



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

تخصص إدارة عامة



الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية ضد الموظف
العام في التشريع الجزائري

تحت إشراف الأستاذ :

- بوسحبة جيلالي

• من اعداد الطالبة :

- بن قدوار أمينة

أعضاء اللجنة المناقشة

الصفة	الاسم واللقب	الرتبة	عن الجامعة
رئيسا			جامعة مستغانم
مقررا			جامعة مستغانم
مناقشا			جامعة مستغانم

السنة الجامعية: 2018/2017

مقدمة :

لقد احتلت الوظيفة العامة مكانة هامة في النشاط الاداري وذلك بفعل سياسة الدولة التدخلية في مجال الوظيفة الادارية التي تجسدها من خلال قيامها بمجموعة من الأعمال الادارية الرامية الى اتباع الحاجات الجماعية وإلا أوكلت مهمة ذلك لفئة القائمين عن هذا النشاط يطلق عليهم الموظفون العموميين .

فالموظف العمومي هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى¹ فهو بذلك أداة الدولة في تحقيق أهدافها وتنفيذ قوانينها ولوائحها وواجهة الادارة مع الجمهور وتمثيلها في كافة أنشطتها ووسيلتها المثلى في مسايرة خطى التقدم والتطور .

أهمية الموضوع :

لذا يستحق قطاع الوظيفة العامة بذل كثير من العناية والجهد والتنظيم للوصول إلى أفضل ما يمكن وهذا لا يكون إلا باختيار نمط مناسب لتنظيمها .

لذا ساد العام نظامين أساسيين في هذا المجال نظام يعتبر الوظيفة كمصلحة يعرف بالنظام الهياكل المغلقة والذي يضع فيه الموظف في اطار قانوني يتطور فيه طيلة حياته الوظيفية ويحظى بحماية قانونية متميزة بفعل خضوع العلاقة ما بين الادارة والموظف إلى العلاقة التنظيمية اللائحية يحكمها قانون أساسي خاص، في حين يرتكز نظام الهياكل المفتوحة في تنظيم علاقة الادارة بأعوانها بطبيعة ذات صبغة تعاقدية وهل من الوظيفة الادارية مهنة كباقي المهن .

يرجع هذا الاختلاف نتيجة لتباين في التوجيهات والسياسة الاقتصادية والاجتماعية لكل الدولة على أساسها تضع تشريعاتها الوظيفية .

فالمتمتع لتطور قانون الوظيفة العامة في الجزائر نخلص إلى أنه مر بمرحلتين :

¹سليم حديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2011، ص 44.

المرحلة الأولى : عقب الاستقلال مباشرة وقد تميزت بالتوظيف الجماعي بفعل النزاع المؤسساتي الذي خلفه رحيل المعمرين داخل الادارة الجزائرية على اعتبار أن الجزائريين الذين كانوا يمثلون فئة ضئيلة وقد تبنت الجزائر نظام الوظيفة الفرنسي الذي كان قائما قبل الاستقلال بصفة مؤقتة وجوب العمل بالقانون رقم 157162 الصادر في 121962/31 لتفادي حصول فراغ قانوني إلى غاية صدور قوانين وتشريعات وطنية .

أما المرحلة الثانية : بدأت بصدور أول تشريع وظيفي المتمثل في صدور الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية² الذي اعتنى بتنظيم الجوانب الوظيفية داخل الادارة الجزائرية على اعتبار أن اصلاح الوظيفة العمومية عنصرا أساسيا للنمو الاقتصادي ، وأن هذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال جهاز اداري وموظفين على درجة عالية من الكفاءة تليها مباشرة سلسلة التعديلات سواء القانون الأساسي العام للعام 12/78 المؤرخ في 1978/07/28 والمرسوم التنفيذي 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية³ والتعديل الأخير بموجب الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة⁴

الذي جاء بناء على رؤية جديدة للحياة المهنية واستجابة للتحولات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الإدارية ، إضافة لتمكين الإدارة من تحقيق الأدوات الرئيسية التي تسير الموظف وتأخذ بيده نحو الأفضل .

لقد اعتمد المشرع في جل القوانين المتصلة بالوظيفة العامة على نظام الهياكل عانتها المغلق ولعل أهم تبرير ليبني هذا التوجيه هو خطر الاستقرار للإدارة حديثة النشأة كان هذا التوجه ضرورة فوضها الواقع ، وأخذ إلى حد ما بنظام التعاقد لكنه وضعه وفقا

² الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، الصادر في 08 يونيو 1966.

المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 13 ، الصادر في 24 مارس 1985 .

³ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 الصادر في جويلية 2006⁴.

لشروط محددة وذلك حرصا منه على سيرورة المرافق العامة ليطلق بعدها المشرع بإصدار ترسنة من النصوص القانونية متمثلة في القوانين الأساسية الخاصة تتماشى وخصوصية كل قطاع وهذا إن دل على المكانة التي تحتلها الوظيفة العامة داخل الهرم التشريعي للدولة .

لقد خول المؤسس الدستوري صراحة السلطة التشريعية صلاحية إصدار القواعد القانونية المتعلقة بنظام الموظفين والضمانات المقررة لهم إذ نصت المادة 122 من الدستور 1966 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان والفصل ما بين الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة .

من هذا حاول المشرع الجزائري عند وضعه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وما تابعه من قوانين وتنظيمات في هذا المجال خلق نوع من التوازن بين كل من الإدارة والموظف العام طيلة فترة العلاقة الوظيفية ابتداء من تحديد شروط تولي الوظائف العامة وكذا طرق الاختيار وصولا لفك العلاقة الوظيفية سواء بالطرق العادية والغير عادية .

إن القوانين واللوائح الوظيفية تفرض جملة من الواجبات تقع على عاتق الموظف بمجرد انخراطه في صفوفها والتي ينبغي الالتزام على الدور وقيامه بالعديد من المحظورات هي الأخرى عليه بذل العناية لتجنب الوقوع فيها وحدد جزاء التقصير والامتناع عن القيام بالمهام المسندة إليه إلا أصبحت هذه الواجبات مجرد واجبات أدبية وأصبحت المسؤولية أخلاقية تخرج عن دائرة القانون .

إن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل من الموظف العام في وضعية تأدية لتعتبر هذه الأخيرة جزء لا يجزأ من نظام الوظيفة العامة إذ بدون التأديب لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية .

فالمحكمة من وضع نظام التأديب جاء تمكن أجل محاولتها صلاح وتقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية ومن جانب آخر المحافظة على مكان الوظيفة وخطط هيبتها ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁵

إن تأدية دورها في ارساء مبدأ الانضباط الواجب توفره لتمكين الإدارة من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة محاربة سلوك منحرف يشكل خروج على مقتضيات الواجب الوظيفي⁶ ليحتل التأديب الوظيفي مكانة بالغة وهو بذلك إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية وليس مسألة انتقامية فهي بذلك عملية قانونية لا تستهدف مجرد معاقبة الموظف المخطئ بل ترمي إلى سد الثغرات والحيلولة دون الوقوع في الخطأ مستقبلا .

لقد أصبح التأديب طريقا مألوفاً لتنفيذ القانون وظاهرة فوضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة الإدارية ، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياماً بوظيفتها التنفيذية والتي تساهم في السير الحسن لمرافقها العامة ، وبين واجبها في تجنب التعسف والتعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب⁷

لم يكن قبل بداية القرن العشرين نظام التأديب على النحو المتعارف عليها إذ كان يخضع لسلسلة من الواجبات مستمدة من ضروريات سير المرفق العام إذا كان المسئول الحرية في تشريع أي موظف متى شاء ولأي سبب كان ، وقد ذهب التطور الذي عرفته هذه الوظيفة بفضل النضال الثقافي وتعزيزه على ارساء ضمانات اجرائية وموضوعية وضعت حدا للتجاوزات الإدارية وساهمت في بناء النظام التأديبي⁸ والتي استجابت له أغلب التشريعات للدول دون تردد على الاعتراف للإدارة بسلطة تأديب الموظفين شريطة أن يكون

⁵ نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2005 ، ص 164.

⁶ عبد العزيز خليفة ، قضاء التأديب، دار الحديث القاهرة

⁷ أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، ر 1986 ، ص 06.

⁸ هاشمي خوفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات بالجزائر وبعض التجارب الأمنية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2010 ، ص 337.

ذلك في أضيق الحدود دون أن ينال من اختصاص القضاء باعتباره الأصيل في ممارسة سلطة العقاب .

ولما كان نجاح الإدارة في اداء مهامها يتوقف على مدى شعور الموظف بالطمأنينة ووجود ضمانات تكمل له الاستقرار الوظيفي وبخاصة في مجال التأديب التي من خلالها تبرز اهمية مساحة من خلالها أهمية المبادئ التي يمكن التوفيق ما بين مبدأ الفعالية الإدارية التي تقتضي منح الإدارة المساحة الكافية عند تأديب الموظف المخطئ ، ومبدأ الضمان الذي يقتضي منا في ذات الوقت أن تتوفر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات الوظيفية على نحو يحمي حقوقه في مواجهة سلطة الإدارة الواسعة .

مبررات اختيار الموضوع :

لقد حرص المشرع الجزائري في تنظيمه الفصل التأديبي للموظف العام إلى محاولة التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية بهدف إقامة نظام العدالة وكذا تقيد السلطة الإدارية بجملة من الإجراءات جاءت بالمقابل حماية الموظف العام ووضع حدا لتعسف الإدارة ، وخاصة أن كل ما يتعلق بالنظام التأديبي يدخل في نطاق السلطة التقديرية للغدارة بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسبا دون أي ضوابط للعقوبة التأديبية ، وبرجوع الخطورة الوضعية التأديبية التي من شأنها أن ترتب نتائج سلبية على حياة الموظف العام العملية وحرمان الموظف من العديد من مزاياه الوظيفية .

أسباب ذاتية :

لذا كان من الضروري حماية الموظف من خلال توفيره أكبر قدر من الضمانات لمواجهة سلطة اتجاه السلطات التي خولت لها صلاحية توقيع العقوبات التأديبية .

لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية ارساء مبدأ التوازن ما بين مصلحتين متضاربتين مبدأ فعالية العقوبة التأديبية والتي تهدف إلى تقوية سلطات الجهة المختصة بالتأديب تحقيقا

لمصالح الجهاز الإداري بالمقابل لا يكون على حساب ضمانات الموظفين التي يمارس ضدهم التأديب .

إن النظام التأديبي في الجزائر نثر في شأنه عدة إشكاليات لما له من تأثير على المسار المهني للموظف مما قد يؤدي إلى فصله من الوظيفة ، وحرمانه من الانضمام إليها مرة أخرى لذا تبرز مدى توفيق المشرع في منح صلاحيات الممنوحة للسلطة المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف وتضمنين نصوص قانونية لتحاشي مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة وجعله إليه بيد الموظف العام لحماية حقوقه وخاصة في هذه الوضعية لذا نطرح الإشكال القانوني التالي :

التساؤلات الفرعية :

ما هي حدود والصلاحيات المخولة للسلطة التأديبية في اصدار القرار التأديبي؟ وما هي الامكانيات القانونية التي منحها المشرع لمواجهة القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام؟

لمعالجة هذا الاشكال لا يتم إلا من خلال تفحص النظام التأديبي للجزائر عبر تطور نصوص القانونية ابتداء من الأمر 133/66 إلى غاية التشريع الأخير الأمر رقم 03/06.

منهج البحث والأدوات المستعملة :

اعتمدت على المنهج التحليلي لفهم جوهر الموضوع وتحليل أبعاده بصفة دقيقة وقمت بتحليل المبادئ والنصوص القانونية واستخلاص المقدمات والنتائج لإنشاء الاطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام في التشريع الجزائري.

هيكل الدراسة :

لقد اعتمدت على الدراسة التحليلية الوصفية ، لذا حرصنا على تقسيم الدراسة إلى

فصلين عالجتنا :

الفصل الأول تم التطرق الى : الاطار القانوني للقرارات التأديبية ك نطاق لتفرض العوامل المؤثرة في اصدار القرارات التأديبية (الخطأ المهني) وما يتضمنه القرار من (عقوبات تأديبية) ودور السلطة التأديبية في تحديد العقوبة المقررة لذلك والضوابط التي ينبغي للسلطة الإدارية للخضوع لها .

أما الفصل الثاني تم التطرق إلى : تركيب الضمانات التأديبية التي منحها المشرع للموظف العام لممارستها في مواجهة القرارات التأديبية والمتمثلة في الآليات الإدارية والتي تتضمن جملة من الإجراءات الادارية .

والآليات القضائية التي منحها القاضي سلطة لحماية الموظف عن طريق بسط رقابته على القرار التأديبي سواء بإلغاء أو التعويض عن الاضرار التي يسببها القرار التأديبي .

المبحث الاول : الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي

يلتزم الموظفون بمسئوليات جد هامة اتجاه الدولة فهم يشعلون وضعية سياسية وقانونية خاصة يترجمها مبدأ قانوني منصوص عليه في المادة 07 من قانون الأساسي للوظيفة العمومية التي تتضمن أن الموظف ليكون اتجاه الإدارة في وضعية قانونية اساسية تنظيمية⁹ التي تنجم عليها نتائج عديدة و متنوعة بدء وجود إطار قانوني يخضعون له ، وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصه التطبيقية .

لقد حرصت أغلب التشريعات الوظيفية التي تتضمن عقوبات توقع على الموظف جزاءا على مخالفته الواجبات الموكلة له ، جاءت سعيا لحماية الوظيفة الإدارية من كل انحراف ومماثلة في أدائها المهام¹⁰

لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية القيام بدورين أساسيين في مجال التأديبي يتمثل الدور الأول في مفهوم الخطأ المهني وتحديد المعايير وكيفية تصنيفها من حيث اعتبار أو

⁹المادة 07 من الامر رقم 03/06 المؤرخ في 13 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .
¹⁰سليم حديدي ، الموظف العمومي في الجزائر ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2008

عدم اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قِبل الموظف العام حرماناً تأديبياً يعاقب عليه القانون والدور الثاني يتمثل في اختيار العقوبة المناسبة التي حددها المشرع¹¹.

فالخطأ المهني هو الأساس أو نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب بمجرد ثبوت المسؤولية التأديبية عن الأخطاء المهنية التي ارتكبتها باعتباره موظف في الدولة لتمثل وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة تحقق السير المنتظم والفعال للمرفق العام¹²

فالمسؤولية الموظف عن ما ارتكبه من أخطاء أثناء وبمناسبة تأدية لمهامه الوظيفية هي مسؤولية تقوم على الخطأ واجب الإثبات والخطأ هذا غير مفروض بل تكلف الإدارة العامة بإثباته¹³.

المطلب الأول : الأساس القانوني لإصدار العقوبة التأديبية

المطلب الثاني : مضمون القرار التأديبي (العقوبة التأديبية) .

المطلب الأول : الأساس القانوني لإصدار القرار التأديبي (الخطأ المهني) .

إن مرور وأساس إصدار القرار التأديبي هو كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية¹⁴.

¹¹سليم حديدي ، سلطة التأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة، القاهرة ، سنة 2011 .
¹²يحيى قاسم علي سهل ، فصل الموظف العام ، رسالة الدكتور ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون الجزائر ، ص 59 .
¹³أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، سنة 1986 ، ص 33 .

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في الطريقة التي تعالج فيها المخالفات التي يقترفها الموظف العام¹⁵ وكذا في التسميات الخطأ المهني في حد ذاته ، مما أثار في الواقع صعوبة كبيرة أقنعت أغلب فقهاء القانون الاداري إلى ابعاد خضوع الأخطاء المهنية لمبدأ الشرعية بسبب استحالة حصر الأخطاء المهنية التي جاءت نتيجة للتطور الهائل في حركة تقنين في مختلف الوظائف العامة مما تستدعي أحقية الجهة المختصة بإصدار القرار بتكليف الأفعال التي يؤديها الموظف على أنه خطأ مهني . إن الكثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة اضعاف الطابع التجريمي على تصرفات الموظف إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر .

ما هو معمول به في قانون العقوبات¹⁶ ، في حين يتصف الخطأ المهني بنوع من المرونة ، بحيث يصعب ضبطه على نحو ما تضبط به الجرائم الجزائية بأركانها المعروفة .

الفرع الأول : مفهوم الخطأ المهني

لا يوجد في المجال التأديبي تحديد قانوني للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية مهمة ، فإن كل خطأ مرتكب من طرف الموظف يعرضه للعقوبة مما استدعى الأمر اسناد مهمة تحديد تعريف الخطأ المهني للفقهاء والقضاء لتجنيب الموظف الاحتمال استعمال الإدارة لسلكتها في مجال التأديبي إن وجدت اطار عام لهذه الأفعال التي ينتج عنها الخطأ .

سعد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 14سنة 2010 ، ص 441.

¹⁵محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعية سنة 1963 ، ص 15.

سعد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول لمنظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 16سنة 2010 ، ص 441.

1-التعريف التشريعي للخطأ المهني :

حاولت غالبية التشريعات ابراز للخطأ المهني اقتداء بالتشريعات الجنائية رغم صعوبة تحديده وليس ذلك مبرر بأن وضع التعريفات هو عمل فقهي في الأساس يتجنبه المشرع في الغالب ، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى طبيعة الخطأ الوظيفي الذي لا يمكن حصره لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها ، إضافة إلى أن وضع التعريفات هو عمل فقهي بحت ، كما أن لو أراد المشرع تعريف الخطأ المهني فيمكن أن يرد هذا التعريف قاصر ينطق على كافة الأخطاء المهنية ، ليكتفي بوضع الاطار العام .

ف نجد أن المشرع المصري لم يضع في قوانين التوظيف المختلفة التي تضمنت المسؤولية التأديبية للموظف العام تعريفا محدد للجريمة التأديبية إنما نص على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها يشكل جريمة تأديبية .¹⁷

هذا ما أكدته المادة 78 من قانون رقم 47 لسنة 1978 على أنه كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا¹⁸

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون 634 الصادر في 13

جويلية 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين على أنه لكل خطأ يرتكب من

¹⁷محمد سيد أحمد ، مهمة تأديب بين الجريمة التأديبية ولاعقوبة التأديبية ، الكتاب الجامعي الحديث ، الاسكندرية 2008 ، ص 18.

¹⁸علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004 ، ص 235.

الموظف في ممارسة أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لجزاء تأديبي عند الاقتضاء
العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي¹⁹.

أما المشرع الجزائري فقد نص على الخطأ المهني في الفقرة الأولى من المادة 17 من
الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، الذي كان
الأسبق في تنظيم الوظيفة العامة ، حيث نص عليه كما يلي : " كل تقصير في
الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة
مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية " .

هذا ما انتهجه المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال
المؤسسات والإدارات العمومية ، بموجب أحكام المادة 20 في فقرتها الأولى التي
جاء فيها " يتعرض للعقوبة التأديبيةإذا صدر منه أي اخلال بالواجبات المهنية
أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة
هذه الممارسة²⁰

أما التشريع الوظيفي الحالي في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام
للوظيفة العمومية ، فقد نصت المادة 160 منه على أنه : " يشكل كل تخلي عن
الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ مهنيًا أو مخالفة من طرف
الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية
..... " ²¹

¹⁹المادة 17 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة السابق الذكر ، ص 548.
²⁰المادة 20 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، ص 336.
²¹المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية، 427، الموافق 15 يوليو ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة ، ص 34.

نلاحظ من خلال استقرارنا للنصوص السابقة الذكر أن المشرع لم يأتي بتعريف دقيق للخطأ المهني إنما اكتفى باستعمال عبارات متعددة كالتقصير والمساس بالطاعة وعدم الانتباه والإهمال أو عدم مراعاة اللوائح²².

2- التعريف الفقهي للخطأ المهني :

تصدى جانب كبير من الفقه بمحاولة جادة في وضع تعريف للجريمة التأديبية نظرا لقصور الجانب التشريعي وكذا أمام التضاد الإداري ، حيث وضع الفقه الاطار الذي يتم من خلال اصدار القرار التأديبي نتيجة لإثبات أفعال اعتبارها أخطاء مهنية ، حيث وردت في أغلبها مستخلصة من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف وعليه سنستعرض جملة من التعريفات .

فعرف الاستاذ Andre de loubadere الجريمة التأديبية بأنها : " كل خطأ يرتكب بواسطة الموظف أثناء ممارسة أو بمناسبة ممارسة الوظيفة يعرضه لجزاء تأديبي²³ .

في حين ذهب Duguít عند تعريفه للخطأ المهني بأنه : " كل عمل يقوم به

الموظف بالمخالفات للالتزامات الخاصة التي تفرضها عليه وظيفته²⁴

فقد نص الفقه المصري هو الآخر بتعريف الأخطاء الوظيفية فعرّفها الدكتور سليمان

محمد الطماوي بأنه : كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجباته منصبه²⁵.

²² أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة

²³ محمد سيد أحمد محمد ، التأديب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية ، الكتاب الجامعي الحديث ، الاسكندرية 2008 ، ص 30.

²⁴ سليمان محمد الطماوي ، القاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية سنة 2008 ، ص 48.

²⁵ أحمد رزق رياض ، الجريمة و العقوبة التأديبية ، ط 1 مكتبة الولاة ، الاسكندرية 2008 ، ص 13

أما الأستاذ أحمد رزق رياض فعرّفه أنه : كل فعل أو مساس من جانب العامل

راجع إلى إرادته إيجابيا أو سلبيا يتحقق له داخله اخلال بواجبات وظيفته يعد ذنبا يسوغ مؤاخذة العامل عليه.

ويرى الدكتور مختار محمد عثمان بأن الخطأ المهني : كل فعل أو امتناع عن

فعل مخالفة لقاعدة قانونية أو مقتضى الواجب ، يصدر من العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ، بما ينعكس عليها عذر مقبول²⁶.

أما من وجهة نظر الأستاذ عبد الفتاح حسن فإن الخطأ المهني التأديبي في نطاق

الوظيفة العامة بأنه : كل تصرف يصدر عن العامل اثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر

فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى

ارتكب هذا التصرف عن ارادة دائمة.

كما ذكر الدكتور نواف كنعان على أنه : " يقصد بالمخالفات التأديبية الأعمال

المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية ايجابا أو سلبا²⁷.

أما الفقه الإداري الجزائري فقد تعرض لتعريف الخطأ المهني وعلى رأسها الدكتور

عمار عوابدي على أن المخالفات التأديبية هي ما يرتكبه العامل من اخلال سابق

²⁶ محمد محمد الشلماني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ، 2007 ، ص 27.

²⁷ نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن 2005 ، ص 165.

لواجباته والتزاماته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام وواجباته الوظيفية أو الخروج والشطط عن مقتضيات الوظيفة العامة²⁸ وذكر الأستاذ أحمد بوضياف الخطأ المهني بأنه: " إخلال بالتزام قانوني ويؤخذ القانون هذا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلفية²⁹ .

أما الاستاذ بن ساري ياسين فقد تطرق للخطأ التأديبي على أنه : " هو الإخلال بالقيام بالواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واستمرار العمل داخل المؤسسة وكذلك الامتناع عن كل ما من شأنه الحاق الضرر بالمشروع أو عرقلة لتحقيق الأهداف التي خصص من أجلها³⁰ .

3-التعريف القضائي للخطأ المهني :

لقد لعب القضاء الإداري دور كبير في تحديد مفهوم الخطأ المهني فقد تصدى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه على أنه " الخطأ الوظيفي هو كل إخلال بالتزامات الوظيفة حتى ولو كانت خارج نطاق الوظيفة ما دام أنه يمس سمعتها وكرامتها ..

²⁸عمار عوابدي ، مبدأ شرح فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر ،1966، ص 332

²⁹أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية الموظف العام في الجزائر ،ص 59.

³⁰بن ساري ياسين ط2 ، التشريع التأديبي في تشريع العمل الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2006، ص 12.

إضافة إلى ذلك ما أقرره في قضية Koualouski بأن اشراك موظف في مظاهرة غير

مرخص فيها من قبل السلطة المختصة ورغم تحذير وتنبيه الوزير المختص ، يعد جرماً
تأديبياً يعاقب عليه .

كذلك اسراف المدرس في تناول المشروبات الكحولية على الرغم أن ذلك خارج عمله ولم

يؤثر مطلقاً على ممارسة أعمال وظيفته ، ففضى المجلس أيضاً أن السلوك الذي من شأنه

أن يحدث بلبلة في إدارة سير المرافق العامة يعتبر خطأ يستوجب الجزاء التأديبي³¹

في حين تطرق القضاء هو الآخر إلى تعريف الخطأ المهني حيث عرفت المادة الإدارية

العليا في مصر بقولها : " سبب القرار التأديبي بوجه عام اخلال الموظف بواجبات وظيفته

ايجابا او سلبا أو إثباته عملا من الأعمال المحرمة عليه .

فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية

العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة بحدود القانون أما ما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه³²

أما القضاء الجزائري فقد تعرض الخطأ المهني من خلال قرار مجلس الدولة الصادرة من

غرفة الثانية بتاريخ : 2001/04/09 إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ الشخصي

لارتكاب أثناء القيام بنشاطات خاصة وبالتالي علاقته بالمرفق فإنه يمس بالسلوك المنتظر

توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد والتحفظ³³

³¹ يحيى قاسم علي سهل ، فصل الموظف العام ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة بن عكنون ، الجزائر ، ص 70 .

³² سليم حديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجماعة الجديدة ، القاهرة ، 2011 ، ص 88 .

³³ محمد الأخضر بن عمران ، النظام القانوني لقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري ، كلية الحقوق جامعة لخضر الحاج ، باتنة ، ص 11 .

وكذا قرار الغرفة الادارية لمجلس الأعلى بتاريخ 07 ديسمبر قضية (ب ، م ، ش) ضد وزير الداخلية المدير الأمن الوطني 1985 الذي جاء فيه : من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تتمثل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالخطأ من قيمته الفئة التي تنتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة³⁴.

بعد استعراضنا لإسهامات الفقه والقضاء في تعريف الخطأ المهني نلاحظ أن أغلب التعاريف السابقة الذكر رغم أنها اختلفت وتباينت في الصياغة اللفظية إلا أنها جميعا تتفق في عناصر المكونة للخطأ الوظيفي في كونه يقع على عاتق الموظف العام أي من يشغل وظيفة عامة ويرتكب اخلال بمقتضيات تلك الوظيفة ، ما يمكننا من استنتاج أهم السمات التي تحدد الاطار العام للخطأ الوظيفي يمكن حصرها في العناصر التالية :

- أ- عدم وقوع هذا الخطأ إلا ممن توفرت فيه صفة الموظف العام .
- ب- أن يمس الخطأ بنظام المجتمع الوظيفي مما يخضع للمسائلة التأديبية وهذا لا يمنع من مسائلة الموظف مدنيا أو جنائيا إن توفرت شروط المسؤولية .
- ت- يعود الخطأ المهني إلى الاخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بوجه عام
- ث- قد يقوم الخطأ الوظيفي نتيجة مخالفة قواعد العرف الاداري ذلك أن مصادر القانون التأديبي تتمثل في كافة القواعد القانونية أي كان مصدرها .

ثانيا : تمييز الخطأ المهني عن باقي الأخطاء الأخرى :

تختلف النظم القانونية في اضافة الوصف والتكييف القانوني للخطأ المهني المنسوب إلى الموظف وفي ذات الوقت قد يقترف الموظف أخطاء أخرى ومن هذا يثور التساؤل عن مدى ارتباط واستقلالية الأخطاء التي يرتكبها وأثر كل منها على الأخرى وعليه كان لا بد التطرق للفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي والمدني .

1 الفرق بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي :

تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في طبيعتها وفي تكوينها فالأولى مقررة لحماية الوظيفة وقوامها مخالفة لواجبات الوظيفة ومقتضياتها أما الثانية فإن جوهرها حماية المجتمع حماية المجتمع والقصاص من المجرم³⁵ إلا أنه لا ينفي الصلة الوثيقة بين الخطأين وعليه يمكن أن نحدد أوجه الاختلاف والتشابه ما بين الخطأ الجنائي والتأديبي إلى ما يلي :

أ - أوجه الاختلاف ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي :

يمكن تحديد عناصر الاختلاف في عدة عناصر بارزة تعطي استقلالية مختلفة لكل من الخطأين من حيث الهدف الذي يتجه إليه الخطأ الجنائي هو استقرار المجتمع وحمايته من الخروج عن نظامه .

³⁵سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية سنة 2004 ، 348.

في حين يهدف نظام تأديب الموظف العام بالدرجة الأولى في توفير أكبر قدر

لضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراء³⁶

أما بخصوص نطاق تطبيق الخطأ فإن سريان القانون الجنائي على كافة المقيمين على

أرض الدولة في حين لا يخضع النظام التأديبي سواء على العاملين في الجهاز الإداري أما

من حيث الأفعال المكونة للخطأ حيث أن أي فعل يخل بالواجبات الوظيفية أو كرامة

الموظف يعتبر جريمة تأديبية بينما الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر يسأل

الموظف تأديبياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية بينما لا يحاسب الفرد جنائياً

إلا على الأفعال الصادرة عنه شخصياً³⁷.

ولقد أيد ذلك قانون الوظيفة العمومية الجزائري طبقاً للمادة 17 من الأمر 133/66 و التي

تضمنت بأن أي تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه

موظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الاخلال عند اللزوم

بتطبيق قانون العقوبات³⁸.

ب - الصلة ما بين الخطأين التأديبي والجنائي :

يتفق كل من الخطأ التأديبي والجنائي من حيث تأثيرها على ترقية الموظف إذ

يترتب عدم جواز النظر في ترقيته لحين الفصل ..

³⁶سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2004 ، ص 329.

³⁷ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ص 33.

³⁸أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر سنة 1986 ، ص 37.

فلاحظ وجوب اجراء تحقيق قانوني المتوفرة فيه كافة الضمانات المختلفة لمجال التحقيق قبل التوقيع العقوبة عليه بالإضافة لثبوت الأدلة فيجب أن تقوم على اليقين من ارتكاب المتهم للفعل الألم جنائيا وتأديبيا .

2 - الفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ المهني :

إن الخطأ المدني ليس له بالتالي يعطيهامقارنة القانون المتعلق بالخطأ التأديبي إن لهذا الأخير نتائج تخل بالنظام العام في الدولة³⁹

فأساس المسؤولية المدنية هو اخلال بأي التزام قانوني طالما قد ترتب على الاخلال بهذا الالتزام ضرر ، في حين المسؤولية التأديبية وإذا كانت تقوم على فكرة الخطأ فإن الضرر ليس ركنا فيها فإن يفترض وقوع الضرر وتكون جسامه الضرر أو قلته محل اعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي⁴⁰.

الفرع الثاني : معايير تحديد الأخطاء المهنية .

لعل الوسيلة لمعرفة الأخطاء وتحديدوها وهو الاعتماد على الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الأخطاء المهنية في حالة الاخلال بهذه الواجبات الوظيفية والخروج عن مقتضياتها ، فتحديد الأخطاء المهنية بالرجوع إلى واجبات الموظف العام هي الطريقة التي تلجأ إليها عادة النظم المختلفة الوظيفية العامة لتعريف الخطأ المهني لترجمة لكل

³⁹سليم حديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة، القاهرة ، سنة 2011، ص 27.
⁴⁰أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، سنة 1986 ، ص 47.

تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف فعلا أو تصرف ما يأتيه بشكل خطأ مهنيا يعرض مرتكبة لعقوبة تأديبية لذلك اعتبرها مجلس الدستوري الفرنسي الواجبات الوظيفية مبدأ يعالج غياب القائمة الشاملة للأخطاء المهنية الموجبة للعقاب التأديبي فقتضى بأن : من مقتضيات تحديد الأخطاء المهنية المعاقب عليها في المواد التأديبية للإحالة إلى الواجبات التي يخضع لها الموافق الإداري بموجب القوانين واللوائح .

ونظر لحدثة القانون التأديبي وارتباطه بالنظام الوظيفية المتطورة والمتنوعة وكثرة الواجبات وتعددتها مما تعذر على المشرع أن يصدر جميع الأفعال التي تعد أخطاء مهنية تسري على جميع القطاعات الوظيفية واكتفى في ذلك بالنص على أهم الواجبات و المحظورات ذلك الميزة المشتركة على سبيل المثال لا الحصر ⁴¹

هذا وتطرق المشرع الجزائري لواجبات الوظيفة من خلال المواد 20 إلى غاية 54 من المرسوم رقم 59/85 في الباب الثاني تحت عنوان الحقوق والواجبات في حين تعرض الأمر 03/06 للواجبات الملقاة على عاتق الموظف في الفصل الثاني تحت عنوان واجبات الموظف التي تضمنتها المواد 40 إلى 54 إضافة إلى أن المشرع لجأ إلى تحديد الجزائر التأديب عن طريق التقنين لذا فهذه القاعدة تطبيقا سهولة في نظام التأديب الموظفين ، وذلك لأن الواجبات مقترحة بصفة عامة في نصوص مكتوبة وعليه

⁴¹ حمد محمد الشمالي ، النظام التأديب في الوظيفة العامة ، جار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية 2007، ص 30-34.

يمكن تحديد الأخطاء المهنية بالرجوع للواجبات الوظيفية وكذا إلى ما نصت عليها في تشريعات متعلقة بالوظيفة العامة ، أو أخرى لها علاقة بالوظيفة العامة .

أولا : الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الأخطاء المهنية :

يمكن تقسيم الواجبات الوظيفية إلى واجبات داخل الوظيفة وواجبات خارجها .

1/ الواجبات داخل الوظيفة ومن أهم مظاهرها :

أ- واجب التفرغ لأداء الوظيفة :

فكل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئولاً على تنفيذ المهام الموكلة

إليه بإضافة إلى أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تمييز

ويجب أن يقدم في كل الأحوال سلوك لائق ومحترم⁴²، وأن يؤدي العمل المنوط به

بنفسه بدقة وأمانة ومعيار الدقة والأمانة يختلف باختلاف طبيعة الوظائف ومستواها في

مدرج السلم الإداري وأن يبذل عند مباشرته لاختصاصه عناية الجل الحريص⁴³.

وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجباته الوظيفية في مقابل قد تقتضي

ضرورة المصلحة تكييف الموظفين بأعمال حتى خارج أوقات العمل ، وأن ينفذ ما يصدر

إليه من أوامر في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ، وعليه فإن كل موظف

ملزم بتنفيذ كل الاختصاصات التي خولت إليه بصفة شخصية ولا يستطيع أن ينسب

⁴²سعد الشنبوني ، المسائلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة الأزرقية ، 2008، ص 12.
⁴³محمد سيد أحمد محمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية للكتاب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، 2008.

غيره في ذلك إلا إذا وجد نص أجاز ذلك ومع وجوب تحديد هذه الأعمال تحديدا دقيقا
تنتفي معه الجهالة بحدود الاختصاص .

ب - الواجبات المتعلقة بالطاعة للرئيس وتنفيذ واحترام أوامره :

يخضع الموظف العام للسلطة الرئاسية نظرا لرابطة التسلسل بحيث يخضع الموظف

الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة والتي بمقتضاها يملك الرئيس الإداري سلطة على

مرؤوسيه وهذه الأخيرة ليست حقا شخصيا يمارس إنما هي اختصاص يمارسه وفقا للأحكام
القانون .

ويقع على عاتق الموظف ما يصدره إليه من أوامر بدقة وأمانة قد تتحصر واجبات

الموظف في أداء اختصاصاته المحددة بل واجبه أن يؤدي العمل الذي طلب منه وأن ينفذ

الأمر الذي يؤمر به من قبل رئيسه الإداري⁴⁴

فيجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم في حدود المهام الوظيفية

والتزام حدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم⁴⁵

إن الموظف العام ملزم بتنفيذ جميع الأوامر إلا أنه قد تثار في هذا الصدد مشكلة

الزامية تنفيذ الأوامر غير المشروعة ، فهل رفض الموظف لتنفيذ أوامر رئيسه الغير مشروعة

بشكل نهائي خطأ مهني .

⁴⁴ سعيد الستوي ، المسائلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، الأزطية 208 ، ص 14 .

⁴⁵ سعيد بوشعير ، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 98 .

الموظف أجاب القضاء الفرنسي عند التساؤل في إحدى اجتهاداته القضائية بأن
الموظف ملزم بتنفيذ جميع اوامر المرؤوس وأعطى شروط بمنح أحقية الموظف بعدم تنفيذ
أوامر رئيسه وهي كالتالي :

1 أن يكون أمر الرئيس بطابع غير شرعي صارخ

2 أن يكون تنفيذ هذا الامر من شأنه أن يؤدي المساس بحسن سير المرفق العام بانتظام
واضطراب ، تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع الفرنسي قد قام بتقنين هذه الشروط في
القانون الوظيفة العامة الحديث⁴⁶.

لقد تعرضت المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الادارية) الواجب طاعة المرؤوس لأوامر
رئيسه في حكمها الصادر بتاريخ 1971/12/10 والتي تتلخص وقائعها في الوزير الذي تم
غرس من وظيفة الذي كان يشغلها كملحق بالوزارة وتنبى الاسباب التي تدين المدعي والتي
على عاتقه الاخطاء كان عديم الطاعة وكثير العصيان والتمرد وعززت بالأوراق الموجود
بالملف ووقائع ملموسة واعتراف عن نفس من الوظيفة برخصة مزيفة وتخاصم مع رؤسائه
الذي يطلب منه مبررات لتنفيذ السبب الذي أدى لإصدار قرار طرد التي أيده المحكمة تأكيد

47.

ج- واجب المحافظة على السر المهني :

⁴⁶ كالمحماري ، تاديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، الجزائر 2003، ص 68-69.
⁴⁷ بلال امين زين الدين ، التاديب الاداري ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية 2010، ص 166.

يطلع الموظفون بحكم عملهم على الكثير من أسرار الناس وبصفة خاصة أولئك الذي يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين .

فالموظفون ملزمون بالمحافظة على ما يطلعون به من اسرار أو مخالفة تعرضهم للمسؤولية الجنائية إذا كان المشرع قد أقر لهما عقوبة جنائية أو مسؤولية مدنية غذا رتب اضرار مادية أو أدبية أو مسؤولية تأديبية في جميع الحالات⁴⁸.

لقد نص المشرع الجزائري في كثير من النصوص القانونية لواجب المحافظة على السر المهني حيث نصت المادة 71 من المرسوم 302/82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 والمتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية " يعد خطأ من الدرجة الثالثة ارتكاب العامل افشاء أسرار مهنية وأسرار مصنفة كذلك في تنظيم أو محاولة إفشائها⁴⁹ .

أيضا ما اشارت إليه أحكام المادة 48 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة والتي نصت على أنه " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة المؤهلة⁵⁰

السيد محمد يونس المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 48 الجزائر ، 1988 ، ص 82.

المادة 71 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية⁴⁹، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 14 سبتمبر 1982 ، ص 1805 .

⁵⁰محمد سيد أحمد محمد ، التأديب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية ، الكتاب الجامعي الحديث ، الاسكندرية 2008 ، ص 85.

واجب كتمان أسرار الوظيفة يقتضي ألا يتم إفشاء أي معلومات أو إيضاحات أو وقائع إدارية أو تصوير أي مستندات اطلع عليها الموظف أو اتصلت بعمله بسبب وظيفته وهذا الواجب يهدف الى حماية المرفق العام والذي أساسه يرتبط بحماية مصلحتين مزدوجتين مصلحة الافراد ومصلحة الدولة في أن واحد .

ح- واجب احترام مواعيد العمل :

لما تقتضيه استمرارية سير المرافق العامة ضرورة المحافظة على المواعيد العمل فكل موظف يتغيب عن عمله دون عذر مقبول أو دون إذن مسبق يتعرض الى عقوبات تأديبية بالإضافة إلى الخصم من الاجر في حالة التغيب الغير مبرر ، حيث يخضع واجب المحافظة على مواعيد العمل إلى اللوائح الداخلية التي تحددها الإجراءات المتبعة في حالة التغيب عن العمل أو التأخر عن المواعيد .

إن مبدأ استمرارية المرفق العام في تقديم خدماته يمنع على الموظف كل انقطاع غير مشروع عن العمل أو بأي امتناع عن تحقيق خدمته خلال المدة القانونية لينشئ الخطأ المهني للموظف لتقصيره أو اهماله في المواظبة عن القيام بأعباء وظيفته غلا في حدود المنصوص عليها قانونا وهذا ما نصت عليه المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 الذي جاء فيها " كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد 132، 135 أعلاه يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية المعمول بها ⁵¹

⁵¹ المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة ، ص 355.

أما الأمر رقم 03/06 فقد تضمن في أحكام المادة 184 على أنه " إذا تغيب

الموظف لمدة خمسة عشر متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب اهمال المنصب بعد الاعذار وفقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم⁵²

و- واجب المحافظة على ممتلكات الادارة :

يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الادارة مهما كانت الأحوال ولا يستعملها لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن مصلحة التجهيزات ووسائل الادارة⁵³.

2- الواجبات خراج الوظيفة :

ولعل أهمها منع الجمع بين الوظائف وواجب احترام سلطة الدولة وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة .

أ- منع الجمع بين الوظائف :

لقد نص المشرع الجزائري على أنه لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفتهم وبين اي عمل آخر مريح يؤدي بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها بالإضافة إلا أنه لا يمكن للموظف أن يؤدي أعمال الغير بمرتب أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل .

المادة 184 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 427 الموافق 15 يوليو يتضمن القانون الأساسي للوظيفي العامة،ص17⁵²

المادة 50-51 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 427 الموافق 15 يوليو يتضمن القانون الأساسي للوظيفي العامة،ص17⁵³ .

لقد حدد المشرع صراحة كل الحالات تنافي المصلحة ببعض المناصب

والوظائف والتي تضمنتها أحكام المادة 02 الامر رقم : 01/07 المؤرخ في 01

مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب

والوظائف على أنه :

" حيث يمنع شاغلو المناصب والوظائف من ان تكون لهم خلال فترة نشاطهم

بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين ، داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى

المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها والإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة

معها أو أصدروا عقد صفقة معها⁵⁴.

إن المشرع قد استثنى من هذا الصدد الموظفين الذين يقومون بمباشرة مهمة

التعليم إلى جانب وظائفهم الأصلية ، كما استثنى أيضا القيام الموظف بممارسة

التأليف العملي أو الأدبي أو الفني⁵⁵

وفي حالة كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاط خاص صريحا وجب عليه

التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي اليها ، وأن عدم التصريح بذلك تعرض مرتكبه إلى

العقوبات التأديبية بالإضافة على أنه في حالة مارس الموظف أحد الحالات التنافي ، فيجب

على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة بإخطار

الجهات القضائية المختصة .

المادة 02 من الامر 03/06 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف ، الجريدة الرسمية ، العدد 16 الصادر في 07 مارس 2007 ، ص 04.

السيد محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية⁵⁵ الجزائر 1988 ، ص 83.

ب - واجب احترام سلطة الدولة :

يجب على الموظف في اطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، هذا ما نصت عليها احكام المادة 36 من الأمر 03/06 على أنه " يجب على الموظف في اطار تأدية مهامه احترام سلطة الإدارة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ⁵⁶.

المحافظة على كرامة الوظيفة العامة :

يجب على الموظف تجنب كل فعل من شأنه أن يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج خدمة كما يجب عليه في كل الأحوال أن يتسم سلوكه لائق ومحترم .

وهذا ما ذهب إليه المرسوم التنفيذي رقم 54/43 المؤرخ في 16/02/1954 المحدد لبعض الالتزامات الخاصة للقائمة لتطبيق على الموظفين والأعوان الإداريين وكذا الأعمال المؤسسات العمومية ، والذي يثير تمديد فترة حالة الطوارئ يلقي على عاتق الموظف الالتزام بالتحفظ السياسي والادبيولوجي وهذا الالتزام خارج تحده عن العمل يمنعه القيام به أو اي سلوك لا يليق بوظيفته .

هذا ونظرا لما تتميز به الواجبات من مرونة وتنوع يرى البعض من فقهاء القانون الإداري أن حصرها وتقنينها بات أمرا حتميا وضروريا منعا لأي تأويل من جانب الإدارة

المادة 05 من الامر رقم 01/07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف ،
⁵⁶الجريدة الرسمية ، العدد 16 الصادر في 07 مارس ،ص 04

ويمكن أن يمس بحقوق وحرريات الموظف العام من جهة مما كان له إسهامات هامة في حصر وتحديد الأخطاء المهنية .

الفرع الثالث: تصنيف الأخطاء المهنية

باستقراءنا لجميع النصوص القانونية التي تحكم التأديب في الوظيفة العامة يتضح أن المشرع الجزائري قد اعتمد على طريقتين في تحديد الأخطاء المهنية وهي التقنين و التصنيف لتقنين الأخطاء التأديبية دور وقائي بالغ الأهمية في الإقلاع من تعمق الإدارة في مجال استعمال حقها في المجال التأديبي نظرا لتعدد واجبات الموظف وصعوبة فهمها و تفسيرها في أن واحد .

لقد قام المشرع الجزائري بتصنيف بعض الأخطاء التأديبية وقد تضمنها نصوص وخاصة لها علاقة بالتشريعات الوظيفية وأخرى ضمن نصوص عامة

أ- الأخطاء المهنية ضمن النصوص الخاصة :

لقد ورد ذكر الأخطاء المهنية في العديد من النصوص الخاصة التي لها علاقة بالمرافق العامة وسيرها والتي يمكن ابرازها كما يلي :

أ- 1 - الأخطاء المهنية التي تضمنها المرسوم رقم 302/82 المتعلق بكيفيات

تطبيق الأحكام التشريعية بعلاقات العمل الفردية .

حددت أحكام المادة 68 من المرسوم المذكور أعلاه على مختلف أنواع الأخطاء

المهنية وصنفها إلى ثلاث :

• الأخطاء من الدرجة الأولى وهي الأعمال التي تمس بها العامل (الموظف)

الانضباط العام كما ينص على ذلك تشريع القوانين الأساسية النموذجية الداخلية

للهيئة المستخدمة⁵⁷

• الأخطاء من الدرجة الثانية وهي الأعمال التي يرتكبها الموظف بنتيجة غفلة منه أو

اهمال والتي تسبب فيها بما في ذلك :

- الحاق ضرر بأمن المستخدمين أو بممتلكات الهيئة المستخدمة .

- الحاق خسائر مادية بالمبادئ والمنشآت الماكينات والأدوات والمواد الاولية أو

الأشياء الأخرى التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة .

- الأخطاء من الدرجة الثالثة وتتمثل ارتكاب الموظف ما يلي :

التلبس بإخفاء معلومات أو الادلاء بتصريحات في مجال تنافي الوظائف و الجمع بينهما .

• رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطة المشرفة عليه لانجاز اشغال ترتبط

بمنصب عمله دون عذر مقبول .

• ثبوت مسؤوليته في دفع صارخ بأي وسيلة كانت لمصلحته أو لمصلحة الغير لراتب

يفوق الراتب المستحق أو أي دفع أخر بعنوان الراتب .

• افشاء أسرار مهنية أو أسرار مصنفة كذلك في تنظيم أو محاولة افشائها .

• تهريب وثائق الخدمة والمعلومات و السير أو معلومات ذات طابع مهني .

المادة 68 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،
⁵⁷الجريدة الرسمية ، العدد 37 الصادر في 14 ديسمبر 1982 ، ص 1805

• التلبس بقبول هيئات نقدية أو عينية أغير ذلك من المنافع كيفما كان نوعها سواء من شخص طبيعي أو متى تربط علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالهيئة المستخدمة أو يحتمل أن يربطه بها .

• استخدام مجالات الهيئة المستخدمة وتجهيزاتها أو ممتلكاتها .

• ارتكاب خطأ جسيم في ممارسة مهامه .

• استعمال العنف مع اي شخص داخل أماكن العمل .

• ارتكاب جنحة أو جناية طوال مدة علاقة العمل لا تسمح بإيقافه من المنصب الذي

يشغله عندما تثبت المصالح القضائية المختصة هذه المخالفة .

تعتمد الحاق أضرار مادية بالمبادئ التابعة المهنية المستخدمة أو منشأتها ومكتتبيها وأدواتها وموادها الأولية والأشياء التي تشمل عليها ممتلكات الهيئة المستخدمة .

أ - 2 - الأخطاء المهنية التي تضمنها المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي

النموذجي لعمال المؤسسة :

لقد نصت أحكام هذا المرسوم العديد من المخالفات التأديبية ضمن المواد 26-27-

136 فقد اعتبرت المادة 26 كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف

بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة سواء كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية

خطأ مهني .

أما المادة 3/27 من نفس المرسوم على أنه يعد عدم تنفيذ مقرر النقل أو التعيين خطأ جسيماً قد يؤدي إلى التسريح .

في حين نصت أحكام المادة 136 على أنه " توقف عن الخدمة كل من يخالف أحكام المواد 132-135 أعلاه يأتي عليه العزل بسبب اهمال المنصب⁵⁸ .

أ-3 - الأخطاء المهنية التي تضمنها الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية :

من خلال استقراءنا لنص المادة 177 من الأمر رقم 03/06 التي صنفت الأخطاء المهنية إلى أربع درجات .

- الأخطاء من الدرجة الأولى : تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة

الأولى كل اخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح

- الأخطاء من الدرجة الثانية : يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة

الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي :

1-المساس سهواً أو اهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة .

2-الاخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180

و 181 أدناه

المادة 71 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 المتعلق بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،الجريدة الرسمية العدد 37⁵⁸

- الأخطاء من الدرجة الثالثة : تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة

الثالثة الأعمال التي يقوم بها الموظف بما يلي :

1-تحويل غير قانوني للوثائق الادارية

2-اخفاء المعلومات ذات الطابع المهني من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه

3-نقص تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في اطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون

مبرر مقبول

4-افشاء أو محاولة افشاء الأسرار المهنية⁵⁹

5-استعمال تجهيزات أو أملاك الادارة لأغراض شخصية أو أغراض خارجة عن

المصلحة⁶⁰

- الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة : تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من

الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يلي :

1-الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية

خدمة في اطار ممارسة وظيفته .

2-التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات أو أملاك المؤسسة أو

الإدارة العمومية التي من شأنها الاخلال بالسير الحسن للمصلحة .

3-اتلاف ووثائق ادارية قصد الاساءة إلى السير الحسن للمصلحة .

4-تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية

⁵⁹ المادة 177 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 427 الموافق 15 يوليوز، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ص 16.

⁶⁰المادة 177 من نفس الامر .

5- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربع آخر غير ذلك المنصوص عليها

في القانون المادتين 43 و 44 من هذا الأمر .

ب - الأخطاء المهنية المنصوص عليها ضمن نصوص عامة :

للتفصيل من دائرة الأخطاء المهنية التي تشملها النصوص الخاصة بالوظيفة

العامة نص المشرع على بعضها ضمن قوانين وتنظيمات أخرى ، ومن أمثلتها قانون

العقوبات وكذا بعض النصوص التنظيمية منها المرسوم رقم 131/88 المتعلق

بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والقانون رقم 02/90 المتعلق بتنظيم العلاقة

بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويقها وممارسة حق الاضراب .

ب-1 - الأخطاء المهنية المنصوص عليها في قانون العقوبات :

يخضع الموظف كأبي مواطن لأحكام قانون العقوبات إذا ما ارتكب جريمة من

الجرائم وقد يتأثر وضعه الوظيفي ، حيث نص المشرع الجنائي عن بعض الأخطاء

المهنية التي يأنتها الموظف ويعتبرها جرائم جزائية ، ما نص عليه في الفصل الثالث

من الباب الأول من الكتاب الثالث وتحت عنوان الاعتداء على الحريات العامة والتي

تضمنته المواد 107 و 109 و 110 والمتعلقة بانتهاك الموظف للحريات العامة

الفردية والحقوق المدنية والمواطنين وكذا رفض بعض من الموظفين لبعض أعمالهم⁶¹ .

وما جاء في القسم الثالث والمتعلق بتواطؤ الموظفين التي تضمنتها المادة 115 : " تقديم القاضي لاستقالته قصد عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد " .
أما نص المادة 29 من القانون رقم 01/06⁶² " يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 2000.000 دج إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمداً أو بدون حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح الشخص أو كيان آخر " .

في حين نصت المادة 30 من نفس القانون المذكور أعلاه على بعض الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام على أنه " يعد مرتكباً لجريمة الغدر ويعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 2000.000 دج إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يحاور ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذي يقوم بالتحصيل لحسابهم⁶³ .

ب -2 الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المرسوم رقم 131/88 المتعلق بتنظيم علاقات العمل بين الإدارة والمواطن :

المواد 107 و 109 و 110 من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات ، الجريدة الرسمية ، العدد 49
⁶¹الصادر في 11 يونيو ، ص 713 .
المادة 29 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006 ، ص 09 .
المادة 30 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد الصادر في 08 مارس 2006 ، ص 09

حدد هذا المرسوم واجبات الادارة اتجاه المواطنين والتي جاءت قصد محاربة آفة

البيروقراطية واعتباره أخطاء مهنية ما يأتيه الموظف من أفعال حددتها المواد التالية :

- **المادة 05** : التعسف في استعمال السلطة .
- **المادة 30** يجب على المواطنين أن يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا تقبل منه اي تذرع خصوصا فيما يأتي :
- رفض خدمة أو تسليم عقد اداري بحق المواطن للحصول عليها قانونا .
- اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق ادارية مسموح بالاطلاع عليها .
- رفض اعطاء المعلومات .
- التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الادارية أو المماثلة في ذلك دون مبرر
- المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل .
- قبل ما يمس احترام المواطن وسمعته وكرامته وسمعة الادارة⁶⁴.

في حين نصت على أخطاء يرتكبها الموظف هذا ما تضمنه أحكام المادة 40 والتي

جاءت على أنه : إن قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الاجراءات

الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الادارة والمواطن⁶⁵

ب-03 القانون رقم 90/02 المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل و

تسويتها وممارسة حق الاضراب :

المادة 30 من القانون 133/88 المؤرخ في 40 يونيو 1988 ينظم العلاقة بين الادارة و المواطن ، الجريدة رسمية ، ع 37،صادرة
64 يونيو 1988،ص 10-16.

المادة 40 من القانون 133/88 المؤرخ في يونيو 1988 ينظم العلاقة بين الادارة و المواطن ، الجريدة رسمية ،ع 37 الصادرة في 6
65 يونيو 1988،ص 10-16 .

حيث حدد هذا القانون الأخطاء المهنية ضمن العديد من المواد التالية :

- **المادة 26:** يشكل التوقيف الجماعي عن العمل الناتج عن النزاع الجماعي عن

العمل بمفهوم المادة الثانية أعلاه والذي يحدث خرقاً لأحكام هذا القانون ، خطأً

مهني جسيماً يرتكبه العمال الذين يشاركون فيه ويتحمل المسؤولية الأشخاص

الذين ساهموا فيه بنشاطهم المباشر⁶⁶

المادة 36: تشكل عرقلة حرية العمل كما يشكل رفض الامتثال لتنفيذ امر قضائي بإخلاء

المحلات المهنية خطأً مهنيًا جسيماً ،دون المساس بالعقوبات الجزائية⁶⁷

المادة 40: يعد رفض العامل المهني رفض القيام بالقدر الأدنى من الخدمة المفروضة عليه

خطأً مهنيًا جسيماً⁶⁸

المادة 42: يعد عدم الامتثال لأمر التسخير خطأً جسيماً دون المساس بالعقوبات المنصوص

عليها في القانون الجزائري⁶⁹

- خلافاً للنصوص المتعلقة بالعقوبات الجنائية والتي تصاغ في حدود ضيقة

وواضحة فإن المشرع في مجال التأديب ، حيث جاءت الأفعال المجرمة معظمها

عاماً وغامضاً ، وهذا ما ورد في المادة 160 من الأمر رقم 03/06 عند تحديد

مفهوم الخطأ المهني على أنه : " كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس

المادة 26 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق
الإضراب، جريدة رسمية ، العدد 6 الصادرة في 07 فبراير 1990 ، ص 233 .

المادة 36 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق
الإضراب، الجريدة الرسمية ، العدد 06 الصادر في 7 فبراير 1990، ص 234 .

⁶⁸ المادة 40 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 ، نفس المرجع .

⁶⁹ المادة 42 من قانون رقم 02/90 المؤرخ في 06 فبراير 1990 ، نفس المرجع .

بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه " ، مما ترك ضرورة تدخل الادارة من أجل تضييق وتوضيح هذا النص .

كما أن صياغة النصوص المتعلقة بتحديد الأخطاء المهنية ولاسيما المادتين 178 و 179 من الأمر السالف الذكر والتي تضمنت : " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل اخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح " فكيف يمكن إعطاء مقياس للانضباط وهو مصطلح واسع .

ايضا ما نصت عليه المادة 179 في فقرتها الثانية من الأمر 03/06 على أنه " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الاخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليها في المادتين 180 و 181"

فهذه الواجبات تعتبر عامة فهل يمكن لرجل الادارة أن يلم بجميع الواجبات ، لذا كان اعمال السلطة التقديرية في المجال التأديبي واسعة من طرف السلطة التأديبية لتحديد الأخطاء المهنية وبالتالي اصدار قرارها التي فرضته مقتضيات النشاط الاداري ، وأن تقيد يترتب عنه كبت الإدارة في ظل التغير والتطور التي تواجه الادارة ، مما يستلزم ذلك أن تمنح الادارة سلطة تقدير القرار الكافي لمواجهة التحولات وكذا لما تملكه السلطة التقديرية من ضوابط في تقدير ما الأخطاء هذا وأن عدم النص على تجريم المشرع بفعل معين بنص صريح ، ليس معناه ان اثباته لا يشكل خطأ مهنيا ، ذلك أن النص على الأخطاء المهنية سواء ضمن القانون الوظيفي أو غيره من القوانين والتنظيمات العامة كان على سبيل المثال لا الحصر

ما يعني الاعتراف للإدارة بحق المسائلة تأديبيا على اي فعل غير واردة لهذه التشريعات حسب تقديرها .

الفرع الرابع : تقدير الأخطاء الوظيفية

يترتب على عدم تحديد الأخطاء المهنية تحديدا حصريا منع السلطة التأديبية امكانية تجريم ما يصدر عن موظفيها من تصرفات إعمالا لسلطتها التقديرية فكرة السلطة كجوهر النظام التأديبي ليست مجرد أساس تتحدد بمقتضاه سلطة التأديب وإنما ما يعني الاعتراف للإدارة بحق المساءلة تأديبيا وما اذا كان تصرف الموظف ينطوي تحت مجال الخطأ التأديبي ، ليتم اخضاع الموظف للمعيار موضوعي بمجرد أن يقوم على اساس سلوك الشخص المعتاد ولا يشترط أن يكون هذا الخطأ جسيما ولو تعلق الأمر بأعمال فنية قد استقر القضاء في مصر في تكييف الوقائع بما يجعلها من الذنوب الادارية المستحقة للعقاب إما مرجعه إلى تقدير جهة الادارة وحجم الضباط هذا التكيف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب المهني⁷⁰

إن من المبادئ العامة في الظروف والملايسات التأديبية تقدير خطورة ما ثبت عن العامل من مخالفات أو جرائم تأديبية في الظروف والملايسات الموضوعية التي حددت فيها سواء تلك المتصلة بذات المتهم ودوافعه فيما فعل أو غيره من العاملين الذين اسهموا في حدوث الخطأ التأديبي ومدى الخلل الذي سببه في ادارة المرافق العامة يكون قد ساعد على وقوع الأفعال المؤتمة وتنجم اثارها الضارة بالصالح العام⁷¹.

⁷⁰ سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص 341.

⁷¹ محمد فواد عبد الباسط ، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية 2005 ، ص 66.

إلا أن المشرع حدد شروط تقدير الأخطاء المهنية والتي نصت عليه صراحة التعليمية

رقم 07 الخاصة بالاجراءات التأديبية دون تمييز الخطأ الجسيم والخطأ غير الجسيم ،

فالإدارة إذن ليست حرة في تقدير أهمية الخطأ وإنما هي مقيدة بعدة عوامل :

1-ظروف ارتكاب الخطأ .

2-درجة خطورة الخطأ والضرر الناجم عنه .

3-سلوك الموظف ⁷².

الفرع الخامس : أركان الخطأ التأديبي

يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للجريمة التأديبية يمكن حصرها في

الموظف الذي ارتكب الخطأ الايجابي أو السلبي الذي صدر عن الموظف ونية الموظف

عند صدور العمل .

1-الركن المادي :

يتمثل في الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي جاء يخالف واجباته ، غير أن كل فعل

يرتكبه الفعل للموظف لا يعد ذنبا إداريا .

كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كافية حتى ولو كان عدم تنفيذ

المخالفة يرجع الى ارادة الموظف أو الى أسباب خارجة عن ارادته ⁷³

⁷²كمال حموي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، الجزائر ، سنة 2003 ، ص40.
⁷³سليم حديدي ، سلطة التأديب الموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية.

هذا ما ذهبت اليه المحكمة العليا الجزائرية : " حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن

الادارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار

التأديبي 74

2-الركن المعنوي :

هي الارادة الأئمة أو غير المشروعة للموظف في اقرار الفعل المكون للركن المادي

للجريمة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف فإذا انعدمت ارادة الموظف

أثناء ارتكاب بسبب قوة قاهرة ، وعليه لا يترتب على ذلك ولا تقوم المسؤولية التأديبية في

حالات عدم توفر الإدارة .

يجب الاشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصر الإدارة والدوافع التي تؤدي

إلى ارتكاب الجريمة التأديبية ، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحساب عند تقديرها

للخطأ ، نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقرار السبب الإداري وهذا ما يمنح للموظف

ضمانة أكثر فاعلية 75.

3-الركن الشرعي :

ويتمثل في النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك لمبدأ الجنائي لا

جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني ، فهذا لا ينطبق كثيرا في المجال التأديبي وذلك لعدم

وجود حصر كامل المخالفات التأديبية بل أن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية وتوقيع

74 ماجد راغب العلو ، القانون الاداري ، دار الجامعة الاسكندرية .

75 نواف كنعان ، القانون الداري،للكتاب الثاني،دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن 2005، ص 285.

الجزاء إذا ما ثبت ضده فعل ايجابي أو سلبي ، يشكل اخلال بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل⁷⁶.

الفرع السادس: شروط التحقق من وقوع الخطأ التأديبي

تتعدد وتتنوع الأخطاء التأديبية التي يمكن أن تقع من الموظف حسب تنوع نشاط المؤسسة ، فالتحديد المسبق للأخطاء لا يكون ممكناً إلا في النظام الداخلي حيث يقوم في جانبه بتحديد الأخطاء التأديبية الخاصة بتلك المؤسسة.

1- وقوع الخطأ في مكان العمل :

يجب أن يقع الخطأ في مكان العمل ، كما يمكن أن يقع خارج مكان العمل شريطة أن يكون متعلقاً بالفعل نفسه ، مثل كأن يفشي العامل أسرار العمل لصديقه خارج المؤسسة مما يؤدي إلى وضعية سلبية بالنسبة لنظام المؤسسة بصفة عامة ، او يعرض مصالحها التجارية أو التكنولوجية للخطر أو المناقشة غير المشروعة ، أما الأخطاء التي تقع خارج المؤسسة ولا تتصل بالعمل فلا يجوز المستخدم أن يوقع جزاء على العامل المرتكب لتلك الأفعال .

2- أن يكون الخطأ منصوص عليه في القانون أو التنظيم .

يجب أن يكون الخطأ قد نص عليه القانون أو التنظيم الداخلي للمؤسسة أي أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية عن فعل لم يرد في النظام الداخلي في جانبه التأديبي يترتب أن الأفعال التي أغفل النظام الداخلي ذكرها فإن الموظف لا يسأل عنها.

⁷⁶ سليم حديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة القاهرة ، سنة 2011، ص 72 .

3- أن يكون الخطأ التأديبي صادرا عن الموظف فعلا :

سواء ايجابي أو سلبي كالامتناع عن القيام بعمل يدخل في نطاق الواجب القيام به .

كما يمكن أن يكون الخطأ التأديبي ناتج عن قصد أو عن اهمال يمس بالنظام المعمول به في المؤسسة أو من شأنه أن يمس بالموظفين ، وتجدر الاشارة إلا أن الخطأ التأديبي يختلف عن الخطأ العقدي لأنه لا يشترط في الأول أن يترتب عن ضرر بالمستخدم .

كما أنه ليس بالضرورة أن يكون الموظف الذي ارتكب خطأ تأديبيا قد أخل بالالتزامات العقدية ، إذ يمكن أن يتوفر الخطأ التأديبي دون وجود الخطأ العقدي مثال يمكن أن يكون اعتداء الموظف في غياب الموظف عن منصب عمله لمدة طويلة وهذا الغياب أدى إلى ضرر فادح للمؤسسة المستخدمة رغم الإعدارات المتعددة المرسلة للموظف المعني⁷⁷

الفرع السابع : اثبات المسؤولية التأديبية لاصدار القرار التأديبي :

لقد لقيت المسؤولية التأديبية الموظف العام عناية فائقة في مختلف التشريعات الوظيفية بسبب أهمية تحديد أثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن السير الحسن للمرافق العامة .

إن مناط مسؤولية الموظف الاخلال بالواجبات الوظيفية وهذه المسؤولية تختلف بين التأديبية ومدنية أو جنائية على اعتبار أن الخطأ الذي يقترفه الموظف قد يشكل اعتداء على مصلحة المرفق وحسن سير العمل فيه ، والذي يتحقق بإخلال الموظف بواجب من واجبات

⁷⁷ طريب سعيد ، السلطة التأديبية للمستخدم في ظل قانون علاقات العمل ، ص 27-28.

وظيفته ، ألا قد تثار اشكالية في مقدار الخطأ المستوجب للمسؤولية التأديبية⁷⁸ وتقديرها ما إذا كان تصرف الموظف ينطوي اقرار المسؤولية التأديبية إلا أن يمكن للإدارة أن تعفي الموظف من هذه المسؤولية متى توفرت شروط لانتقائها .

أولاً : تعريف المسؤولية التأديبية

المسؤولية التأديبية هي التي تحرك في مواجهة الموظف العام بسبب ما ارتكبه من أخطاء تنطوي على مدى الاخلال بحسن سير العمل الوظيفي وانتظامه⁷⁹. فهي بذلك مسؤولية القانونية القائمة عن اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية كما عرفها الدكتور أحمد رزق المسؤولية التأديبية هي مسؤولية شخصية ويلزم لتوافرها وقوع فعل ايجابي أو سلبي محدد تقوم عليه المخالفة التأديبية⁸⁰.

ثانياً :

إن الخطأ الذي يقترفه الموظف يمكن أن يؤدي فضلا عن المسؤولية المدنية إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية .

1- المسؤولية الجنائية للموظف :

الموظف شخ عادي يخضع للقواعد المقررة في القانون الجنائي وإذا ما توفرت أركان الجريمة الجنائية في الفعل الذي اقترفه قامت عليه المسؤولية الجنائية وتظهر غالبا في جرائم

⁷⁸اسلام احسان ، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين بالدولة ، المعهد القومي للاتصالات ، مصر ، ص 04.
مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
⁷⁹2006،ص 307.

⁸⁰مصطفى محمود ، أحمد عفيف ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، عالم الكتب ، القاهرة 1976 ، ص 29.

الاختلاس والتزوير والسرقة نتيجة ذلك يستحق الموظف عقاباً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي⁸¹ ولعل التفرقة بين المسؤولية التأديبية والجنائية لكون أن الأولى تجد أساسها نتيجة لإخلال الموظف بواجباته الوظيفية أما الخطأ في المجال الجنائي يتمثل في مخالفة نص صريح في القانون وهو واجب احترام الأفراد للقانون والقواعد المكحلة له .

2-المسؤولية المدنية للموظف:

إذا ما ارتكب خطأً تأديبياً وترتب عليه ضرر بالنسبة إلى الإدارة فإنه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقاً للقواعد المسؤولية المدنية⁸²، ويخضع الموظف العام للمسؤولية المدنية بالتعويض كما يترتب على أفعاله الخاطئة من ضرر للإدارة أو الغير تطبيقاً لمبدأ المقرر الإلزام كل من تسبب بخطئه من إضرار في الحاق ضرر بفعل اتساع دائرة العلاقات التي تدخل فيها الموظف طرفاً مع الغير المتعاملين⁸³.

ثالثاً : حالات انتفاء المسؤولية التأديبية:

الأصل أن يواجه الموظف مسؤوليته التأديبية عند تحقيق مقتضياتها وفقاً للنظام القانوني القائم ، ولكن ثمة أحوالاً يمتنع فيها القيام المسؤولية بالرغم من ارتكاب أفعال موجبة المسؤولية⁸⁴.

وعليه يمكن أن تنتفي المسؤولية الموظف التأديبية بما يلي :

⁸¹سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري الكتاب الثالث، دار الفكر، العربي 1996، ص 28.
⁸²مصطفى محمود ، أحمد عفيف ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، عالم الكتب ، القاهرة ، ص 23.
⁸³أحمد رزق رياض ، الجريمة العقوبة التأديبية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الولاة ، الإسكندرية سنة 2010، ص 82.
⁸⁴عبد الحفيظ علي الشيمي ، مواقع المسؤولية للموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص 152، 151.

1- حالات الضرورة :

تخفي حالة الضرورة كمانع من المسؤولية باهتمام تشريعي والتي تعني حلول خطر لا يمكن دفعه إلا بارتكاب الفعل المحظور .

2- حالة الاكراه والقوة القاهرة أو الحالات الطارئة :

تجد من العوامل التي تؤثر في اختيار وحرية الشخص وجوده تحت اكراه أو حادث قوة القاهرة أو حادث طارئ فإذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة تأديبية تحت أي من الظروف فإن حرية الاختيار تكون معدومة والعدالة تقتضي انعدام المسؤولية عن المخالفة⁸⁵.

3- امتناع المسؤولية بسبب تطبيق نص لائحي غير مشروع :

إذا توفرت شروط معينة ، وتكون في هذه الحالة الموظف بتطبيق أو تنفيذه نص لائحي وهذا النص غير مشروع وترتب عليه مخالفة تأديبية ، فالمبدأ العام وهو المسؤولية إلا أنه تقيد لمبدأ المشروعية أقرت استثناء محدد بضوابط حتى تنتفي المسؤولية :

1- أن يكون الموظف العام حسن النية⁸⁶.

يقوم التنظيم الإداري على توزيع الاختصاصات داخل الهيئات الإدارية في الدولة

والتي لا تتحقق إلا بوجود قواعد قانونية توزع السلطات وجدت لتنظم العمل

المطلب الثاني :مضمون القرار التأديبي (العقوبة التأديبية)

⁸⁵فهد عبد الكريم أبو الفيثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن 2005 ، 152.
⁸⁶عبد الحفيظ علي الشيمي ، موانع المسؤولية للموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص 150.

إذا ما ثبت الخطأ التأديبي للموظف العام يقع على عاتق السلطة التأديبية

تكييف الخطأ مباشرة عملية اختيار العقوبة المناسبة هذا طبعاً لتهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية والمهام المطلوبة به وعدم قيامه بأفعال وتصرفات تمس بكرامة الوظيفة والاخلال بها .

فلاحظ أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطاً بالواجبات المسندة إلى الموظف العام في مقابل تشكل أحد المهام الملقاة على عاتق الإدارة المنبثق دورها في تنفيذ القانون لحماية متطلباتها ومصالحها وسير العمل ، بالإضافة إلى أنها الوسيلة التي تواجه بها الإدارة مرتكبي الأخطاء المهنية بهدف المحافظة على السير الحسن للمرفق العام .

لقد انفقت أغلب التشريعات في مجال الوظيفة العامة ضرورة وضع سلم العقوبات التأديبية تفادياً للتعسف الإدارة المحتمل كاعتبار العقوبة من أخطر عناصر التأديب لما له أثر سلبي على المركز القانوني للموظف.

إن مضمون القرار التأديبي الصادر عن الرئيس الإداري يكون بإحدى

العقوبات التي تضمنتها القوانين واللوائح ومحدد على سبيل الحصر، وعليه فمن الضروري التطرق إلى تعريف العقوبات التأديبية وأهدافها التي وضعت من أجلها وتحديد العقوبات لا بد على السلطة المختصة بإصدارها ضمن القرار بإضافة إلى أن الموظف قد يرتكب أخطاء أخرى ليس لها علاقة بالوظيفة التي يترتب عليها عقوبات تبعية.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

لم ترد في جل التشريعات الوظيفية تعريفا العقوبة التأديبية اذا استفاد الفقه في ذلك

يمكن ايجاز بعض التعريفات للعقوبة التأديبية كما يلي :

يعرف الأستاذ François Delpéré العقوبة التأديبية بصفة عامة بأنه الاستخدام الفعال

والمنظم لعنصر الاجبار بواسطة السلطة العامة .

ان هذا التعريف يجعل من العقوبة التأديبية نتيجة مترتبة على أعمال السلطة

واستخدامها لمعالجة أي اخلال أو انتهاك القواعد بأنها ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة

المختصة على الموظف نتيجة اخلاله بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قاعدة بذلك

حماية النظام الوظيفي بوجه عام⁸⁷.

-أما الدكتور جودت المليط ، فقد عرفها على انها : جزاء يوقع على الموظف الذي يثبت

مسؤوليته عن جريمة تأديبية⁸⁸.

- أما الأستاذ محمد ماجد ياقوت قد تطرق للعقوبة التأديبية بأنها : بصفة عامة وهو جزاء

ذو نوعية خاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع ، فيؤدي الى

⁸⁷ مصطفى أحمد محمود عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، عالم الكتب ، القاهرة 1976 ، ص 36.

أماني زينب بدر فراح، النظام القانوني للتأديب الموظف العام في بعض الدول الغربية والأوروبية ، دار الفكر والقانون للنش والتوزيع
⁸⁸،منصورة2010،ص 372 .

حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي تتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية وهي المزايا الثابتة له بناء على صفة الموظف العام⁸⁹.

في حين تطرق الفقه الإداري الجزائري على رأسها الأستاذ عمار عوابدي فعرف العقوبة التأديبية على أنها هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طيقا للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والاجرائية المقررة⁹⁰.

رغم اختلاف في تعريف العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي إلا أنها لا تخرج عن العناصر الأساسية والتمثلة في :

- 1- وصف العقوبة على أنها جزاء تأديبي يميزها عن العقوبة الجنائية .
- 2- يجب أن يكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصدر الجزاء التأديبي التي تضمنها القانون على بيل الحصر ، بما لا يجوز للرئيس الإداري أن يتخطاها ويضفي عليها وصف الجزاء التأديبي .
- 3- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها .
- 4- الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام .
- 5- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية .
- 6- هدف العقوبة الأساسي المتضمن حسن سير المرفق العام .

. أماني زينب بدر فراح، النظام القانوني للتأديب الموظف العام في بعض الدول الغربية والأوروبية ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، منصوره 2010، ص 386.
⁸⁹، منصوره 2010، ص 386.
⁹⁰ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر سنة 1984، ص 336.

على ضوء العناصر السالفة الذكر فإنه يمكن تعريف العقوبة التأديبية على أنها : "الجزاء التأديبية المحددة قانونا على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام ثبوت بواجبات وظيفية عملا على حسن وانتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة"⁹¹ لتمييز العقوبة التأديبية بخصائص جد هامة يمكن اجازتها فيما يلي :

- العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر .
- مرونة العقوبة التأديبية تعطي للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاء الذي تراه يتناسب مع الأوضاع إلا أن هذا لا يمنع تقيدها بقواعد وإجراءات محددة .
- أن العقوبة الوظيفية تمس المزايا المادية والمعنوية للموظف دون المساس بحياته وممتلكاته .

الفرع الثاني : أهداف العقوبة التأديبية :

منعا للتهاون في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوطة به، عدم قيامه بأفعال وتصرفات تمس كرامة الوظيفة والاخلال بها وتعدية حدود الواجبات الوظيفية، ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيع عقوبات تأديبية في حدود يستوجب منطق ومصلحة المرافق اتخاذها ،فالعقوبة التأديبية وجدت من أجل ضمان سير المرفق العام ووسيلة لتمكنه في أداء رسالة والتي قد تظهر عيوب في البناء الإداري تمهيدا لإصلاحه من ارتكاب المخالفات

⁹¹أمانى زينب بدر فراج، النظام القانوني للتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ،
91المنصورة 2010، ص 373 .

مستقبلا ، وإصلاح الموظف من خلال تقويمه بواقعة الأخطاء التي ارتكبها حتى يتفادها
مستقبلا ، وعليه فالهدف الرئيسي لها هو الوقاية⁹².

الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية

توجد مجموعة من العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقعها السلطة التأديبية المختصة
على مرتكبي المخالفات التأديبية والتي لها أثر عن المركز والمستقبل الوظيفي للموظف
المنسوب اليه المخالفات التأديبية⁹³.

لقد اعتمدت في تصنيف التأديبية على وجود سلم يحتوي على عقوبات مختلفة تتفاوت
في درجة خطورتها تبعا للمخالفات التأديبية المقترفة وتندرج في سلم تصاعدي في بدايته أقل
العقوبات كعقوبة الإنذار واللوم والتوبيخ و في نهاية أشدها جسامه والمتمثلة في العقوبات
المؤبدة لقطع رابط التوظيف بصفة نهائية كالإحالة إلى المعاش والعزل⁹⁴
لقد وجدت اختلاف في تقسيمات العقوبات التأديبية ، ونلاحظ أن جل التشريعات اعتمدت
على معيار واحد في تصنيفها وهي النظر لمدى مساسه بالمزايا الوظيفية .

⁹²كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، الجزائر سنة 2003، ص 88.

⁹³ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984 ، ص 337.

⁹⁴ سليم حديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة سنة 2011، ص 30.

لقد أخص المشرع السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتحويل دواليب باتخاذ الإجراءات

التأديبية ، اذا ما نصت المادة 162 من الامر 03/06 على أنه " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين .

مما يدل على أن سلطة التأديب في نظام الوظيفة العمومي الجزائري هي من اختصاص

السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، ونفس المنهج الذي اتبعته تشريعات الوظيفة المتعلقة

بشأن تنظيم المسار الوظيفي ، فقد جاء حسب الأمر رقم 133/66 في مادته 54 على

السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين ، في حين المرسوم رقم

59/85 ضمن مادته 123 على ان : " تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة

المخولة ان اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية " .

وحسب المادة 165 من الأمر 03/06 على أنه " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات

تعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية....." ⁹⁵، وبالرجوع الى المرسوم التنفيذي 99/90

المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين

وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري فإن سلطة التعيين

، السلطة الإدارية الرئاسية ⁹⁶ والتي تمارس حق التأديب هي :

- الرئيس المباشر (مسؤول المصلحة) الموظف العام المخطئ تأديبيا .

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

⁹⁵المادة 165 من الامر رقم 03/06 السالف الذكر ،ص 15.

المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعوان الادارة المركزية ⁹⁶والولايات والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الاداري، الجريدة الرسمية ، العدد 13، الصادر في 28 مارس 1990،ص 444..

- رئيس المجلس الشعبي فيما يخص مستخدمي البلدية .

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية .

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية .

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية من

الدرجة الأولى من الأمر رقم 133/66 والمرسوم رقم 59/85 شريطة تبني قرارها التأديبي

فقد جاء في نص أحكام المادة 56 من الأمر 133/66 " تتخذ عقوبات الدرجة الأولى

بموجب قرار محال دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ..."

وجاء حسب المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 59/8 على أنه " تقرر السلطة التي

لها صلاحية التعيينعقوبات الدرجة بمقرر سبب دون استشارة لجنة الموظفين

مقدما....."

في حين ذهب الأمر رقم 03/06 بان اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية

بقرار مبرر بعدم حصولها على توضيحات كتابية من المعني .

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة

الأولى في كل من الأمر رقم 133/66 تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب للأخطاء

المهنية فقد تم حصرها منذ اعتماد النظام التأديبي ولقد اتبع المشرع نهج بقية التشريعات

الدول الأخرى في تحديدها على سبيل الحصر وان اختلفت بخصوص التصنيف.

فلاحظ أن المرسوم رقم 59/85 العقوبات التي يمكن ان يعاقب بها الموظفين ضمن المواد من 74 الى 76 حيث تضمنت المادة 74 جميع العقوبات التأديبية التي يخضع لها الموظف في أحكام هذا القانون كيفما كانت رتبته ودون المساس بالعقوبات الجنائية ، في حين رتببت المادة 75 لكل خطأ مهني احدى العقوبات التأديبية ضمن الحدود⁹⁷.

- أما الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والتي نصت المادة 163 من التي تصنف لعقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات:

- 1-الدرجة الأولى : التنبيه ، الإنذار الكتابي ، التوبيخ .
- 2-التوقيف عن العمل من يوم (01) الى (03) أيام - الشطب من قائمة التأهيل .
- 3-التوقيف عن العمل من أربعة (04) الى (08) ثمانية أيام - التنزيل من درجة الى درجتين - النقل الاجباري .
- 4-الدرجة الرابعة : التنزيل الى الرتبة السفلى مباشرة ، التسريح⁹⁸.

كما أن العديد من الأخطاء يمكن أن تنص عليها القوانين الأساسية الخاصة لخصوصيات بعض الاسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه⁹⁹ .

⁹⁷المادة 124 من المرسوم 9/85 السالف الذكر ،ص 89.

⁹⁸ لقد نصت المادة 55 من الامر 133/66 على العقوبات التأديبية الى درجتين حيث جاء فيها "العقوبات من الدرجة الاولى .

⁹⁹ المادة 164 من الامر 03/06 السالف الذكر ،ص 15.

أما المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن ،فقد تضمنت العقوبات التأديبية تصل الى العزل مع حرمان من حق المعاش¹⁰⁰ .
بناء على ما سبق فان المشرع الجزائري قد تبني التقسيم الثلاثي للعقوبات التأديبية على
غرار المشرع الفرنسي و المصري التي اعتمدت على التقسيمات التالية :

1-العقوبات الأدبية : وهي اقل العقوبات جسامة لأنها تشكل تحذيرا وقائيا تمارس في
مواجهة وظيفتها وتندرج تحت هذه التسمية كل من التنبيه والانذار واللوم والتوبيخ .
2-العقوبات المالية : هي العقوبات التي تمس الجانب المادي للموظف وبالدرجة الأول
هو شبه الوظيفي وما يلحقه من قطع وخصم مبالغ نقدية يتقاضاها بصفة دورية والتي
تتخذ عدة صور وهي : الخصم من المرتب ، تأجيل العلاوات ، خفض المرتب ،
الحرمان من الترقية ، التنزيل في الدرجة .

3-العقوبات المهنية لرابطة التوظيف : تعتبر أشد العقوبات التأديبية جسامة التي يترتب
عليها انهاء الرابطة الوظيفية اما لفترة مؤقتة أو بصورة دائمة والتي تتمثل في الفصل
أو العزل¹⁰¹ .

فعقوبة الوقف عن العمل مؤداه حرمان الموظف من القيام بمهام وظيفية المنوطة به لفترة
الوقف المنصوص عليها قانونا :

المادة 314 من المرسوم 88/131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الادارة و المواطن ، الجريدة الرسمية
¹⁰⁰،العدد27 الصادر في 06 يوليو 1988 ،ص 10-17 .
¹⁰¹سليم حديدي ، سلطة التأديب للموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة سنة 2011، ص 82.

رغم الاختلاف في مدة الوقف الا ان المشرع الجزائري اقل شدة من نظيره الفرنسي
والمصري وقيد المدة ما بين يوم إلى ثلاثة أيام ومن أربعة أيام الى ثمانية أيام حسب
جسامة الخطأ المرتكب حسب احكام نص المادة 163 من الامر 03/06 في الفقرتين
(02) و (03) كما يلي :

- الدرجة الثانية : التوقيف عن العمل من يوم الى ثلاثة أيام

- الدرجة الثالثة : التوقيف عن العمل من أربعة الى ثمانية أيام

إضافة الى عقوبة العزل او (التشريح) وهذه العقوبة وضعت لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي
تثبت على عدم صلاحية وقدرة الموظف على القيام بالأعباء الوظيفية واستنفاد جميع
الوسائل والسبل الهادفة الى إصلاحه .

- تجدر الإشارة الى انه الحكم الجنائي قد يرتب عقوبة العزل كعقوبة تبعية أو تكميلية
يكون قد وصل الى أقصى ما يمكن الحكم به تأديبيا¹⁰²

نلاحظ أن المشرع لم يتعرض للإحالة على المعاش ضمن العقوبات في ظل الأمر 03/06
مقارنة أنها كانت موجودة في ظل القوانين الأساسية للوظيفة العامة السابقة له

الفرع الرابع : الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية

تعتبر العقوبة التأديبية وسيلة من الوسائل الإدارية التي تستخدمها السلطة المختصة
بناء على العلاقة التنظيمية التي يخضع لها الموظف والتي تمنحها صلاحية لردع مرتكبي

ربيعة بوقريط ، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الادارية بالجزائر ، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ، العدد 06 جامعة
حسبية بن بوعلي ، الشلف 2011 ، ص 88.

المخالفات التأديبية ، فإنها تتميز بصفة الوظيفية أو المهنية بمعنى أنها لا تمس المخالف الا في مصالحه الوظيفية¹⁰³ هذا لارتباطه الوثيق بالمهام المسندة الى الموظف العام والواجبات الملقاة على كاهله حيث لا يعرف القانون التأديبي نفس العقوبات المستعملة في القانون الجنائي كالحبس والاعدام¹⁰⁴.

على الرغم من أنه يوجد تقارب بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية على اعتبار ان كلاهما تستعملان وسيلة واحدة الى تحقيق هدفهما في منع الموظف من العودة مرة أخرى الى ارتكاب المخالفات¹⁰⁵ بالإضافة إلى اتفاقهما في جوهر المسؤولية ما بين العقوبتين وهي الضرر الواقع اذا متوفرة اركان الجريمة التي تستوجب العقوبة إلا أن أوجه العقوبتين تظان مختلفتين فنجد من ناحية أساس المسؤولية فإن أساس المسؤولية الجنائية اخلاص بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص أما المسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي أي اخلاص بواجبات الوظيفية إيجابيا وسلبيا¹⁰⁶.

أما من ناحية العقوبة الجنائية محددة في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة والأمر خلافا لذلك بالنسبة للعقوبة التأديبية التي تستوجب العقوبة .

¹⁰³ محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف الاسكندرية 2002، ص79 .
¹⁰⁴ كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، الجزائر سنة 2003، ص 87 .
¹⁰⁵ بلال أمين زين الدين ، التأديب الإداري ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية سنة 2010، ص 388 .
عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية 2008، ص 78¹⁰⁶.

إلا أن أوجه العقوبتين تظان مختلفتين فنجد من ناحية أساس المسؤولية فإن أساس المسؤولية الجنائية اخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص أما المسؤولية فأساسها الخطأ الوظيفي أي اخلال بواجبات الوظيفية إيجابيا وسلبا¹⁰⁷.

أما من ناحية العقوبة الجنائية محددة في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة والأمر خلاف لذلك بالنسبة للعقوبة التأديبية لا تعرف هذه الحدود¹⁰⁸.

إضافة الى ان العقوبة التأديبية نجد مضمونها الحرمان من المزايا الوظيفية خلافا للعقوبة الجنائية التي تكون مضمونها غرامة مالية أو سالبة للحرية¹⁰⁹ أما من ناحية الشكل التي تصدر فيه العقوبة فإن العقوبة الجنائية تصدر من خلال حكم قضائي أما العقوبة التأديبية فنقرر السلطة الإدارية المختصة عن طريق قرار اداري باستثناء بعض التشريعات التي تخضع الى المحاكم التأديبية .

إلا أن قد تصدر بعض العقوبات من طرف السلطة الإدارية بهدف اتخاذ اجراءات التنظيم الداخلي مما تراه ضروريا لمصلحة المرفق العام ول أصاب الموظف أذى من هذه الإجراءات اصطلح على هذا النوع من العقوبات بالتدبير ،وهي العقوبات التي تتخذ من قبل الإدارة التي يكون القصد منها فعلا معاقبة أحد موظفيها في وضعية النظام لكنها تستخدم

¹⁰⁷ سليم حديدي ، سلطة التأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ،القااهرة سنة 2011،ص 65.
عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية ، الطبعة الأولى دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2008،ص 54¹⁰⁸.

¹⁰⁹ محمد ماجد باقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية .

فيها إجراءات غير منصوص عليها او تستخدم نصوصا وسلطات تتمتع بها بشكل مخالف
الغاية التي وضعت من أجلها تسمى من قبل الفقه والاجتهاد بالعقوبة المقدمة¹¹⁰ .

وتنقسم التدابير الى صنفين رئيسيين هما :

1- التدابير المؤثرة على الوضع المالي للموظف العام والمتمثلة فيما يلي :

• اقتطاع جزء من المرتب في حالة التغيب غير مسموح:

هو جزا مالي من شأنه انقاص مقدار ما يتقاضاه الموظف من اجر ، اذ يحق للإدارة ان
تعاقب أي موظف تغيب عن العمل بدون مبرر وذلك عن طريق الخصم له من المرتب بما
يتناسب مع مدة الغياب¹¹¹ .

• تعيين الموظف العام في منصب عمل معين لضرورة المصلحة :

تلجأ الإدارة عادة لنقل الموظف تلقائيا تحت ذريعة ضرورة المصلحة ان استخدام الإدارة
لهذه الوسيلة هي نيتها بالحاق الأذى بالموظف لها ، هذا مما يؤدي بالموظف العام مما قد
يؤدي بالموظف عدم التحاقه بالمنصب باعتباره قرار تعسفا يجعله في وضعية اهمال
المنصب مما يسمح للإدارة في هذه الحالة بعزله .

• التوقيف المؤقت :

¹¹⁰ جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري ، منشورات العلمي الحقوقية، لبنان ص12،123.

¹¹¹ المادة 02/207 من الامر 03/06 السالف الذكر ، ص 18.

يظهر الطابع العقابي لهذا الاجراء من خلال الاثار التي تخلفها مما لها أيضا انعكاس عن حياة الموظف الإدارية والاجتماعية ، فالوقف عن العمل هو منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفية جبرا ¹¹².

ولما له من أهمية هذا التدابير فقد أورد المشرع الجزائري من خلال التعلية رقم 08 المؤرخة سنة 1967 الخاصة بإجراءات توقيف الموظفين وحالات الواجبة للتوقيف والمتمثلة أساسا في الحالات التالية :

1- حالة ارتكاب الموظف العام المخالفة التأديبية .

2- حالة تعارض وجود الموظف العام في منصب العمل مع حسن سير عملية التحقيق.

3- حالة ارتكاب الموظف لجناية تتعارض مع احتفاظه بمنصب عمله ¹¹³

د-التخفيض في الرتبة :

التخفيض في الرتبة هو إعادة تعيين العامل في منصب عمل مصنف أسفل بحوله رتبة

أقل من رتبة السابقة ¹¹⁴ ان اللجوء لهذا الاجراء لا يجوز الا في الحدود التي رسمها القانون

• الإحالة على التقاعد :

¹¹² ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، الجامعة الاسكندرية 2008.

¹¹³ كمال الرحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة الجزائر سنة 2003، ص 110-119.

المادة 20 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات الفردية ، ¹¹⁴ الجريدة الرسمية ، العدد 37 الصادر 14 سبتمبر 1982 ، ص 1799.

في هذه الحالة تنتهي الإدارة الى حالة الموظف للتقاعد قبل بلوغ سن القانونية الا ان المشرع الجزائري قيد اللجوء الى هذا النوع من الاجراء في حالة ما اذا كان الموظف قد استوفى شروط الإحالة على التقاعد ووافقت اللجنة المتساوية الأعضاء على هذا القرار

02- التدابير الاستثنائية وتتمثل أساسا فيما يلي :

أ- ارجاء جزء من العطلة السنوية أو العطلة كلها .

تمديد فترة التريص .

نقل الموظف لصالح المرفق العام .

فصل الموظف لعدم الكفاءة المهنية .

لقد اعتمد الفقه على معيارين للتمييز بين التدابير الداخلية والعقوبة التأديبية و هو

معيار البحث عن نية الإدارة ومعيار الأخذ ببعض الاعتبار جسامة التدابير¹¹⁵ .

في حين ذهب الأستاذ Decorail بأن القضاء يعتمد في هذا لمجال الى جانب

المعيارين السابقين ذكرهما ، معيار اخر هو البحث عن الأسباب التي دفعت الى اتخاذها

القرار¹¹⁶

الا ان هذه التدابير قد تشكل خلطا بينها وبين العقوبة التأديبية ويمكن ابراز اهم العناصر

التي تؤدي الى التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاء التأديبي وهي ما يلي :

¹¹⁵ جهاد صفا ، ابحاث في القانون الاداري ، الطبعة الاولى منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان 2009، ص 125.

¹¹⁶ كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 120.

1- تخضع العقوبات التأديبية بصورة حصرية ، فالمبدأ المطبق في هذا المجال هو مبدأ

لا عقوبة بدون نص " في حين التدابير الإدارية غير مقيد" ¹¹⁷

2- كقاعدة عامة تخضع لقرارات التأديبية المتضمن العقوبة الى التسبب على عكس

التدابير الداخلية فإنها لا تخضع لهذه القاعدة .

3- لا تخضع التدابير الداخلية الى حق القضاء في اجراء رقابته عليه عكس العقوبات

التأديبية .

4- ان العقوبات التأديبية تفرض على الإدارة احترام حقوق الدفاع التي تشكل حق

الموظف العام في الاطلاع على الملف التأديبي والاستعانة بمحام في حين لا تخضع

التدابير الداخلية الى هذا النوع من الاجراءات .

ان ظهور ما يعرف بالعقوبات التأديبية المقدمة كستار تخفي وراءه الإدارة لتحقيق

أغراضها العقابية التي يجب التصدي لها عن طريق بحث وتحري الأسباب التي تدفع الإدارة

لسلوك طريق الجزاء المقنع في ذات الوقت الذي تتوافر فيه قائمة كبيرة وكافية من العقوبات

التأديبية ابتداء من عقوبة التنبيه الى غاية العزل لمواجهة أي اخلال من جانب الموظف

لتصبح حكرا عليها وكذا لمباشرة تلك المهمة دون غيرها ، على الرغم من اختلاف قوانين

الدول فيما يتعلق بالجهة المختصة بتوقيع العقوبات وهو اختلاف قد يكون جوهريا ، وقد

يقتصر على مجرد الجزئيات وبالتالي اختلاف الأنظمة التأديبية .

¹¹⁷ جهاد صفا ، ابحاث القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، منشورات الجلي الحقوقية لبنان ، ص 135.

هو نفس ما انتهجه المشرع الجزائري في اسناد الاختصاص التأديبي حسب سلم

العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف الى السلطة الرئاسية وحدها بمشاركة هيئات

أخرى أسندت لها مهام اصدار القرار التأديبي، ان ما اكثر ما يميز نظام التأديب

هو طابع السلطة والذي يعتبر توافر جوهر التأديب .

المبحث الثاني : السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية وضوابطها

يقوم التنظيم الإداري على توزيع الاختصاصات داخل الهيئات الإدارية في الدولة والتي

لا تتحقق الا بوجود قواعد قانونية توزع السلطات وجدت لتنظيم العمل الإداري وتقسيم المهام

فالسلطة هي القدرة القانونية التي يتمتع بها الفرد أو الهيئة تمنح صاحبها الحق في التوجيه

والإشراف ن ومتابعة لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتناول عن اختصاصاتها أو أن تفرض

فيه غيرها بغير نص قانوني صريح يجيز مثل هذا التنازل أو التعويض¹¹⁸.

فإن كان المشرع الجزائري واقتداء بغيره من المشرعين في المجال الوظيفي قد اعتبر سلطة

التأديب سلاح القوة الفعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من

جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية¹¹⁹.

إن منح القانون للإدارة مثل هذه السلطة الخطيرة والمتعلقة بأمور الموظفين لكي تقوم

بها للسير الأمثل للمرفق لعام، فإن من ناحية أخرى حرص على أن تكون ممارسة هذا الحق

¹¹⁸ يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، رسالة الدكتور كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، ص 298 .

¹¹⁹ سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1996، ص 111.

وفقا لضوابط، فالسلطة المختصة عند ممارسة صلاحية التأديب مقيدة بضوابط من شأنها حماية العامل من تعسفها .

المطلب الأول : السلطة المختصة باتخاذ القرار التأديبي

تلعب السلطة التأديبية الدور الأساسي في النظام التأديبي لكونها ترتبط دائما بالجهة المختصة بالتأديب والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ما بين الدول .

ويرجعون بعض أسبابه الى مصادر تاريخية وأخرى مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع الا ان للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثير على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة ، مما يؤدي الى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب¹²⁰.

فالسلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبتوا مسؤوليتهم عن جرائم التأديبية¹²¹ أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائيا وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانونا في حالة ثبوت ارتكاب اخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها¹²²

الفرع الأول : الأنظمة التأديبية

¹²⁰ عولى لي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن 2004 ، ص 13 .

¹²¹ نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن ، 2007 ، ص 37 .

¹²² محمد ماجد باقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف الاسكندرية 2002 ، ص 70 .

تختلف التشريعات الوظيفية فيما بينها في تحديد الجهة التي تختص بتأديب الموظفين ، بحيث يصعب القول بوجود تطابق كامل بين نظام تأديبي وآخر فبعض الأنظمة توكل مهمة التأديب الى جهة قضائية ومنها ما تعهد به السلطة لهيئتين وهو مزيج بين النظام المختلط وبين النظامين السابقين ويعرف بالنظام الشبه قضائي ، وعليه رغم اختلاف في القوانين التأديبية الا أنه لا تخرج عادة عن نظامين من الأنظمة الثلاث¹²³.

أولاً: النظام الإداري للتأديب

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقاً واسعاً من خلال المراحل الأولى من شأنه وتطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية ، إلا أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحاً مرادفاً للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية ، ومن أشهر الدول التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي ، الاتحاد السوفييتي ، المملكة المتحدة¹²⁴ .

ويعرف الإداري بأنه ذلك النظام الذي يعهد الى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين ، فالسلطة الرئاسية في هذا النظام وحدها الحق في تقرير المصير مدى جسامه خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية¹²⁵.

مما أضفى على طبيعة هذا النظام طابع السلطة الرئاسية ويتمتع الموظف في ظل هذا النظام بتوفر للموظف ضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب بحيث اشترط اعلام

¹²³ علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن ، 2004، ص 13.
¹²⁴ رشيد عبد الهادي ، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والسرية ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب البحوث ، القاهرة 2008، ص 93.
¹²⁵ عمار عوادي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984 ، ص 355.

الموظف، بما ينسب اليه والتي تمكنه من الرد وحق من التظلم والطعن في قرار الجزاء الى السلطة الرئاسية الأعلى ومنح ضمانات قضائية والتي تمارس الا اذا كان المشرع قد ورد على السلطة التأديب في ممارستها الاختصاصات قيود معينة وفي هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق اللجوء الى القاضي المختص¹²⁶.

لقد اخذ على هذا النظام لكون أنه يمكن للرئيس الإداري من التعسف والاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها ، وكذا تخاذل بعض الرؤساء على اتخاذ الإجراءات التأديبية يؤدي الى ضعف السلطة الرئاسية¹²⁷.

إلا أنه ارتكز في الرد على الانتقادات الموجهة اليه ، بأن مباشرة السلطة التأديبية تخضع للرقابة القضائية ، إضافة الى النظام الرئاسي له مميزات خاصة لكون الرئيس الإداري في تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ مما يعطي حركية في الإدارة ، أما فيما يخص تعسف الرئيس الإداري في حق التأديب شأنه شأن التشجيع وتغيير من الأمور الضرورية للتسيير¹²⁸ .

ثانيا : النظام القضائي

إن النظام التأديبي الذي يتميز بسمة خاصة وهي الاقتراب بالدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية ، الأمر الذي يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الإدارية والرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها ، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة حيث هذه الأخيرة تنظر في

¹²⁶سليم حديدي ، مرجع سابق ، ص 136،135،134.

¹²⁷شعير بوشعير ، مرجع نفسه ، ص 112.

¹²⁸سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث للفكر العربي القاهرة ، 1953 ، ص 436 .

الدعوى ، لتختص بدرجة معينة مناشدة العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة وبعد

قرار هذه الهيئات ملزما السلطات الإدارية الرئاسية¹²⁹

قد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازن النيابة

العامة فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة

قضائية¹³⁰.

ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة والأساسية في حماية حقوق ومصالح

الموظفين ، أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب

بالاستقلالية والبعد عن تأثير الإدارة الرئاسية¹³¹ لما يوفره أيضا من حماية وضمانة من

تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي إذ أنها في ظلها تنفرح لمهمة تسيير هذا

الدور الذي كثيرا ما يتحدث عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب¹³².

وجهت انتقادات لادعة لهذا الاتجاه ،معتمدين على أن القاضي يكون دائما بعيدا عن

الإدارة مما يجعل تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ من الصعوبة بمكان

باعتبار لا يعرف ما يحيط بالمرفق والمصلحة التي يعمل فيها الموظف المخطئ وأنه لا

يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة ، وكذا حول إجراءات

المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع العقاب والتقليل من فاعليته¹³³.

¹²⁹ أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2012 ، ص 312.

¹³⁰ سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 112، 113.

¹³¹ عمار عوادي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984 ، ص 356.

¹³² كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 136.

¹³³ سعيد بوشعير مرجع سابق ، ص 113، 114.

ثالثاً : الاتجاه الشبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى¹³⁴ وكقاعدة عامة لا تقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها استشاري¹³⁵.

ويقوم هذا النظام في ممارسة سلطة التأديب على مبدأ حماية حقوق وواجبات الموظفين العاملين المرؤوس في مواجهة السلطة التأديبية فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم ، مثل تقديره ضمانات قانونية واجرائية لهم وذلك في كل مراحل المساءلة التأديبية مثل احترام مبدأ حق الدفاع المقرر للموظف العام المتهم وهو حق دستوري وكذلك حق الاطلاع على الملف¹³⁶ بإضافة الى ان السلطة الإدارية الرئاسية في ظلها تلتزم باستشارة هيئات معينة تدعى لجنة الموظفين ، وذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية ، ومن العيوب التي واجهها هذا النظام أن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه القضائي في النظام التأديبي قد أدى الى اكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب واستبعاد العقوبات الشديدة خوفاً من تعسفها والاتجاه تدريجياً الى الأخذ بالعديد من الضمانات لصالح الموظفين وهذا التطور يرجع كما يقول بوليد يفشير ، سيطرة المنظمات النقابية على دوائر الطعون والحمالات الصحفية ضد الجزاءات التأديبية شديدة ورقابة مجلس الدولة على العقوبات التأديبية بعد فترة من توقيعها .

¹³⁴ سليم حديدي ، مرجع سابق ، ص 153.

¹³⁵ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 436.

¹³⁶ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطات الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 359.

الفرع الثاني : الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري .

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع ولذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصصها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بها التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمنا¹³⁷ فنجد المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاء الإداري كغيره من الجزاءات يخضع لضمانات دستورية و قانونية ، لأن تلك المبادئ تسري بالنسبة لكل جزاء ردعي يعهد به المشرع الى جهة غير قضائية ، فلا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يرخص به المشرع¹³⁸ .

لذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره ، وفي حدود الاختصاص بالتأديب ، فينعتد للشخص أو الهيئة التي لها سلطة الاشراف والرقابة على الموظف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لها الاشراف والحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الاشراف و الرقابة على العامل الذي اقتترف وهي إقرار الجهات على اصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه¹³⁹ .

لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري ولا بالنظام القضائي ولما انتهج ما يعرف بالنظام الشبه قضائي سواء في الأمر 133/66 أما المرسوم التنفيذي رقم

¹³⁷ سعد الشتوي ، المرجع السابق، ص50.

¹³⁸ محمد سعد فوان ، النظرية العامة للعقوبات الادارية ، الجامعة الجديدة الاسكندرية 200، ص219.

¹³⁹ بلال أمين زين دين ، المرجع السابق، ص 238.

59/85 وحتى الأمر رقم 03/06 ويتجلى هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات

التأديبية الى السلطة الرئاسية، وإحالة البعض الآخر الى المجالس التأديبية.

وهذا ما يعتبر أو خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب رسم العلاقة بين الرئيس الإداري والمجالس التأديبية في ممارسة حق التأديب .

فيكون بذلك قد أناط المشرع اختصاص إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما الرئيس الإداري والمجالس التأديبية حسب الأحوال المحددة قانونا إضافة الى ادخال اليه استشارة اللجان المتساوية الأعضاء باعتباره ميزة النظام شبه قضائي ، فيكون بذلك المشرع قد أناط الاختصاص في اصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية للجهتين الرئيس الإداري باختصاص أصيل ومجالس تأديبية كاختصاص استثنائي .

أولا : الاختصاص الأصيل للرئيس الإداري

يعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري¹⁴⁰، فهو

بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيهـم داخل الإدارة اذا اقتضى الأمر من أجل ضمان حسن سير المرفق العام ، وعملا بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة وبدون مسؤولية¹⁴¹ « le pouvoir discipline est

espère par l'autorité investie du pouvoirs de nomination

دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ، ما نصت عليه المادة 125 من المرسوم 59/85

¹⁴⁰ سعد الشتوي ، مرجع سابق ، ص 53.

¹⁴¹ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، مرجع سابق ، ص 364:365 .

"تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين، عقوبات الدرجة الأولى بمقرر سبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما "

وترجع إطلاقا يد السلطة الرئاسية في هذه الدرجة من العقوبات لقلة أهميتها وبساطتها مقارنة بالعقوبات التي قد تصل الى الشطب من قائمة التأهيل كعقوبة من الدرجة الثانية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر فممارسة سلطة التأديب ذو طابع مقيد بنصوص قانونية والذي يطرح التساؤل وهو مدى إمكانية تفويض اختصاص التأديب وعلى اعتبار أن التفويض يحتل مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام وموضوع التأديب بوجه خاص ،غير أن نص بعض التشريعات الدول على عدم إمكانية العمل به في المجال التأديبي يؤدي الى ضعف الأداء في هذا الاطار الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري التفرغ لها شخصيا.

نلاحظ أن المشرع الجزائري أجاز العمل بالتفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات والتي تضمنتها أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 السالف الذكر على أنه : " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة ،سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعيين تحت سلطته ¹⁴² .

لقد اعتني المشرع بتحديد السلطة التأديبية في اصدار القرار التأديبي .

المطلب الثاني : ضوابط السلطة التأديبية في اصدار القرار التأديبي

المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والسير للموظفين والأعوان الإدارة المركزية ¹⁴² والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد 13، الصادر في 28 مارس 1990 ،ص 4.

على الرغم من الاخلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية والجنائية إلا أنه ثمة ضوابط عامة تتحكم في توقيع الجزاءات على نحو يمكن أن تقرر معه أن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحد.

ونظرا لما تملكه السلطة التأديبية من سلطة تقديرية في الوضعية التأديبية فقد كان لا بد من وجود ضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإصدار القرار فلذا وجب التطرق لأهم القيود والضوابط التي تحكم عملية إصدار القرارات التأديبية .

الفرع الأول : مبدأ شرعية الجزاء التأديبي .

التزمت الدولة الحديثة في بداية شأنها بالحقوق والحريات العامة باعتبارها حجر الزاوية في بناء النظرية العامة للقانون وفي إرساء دولة القانون ومبدأ سيادة القانون ومبدأ احترام الشرعية مما يحفظ لهذا المبدأ وجوده ونفاذه في كل عصر ولدى الدولة بغض النظر عن فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية¹⁴³ .

يعد مبدأ الشرعية من اهم المبادئ التي تحمي حريات الافراد وحقوقهم ولذا حرصت اغلب المواثيق الدولية وداستير الدول على النص عليه صراحة¹⁴⁴.

يقصد بمبدأ الشرعية أنه لا جريمة ولا عقوبة الا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المحدد لها¹⁴⁵ ، عند تطبيق هذا المبدأ على النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة نجد أنه استمد مبادئه القانونية من القانون الجنائي.

¹⁴³عدنان عمرو، التضاد الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية 2004، ص 08.
¹⁴⁴ محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية 2008 ، ص 201.

فالمقصود بمبدأ شرعية الجزاء يعني أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على

مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر لها تشريعاً¹⁴⁶ .

ومن ثمة فإن على هذه السلطة احترام مبدأ شرعية الجزاء التأديبي والذي بموجبه لا يجوز

للسلطة التأديبية معاقبة العامل بعقوبة ، لم يرد بشأنها نص تشريعي والاعداد ذلك ابتداء

لعقوبة غير مقررة تشريعياً¹⁴⁷ .

بالرغم من مما لها من حرية تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية حتى ولو كانت

العقوبة المراد توقيعها رغم عدم النص عليها أكثر ملائمة مع مخالفات تأديبية¹⁴⁸ .

في ظل غياب نصوص قانونية التي تحدد الأخطاء المهنية التي ترتب جزاء عند

مخالفتها وترك السلطة التقديرية للإدارة وعليه كان لا بد الأخذ بالمعنى الواسع للخطأ التأديبي

الذي يتضمنه أي قاعدة أو أمراً ملزماً أي كانت طبيعة القاعدة أو مصدرها سواء كانت واردة

في التشريع أو العرف¹⁴⁹ .

¹⁴⁵ محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية 2008 ، ص 200 .

¹⁴⁶ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب ، دار الكتاب الحديث القاهرة ، 2008، ص 16 .

¹⁴⁷ عبد العزيز خليفة ، الأحكام العامة في الدفوع الادارية ، قضاء الامور المستعجلة في الدعاوى التأديبية ، دار الكتاب الحديث ، 2008، ص 330 .

¹⁴⁸ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 367 .

¹⁴⁹ نواف كنعان ، مرجع سابق، ص 184 .

إن مشروعية أعمال الإدارة تقوم أساس على عدم مخالفتها لأحكام القانون وهذا يوسع

بلا شك من سلطة الإدارة التقديرية حيث يكتفي لمشروعية التصرف أو العمل أن لا يكون

صادرا مخالفا للقانون¹⁵⁰.

وفي حالة وجود نصوص تحدد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على سبيل

الحرص دون تعداد حصري للمخالفات الإدارية تحمل ارتكابها من الموظف، هذا يضيق مبدأ

الشرعية القانونية ويتسع نطاق السلطة التقديرية في اختيار الجزاء المناسب على أي من

الأفعال التي ترد اعتبارها من قبيل المخالفات¹⁵¹.

لقد اقر المشرع للإدارة بعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية و ذلك

يمنحها قدرا من الحرية بتفاوت ضيقا واتساعا بحسب الظروف .

يختلف نطاق السلطة التقديرية إزاء القرارات الصادرة عن الإدارة وفقا لما يتيح لهما

المشرع من حرية الاختيار وعلاقة ذلك بأركان القرار الإداري، فقد تتمتع الإدارة بسلطة

تقديرية واسعة بموجبها تستطيع أن تتصرف وتتمتع عن التصرف ولها اختيار الأسباب التي

تبنى على أساسها تصرفها واختيار الوقت المناسب للقيام بذلك التصرف¹⁵² .

¹⁵⁰ ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية 2003، ص 13.

¹⁵¹ بلال امين زين الدين، التأديب الاداري ، دار الفكر العربي، الاسكندرية 2010، ص 408.

¹⁵² عدنان عمرو ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية، منشأة المعارف ، دار الفكر الاسكندرية 2004، ص 47.

فالمقصود بالسلطة التقديرية للإدارة هي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة

كل من الافراد والقضاء لتختار في الحدود الصالح العام وقت تدخلها ووسيلة هذا التدخل

وتقدير خطورة بعض الحالات¹⁵³.

يعد منح الإدارة صلاحية تقديرية مسألة ضرورية لدفع كفاءة الجهاز الإداري في الدولة

وزيادة فعاليته وذلك أن الدولة تدخلت في العديد من المجالات والميادين، فلا يمكن للإدارة

مواجهة مهماتها ومسئولياتها¹⁵⁴ الا إذا منحت صلاحية تقديرية بالإضافة الى أنه ليس

بمقدور المشرع صياغة جميع حالات تدخل الإدارة.

إن مبدأ الشرعية في نطاق التأديب غير معمول به بشكل عام ففي حالات استثنائية

ذلك لأن مشرع العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المتهم ولم يحدد المخالفات ، كما

لم يحدد لكل مخالفة وما يوقع عليها من عقاب كما هو معمول به في القانون الجنائي ، بل

أعطى لسلطة تأديبية سلطة تقديرية واسعة ولكن في حدود المبادئ القانونية وجعل أعمالها

تحت رقابة القضاء .

الفرع الثاني: مبدأ ملائمة الجزاء التأديبي

علي خطار شتطاوي ، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية ،مجلة العلوم التشريعية¹⁵³والقانون ، العدد الاول ،الأردن 1999،ص 11.

¹⁵⁴ حمد محمد حمد الشملاني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية 2007،ص 286.

الجزاء في حداته ليس غاية ، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هامة وهي انتظام المرافق

العامّة تحقيقاً للصالح العام ولكي يتحقق ذلك ينبغي أن يكون الجزاء متوازناً مع المخالفة متناسباً معها وهو ما يطلق عليه مبدأ الملائمة¹⁵⁵ .

هذا المبدأ جاء من أجل الموازنة بين مبدأ الفاعلية و ضمان الجزاءات التأديبية فإذا

كان من حق الإدارة ان تستخدم وسيلة العقاب التي قررها المشرع ،لضمان حسن أداء الجهاز الإداري ،فإن واجبها يقتضي الا تهدر لهذا الحق ضمانة الموظف في أن لا يعاقب بأشد مما اقترب¹⁵⁶ .

يقصد بمبدأ الملائمة في رد الفعل (الجزاء) بحيث يجب أن يكون متناسباً مع الفعل ،لأن التوازن يغطي الضرر ويمنع الردع مضموناً ، فالملائمة هي جوهر نفعية العقاب¹⁵⁷ .

إن الجزاء يجب ان يكون متناسباً ويقع على ذلك الى السلطة التي تملك اختصاص

توقيع العقوبة التأديبية جون أن يشوب ذلك أي عدم ملائمة في اتخاذ القرار ،فالعقوبة الموقعة يتعين أن تكون متناسبة مع وصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات¹⁵⁸ .

إن تحقيق الملائمة و في الأصل من اختصاص التشريعية المكلفة بإيجاد الرابطة

بين العقوبات والأخطاء الكفيلة بضمان تحقيق مبدأ الموازنة والمناسبة بينهما .

¹⁵⁵ سليم حديدي ، مرجع سابق ،ص 96.

¹⁵⁶ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،قضاء التأديب ،مرجع سابق ،ص 254.

¹⁵⁷ حمد محمد حمد الشملاني ،مرجع سابق ،ص 294،295.

¹⁵⁸ أحمد رزق رياض ، مرجع سابق ،ص 159.

هذا يكون المشرع قد تخطى في واقع الأمر عن سلطته تلك بتنازل عنها السلطات

التأديبية المختصة لتتولى اجراء عملية الملائمة والمناسبة بين درجة خطورة وحماية الخطأ المهني ونوع ودرجة وجسامة الجزاء الموقع .

لقد اعترف القضاء الإداري في فرنسا ومصر للسلطة التأديبية بحرية تقدير تناسب

الجزاء مع المخالفة ،إلا أنه خرج على القاعدة ففي العديد من الحالات ¹⁵⁹.

هذا ما أقره المشرع صراحة عندما تبنى مبدأ التناسب والملائمة بين الخطأ والعقوبة التأديبية

المقررة له من خلال المرسوم رقم 302/82 كما نصت عليه المادة 161 من الأمر 03/06

إذ أن العقوبة التأديبية تتوقف تحديدها على ما يلي :

1-درجة جسامة الخطأ .

2-الظروف التي ارتكب فيها .

3-مسؤولية الموظف المعني .

4-النتائج المترتبة على سير المصلحة .

5-الظروف الذي يلحق بالمصلحة أو المستفيدين بالمرفق ¹⁶⁰.

الفرع الثالث: مبدأ تسبب القرار التأديبي .

ظهر مصطلح التأديب لأول مرة في فرنسا كمصطلح لغوي خلال القرن الثامن عشر

،وكان يقصد به تضمين الأحكام القضائية الأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها ¹⁶¹.

¹⁵⁹ سليم حديدي ، مرجع سابق ،ص 98.

¹⁶⁰ المادة 63 من المرسوم رقم 302/82 مرجع سابق ،ص 18٠04.

فالتسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي
لكون القرار مسببا إذا فصح لنفسه عن الأسباب التي استندت ليها مصدر القرار إذا
فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار¹⁶².

يعد التسبب من العوامل الأساسية التي يعتمد عليها القضاء في عملية مراقبة العقوبات
التأديبية لأنه بواسطته تفصح السلطة التأديبية عن الأسباب التي جعلتها تتخذ القرار التأديبي
¹⁶³، رغم أهمية التسبب بالأصلية أن الإدارة لا تكون ملزمة تسبب قرارها الإداري الا اذا
نص القانون على ذلك¹⁶⁴.

L'obligation de motiver est d'une importance capital car elle prennent
a l'agent non seulement d'être informé sur les reproches qui sont
faits pour en tures les conséquences¹⁶⁵

بالتأديب لا بد أن تتخذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر سواء التي تتخذها بنفسها أو التي تتخذها
مباشرة بعد استشارة لهيئة أخرى .

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه لا بد أن يتضمن تسبب القرار التأديبي ثلاث
عناصر أساسية :

1-تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة .

¹⁶¹ بدري مباركة ، ضمانات تسبب القرار التأديبي ، في مجال الوظيفة العامة ، مجلة الدراسات

¹⁶² سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية 2008 ، ص 302 .

¹⁶³ كمال رحماوي ، مرج سابق ص 104 .

¹⁶⁴ حيدر نجيب أحمد ، حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي محلة الفتح ، العدد 30 ، العراق 2007 ، ص 80 .

¹⁶⁵ Tabrizi ben salah , prait de la fonction publique 2 edittion , Aramand.s

2- إن الأساس القانوني التي يبني عليها القرار التأديبي.

3- الرد ما يبديه موظف المتهم في أوجه الدفاع¹⁶⁶.

الفرع الرابع : مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

يقصد بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي هو عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية

بعقوبتين تأديبيتين أصليتين عن ذات المخالفة، ما لم ينص القانون على جوز ذلك¹⁶⁷

وعليه فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية عند اصدار القرار التأديبي ضد الموظف الحاق عقوبة

واحدة عن الخطأ المرتكب ، وهذا مما يتنافى مع مقتضيات العدالة أن يوقع عن فعل واحد

جزأين تأديبين أصليين اللهم إذا نص القانون على خلاف ذلك¹⁶⁸.

لهذا يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الراسخة في مجال التأديب ويستند في ذلك لعدة

اعتبارات وهي كما يلي :

1- ان فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة هو انحراف عن مبدأ المشروعية على اعتبار

أنه منطقياً وجود عقوبتين تفرض بصفة تلقائية ازدواجية الخطأ .

2- ضرورة احترام كافة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التأديبية المختصة

بتوقيع الجزاء لأن القول بغير ذلك يسمح لسلطة أخرى بتوقيع العقوبة .

3- ان العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية تقتضي عدم المعاقبة عن الخطأ الواحد

الا بعقوبة مناسبة .

فيصل الشنطوي، اجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الاداري ، مجلة النجاح للأبحاث والعلوم الانسانية ، العدد 166 الأردن 2012 ، ص 1548 .

¹⁶⁷ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 47 .

¹⁶⁸ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الأحكام العامة في الدفوع الادارية ، قضاء الأمور المستعجلة في الدعاوى التأديبية ، مرجع سابق ، ص 336 .

4- ان السلطة التأديبية التي تفرض الجزاء الأول تستفيد سلطتها بفرض جزاء واحد دون

غيرها ¹⁶⁹ .

ان لهذه الاعتبارات تقضي الى تطبيق جزاء واحد عن مخالفة التي ارتكبتها وأن مسؤولية

الموظف يجب أن تتحدد في نطاق خطئه فقط .

هذا ما اتجهت اليه المحكمة الإدارية المصرية بقولها : " ومن حيث أن تكرار مجازاة

العامل تأديبيا عن ذات الفعل أو الجرائم التأديبية فضلا عن انعدام السند القانوني ، يعد

مخالفا للنظام العام العقابي لإهداره لسيادة القانون أساس الحكم في الدولة ولحقوق الانسان

التي تقتضي شخصية العقوبة وتحتم فوريتها وعدم تكرارها.....ومن ثم فالجزاء التأديبي

المتكرر عن ذات الفعل ولذات العامل يكون باطلا ومنعدم الأمر الأثر.... " ¹⁷⁰ .

لقد أصبح هذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون التي تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولو

لم ينص عليها المشرع صراحة لكونها تتفق ومبادئ العدل لتطبيق هذا المبدأ لا بد من توفر

بعض الشروط والمتمثلة فيما يلي :

• وحدة الأفعال التي يعاقب عليها الموظف .

¹⁶⁹ سليم حديدي ، مرجع سابق ،ص 113.

¹⁷⁰ بلال أمين زين الدين، مرجع سابق ،ص 435،436.

• وحدة السلطة اذ يجوز للسلطة الرئاسية التي تعلو السلطة التي أصدرت قرار التأديب

أن تعيد النظر في القضية اذا ما كان الموظف العام يتبع الى جهتين إداريتين

مختلفتين جاز لكل جهة ممارسة سلطتها التأديبية على حدى ¹⁷¹ .

إذا ما استقرأنا نص المادة 160 من الأمر 03/06 نستشف أن المشرع قد اعتمد على

مبدأ عدم الجمع بين العقوبتين جاء فيها " يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية خطأ

مهنيًا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية " مما يوحي أن الموظف يخضع لعقوبة واحدة .

بالإضافة الى أحكام المادة 5 من الأمر رقم 302/82 على عدم وحدة الجزاء الذي نص

صراحة على أنه " يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من

68 إلى 72 هذا المرسوم تطبق إحدى العقوبات التأديبية ضمن الحدود الآتية "

فعبارة " إحدى العقوبات التأديبية " قد نص المشرع على ذلك صراحة ضمن القانون

الأساسي للقضاء طبقاً لأحكام 69 في فقرتها 01 على أنه ¹⁷²: " لا يترتب على ارتكاب

تأديبي الا عقوبة واحدة " .

فالعقوبة التبعية هي التي تلحق المحكوم به بقوة القانون ، فليست مستقلة وقائمة

بذاتها وإنما هي تابعة للعقوبة الأصلية ¹⁷³ .

¹⁷¹ كمال رحماوي ، مرجع سابق، ص 104.

المادة 69 من القانون العضوي رقم: 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 ، المتضمن القانون الاساسي للقضاء ، الجريدة الرسمية ، العدد 24، 2004¹⁷² .

¹⁷³ المادة 69 من القانون العضوي رقم: 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الاساسي للقضاء ، الجريدة الرسمية . ا

على أنه استثناءا قد يجيز القانون للسلطة التأديبية الجمع بين العقوبات التأديبية وهذا ما نص عليه صراحة ضمن أحكام المادة 69 في فقرتها 02 من القانون الأساسي للقضاء : ".....غير ان العقوبات من الدرجتين الثانية والثالثة المذكورة في المادة 68 أعلاه يمكن أن تكون مصحوبة بالنقل التلقائي " .

ولذا فإنه بإمكانية السلطة التأديبية الجمع ما بين عقوبة النقل وعقوبة أخرى حددها المشرع على سبيل الحصر .

الفرع الخامس : مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من توقع عليه هذا الجزاء وعليه وفقا لذلك .

ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشرة أو غير

مباشرة¹⁷⁴.

يعني مبدأ شخصية العقاب التأديبي أن يوقع الجزاء على مقترف الاثم التأديبي وعلى كل من

ساهم سلبا أو إيجابا في ارتكابه¹⁷⁵.

يرد بعض الفقه أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات

المقررة على الموظف هي أن جميع القوائم قد أقرت بعقوبة الخصم من المرتب بنسبة معينة

وعليه فإن العقوبة امتداد أثر الى أسرته¹⁷⁶ .

¹⁷⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص30.

¹⁷⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأحكام العامة في الدفوع الادارية، قضاء الأمور المستعجلة في الدعوى تأديبية

لقد لقي هذا المبدأ صدًى واسعاً في أحكام المحكمة الإدارية العليا حيث ذهب في هذا الشأن إلى أن المبدأ العام في التشريع العقابي سواء كان جنائياً أو تأديبياً وهو أن المسؤولية شخصية وكذلك العقوبة شخصية وهذا المبدأ يجد أصله بصفة خاصة في الشريعة الإسلامية .

وتأييداً لذلك فإن قرار العقوبة التأديبية تواجه بشكل مباشر الشخص المتهم ، أما فيما يخص مسؤولية المشرع عن أعمال تابعة فإنه لا يشكل استثناء عن قاعدة شخصية العقوبة وإنما تجد تبريرها في تقصير ممارسة ما يناط له وما يلحق به من اختصاصات تتمثل في الاشراف والتوجيه وحق المحاسبة¹⁷⁷.

تجدر الإشارة إلى ان الاستثناء الوحيد على هذا المبدأ والذي تعفي العامل من مسؤوليته اذا ما جاء من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمراً صدر اليه من رئيسه مكتوباً بالقيام بالعمل وموضوع المساءلة.

الا انها اشترط لتقرير المسؤولية الرئيس والتي يترتب عليها انتقال الجزاء من المرؤوس اليه اذا ما توافرت الشروط التالية :

1- صدور أمر كتابي من الرئيس الى المرؤوس بالقيام بالعمل .

¹⁷⁶ بلال أمين زين الدين ، المرجع السابق، ص409.
¹⁷⁷ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 34.

2- اخطار وتنبيه المرؤوس الكتابي لرئيسه بخطأ القيام بما أصدر الكتاب الي أصدره¹⁷⁸

نلاحظ أن المشرع لم يتطرق لهذا المبدأ ضمن النظام التأديبي مما يقتضي الرجوع

الى القواعد المطبقة في قانون العقوبات

الفرع السادس : مبدأ المساواة

يقصد هذا المبدأ أن يخضع جميع الموظفون الى أتت الجزاءات الواردة في قانون

الوظيفة العمومية بغض النظر عن فئاتهم ودرجاتهم ولذا ليس من الجائز أن تختلف العقوبة

التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتلقونها .

إن فرض عقوبات تأديبية مغايرة ضمن نصوص القوانين الأساسية الخاصة ليس ضر

بمبدأ المساواة خاصة بالنسب العقوبات التي تقرر لشغل الوظائف السامية .

لقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ صراحة على أن العامل يتعرض للعقوبات التأديبية

وعند الاقتضاء المتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله¹⁷⁹.

رغم الجهود المبذولة للحد من أعمال السلطة التقديرية للإدارة ففي مجال تحديد

الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية ، ووضع ضوابط تتحكم في كل منها حتى يكون القرار

التأديبي عادلا منصفا ويتضمن اليه الموظف ويحقق له الغاية التي وجد من اجلها وهي

الردع داخل الوسط الوظيفي إلا أن التقيد بها يبقى نسبيا ، الأمر الذي يستدعي التطبيق

الحازم الضوابط لتوفير أكثر ضمانة ضد أي تعسف محتمل من قبل الإدارة .

¹⁷⁸ سليم حديدي ، المرجع السابق ،ص 34.

¹⁷⁹ المادة 74 من الأمر المرسوم رقم 302/82 السالف الذكر ،ص 1806

المبحث الأول: الضمانات الإدارية قبل صدور القرار التأديبي

يتمتع الموظف بضمانات طيلة مراحل الاجراء التأديبي من وقوع المخالفة وتكييف الخطأ لغاية صدور القرار التأديبي وهي ضمانات بمثابة قيود الممارسة السلطة التأديبية من طرف المستخدم تحول دون تعسفه في المتابعة وتوقيع الجزاء.

وعليه جاءت دراستنا لهذا الفصل على النحو التالي :

المطلب الأول: الضمانات المقررة قانونا .

المطلب الثاني : التحقيق التأديبي والزامية استشارة لجنة الموظفين .

المطلب الأول: الضمانات المقررة قانونا .

اذا كان الجزاء التأديبي هو الوسيلة الإدارية لأداء هذه الرسالة فإن احتمال جنوح هذه الجهة به مر وارد ولاسيما وأنها تحوز في اتخاذ سلطات عديدة التحقيق والحكم معا ، ولذا من ضمانات تحول دون إساءة هذه السلطات وهو ما دعا الدستور في فرنسا ان يقرن اسناد الجزاءات الى جهة الإدارة بضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع بها الفرد اتجاه القضاء الجزائي .

فالجزاء التأديبية تتسم بنوع من القسوة ولها على الأقل تأثير بالغ على من توقع عليه وهي لذلك تمثل مساسا بأخذ حقوقه إما انتقاصا أو حرمانا مووتا ولذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها و تكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من العسف في انزالها ولذا فان الدساتير والقوانين تحرص على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية¹⁸⁰.

ان المشرع الجزائري بالرغم من أنه لم يتعرض في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بالتفصيل الى الضمانات الممنوحة للموظفين في المسائل التأديبية الا انه نص صراحة من الناحية المبدئية في المادة 167 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على انه " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة اليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوما (1) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية¹⁸¹.

وكل هذه الضمانات تتم بمجرد تحريك الدعوى التأديبية وهو ما سنحاول التطرق اليه فيما يلي :

الفرع الأول : حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي .

¹⁸⁰ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور سبل الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة .

¹⁸¹ المادة 167 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

ان اخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة اليه تقترب به حق آخر يتمثل في حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي ويعتبر حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي حقا أساسيا للموظف المحال على المجلس التأديبي وكذلك يتمكن هذا الأخير من معرفة الأدلة و الاثباتات التي بحوزة الإدارة مما يمكنه من تحضير دفاعه

حق الاطلاع على الملف هو من حقوق الدفاع ويعتبر من اقدم الضمانات المعترف بها قانونا فبعض النظر عن ضرورة إبلاغه بالأخطاء المنسوبة اليه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي ان يطالب بالاطلاع على ملفه التأديبي حتى يتعرف على هذه الأخطاء ويرد بالتالي عنها ويقدم التوضيحات الكتابية بشأنها¹⁸².

وهو مبدأ عام تلتزم به الإدارة حتى وان لم ينص عليه المشرع صراحة في القوانين المتعلقة بالمواد التأديبية للموظفين المعنيين ، بحيث يتمثل حق الاطلاع على الملف التأديبي وما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم ، اذ لا يكفي اعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه لتمكينه من اعداد دفاعه بشكل فعال وسليم بل لا بد من اتاحة الفرصة له للاطلاع على ملفه التأديبي بما يحتويه من أوراق وتحقيقات وأدلة ومستندات تتعلق بالاتهام الموجه للمتهم .

¹⁸² هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، طبعة والنشر 2012، ص340.

وعليه فان في حال عدم النص على هذا الحق في التشريعات الوظيفية وان كان ذلك يشكل نقصا تشريعيًا الا انه لا يشكل اهدارا او نفيًا لهذا الحق لان حق الاطلاع على الملف تفرضه المبادئ العامة للقانون لارتباطه بضمانة تأديبية ، ودستورية هامة هي حق الدفاع الذي يمهد له ويحكمه حق الاطلاع .

ولقد تبني المشرع الجزائري هذا المبدأ وتناوله في عدة نصوص تشريعية وتنظيمية فقد نصت عليه المادة 57 من الأمر 133/66 بقولها : " أن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به .

كما نصت عليه المادة 65 من المرسوم 302/82 على انه " لا تسلط العقوبة الا بعد سماع العامل المعني الا اذا رفض المثل وتمت معاينة ذلك قانونا ، للعامل الحق في الاطلاع على ملفه .

كما نصت المادة 129 الفقرة الأولى من المرسوم 59/85 على انه : " يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي ، أن يطلع على ملفه التأديبي ، فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية ¹⁸³.

ويتم اعماله بتمكين الموظف المعني من الاطلاع على ملفه التأديبي والوثائق الملحقة به والتي لها علاقة بقضيته ليعلم أسباب متابعته بوضوح حتى يتمكن من تقديم بيانات وشهوده التي تثبت براءته مما نسب اليه ¹⁸⁴.

المادة 65 من المرسوم التنفيذي 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلقة بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ¹⁸³، ج، العدد 37.

وقد نص عليه الجزائري صراحة في المواد 64 من الأمر 133/66 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية وكذا المادة 2/165 من المرسوم رقم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق أحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل والمادة 57 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، جريدة رسمية العدد 46 سنة 1996 وغيرها من القوانين والتنظيمات التي كرست هذا المبدأ في مختلف القطاعات ولدى جميع الفئات كالقضاة حيث نصت المادة 97 من القانون الأساسي للقضاء على حق القاضي في الاطلاع على ملفه التأديبي كضمانة من الضمانات التأديبية المقررة له 185 .

وكمبدأ عام يستفيد من الاطلاع المسبق على الملف التأديبي كل شخص له علاقة بالمصلحة أي كل من يعمل في الوظيفة الإدارية سواء كانوا مترشحين أو مرسمين متعاقدين أو دائمين حتى الموظفين المؤقتين وقد أقرت الأحكام القضائية أنه يمكن للإدارة المبادرة واطلاع الموظف المعني على ملفه التأديبي لكنها ليست ملزمة بذلك لان طلبي الاطلاع مقر للموظف واذا لم يستعمله فالإدارة تتحلل منه أليا ، بشرط ان تكون قد اعلمته بحقه ها في برقية استدعاء للمثول أم المجلس التأديبي .

¹⁸⁴ المادة 129 من الأمر رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .
المادة 97 من الأمر 302/82 المؤرخ في 11-09-1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ، ج، رع
¹⁸⁵ 37.2006.

ويجب ان يتم الاطلاع على الملف وجميع الوثائق الملحقة داخل الإدارة ،فكقاعدة عامة لا يمكن اخراج الملف من الإدارة ، فالاطلاع يكون في المكان الموجود فيه الملف أصلا .

ولكن هناك استثناءين على هذه القاعدة أقرهما مجلس الدولة الفرنسي وهما :

حالة الموظف المقيم بالخارج الذي منعه الظروف من الاطلاع على الملف في الإدارة ، يجب على هذه الأخيرة تمكينه من حقه في الاطلاع على الملف في القنصلية الفرنسية الموجود في مكان حبسه¹⁸⁶.

وفيما عدا هذين الاستثناءين الاطلاع على الملف لا يتم الا داخل الإدارة .

الى جانب الموظف يمكن للمدافع الذي يمثله للاطلاع بدوره على الملف التأديبي اذا سمح له الموظف بذلك على اعتبار انه يمثّل ها الأخير ويساعده على تقديم دفاعه .

وتطبيق مبدأ حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي ليس مطلقا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي كاستثناء عن المبدأ العام عدم السماح للموظف و محاميه بالاطلاع على الوثائق المرفقة بالملف التأديبي والتي من المفروض أن يطلعوا عليها متى تعلقت هذه الوثائق بأمن الدولة أين يتم الفصل في القضية دون تمكين الموظف أو محاميه من الاطلاع على الملف .

¹⁸⁶ رحماوي كمال ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة للطباعة والنشر .

منع مجلس الدولة الموظف من الحصول على نسخة من ملفه التأديبي ، فالاطلاع يكون سرىا ومن ثمة لا يمكن استعماله في منازعة أجنبية عن المجال التأديبي أو عن مجال الإجراءات التأديبية ، وقد سمحت التعليلة المتعلقة بالإجراءات التأديبية للموظف أو من يمثله الاطلاع على الملف التأديبي دون إمكانية الحصول على نسخة من الوثائق التي يحتويها متبعا في ذلك المنهج القضاء الفرنسي وذلك خلافا لما هو معمول به في بلدان المشرق كمصر والأردن وأن يسمح للموظف أو من يمثله بالاطلاع على أوراق التحقيق مع إمكانية استتساخ صور معه ، وهذا الاجراء مقيد في الأردن بطلب الاذن من رئيس مجلس التأديب مع عدم السماح به، اذا كانت أوراق التحقيق سرية¹⁸⁷.

فالمشعر الجزائري أعطى للموظف حق الاطلاع على ملفه التأديبي وحتى أخذ ملاحظات منه لتساعده هو أو من اختاره كمدافع لتحضير دفاع أن يتجاوز هذا الحق الى استتساخ وثائق الملف وهو ما من شأنه تشكيل حاجز امام الموظف الأمر الذي قد يؤدي الى تضيق مجال ممارسة حق الدفاع المقرر له قانونا من طرف المشعر في حد ذاته لذا يجب هذا النقص ومنح مساحة أوسع للموظف لممارسة حقوقه¹⁸⁸.

وفي الأخير التعديل الجديد في الأمر 03/06 من خلال المدة 167 التي تسري أحكامها على كل الإجراءات التأديبية بما فيها الإجراءات المتعلقة بالعقوبات من الدرجة

¹⁸⁷ رحماوي كمال ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة للطباعة والنشر .
عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضمانات التحقيق والمحاكمة وضمانات ما¹⁸⁸بعد توقيع الجزاء ، 2003.

الأولى من خلال هذه المواد يتبين أن الموظف الذي يكون محل عقوبة تأديبية بحق له الاطلاع على الملف التأديبي دون الملف الشخصي .

لكن لا بد من التمييز بين حق الاطلاع على ملف خدمة الموظف والتي تعتبر عنصرا أساسيا في مواجهة والمرتبطة بوجود النص ، وفي الحدود التي لا تضر فيها العلانية بمصلحة المرفق وبين حق الاطلاع على الملف التأديبي الي يتضمن التهم والذي يعتبر عنصرا جوهريا في المواجهة¹⁸⁹.

الفرع الثاني : حق الاطلاع على الملف في نظر القانون ، الفقه والقضاء

وللوقوف على أهمية هذا الحق ، نتطرق له من وجهة نظر القانون ، الفقه والقضاء.

1- في القانون : كما سبق وذكرنا المادة 167 من قانون الوظيفة العمومية على أنه "

يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة اليه وأن يطلع

على كامل ملفه التأديبي في أجل (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى العمومية

190 .

2- في الفقه : يعتبر الحق في الاطلاع على الملف التأديبي في نظر الفقه بمثابة

ترجمة تشريعية للمبدأ العام لاحترام حقوق الدفاع الذي بموجبه لا يجوز للإدارة أن

¹⁸⁹ المادة 167 من الأمر رقم 03/06 السابق ذكره .

¹⁹⁰ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية 2010 ، 454.

تنتج أي قرار فردي خطير دون الاستماع مسبقا للشخص الذي يمكنه لهذا القرار أن يلحق به الأذى في مصالحه المعنوية والمادية .

3- في القضاء : لقد حرص القضاء من خلال تطبيق مبدأ الحق في الدفاع معتبرا

الشكالية المتعلقة بتبليغ الملف مثل الاحترام ليس فقط قبل توقيع العقوبة التأديبية

القانونية ، ولكن أيضا قبل أن تدبير ذو طابع تأديبي كرفض تجديد الانتداب ليس

تأديبي مثلا ، فالقضاء يعطي لهذه الأحكام تفسيرا واسع ، من ذلك أن مجلس الدولة

الفرنسي قضى بتبليغ الملف التأديبي للموظف موضوع المتابعة ، على تفادي معاقبة

العون لأسباب سرية أو مجحودة ولا سيما لأسباب ات طابع سياسي .

من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن غياب المذكرات من الملف ليس سببا كافيا

لعدم تبليغه .

وان تبليغه يتم وفقا لشروط معينة ومقيدة للعون للمعني ، وفي جميع الحالات فان

الإدارة ملزمة بالتبليغ باستثناء فريضة واحدة تعفي فيها الإدارة من هذه الشكالية ، هي حالة

تفرض المعني العقوبات السالبة للحرية من ممارسة وظيفة عمومية ، وفي هذه الحالة

فالحرمان من الخدمة ، يجل أليا العام بمستندات الملف دون جدوى أي لا تأت بأية ضمانات

حقيقية¹⁹¹ .

سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية 2010 ،
191ص 45.

وبعد صدور الامر 03/06 لم ينص المشرع على الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي الى جانب ملفه التأديبي بل نص فقط على ضرورة الاطلاع على ملفه التأديبي وهذا ما يعد انتقاصا من هذه الضمانة لما يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف¹⁹².

- إعطاء الموظف مهلة للاطلاع على ملفه التأديبي :

يجب على الإدارة أن تترك للمعني أو من يمثله مدة كافية للاطلاع على الملف وفي غياب التحديد القانوني لهذه المدة تجد في فرنسا أن الاجتهاد القضائي قد حددها ب 48 ساعة كحد أدنى يمكن خلالها أن يقوم الموظف بجمع الأدلة وتقديم ملاحظاته حتى لو كان الملف مختصرا ولا يمكن للإدارة التملص من تطبيق مبدأ الاحتجاج بغياب أو ضياع الملف لأنها في هذه الحالة ملزمة بتقديم الأسباب التي تستوجب مثول الموظف أمام المجلس التأديبي حتى في غياب الملف وبالمقابل الخطأ في الترقيم أو التسجيل أو الترتيب في مكونات الملف لا يؤدي الى بطلان إجراءات التأديب .

وفي نفس الاطار اعتبر مجلس الدولة الاطلاع لموظف على وثيقة جديدة ومهمة يوم الجلسة المخصصة لقضيته خرقا لحق الدفاع مما يبطل كل الاجراءات ويعرض القرار الذي قد يصدره المجلس للإلغاء ، بينما لا تبطل الإجراءات اذا كانت الوثيقة المعروضة لا تحمل عناصر جديدة ، قد تؤثر على مراكز الخصوم .

¹⁹² الامر 03/06 السابق الذكر .

ولم ينص المشرع الجزائري بدوره على المهلة الممنوحة للموظف أو من يمثله للاطلاع على الملف ، أسوة بالمشرع الفرنسي ، لكن قانون الإجراءات القضائية في المادة 97 منه أعطى للقاضي الاطلاع على ملفه التأديبي قبل 03 أيام على الأقل من يوم انعقاد جلسة المجلس التأديبي¹⁹³ والإدارة ليست ملزمة بتمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي فقط وإنما هي ملزمة كذلك بإعلامه بأنه يملك هذا الحق وذلك كما رأينا من خلال الاستدعاء الذي نرسله له لإبلاغه بتاريخ جلسة التأديب وبالمخالفات المنسوبة إليه .

الفرع الثالث : تبليغ الملف ومشتملاته للموظف

في غالب الأحيان يكون للموظف في الجهاز الحكومي ملفات احدهما اداري يحفظ فيه الأوراق العادية والآخر مكتوم تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف ممن تقارير سنوية عنه ، وإذا كان يحق للموظف الاطلاع على الملف العادي في أي وقت ، فإنه لا يجوز ذلك في الملف المكتوم ، الا انه في مجال المساءلة التأديبية يعتبر الملف المكتوم أحد المصدرين الهامين لإحاطة الموظف المتهم بما هو منسوب اليه ، أما المصدر الاخر فهو الملف التأديبي نفسه وقد كفلت كثيرا من التشريعات حق الاطلاع على الملف التأديبي ، أو على ملف خدمته فيما يتعلق بالإخطار الموجه اليه

إذا كان الملف التأديبي ومشتملاته للموظف المتهم يجب ان يتم بصفة شخصية وسرية، فإن هذا الإجراء لا يعيق تبليغ الملف الى المدافع الذي اختاره الموظف بترخيص من

أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث ، السلطات الثلاث ، طبعة اولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 194¹⁹³ ، ص 159.

هذا الأخير كما يحق للموظف المتهم الحصول على نسخة من وثائق الملف ومستنداته ، في أجل 15 يوما من تحريك الدعوى التأديبية ، كما نصت عليه المادة 167 من الأمر 03/06 ويكون حق الاطلاع على الملف و مشتملاته مرة واحدة فقط ، مالم تستدعي الضرورة أكثر من ذلك¹⁹⁴.

أما عن كيفية الاطلاع على الملف ومشتملاته في التشريع الجزائري فتحيل الى المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم الإدارة والموظف حيث أنه وطبقا للمادة 10 فإن الاطلاع يتم في عين المكان ، والأصل هو أن يكون المكان مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيها الملف الشخصي للموظف¹⁹⁵.

واستنادا للمادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 الفرنسي السائر المفعول ، أكد مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 27 جانفي في قضية السيد PELLETIER بأحقية كافة الموظفين المدنيين والعسكريين وكافة الإدارات العمومية في تبليغهم شخصيا وسريا بكافة المذكرات والوثائق الأخرى المكونة للملف التأديبي أو الى النقل الالزامي لضرورة المصلحة أو التأخير في الترقية على أساس الأقدمية .

ومنذ وقت غير قريب ، كانت النصوص تنص على إحالة الموظفين المخطئين فرضا أمام المحاكم التأديبية والمجالس التأديبية ، بحيث وحسب التشريع الفرنسي كان لا يجوز للموظف المذنب أخذ نسخ من وثائق الملف وخلافا لذلك توجد في فرنسا جهات قضائية

¹⁹⁴ المادة 167 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
¹⁹⁵ المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 0 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة و الموظف ، جريدة رسمية العدد 27:1988 .

تأديبية ، فالنظام التأديبي الفرنسي يخضع لأحكام القانون العام ويشترط وفقا للقانون الأساسي الموظفين التدخل السابق على صدور القرار ، هيئة استشارية تتمثل في اللجان الإدارية التي تقوم بدور المجلس التأديبي¹⁹⁶.

الفرع الرابع : حق الموظف في الدفاع

من ضمانات النظام التأديبي لتحقيق عدالة ضرورة توفير حق الدفاع كاملا للموظف المتهم بالجريمة التأديبية وحق الدفاع مبدأ قانوني عم استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر ، دون حاجة لنص تشريعي صريح بنص عليه ، وهذا ما ذهبت اليه وأكدته محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في مصر في وقت لم يكن التشريع الوظيفي في مصر قد نص صراحة على كفالة حق الدفاع للموظف العام قبل صدور القرارات التأديبية¹⁹⁷.

ولهذا الضمان الأساسي طابع دولي كرسته معظم الدساتير والقوانين الأساسية للوظيفة العامة وعند انعدام النصوص كما هو الوضع عليه في فرنسا يرتقي الى مرتبة المبادئ العامة للقانون .

¹⁹⁶ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ص 455. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري للموظفون العموميون ، اموال الإدارة العامة¹⁹⁷، دار جامعة الجديدة 2009، ص 400.

ومفاده انه لا يمكن إيقاع الجزاء التأديبي بدون تمكين المتهم من الدفاع عن حقوقه وبدون أن يعترف على الأخطاء المنسوبة اليه أو الرد عنها¹⁹⁸.

فحق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم حتى ولو لم ينص عليه القانون لكونه يتعلق بالمبادئ العامة العليا للعدالة ، ويعتبر من الحقوق المقدسة التي لا يجوز المساس بها او الانتقاص منها في جميع الإجراءات سواء المدنية والجنائية والإدارية والاجراءات التأديبية كتحصيل حاصل ، ذلك لأنه اذا ما كان من مصلحة الإدارة انزال العقوبة المناسبة بحق الموظف المخطئ حتى تتحقق الغاية من العقاب وهي تحقيق الردع العام والردع الخاص فان مصلحة الموظف المذنب هي أيضا أولى بالحماية وضمان حقه في الدفاع عن نفسه وإظهار براءته وذلك من خلال السماح له بإدلاء بأقواله سواء بنفسه او بواسطة محاميه¹⁹⁹.

وبالرجوع الى احكام القضائية والنصوص القانونية نجد أنها لم تورد تعريفا جامعاً مانعاً لحق الدفاع المقرر للمتهم حيث اقتصر فقط على تحديد مقتضياته أو ما يعتبر اخلالاً بهذا الحق او الجزاء المترتب عن ذلك .

هاشمي حربي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائية وبعض التجارب الاجنب العامة للعدالة ، دار هومة ، الطبعة 2012 ، ص 340.¹⁹⁸

¹⁹⁹ محمد طروالة ، الحق في محاكمة عادلة ، دراسة في التشريعات والاجتهادات القانونية الأردنية ، سنة 2007 ، ص 96.

ومرجع ذلك صعوبة التمييز بين حق الدفاع من لبس وغموض بسبب صعوبة الفصل بين حقوق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى فقد عرفه البعض بأنه حق المتهم في الرد على ما هو منسوب اليه بالوسائل الممكنة²⁰⁰

اما المشرع الجزائري فقد أولى حماية كبيرة لحق الدفاع سواء فيما يخص حماية القانونية او الحماية القضائية ، فمن الناحية القانونية لم يكتف المشرع الجزائري في تقريره لحق الدفاع على الإحالة الى المبادئ العامة للقانون فقط ، بل نص عليها في دساتيره المتعاقبة ونصوصه القانونية المختلفة ، فقد نص عليه المادة 32 من الدستور 1989 بقوله : " يعتبر حق الدفاع حقا دستوريا يجب على كل السلطات العمومية احترامه²⁰¹ .

كما نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 1996 " الحق في الدفاع معترفا به ، الحق في الدفاع عن القضايا الجزائرية مضمون²⁰² .

الفرع الخامس: الحق في اختيار المدافع

يتمثل حق الموظف المتابع تأديبيا في تمكينه من حق الدفاع ،أي حق الاستعانة بمدافع مخول او موظف يختاره بنفسه او استحضار شهود نصت عليه المادة 169 من

عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات تأديبية في الوظيفة العامة وضوابطها صحة الجزاء التأديبي و ضماناته في التحقيق والمحكمة وضمانات²⁰⁰ ما بعد توقيع الجزاء 2003، ص 204 .

²⁰¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 المؤرخ في 28 فبراير 1989، جريدة رسمية .

²⁰² التعديل الدستوري 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 83/96 المؤرخ في 1996/12/04 جريدة رسمية ، العدد 76 سنة 1996 .

القانون الأساسي للوظيفة العامة " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية او شفوية او يستحضر شهودا ويحق له ان يستعين بمدافع مخول او موظف يختاره بنفسه²⁰³.

وهو التوجه الذي سار عليه المشرع الجزائري بنصه في الفقرة الثانية من المادة 129 من المرسوم 59/185 بنصه على مايلي : ".....ويمكن ان يتقدم امام مجلس التأديب أو امام لجنة الطعن ان اقتضى الامر أي توضيح كتابي او شفوي او استحضار شهود كما يمكن ان يستعين باي مدافع يختاره للدفاع عنه²⁰⁴.

بل ان المشرع اكد على ذلك صراحة في المادة 168 فقرة 02 من احكام القانون الأساسي للوظيفة العامة ينصه على ضرورة تبليغ الموظف الذي يحال على المجلس التأديبي بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر يوما (15) على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام و تمكينه من تقديم ملاحظات كتابية او شفوية او يستحضر شهود والاستعانة بمدافع مخول او موظف يختاره بنفسه .

من خلال هذه المواد نلاحظ ان المشرع الجزائري وقد ترك المجال مفتوحا للموظف في اختيار مدافعه حيث يمكن ان يستعين بمحام لو نقابي او أي شخص يختاره ، رغم ان الاستعانة بنقابي يبدو اكثر منطقية وذلك لمعرفته الجيدة بأمور الوظيفة واجراءاتها ولقد ذهب المشرع الجزائري الى ابعد من ذلك حيث سمح بتمثيل الموظف بمدافع حتى في حالة تعذر حضوره امام المجلس التأديبي ولكن شرط تقديم مبرر مقبول لغيابه رغم ان شرط اعمال

المادة 169 من الامر رقم 03/06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الاساسي للوظيف العمومي

²⁰³

²⁰⁴ المرسوم رقم 59/85 مؤرخ في 1985/03/23 ،المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة .

ضمانة اعمال ضمانة الاستعانة بمدافع هو ان يجري التحقيق بحضور المتهم ، ولا مجال لحضور محام عن متهم اقتضت مصلحة التحقيق اجراءه في غيبته .

غير انه قد يفقد هذا الحق فعاليته اذا لم يكفل لتطبيقه بشكل صحيح كأن يمنع المحامي من الاطلاع على الملف التأديبي للموظف المخطئ ومن ثم عدم قدرته على ابداء ملاحظاته ودفاعه او جنوحه لتشتيت المحكمة تهربا من توقيع الجزاء على موكله فيوسع السلطة التأديبية في هذه الحالة إيقافه²⁰⁵.

الفرع السادس : الحق في احضار الشهود

ان المجلس التأديبي مطالب بالاستماع الى الشهود التي يحضرها المتهم ، ففي قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ 20 جانفي 1975 في قضية السيد PEINE اعتبر ان اجل يوم واحد يكفي العارض للاطلاع على ملفه ، ومن جهة أخرى ان اجل أربعة ايم الذي يستوفي عليه العارض بين اليوم الذي اجتمعت فيه اللجنة اجل كاف للسماح له بتحضير دفاعه²⁰⁶.

وتتمثل الشهادة في تقرير الشخص بما يكون قد وصل الى علمه من معلومات تفيد في كشف الحقيقة في التحقيق الإداري محل الشهادة يستوي في ذلك ان يكون مصدر تلك

²⁰⁵ المادة 168 من الامر السابق .

²⁰⁶ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الادارية العامة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة 2008، ص 226.

المعلومات سماعه لها من صاحب الشأن أو الآخرين أو رؤيته لها بنفسه أو ادراكها بحواسه

207.

ولقد نص المشرع الجزائري على هذا الاجراء في المادة 2/129 من المرسوم 59/85 أنه " يمكن ان يقدم أمام مجلس التأديب أو لجنة الطعن ان اقتضى الأمر ...أو يستحضر شهودا208

كما تضيف المادة 169 من الامر 03/06 " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية او شفوية او يستحضر شهودا "

الفرع السابع : الحق في الحصول على تعويض مصاريف النقل والمصاريف اليومية

1/ تعويض مصاريف النقل :

من حق الموظف المعني المحال على المجلس التأديبي الحصول على تعويضات منها : تعويض مصاريف النقل بواسطة النقل العمومي الأقل تكلفة .

2/ تعويض المصاريف اليومية :

يمكن للموظف المعني في حالة ما اذا توقع ضده أي عقوبة التطلع لتعويض مصاريف يومه على أساس التعويضات اليومية المسلمة في اطار مصاريف مهنته وفقا للفوج الذي يوجد فيه ، كما يتم تعويض الشهود اللذين يتم احضارهم امام المجلس التأديبي ، امام

207 سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية واخلاقيات مهنة ، ديوان مطبوعات جامعية 2010، ص459.
208 المرسوم رقم 59/58 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون العام الأساسي للوظيفة العامة .

مصارييف المنفعة من قبل الشهود اللذين استحضريهم الموظف موضوع المتابعة فيتحملها هذا الأخير ، كما هو الشأن بالنسبة للمدافع اللذي اختاره .

ان مرض المتهم لا يعيق سير الإجراءات طالما تم تمكين المعني من الأمر اللازم لاختيار من يمثله أو لموافاة المجلس التأديبي بملاحظاته المكتوبة، والأمر كذلك بالنسبة للمريض عقليا .

فيكفي ان يكون المجلس التأديبي على علم بهذه الحالة لتمكين الإدارة من متابعة الاجراء التأديبي وتقرير العقوبة دون ان تكون ملزمة باللجوء الى اجراء الفحص الطبي²⁰⁹.

المطلب الثاني : التحقيق التأديبي والزامية استشارة الموظفين

نظرا لكون التحقيق يحتل مركزا أساسيا في الإجراءات التأديبية و نظرا لإلزامية استشارة لجنة الموظفين خلال هذه المرحلة ارتأينا دراسة ذلك من خلال الفروع التالية

الفرع الأول : التحقيق التأديبي

نقد الإحالة الى التحقيق من الإجراءات الجوهرية والضرورية للكشف عن حقيقة للمخالفة المنسوبة الى الموظف المنسوبة له فهو ، بذلك يجنب مفاجأة الموظف بإحالته الى التحقيق دون أي مقدمات ،لذلك سنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة مضمون التحقيق والتوقيف عن العمل كإجراء تحفظي يقتضيه ضرورة التحقيق²¹⁰.

²⁰⁹الرحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة الثالثة 2006 ، ص156،157،158 .
²¹⁰ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات مهنة ،ديوان مطبوعات الجامعية .

الفرع الثاني : مضمون التحقيق التأديبي

لم يرد تعريف التحقيق التأديبي في القوانين واللوائح التنفيذية المتعلقة بالوظيفة العامة ،لذا سنخرج عن الفقه الذي عرف التحقيق التأديبي على انه مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفق الشكل الذي يتطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا ،وتهدف الى البحث والتتقيب عن الأدلة التي تفيد كشف الحقيقة وجمعها ، ومن اجل تحديد الواقعة المبلغ عنها واثبات حقيقتها وبيان ما اذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه ²¹¹.

ويقوم التحقيق التأديبي على العناصر التالية :

- 1-ان يكون صادرا عن الجهة التي منحها القانون سلطة التحقيق .
 - 2-ان يكون صادرا عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون .
 - 3-ان لا يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة .
- ويكتسي التحقيق التأديبي أهمية بالغة في مجال الإجراءات التأديبية لكونه يعد الأداة القانونية التي تمكن من الوصول الى الحقيقة لأنه يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه ووسيلة لجمع الأدلة الكافية ولأن التأديب اجراء عقابي فلا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك بل لا بد ان تقوم على أساس الجرم واليقين المستمد من

²¹¹ اللواء محمد ماجد ياقوت ،شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة ،ص 113.

ذات الواقعة هذا بالإضافة الى انه أساس قرار السلطة الرئاسية في اقتراح الجزاء أو توقيعه

212.

وسنقوم من خلال ما يلي دراسة مدى الزامية التحقيق في التشريع الجزائري وكذا مدى

حياد سلطة التحقيق .

أولا : مدى الزامية التحقيق في التشريع الجزائري

لم يضيف المشرع الجزائري الصفة الإلزامية على اجراء التحقيق اذ جعل الالتجاء

اليه وفقا للسلطة التقديرية للإدارة ويكون ذلك في حالة ما اذا لم تتوصل اللجنة المتساوية

الأعضاء الى اسناد الخطأ للموظف ،انطلاقا من اطلاعها على الوثائق والمحاضر وسماع

الشهود بسبب غموض الوقائع المنسوبة للموظف حيث يمكن لهذه الأخيرة طلب فتح تحقيق

اداري من قبل السلطة الإدارية المعنية التي لها صلاحية التعيين وذلك لتقصي الحقيقة

وإصدار قرار التأديب على أسس من المشروعية .

ولقد اقر المشرع الجزائري ذلك في المادة 03 من المرسوم 152/66 حيث نصت على

أنه " يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق اذا لم يكشف بإيضاحات²¹³ الواردة

على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال .

²¹² اللواء محمد ماجد ياقوت .

²¹³ المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 1966/07/02 المتعلق بالإجراءات التأديبية ،الجريدة الرسمية العدد476 سنة 2006.

كما تضيف المادة 171 من الامر 03/06 على انه : " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس التأديبي طلب فتح تحقيق اداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البث في القضية المطروحة ²¹⁴.

وفي التشريع الجزائري فرغم أهمية التحقيق كإجراء وقائي يقي الموظف من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب، الا ان المشرع قد جله اجراء غير وجوبي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية في القيام به أو الاحجام عنه ، ونؤيد بدورنا هذا المسلك الذي تتبعه المشرع لأنه نظرا لمقتضيات الأمن والاستقرار الوظيفي وعدم المساس بسمعة الموظف يفترض على الإدارة عدم فتح تحقيق الا اذا كانت هناك احتمالات قوية ومعقولة لارتكاب الخطأ التأديبي ذلك لكون أن هذا الاجراء يتسبب في زعزعة مركزه الوظيفي حتى وان برئت ساحته .

ثانيا : مدى حياد سلطة التحقيق .

بالرجوع الى المادة 171 والمادة 03 السابقتين الذكر فإن الجهة المنوطة بالتحقيق هي السلطة التي لها صلاحية التعيين وبالتالي فهي نفسها الجهة التي تتمتع بسلطة الاتهام وهذا ما يمس بمبدأ الحياد كضمانة جوهرية لصالح الموظف ²¹⁵ لعام.

²¹⁴ ايوب منصور الجربوع ، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الاداري في النظام السعودي ،مجلة الادارة العامة ،العدد الاول ،ص 123.

ذلك ان : " الحياد في ممارسة إجراءات التحقيق تعني الا يؤثر المحقق في إدارة المتهم بما يدفعه الى قول ما يريد ان يقوله ، وان يتدخل بأي صورة في إجابة المتهم فالقاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة الى المتهم ان تترك له الحرية التامة في اجابته بحيث يكون قد قصد فعلا بإرادته الكاملة ان يدلي بما ذكره ولا يرجع في ذلك الي سبب اخر ²¹⁶ ولأن الموظف المكلف بالتحقيق الخاضع من ناحية الإدارة مع المحقق للوصول الى النتائج التي ترغب فيها وهذا ما يتنافى مع مبدأ الحياد لهذا كان من الأفضل ان تكون الجهة التي تستند اليها ²¹⁷ مهمة التحقيق مستقلة تماما عن السلطة المختصة بالاتهام كأن تستند الى محافظ المحاكم الإدارية كما هو معمول به في مصر حيث أنه الى جانب قيام السلطة الرئاسية بعملية التحقيق تقوم الى جانبها أيضا النيابة الإدارية بهذه العملية اذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك .

ولإشارة فإن السلطة المختصة بالتحقيق في فرنسا هي نفسها الجهة التي تملك حق توجيه الاتهام وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في هذا المجال .

الفرع الثالث : مقومات التحقيق التأديبي

ان التحقيق باعتباره مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الجهة المختصة بهدف تحديد الأخطاء التأديبية وكذا الموظفون المسؤولون عن ارتكابه ، يجب ان تتوفر فيه

²¹⁵ المادة 171 من الامر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل15 يوليو يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة .

²¹⁶ ايوب بن منصور الجريوع ، ضمانات موظف في مرحلة تحقيق اداري في نظام سعودي ، مجلة ادارة عامة ، عدد اول ، ص 23 .

²¹⁷ رحماوي كمال ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة 2006 ، ص 155 .

مجموعة من المقومات الأساسية الواجب توافرها في التحقيق حتى يرتب اثاره القانونية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون وتتمثل هه المقومات فيما يلي :

1/ الالتزام بتدوين اجراءات التحقيق :

الأصل العام انه لا يوجد ما يوجب افرغ التحقيق في شكل معين ، غير ان القوانين الوظيفية كقاعدة تستوجب كتابة التحقيق ،ذلك لأن الكتابة بالعادة تكون أكثر دقة وانضباطا وأدق تعبير²¹⁸ ، كما ان التحقيق المكتوب يمكن الرجوع اليه بسهولة في أي وقت ، حتى تكون ناجحة للعامل او عليه دون الخوف من يمحو النسيان ما قد تم التوصل اليه عند اجراء التحقيق .

2/ البيانات الشكالية التي يجب ان يشملها محضر التحقيق :

تنبت إجراءات التحقيق في محضر يضم مجموعة الأوراق والمستندات التي يحررها المحقق والتي تشمل على جميع ما تم اجراءه من اعمال وما حدث من وقائع²¹⁹. ولكي يكون للمحضر قيمة قانونية وقوة ثبوتية يتعين ان تستوفي المحضر جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحة دون أي لبس او غموض ومن أبرز هذه البيانات ما يلي :

- يجب ان يتضمن محضر التحقيق اسم المحقق الذي تولى التحقيق وبيان وظيفته

²¹⁸ رشيد عبد الهادي الحوري ، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ،دار النصر للطباعة الاسلامية القاهرة 2001،ص547 .
²¹⁹ سعد شتوي ، ففي نطاق الوظيفة العامة ،الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية .

• ان يتضمن المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه واتمامه وان تدبل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق²²⁰.

• يجب ان يذكر في التحقيق اسم الموظف المسؤول عن الخطأ وسنه ومحل اقامته ووضعيته ودرجة وظيفته وان تدون الإجابات التي ادلى بها ردا على أسئلة المحقق

• وأخيرا يجب ان يشمل المحضر على توقيع الموظف على المحضر وفي حلة رفض التوقيع يثبت المحقق ذلك ، ويجب ان يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق وليس على الصفحة الأخيرة²²¹ .

الفرع الرابع : التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي

التوقيف عن العمل هو اجراء تحفظي ووقائي تلجأ اليه الإدارة في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن ان يؤدي الى عقوبة من الدرجة الرابعة أو اذا كان محل متابعة جزائية تحول دون بقاءه ففي منصب عمله ولأنه اجراء غير تأديبي فإن السلطة التأديبية لا تلتزم باتباع شكلية محددة كتمكين الموظف مثلا من الاطلاع على ملفه التأديبي أو ضرورة مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه .

ولقد نص المشرع الجزائري على هذا الاجراء في الامر 03/06 بقوله : " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن ان يؤدي الى عقوبة من الدرجة الرابعة ، تقوم السلطة التي لها حق التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا ، يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف

²²⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاجراءات التأديبية، المرجع سابق، ص 162.

²²¹ سعد الشتوي مرجع سابق ، ص 65.

المنصوص عليها ففي الفقرة أعلاه نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع
العالى....²²²

يوقف فوار العامل الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه ويمكن
ان يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء
من الراتب لا يتعدى النصف²²³.

بمجرد توفر أسباب الوقف السابقة الذكر تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين
بتوقيف الموظف عن العمل بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز (06) اشهر على ان
يتقاضى جزء من الراتب لا يتجاوز النصف مع تقاضيه المنح العائلية ، هذا في حالة
التوقيف بسبب خضوع الموظف لمتابعة جزائية ، اما في حالة الأولى وهي حالة ارتكاب
الخطأ الجسيم فنلاحظ انه في ظل المرسوم 59/85 وطبقا للمادة 130 ففقد حددت مدة
الوقف شهرين مع عدم تقاضي الموظف لأي مرتب عدا المنح العائلية ، غير ان المدة
173 السابقة الذكر لم تحدد مدة الوقف رغم انها أشار في الفقرة الثانية على ان فترة
التوقيف منصوص عليها ، مما يفهم منه ان المشرع قد ابقى على نفس المدة وهي مدة
الشهرين .

²²² المادة 173 من الامر 03/06.

²²³ المادة 130 من الامر 03/06 .

كما نلاحظ أيضا ان الموظف في ظل المرسوم 59/8 كان لا يتقاضى أي راتب في حالة توقيفه عن العمل مما يعد اجحافا بحق هذا الأخير وهو ما تداركه المشرع في ظل القانون الجديد حيث نص : " الموظف الموقوف في جزء من الراتب لا يتجاوز النصف " .

يسترد الموظف الجزء الذي خصم من راتبه في حالة ما اذا اصدر في حقه عقوبة اقل من عقوبة الدرجة الرابعة أو اذا لم تبث اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في القضية وفي الأجل المحددة ، أو في حالة ما اذا تمت تبرئته ولم يوجد خطأ مهني قد يؤدي الى تسليط عقوبة تأديبية على اعتبار ان غياب الخطأ الجزائي لا يعني وجود خطأ مهني ارتكب من طرف المعني 224 .

الفرع الخامس : الزامية استشارة لجنة الموظفين ونطاق اختصاصها وكيفية سير اعمالها

يقوم النظام الشبه قضائي في المجال التأديبي على إضفاء نوع من التوازن بين منح السلطة التقديرية للإدارة في توقيع العقاب كسبيل لتجسيد فاعليتها الإدارية من جهة وبين تحقيق مبدأ الضمان للموظف العام من جهة أخرى وذلك من خلال استشارة لجان متخصصة انشأت لهذا الغرض في التشريع الجزائري تم تنظيم هذه اللجان في عدة مراسيم وأوامر بتسميات مختلفة حيث اطلق عليها اسم اللجنة المتساوية الأعضاء بموجب الامر 133/66 واسم لجنة الموظفين بموجب المرسوم 59/85 واطلق عليها التعديل الجديد لقانون

الوظيفة العمومية 03/06 اسم اللجنة المتساوية الأعضاء ، ومن خلال هذه التسمية الأخيرة يؤكد المشرع تبعية هذه اللجان الادارية²²⁵.

نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه اللجان ومدى تأثيرها على المصالح الوظيفية للموظف العام سنقوم بدراسة مدى استقلالية هذه اللجان ونطاق اختصاصها .

الفرع السادس : مدى استقلالية اللجان التأديبية

لدراسة مدى استقلالية اللجان التأديبية نقوم بدراسة مدى استقلالية هذه اللجان من الناحية العضوية لا من الناحية الوظيفية .

أولا : مدى الاستقلال العضوي للجان المتساوية الأعضاء

لقد نصت المادة 11 من المرسوم 59/85 على تشكيلة هذه اللجان حيث نصت على ما يلي : " تحدث لجان للموظفين في المؤسسات والإدارات العموميةوتتكون هذه اللجان من عدد متساو بين ممثلي المؤسسة او الإدارة المعنية وممثلين ينتخبهم الموظفون كما حددت المادة 07 من المرسوم 10/84²²⁶ تشكيلة هذه اللجان بحيث نصت على ان تتكون بالتساوي من عدد الموظفين يمثل العمال وعدد اخر يمثل الإدارة .

²²⁵ الامر 03/06 المتعلق بالوظيف العمومي ، المنشور رقم 05 ، مرجع سابق .
المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها ، جريدة رسمية العدد الثالث سنة 1984 وللإشارة فان المرسوم 10/84 بموجب المادة 32 قد الغى المرسوم رقم 143/66 الصادر في 02/06/1966 والمتضمن²²⁶للجان المتساوية الاعضاء وتكوينها وتنظيمها وسيرها .

ان جعل تشكيلة المجالس التأديبية المتساوية الأعضاء ناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين من شأنه ان يؤكد ضمانة هامة للموظفين ،غير ان النصوص المنظمة لهذه اللجان تتبين وبصورة جلية ما يجد فعالية هذه الضمانة في عدد مواضيع منها .

1/ من حيث تحديد العضوية :

فمن خلال المادة 05 من المرسوم 10/84 نجد ان المشرع صحيح انه قد حدد مدة العضوية في هذه اللجان وهذا ما يعتبر مؤثر بحسب استقلالية هذه اللجان لان ترك مدة العضوية مفتوحا ،وغير محدد قانونا يعصف بجذور الاستقلالية اذ يكون هؤلاء عرضة للعزل والتوقيف في أي وقت غير ان منح الإدارة سلطة تقديرية وتمديد مدة العضوية يلغي تماما فعالية هذا الاجراء لأن ذلك من شأنه أن يؤثر وبشكل كبير على استقلالية العضوية لهذه اللجان .

2/ من حيث رئاسة هذه اللجان

أما بالنسبة لرئاسة هذه اللجان والتي أنيط بها حسب ما نصت عليه المادة 63 من الامر 03/06 والمادة 11 من المرسوم 0/84 الى السلطة التي وضعت على مستواها

يجعلنا نتساءل من قيمة هذه اللجان والفائدة من انشائها مادام ان الرئيس ينتمي الى الإدارة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوته وهذا ما يجعل صوت الرئيس يخدم دائما مصالح الإدارة على حساب مصالح الموظف .

يتضح من خلال ما سبق ان تشكيلة اللجان التي اقرها المشرع تعكس استقلالية نسبية وليست مطلقة مما أدى الى تغليب منطق الفاعلية الإدارية على منطق الضمان ونأمل من المشرع الجزائري عند إصداره للمرسوم المنظم للجان والمنصوص عليه في الامر 03/06 ان يراعي التوازن الموعود لهذه اللجان .

وعن كيفية تعيين الموظف بالنسبة للأعضاء اللذين يمثلون على مستوى الإدارات المركزية فيتم تقسيمهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي او المدير المختص ."²²⁸ وبالنسبة لاختيار ممثلين عن الموظفين فقد نص المرسوم رقم 10/84²²⁸ على أنه يكون الاختيار من بين الموظفين اللذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لتسجيل في احدى القائمة الانتخابية لهذه اللجنة ، غير أنه يمنع من الترشيح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في احدى الحالات التالية²²⁹:

- الاجازة المرضية طويلة المدى .
- التنزيل في الرتبة او الاقصاء المؤقت من الوظيفة .
- حالة الإصابة بعجز

²²⁸ المادة 07 من الأمر 10/84 السابق الذكر.

²²⁹ المادة 03 من نفس المرسوم .

يتم تسجيل المترشحين في قائمة واحدة ،يجب ان تكون فيها عددا من المترشحين،

ضعف عدد المناصب المطلوب شغلها ، ويتم إيداع هذه القائمة قبل خمسة أسابيع على الأقل من التاريخ المحدد كإجراء الانتخابات بحيث تكون كل قائمة مصحوبة بتصريح الترشح موقع من قبل كل مترشح ²³⁰ .

وتعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية وعلى المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ إيداع واذا لم تدل الأمانة الدائمة للجنة المركزية او المحافظة برأي مخالف خلال 1 يوما فان سكوتها يعد موافقة .

الفرع السابع : مدى الاستقلال الوظيفي للمجلس التأديبي

لدراسة الاستقلال الوظيفي للجان المتساوية الأعضاء سندرس أولا مدى إمكانية

رد عضو مجلس التأديبي ثم مدى استقلالية الجهة في وضع نظامها الداخلي ،وأخيرا نطاق الاختصاص الوظيفي لهذه اللجان .

1/ مدى إمكانية رد عضوة مجلس تأديبي :

رد احد أعضاء المجلس التأديبي يعني ابعاده عن البث في الدعوى التأديبية بطلب من الموظف نفسه وذلك متى توفرت شروط الرد مع استبداله بعضو اخر وبالرجوع الى التشريع الوظيفي الجزائري لا نجده قد نص على رد عضو مجلس التأديب على خلاف التشريع الفرنسي الذي نص على ذلك في المادة 13 من الامر 1983/11/28 : " أعضاء

الهيئات الاستشارية لا يمكن ان تكون طرفا في المداولات عندما تكون لهم مصالح شخصية في القضية التي تشكل الموضوع²³¹ .

وان عدم نص المشرع الجزائري على هذا الحق من شأنه ان يؤثر على حيده عضو مجلس التأديب والاضرار بذلك بمصلحة الموظف ، ذلك ان العدالة تتأذى من ان يلحق بالمحقق مظهر من مظاهر الانحياز او عدم الحيده كان يكون احد من اصهاره او اقاربه حتى الدرجة الرابعة طرفا في التحقيق ، وان تكون له مصلحة بأحد الأطراف ، او اذا كان قد افتي او ترفع او كتب او شهد²³²، فيها له صلة بالتحقيق او مودة ، او كان قد اعتاد مؤاكلته او مساكنته .

2/ نطاق اختصاصات المجالس التأديبية :

لقد نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء كما يلي :

"يكون الرجوع الى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي.." ²³³.

وتضيف المادة 11 من المرسوم 59/8 على انه : " تنتظر لجان الموظفين في جميع

القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين" .

²³¹ المادة 04 من المرسوم 10/84 السابق الذكر .

²³² المادة 09 من المرسوم 10/84 السابق الذكر .

²³³ المادة 11 من المرسوم 59/85.

في حين نصت المادة 64 من الامر 03/06 على انه : " تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين عند تقريرها العقوبات التأديبية وذلك وفقا لما يلي :

- الاستشارة من الدرجة الثالثة فالاستشارة بشأنها تكون ضرورية ورأيها .
- تكون الاستشارة في العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية اجبارية رغم ان رأي اللجنة اختياري اذ يمكن للسلطة التأديبية الأخذ به أم لا ²³⁴.
- بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة فالاستشارة بشأنها تكون ضرورية ورأيها أيضا ملزم للسلطة التأديبية ²³⁵.

ملاحظة : العقوبات من الدرجة الأولى تقررها السلطة التأديبية دون استشارة او أخذ رأي هذه اللجان .

غير انه بصدور الامر 03/06 تغير اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء في اصدار هذه العقوبات حيث الغى استشارة هه اللجان بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية لكي تصبح هذه العقوبات تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية من دون استشارة او أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء .

²³⁴ المادة 125 من المرسوم 59/85 السابق الذكر .
²³⁵ المادة 127 من المرسوم 59/85 السابق الذكر .

في حين تصدر العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من السلطة التأديبية ولكن بعد

أخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي²³⁶.

الفرع الثامن : كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء

تمارس اللجان المتساوية الأعضاء اختصاصها في شكل هيئة عامة تفرض عليها

جميع القضايا التي تهم شؤون الموظفين ، كما تتعقد في شكل مجلس تأديبي في حالة تعرض

احد الموظفين الى مسائلة تأديبية تستوجب استشارة هذه اللجان تجتمع هذه اللجان باستدعاء

من رؤسائها او بطلب كتابي من 3/1 أعضائها الدائمين على الأقل مرتين في السنة²³⁷.

يتخذ القرار بالاقترح السري بالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يكون

صوت الرئيس مرجحا .

ولا تصح اجتماعات اللجان التأديبية الا باكتمال نصابها القانوني ،حيث لا تعتبر

قرارات اللجان الشرعية الا بحضور 3/4 الأعضاء ، وفي عدم بلوغ النصاب القانوني المقرر

تؤجل القضايا الى جلسة تالية²³⁸ .

ثانيا : اجتماعها في شكل مجلس تأديبي

²³⁶ المادة 16 من الامر 03/06 السابق الذكر .

²³⁷ المادة 13 من المرسوم 10/84 السابق الذكر .

²³⁸ المادة 14 من نفس المرسوم .

في حالة ما اذا توصلت السلطة المختصة بالتعيين في تكليفها للأخطاء المهنية ، الى أن هه الأخطاء تشكل عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة ألزم المشرع السلطة التأديبية قبل توقيعها العقوبة ضرورة أخذ رأي اللجنة المتساوية المنعقدة كمجلس تأديبي ،حيث يم اخطارها بالدعوى في أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ والا سقط هذا الخطأ بانقضاء الأجل على ان تثبت اللجنة في القضية المعروضة عليها في أجل 5 يوما من تاريخ اخطارها ،ينظر المجلس التأديبي في الأمر وفقا لما جاء في التقرير المسبب المقدم اليه من قبل السلطة الرئاسية التي توضح في الأخطاء المنسوبة للموظف والظروف التي أدت الى ارتكاب الخطأ ، وكذلك سيرة الموظف قبل ارتكابه للمخالفة وكذا العقوبة المقترحة ²³⁹.

اما فيما يخص إجراءات المسائلة فبعد ان يتم إيداع ملف التأديب الخاص بالموظف محل المعاقبة لدى المجلس التأديب يقوم رئيس المجلس التأديب يقوم رئيس المجلس بتعيين مقرر الذي يقوم بقراءة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية ويستوجب ذلك حضور الموظف ومحاميه اذا ما استعان بمحام للإدلاء بأقوالهم والاجابة على الأسئلة التي يطرحها أعضاء المجلس ثم يستمع لأقوال الشهود اذا ما استعان الموظف بشهود لتقرير موقفه .

بعد ذلك يتداول أعضاء المجلس في مداولات مغلقة تنتهي اما بإصدار قرار مبرر بالعقوبة أو بطلب اجراء تحقيق في حالة ما ان لم يكتف المجلس بالتوضيحات المقدمة ²⁴⁰.

²³⁹ المواد 165 ، 166 ، من الامر 03/06 السابق الذكر .

²⁴⁰ المادة 170 من الامر 03/06 السابق الذكر .

وما يمكننا قوله أخيراً بعد هذه اللجان هو أنها تبدو من حيث الظاهر ضماناً فعالة لصالح الموظف المذنب في مواجهة تعسف الإدارة، غير أنه باستقراء النصوص القانونية المحددة لتشكيلها وكيفية سير أعمالها تتوصل إلى عدم جدوى هذه الضمانة الصورية طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها للجنة مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات .

هذا من جهة أخرى وترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعية لديها للجنة، وبالتالي يكون دائماً لصالح الإدارة، مما يقتضي على الحكمة مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها .
والأدهى من ذلك هو جميع أعضاء اللجان بما فيهم الممثلين للإدارة أو الممثلين مصلحة الموظف .

لذا نطلب ومن جديد الإسراع في إصدار التنظيم الخاص بتشكيل هذه اللجان المنصوص عليه في الأمر 03/06 وأن يعيد هذا التنظيم النظر في تشكيلة هذه اللجان بما يخدم المصلحة المتوازنة كلا الطرفين.

المبحث الثاني : الضمانات الإجرائية بعد صدور القرار التأديبي

من الضمانات الأساسية والتي يجب أن تلتزم بها جهات التأديب على الموظف المذنب ذلك لأجل تحقيق محاكمة عادلة لهذا الأخير .

خاصة وان التأديب هو استثناء اوجده المشرع لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة والنفع العام ، غير ان هه الضمانات غير قائمة بحداتها في اغلب الأحيان، اذا احيطت بمجموعة من الضمانات اللاحقة بعد صدور القرار التأديبي.

وتتمثل هذه الضمانات في الرقابة الإدارية التي يعهد بها الإدارة بحد ذاتها والتي تمارس هذه الأخيرة من خلال التظلم الإداري الذي يتقدم به صاحب الشأن الى مصدر القرار أو الى رئيسه أو عن طريق الطعن الإداري الذي يوجهه الموظف المذنب الى اللجان المختصة .

وعليه جاءت دراستنا لهذا المبحث على الشكل التالي :

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرار التأديبي

المطلب الثاني : الطعن القضائي على الحكم او القرار التأديبي

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرار التأديبي

تعتبر الرقابة الإدارية من بين الاليات الفعالة التي تكبح جماح الإدارة وتحد من تعسفها في استعمال سلطتها اتجاه الجمهور الذي يتعامل معها ، وذلك من خلال قيامها برقابة اعمالها بنفسها والتحقق من مدى احترامها لمبدأ المشروعية .

ومما لا شك فيه ان الرقابة الإدارية في مجال الإجراءات التأديبية تمثل ضماناً أساسية مما يضمن حسن سير المرافق العامة ، خاصة وان الطعون هي وسائل اوجدت لصالح المتعامل مع الإدارة من اجل تدارك وضعية معينة ، وضمان مبدأ المشروعية .

وتباشر الرقابة الإدارية عن طريق النظام الإداري الذي هو ضماناً تأديبية مقررة اعمالها موظفيها فهي تعتبر بذلك ضماناً إجرائية هامة ، يستطيع الموظف من خلالها الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما اذا تعسف الإدارة في إصدارها وذلك لأجل إعادة النظر فيها اما بتعديلها او الغائها .

الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري

النظام الإداري هو احدى الوسائل الإدارية التي تمكن الإدارة من فرض رقابتها على اعمال موظفيها فهي تعتبر بذلك ضماناً إجرائية هامة، يستطيع الموظف من خلالها الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما اذا تعسفت الإدارة في إصدارها وذلك لأجل إعادة النظر فيها إما بتعديلها او الغاؤه.

وبالمعنى الأوسع لمفهوم النظام الإداري في مجال التأديبي هو وسيلة يكفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها ،ويلتمس فيه ان تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي اضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل وهو طريق يسلكه من صدر قرار الجزاء قبل لجوئه الى الطعن عليه قضائياً ، وهف التظلم هو تخفيف

العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع ،فقد ترى الإدارة بعض فحص التظلم المقدم اليها أن مقدمه على حق فتجييه ، وذلك من سحب .

كما عرفه مجلس الدولة الجزائري على انه "عبارة عن اجراء يرسمه القانون أحيانا لاتباعه يتمثل في طعن اداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أول عن طريق توجيه شكوى او احتجاجا او التماس الإدارة ،ويدعى ذلك لإجراء تظلما مسبقا أو طعنا إداريا ،بطلب الإدارة من خلال مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها ²⁴¹.

ويمكننا تعريف التظلم الإداري على انه التماس مكتوب يقدمه صاحب الشأن الى السلطة الإدارية المختصة يعبر من خلاله عن اعتراضه عن القرار الصادر في حقه وذلك من أجل سحبه أو تعديله أو الغاؤه ²⁴² .

الفرع الثاني : أنواع التظلم الإداري

ينقسم التظلم الإداري من حث السلطة المختصة بفحصه الى التظلم الولائي والتظلم الإداري ومن حيث الأثر المترتب عليه الى تظلم جوازي وتظلم وجوبي .

1-التظلم الاداري من حيث السلطة المختصة به:

• التظلم الولائي :

المقصود به ان يتقدم صاحب الشأن بتظلمه الى السلطة مصدرة القرار بعرض إعادة النظر في القرار الذي أصدره، وذلك بسحبه او الغاؤه أو تعديله ²⁴³ حسب السلطة التي

²⁴¹ عبد العزيز نويوي ، المنازعة الادارية في الجزائر ،تطورها ،خصائصها، مجلة مجلس الدولة ، العدد الثامن 2006،ص 73 .
²⁴² عمار عوادي ، عملية رقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في نظام جزائري ، طبعة ثالثة ،ديوان مطبوعات جامعية ،1994 .

يملكها الرئيس مصدر القرار ،فقد يعدل من هذا الأخير بصفة جزئية أو كلية وقد لا يرد أصلا على طلب الموظف .

كان التظلم شرطا لقبول الدعوى الإدارية في كافة أنواعها الى الغاء او تعويض ، وذلك منذ صدور قانون الإجراءات المدنية لسنة 1996²⁴⁴.
يترتب عن عدم القيام به الحكم بعدم قبول الدعوى الإدارية وهو ما يستسقى من نص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية .

الا انه في القانون 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية تبني المشرع الجزائري اجراء التظلم جوازيا²⁴⁵، حيث انه وسيلة إختيارية ،يعود تقدير اللجوء الأخذ بها او التخلي عنها الى الموظف المضروور جزاء القرار التأديبي .

2-التظلم الرئاسي :

هو تظلم يتقدم به صاحب الشأن للسلطة الرئاسية لمصدر القرار والتي يكون لها حق تعديل او سحب او الغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون ، وذلك اعمالا لمبدأ رقابة الإدارية الذاتية على اعمالها²⁴⁶ .

ويعتبر التظلم الرئاسي اكثر فعالية من التظلم الولائي وذلك لتوفر الحياد في الجهة المقدم اليها الطعن وذلك شرط ان لا يجامل الرئيس الإداري الجهة مصدرة القرار²⁴⁷

²⁴³ عمار عوادي، عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في النظام الجزائري ،طبعة ثالثة، ديوان مطبوعات جامعية ،1994.

²⁴⁴ المادة 830 قانون 09/08 المؤرخ في 2008/0/25.

²⁴⁵ الامر رقم 154/66 المؤرخ ففي 8 يونيو 1966 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية ،جريدة رسمية ،العدد 47سنة 1966.

²⁴⁶ علي خطار شنتاوي ، موسوعة القضاء الاداري ،الجزء الاول 1 مكتبة دار الثقافة والتوزيع عمان ، 2004 ، ص 454.

²⁴⁷ عمار عوادي ،عملية الرقابة قضائية على اعمال الادارة عامة في نظام الجزائري ،طبعة ثالثة ، ديوان مطبوعات جامعية، جزائر 1994.

،ويتمثل التظلم الوجوبي من حيث الأثر هو بمثابة اعتراض على القرار التأديبي ،يتعين على صاحب الشأن القيام به مسبقا للإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء هذا يلزم الشخص بتقديم التظلم الإداري مسبقا والا استفادها دعواه شكلا لعدم شكلية تقديم التظلم الإداري.

وبالتالي فالتظلم الوجوبي أوجبه المشرع على المعنى قبل اللجوء الى طريق الطعن القضائي ويكون ذلك موضوعات محددة على سبيل الحصر مثل الطعون .

الفرع الثالث : التظلم في التشريع الجزائري

سنقوم بدراسة حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، اذا نصت عليه المشرع الجزائري في القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 829،830.²⁴⁸

اذ تنص المادة 830 ان الشخص المعني بالقرار الإداري يقدم تظلم الى الجهة المصدرة للقرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 من نس القانون والمقصود بالتظلم الذي يرفع الى الجهة المصدرة العقوبة .

كما يمكن له أيضا يرفع تظلما رئيسا أمام السلطة الرئاسية أي الجهة الأعلى من تلك التي أصدرت القرار التأديبي ²⁴⁹.

²⁴⁸ القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2 فبراير 2008 ،المتضمن قانون الإجراءات المدنية وإدارية ،جريدة رسمية عدد 21، 2008 .
²⁴⁹ عمار بوضياف ،دعوى الالغاء في قانون اجراءات مدنية وادارية ،دراسة تشريعية وقضائية .

كما الغى هذا التعديل اجراء الصلح في مجال دعوى الإلغاء وذلك وفقا لنص المادة

970 التي جاء فيها :

- يجوز للجهات القضائية الإدارية اجراء الصلح في مادة القضاء الكامل وجاء هذا

الإصلاح منطقيا :

• حيث انه اذا كان القرار الإداري معيبا ومخالفا للمشروعية فكيف يمكن اذن اجراء

الصلح حول قرار ليس له أي وجود قانوني²⁵⁰ .

وبالتالي فبعد الاصلاح الذي جاء به المشرع بموجب هذا القانون أصبح التظلم جازيا

وحسنا ما فعل المشرع .

²⁵⁰ كمال رحماوي ،تأديب الموظف العام في في القانون الجزائري .

الفرع الرابع : التظلم أمام لجنة الطعن .

الحالات التي يمكن فيها الطعن وفقا لأحكام المرسوم رقم 10/84 الساري المفعول

حاليا .

حيث نصت المادة 22 منه على انه:

" تتصيب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة الطعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثله

....." 251 .

هذا ولقد أضاف المرسوم 59/85 ما يلي :

"..... تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية لجنة الطعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل

أحدهما تباعا " 252 .

ونصت المادة 65 من الامر 03/0 على انه :

"تتشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات

والإدارات العمومية ، وتتكون اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين

253 .

251 المرسوم رقم 10/8 المرجع السابق.

252 المادة 65 من الامر 03/06 المرجع السابق .

253 المرسوم 59/85 المرجع السابق .

وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة ، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية²⁵⁴ الأعضاء من بينهم ممثليهم في لجان الطعن²⁵⁵.

وما يلاحظ من خلال المادة 65 من الامر 03/06 ان المشرع قد نص على استحداث هذه اللجان حتى في المؤسسات والإدارات العمومية وهو ما لم ينص عليه في المرسوم السابق 10/84.

الفرع الخامس : تشكيلة لجان الطعن

وفيما يتعلق بتكوينها وحسب المادة 65 السابقة الذكر تتشكل لجان الطعن مناصفة من ممثلي الإدارة والموظفين ، وإذا كان الامر 03/06 لم يحدد الفئة التي يعين منها ممثلو الإدارة .

فتحيل بذلك الى المادة 23 من المرسوم 10/84 السابق الذكر والتي نصت على ذلك ان التعيين يكون من الأعوان الذين ينتمون الى أحد الاسلاك المنصفة في السلم 13 على الأقل اما النصف الاخر لممثلي الموظفين ، فيتجاوز من بين الأعضاء ، ويتراوح عدد ممثليه كل طرف من 5 الى 7 أعضاء على ان يرأس الوزير أو من يمثله لجنة الطعن التي

عمار بوضياف ، دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية والادارية ، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية ، الطبعة الاولى ، حور للنشر والتوزيع
²⁵⁴، الجزائر 2009 ، ص 157 .
²⁵⁵ المادة 13 من المرسوم 59/85 السابق ذكره .

تحدث لدى وزارته أو الوالي أو من يمثله في اللجان التي تحدث لديه²⁵⁶ على ان تنصب اللجان في أجل شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء.

الفرع السادس : اختصاصات لجان الطعن

تختص لجان الطعن بإعادة النظر في العقوبات التأديبية من الدرجة²⁵⁷ الثالثة حسب المرسوم 10/84 والمادة 128 والمرسوم 59/85 هذا وقد أضاف الامر 03/06 من المادة 67 الى اختصاص هذه اللجان في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة وذلك بعد استحداث هذه العقوبات²⁵⁸ بموجب المادة 163 من هذا الامر ، وبذلك تكون اختصاصات لجان الطعن بعد اخطارها من الموظف بالعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة²⁵⁹ والمنصوص عليها في المادة 163 مما يلي :

- توقيف عن العمل من أربعة أيام الى ثلاثة أيام .
- التنزيل من درجة الى درجتين .
- النقل الاجباري .
- التنزيل الى رتبة السفلى مباشرة .
- التسريح .

²⁵⁶ المادة 23 من المرسوم 10/84 السابق الكر .

²⁵⁷ المادة 67 من الامر 03/06 السابق الذكر

²⁵⁸ المرسوم 10/84 السابق الذكر .

²⁵⁹ المادة 163 من الامر 03/06 السابق ذكره .

الفرع السابع : ميعاد الطعن أمام هذه اللجان .

لقد تراجع المشرع الجزائري عن المهلة التي حددها في تقديم الطعون أمام هذه اللجان والتي كانت محددة ب 15 يوم من تاريخ تبليغ القرار وذلك حسب ما نصت عليه المادة 24 من المرسوم 10/84 بقولها : " يمكن للإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلجئوا الى لجان الطعن خلال 15 يوما"²⁶⁰ لكي ترفع بموجب الامر 03/06 الى شهر كامل ابتداء من تاريخ التبليغ القرار التأديبي الى المعني اذا نص المشرع على أنه : " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة ائالئة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهرا واحدا ابتداء من تاريخ تبليغ القرار²⁶¹.

المطلب الثاني : الطعن القضائي على الحكم أو القرار التأديبي

ان صدر قرار تأديبي ضد الموظف فبوسعه الطعن عليه أمام الجهة المختصة إذا توافر الطعن سببا يجدي التمسك به لإلغائه ، و الوصول لتلك الغاية لا بد من توافر شروط يؤدي تخلف أحدها الى عدم قبول الطعن بالإلغاء القرار من الناحية الشكلية الأمر الذي يحول دون التطرق لموضوعه ودعوى الإلغاء هي الألية التي تمكن الموظف من الى القضاء وذلك من خلال الطعن في عدم مشروعية الصادر عن الجهة الإدارية والتي يجب أن مطابقة بين الواقع والقانون وليست رقابة ملائمة أي أن القاضي الإداري يراقب مدى سلامة

²⁶⁰ المادة 24 من المرسوم 10/84 السابق الذكر .

²⁶¹ الامر 03/06 السابق الذكر .

القرار التأديبي من العيوب التي قد تؤدي الى الغائها ، وليس أن يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية للجريمة الإدارية²⁶² .

وسنقوم بدراسة هذا المطلب من خلال التطرق الى الجهة المختصة في دعوى الغاء القرار التأديبي أمام القضاء .

الفرع الأول : الجهة المختصة بالنظر في دعوى الغاء القرار التأديبي

تعتبر القرارات التأديبية قرارات ذات طبيعة إدارية فإن اختصاص الطعن فيها بإلغاء تسرد عليه أحكام بالإلغاء في جميع القرارات الإدارية ، ولقد وزع المشرع الجزائري هذا الاختصاص بين هيئتين قضائيتين هما مجلس الدولة الذي استحدث بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري 1996 والمحاكم الإدارية وتوزيع الاختصاص في نظر دعوى وإلغاء القرار التأديبي أمام القضاء²⁶³ .

وتحديد الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية يكون بمراعاة مقرر وظيفة المتهم الذي يكون مكان وقوع المخالفة .

²⁶² د/ شوفي نور الدين ، أنظمة آلية تسيير موارد بشرية في المؤسسات والادارات العمومية ، سند خاص بالتكوين المتخصص ، 2011، ص 14

²⁶³ القانون العضوي رقم 98/01 المؤرخ في 1998/05/31 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمها وعملها ، جريدة رسمية.

الفرع الثاني : تنظيم الاختصاص

لقد نظمت المادة من قانون الإجراءات المدنية القديم الاختصاص في الدعاوى الإدارية المتعلقة بإلغاء والتي احوالت اليها المادة 09 من قانون 01/98²⁶⁴ المتعلق بمجلس الدولة ، بذلك يختص مجلس الدولة بالفصل ابتدائيا في جميع القرارات الإدارية التنظيمية والفردية الصادرة عن الإدارات المركزية والهيئات العمومية والمنظمات الوطنية وبالتالي فالقرارات التأديبية التي تصدر عن هذه الجهات يتم الطعن فيها امام مجلس الدولة رغم أنه هناك من الفقهاء من ينكر الطبيعة الإدارية على القرارات التأديبية التي تصدر عن منظمة المحامين والقرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء²⁶⁵.

لقد أكد قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد من خلال المادة 901 نفس الاختصاص لمجلس الدولة بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ،حيث نصت على انه : " يختص مجلس الدولة كدرجة ولى وأخيرة بالفصل في دعاوى التفسير والالغاء وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية"

الفرع الثالث : تنظيم الاختصاص أمام المحاكم الإدارية

²⁶⁴القانون العضوي 01/98 السابق الذكر
رمضان عتابي ، تعليق على القرار عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء "مجلة مجلس
²⁶⁵الدولة العدد السادس 2005 ، ص38.

تختص المحاكم الإدارية بالنظر في جميع المنازعات الإدارية ما لم ينص على خلاف ذلك ومن ثم أصبحت المحاكم الإدارية خاصة منذ 1953 لها الولاية العامة في المنازعات الإدارية باستثناء بعض الطعون التي ترفع مباشرة امام المحاكم الاستئنافية والتي تم احداثها في بعض المدن والمناطق الفرنسية بموجب القانون الصادر في 1987/12/31 ، كحاشية لإعادة تنظيم وهيكله القضاء الإداري ما يتماشى والمستجدات والمتطلبات العامة .

وعلى رأسها تحقيق العباء على مجلس الدولة كما تختص بالنظر في الطعون باستئناف في احكام المحاكم الإدارية الصادرة خاصة بشأن دعاوى الإلغاء ومع ذلك فهذا الاختصاص القضائي ليس مطلقا اذا تبقي بعض الاحكام الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف فقط أمام المجلس الدولة.

ومن خلال استقراء نص المادة الأولى من القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي تنص على : " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية²⁶⁶ .

يتضح ان المحاكم تختص نوعيا ينظر كل المنازعة الإدارية أي انها ذات ولاية عامة في جميع الدعاوى الإدارية الا ما استثني بنص "

وبالمقارنة بين نص المادة الأولى من القانون 02/98 والمادة 09 من القانون 01/98 فاختصاص المحاكم الإدارية في مجال الإلغاء ينحصر في الطعون بالبطلان في جميع القرارات بما فيها قرارات التأديب الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية لبلدية والولاية وكذا المؤسسات العمومية ذات الصيغة ، وهو ما نصت عليه المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 بقولها : " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في ²⁶⁷ دعاوى الغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية

- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية .

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية²⁶⁸

ولكي تكون دون الغاء القرار الإداري بصفة مقبولة شكلا وموضوعا امام القضاء

يجب ان تتوفر فيها الشروط الشكلية وأخرى موضوعية .

الفرع الرابع : الشروط الشكلية والموضوعية لرفع دعوى الإلغاء .

²⁶⁷ المادة 801 من القانون 09/98 السابق الذكر

²⁶⁸ المادة 801 من القانون 09/98 السابق الذكر .

ان الطعن بإلغاء في قرار تأديبي يستوجب توفر جميع الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب توفرها في جميع دعاوى الإلغاء والتي تتمثل في :

1-الشروط الشكلية المتعلقة بالقرار التأديبي

يجب ان ينصب الطعن على قرار اداري ويعتبر القرار التأديبي قرارا إداريا محضا حيث يعرف بأنه " القرار الإداري الذي تخضع فية الادارة بالشكل الذي يتطلبه القانون عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح مستهدفة انزال العقوبة التأديبية بالعامل الذي يخل بواجبات وظيفته التي يجب ان يقوم بها بنفسه أو التي يناط بها ويخل في أدائها بالدقة والأمانة المطلوبة .

وبالتالي من خلال ها التعريف فالقرار التأديبي فيه جميع خصائص القرار الإداري من حيث أنه صادر عن جهة إدارية وهي السلطة التأديبية المختصة ، وصادر بإرادتها المنفردة ويهدف الى احداث اثر قانوني معين والمتمثل في انزال العقوبة التأديبية بالموظف المخل بواجباته الوظيفية .

2-شروط الصفة والمصلحة :

يشترط لقبول دعوى الإلغاء امام القضاء ان يكون الطاعن ذو صفة وصاحب مصلحة²⁶⁹

' يقصد بالصفة في التقاضي ان يكون المدعى على وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي ان يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء .

وبالتالي فلا يحق لغير الموظف المذنب الذي ليس له علاقة مباشرة بالقرار رفع دعوى الإلغاء²⁷⁰ .

" اما المصلحة فتعرف على انها الحاجة الى حماية القانون أو هي الفائدة أو المغنم الذي يعود الى رفع الدعوى " .

3- شرط ميعاد الطعن بالإلغاء

يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء من اليوم الموالي التالي لحدوث النشر والاعلان أ ثبتت العلم اليقيني بالقرار .

لقبول دعوى الإلغاء القرار التأديبي أمام القضاء يشترط ان ترفع الدعوى خلال الأجل المنصوص عليها قانونا .

وبالرجوع الى قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديدة نجد ان المشرع قد وحد اجل رفع الدعوى والتي ، حددها بمدة 04 أشهر تسري ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الفردي وهي نفس المدة التي ترفع فيه الدعوى سواء امام المحاكم الإدارية

عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية قضائية، الطبعة الأولى، جسور الشرق والتوزيع،
الجزائر، 2006،
270 المرجع نفسه، ص 85.

أو امام مجلس الدولة ، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 829 يحدد اجل الطعن امام المحاكم الإدارية بأربعة اشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة القرار الفردي او من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي او الفردي " ، والمادة 907 التي احوالت اليها ²⁷¹ .

وفي حالة ما اذا اختار المعني رفع التظلم هو ذات المدة ،أي 4 اشهر من تاريخ رفض ضمني يكون للمعني بعد ذلك عن الرد لمدة شهرين من رفع التظلم بمثابة رفض ضمني يكون بعد ذلك رفع دعوى الإلغاء امام القضاء ي اجل شهرين من تاريخ انقضاء مدة السكوت أما اذا بادرت الإدارة المعنية بالرد فإن اجل شهرين لا يسري بعد تبليغ المعني برد الإدارة ²⁷² .

وتكمن الحكمة من رفض اجل محددة لرفع الدعوى هو ضمان استقرار المراكز القانونية التي تترتب عن لقرارات الادارية بالتالي تفادي المشاكل التي تنتج عن غياب الحماية القانونية لهذه المراكز .

الفرع الخامس : الشروط الموضوعية

بعد استيفاء الطعن القضائي الشروط الشكلية ينصرف القاضي بعد ذلك الى حص موضوع الدعوى والبحث عن مدى توفر الشروط الموضوعية للإلغاء ، تتطلب توفر خمسة

²⁷¹ المادة 13 من القانون 09/08 السابق الذكر .
تنص المادة 907 على انه " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى واخيرة تطبيق الاحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد 829 ،
²⁷²الى 832 اعلاه .

أسباب تشكل عيوب تستدعي الغاء القرار الإداري وهي عيب عدم الاختصاص ،²⁷³ وعيب الشكل والإجراءات ، وعيب المخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة وأخيرا عيب السبب نستعرضها بإيجاز فيما يلي :

1/ عيب الاختصاص :

يقصد بالاختصاص الصلاحية او الاهلية الموكلة من قبل المشرع لسلطة إدارية معينة في اتخاذ القرارات الإدارية .

وعندما يصدر القرار الإداري عن السلطة التي تملك الاهلية القانونية كإصداره فان القرار عيب عدم الاختصاص .

وعيب عدم الاختصاص من النظام العام ويمكن للقاضي الإداري اثارته تلقائيا وفي مرحلة من مراحل الدعوى دون انتظار الدفع به من قبل المدعى وعدم الاختصاص تأخذ عيوب القرار الإداري ينقسم الى ثلاثة اقسام عدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص المكاني وعدم الاختصاص الزمني .

- عدم الاختصاص الموضوعي :

وينقسم بدوره الى الاختصاص الإيجابي كأن يصدر القرار من جهة غير مختصة في إصداره والى عدم الاختصاص السلبي كأن ترفض الجهة .

²⁷³ عمار عوابدي ، الوجيز في المنازعات الادارية ، الجزء 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2007، ص 120.

مختصة اصدار قرار اداري هو من صميم اختصاصاتها ، ففي الحالة الأولى يكون القرار إيجابيا صريحا بينما يكون في الحالة الثانية قرارا سلبيا وضمنيا .

ويتحقق هذا العيب في حالة ما اذا صدرت جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانونا اصدار القرار بشأن لا يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى .

- عدم الاختصاص المكاني :

يتعلق بإصدار قرار اداري يخرج عن الدائرة المصدرة له فان كان الأصل الاختصاص بعض أعضاء السلطة التنفيذية فان المشرع قيد اختصاص بعض الأشخاص في نطاق جغرافي محدد ويجب على هؤلاء الأشخاص أن يحترموا في اتخاذ قراراتهم الحدود الجغرافية التي تقع تحت سلطتهم الا كانت هذه القرارات معينة بعيب عدم الاختصاص المكاني .

يتحقق هذا العيب عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قرار يتجاوز به الدائرة²⁷⁴

- عدم الاختصاص الزماني .

ويعني أن يصدر القرار الإداري في فترة زمنية لا يكون الاختصاص منعقدا الشخص الذي أصدره أي أن القرار اما قبل تقليد الاختصاص مصدر القرار أو بعد انتهاء المدة التي كان له خلالها الاختصاص²⁷⁵.

كما ان المشرع حدد بعض المدد الزمنية كإصدار بعض القرارات إذا لم تصدر خلالها

الاختصاص أصبحت معينة بعيب عدم الاختصاص الزماني.

²⁷⁴ سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى الالغاء القرارات ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية.
²⁷⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط الادارة العامة ، دار لكتاب الحديث ، القاهرة ، 2008، ص56.

ويتحقق هذا العيب في حلة ما اذا صدر قرار اداري عن موظف زالت صفته الوظيفية

ويستعمل الموظف سلطته في التقرير رغم فوات المواعيد التي حددها القانون لذلك²⁷⁶.

ولتحديد الجهة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية في التشريع الجزائري سوف

نوضح كيف نظم المشرع الاختصاص قبل صدور الامر 03/06 وبعده :

حيث انه بالرجوع الى المرسوم 59/85 نجد ان المشرع قد اوكل الاختصاص لتوقيع

العقوبات .

ويتحقق هذا العيب في حالة ما اذا صدر قرار اداري عن موظف زالت صفته

الوظيفية ويستعمل الموظف سلطته في التقرير رغم فوات المواعيد التي حددها القانون لذلك

²⁷⁷ولتحديد الجهة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية في التشريع الجزائري سوف نوضح

كيف نظم المشرع الاختصاص قبل صدور الأمر 03/06 وبعده:

²⁷⁶ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الالغاء القرارات، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الاسكندرية .

²⁷⁷ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية .

حيث أنه بالرجوع الى المرسوم 59/85 نجد أن المشرع قد أوكل الاختصاص لتوقيع

العقوبات من الدرجة الأولى الى السلطة لها صلاحية التعيين أو السلطة اذا اقتضى الأمر

278

وطبقا للمادة 126 من نفس المرسوم تتولى السلطة التي لها صلاحية التعيين بمفردها توقيع

العقوبات من الدرجة الأولى والثانية دون أن تشارك فيها اللجنة المتساوية الأعضاء

غير أنه يمكن للموظف الذي صدرت بشأنه عقوبة ادارية من الدرجة الثانية أن يرفع

قضية أمام اللجنة المتساوية الأعضاء لتعطي رأيها في ذلك²⁷⁹.

في حين ولكي تقرر السلطة التي لها صلاحية تعيين العقوبات من الدرجة الثالثة فيجب

أن تحصل على موافقة لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي ، أي أن المشرع جعل

الاختصاص في توقيع هذا النوع من العقوبات مشتركا بين السلطة التي لها صلاحية

التعيين واللجنة المتساوية الأعضاء ،لهذا دون أن ننسى مشاركة لجنة الطعن في توقيع

العقوبات من الدرجة الثالثة في حالة ما اذا رفع صاحب الشأن تظلما أما بهذه الاخيرة لأنه

في هذه الحالة فالقرار الذي توصل اليه هذه اللجنة يحل محل القرار المطعون فيه .

غير انه وبعد صدور الامر 03/06 ومن خلال الاطلاع على المادة 165 من

الامر 03/06 نستنتج انه طبقا للقاعدة توازي الاشكال فان الجهة التي لها سلطة التعيين

نفسها تملك سلطة تأديب الموظف²⁸⁰.

²⁷⁸ عبد العزيز عبد النعم خليفة ، ضوابط الاداية العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة 2008، ص 56.

²⁷⁹ المادة 126 من المرسوم 59/85 السابق الذكر .

ولكن نميز في ذلك بين العقوبات من الدرجة الاولى والثانية والعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة ، فالعقوبات من الدرجة الاولى والثانية تتفرد بتوقيعها السلطة المختصة بالتعيين ، ويتم ذلك بموجب قرار مبرر للعقوبة تصدره الجهة المختصة ويؤخذ على المشرع بالنسبة لهذه العقوبات جعل الجهة المختصة بالتعيين تتفرد بإصدارها للقرارات التأديبية مما يؤدي الى امكانية تعسف هاته الجهة في اصدارها قراراتها مما يشكل خطرا على المستقبل المهني للموظف ، خاصة فيما يتعلق بنوعية الشطب من قائمة التأهيل ، وذلك رغم أن المشرع قد اقر وسيلة لحماية الموظف من هذا النوع من القرارات التعسفية من هذا النوع من القرارات التعسفية وذلك من خلال الزامية الجهة المختصة بالتعيين بصورة تسبب قرار التأديب ، حيث لا يرتب القرار اي اثار ما لم يكن مبرر من قبل الجهة المصدرة²⁸¹

أما فيما يخص توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد جعل المشرع الاختصاص موزع على السلطة المختصة بالتعيين واللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع كمجلس تأديبي .

حيث أن منح المشرع السلطة المختصة بالتعيين الحق في اصدار قرار التأديب جعله مفيدا بضرورة أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء وتكمن الغاية من ذلك في حماية الموظف من تعسف الادارة وذلك نظرا لدرجة خطورة هذا النوع من العقوبات .

²⁸⁰ الأمر 03/06 المواد (166،165) السابق الذكر .

²⁸¹ المادة 165 من نفس الأمر .

وبخصوص التعويض في التشريع الجزائري فقد أخذ بأسلوب التفويض في الاختصاص حيث يفهم من عبارة " أو السلطة المخولة اذا اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية أنه قد أجاز التفويض ".

غير أن صدور الأمر 03/06 جاء خاليا من النص على التفويض حيث لا يوجد أي نص يوحى الى الأخذ بهذا الأسلوب .

2- عيب الشكل والإجراءات

يمكن الدفع بعيب الشكل إذن كلما صدر قرار اداري دون احترام الاجراءات أو الشكليات المتطلبة قانونا .

والاجراءات القانونية التي يجب ان تسبق بعض القرارات الادارية متعددة ومتنوعة وتعني مجموع العمليات التي يجب على الادارة اتباعها قبل الاقدام على اتخاذ القرار الاداري .

وتختلف الاجراءات من قرار لآخر حيث من الممكن أن تتعلق بضمان الحق في الدفاع .

كما يمكن للإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار الاداري أن تتصب على الالتزام باحترام وقت معين من طرف الادارة²⁸² .

²⁸² مسعود شيهوب ، القانون الاداري والمنازعات الادارية ، الجزء الثاني ، الساحة المركزية ، 2000 ، ص 87.

أما بخصوص الشكل الذي يجب ان تتوفر القرار الاداري فيقصد به الصورة التي وضع فيها القرار ، ولا يشترط في القرار الاداري ان يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك .

فيمكن أن يكون القرار مكتوبا أو شفويا أو يأخذ شكلا كالإشارة أو الايماء أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول .

والقرار المكتوب يتضمن غالبا بعض البيانات التي ينص عليها المشرع أو العرف الاداري .

أما فيما يخص تسبيب القرار الاداري كصورة لأشكاله فإن الأمر يتعلق ببيان الأسباب الداعية لاتخاذ القرار الاداري المكتوب .

ويعتبر التوقيع من اهم الشكليات التي يجب ان يتضمنها القرار لمعرفة الشخص الذي اتخذه ومعرفة هل تتوفر الاختصاص لاتخاذ²⁸³ .

- 4- عيب مخالفة القانون :

يلحق هذا العيب بمحل القرار الاداري ، حيث يكون القرار معيبا في فحواه محله أو موضوعه " إذا يكون بذلك الأثر القانوني المترتب على القرار الاداري غير جائز أو غير ممكن فعل ، حيث يشترط في محل القرار الاداري شأنه أي تصرف تقانوني شرطان أساسيان هما :

²⁸³ عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 122.

• أن يكون المحل ممكنا من الناحية القانونية أو الواقعية فإذا استحال هذا المحل قانونا أو واقعا أصبح القرار منعما ، ويتم بذلك الغاءه من قبل القاضي²⁸⁴.

• أن يكون المحل من الجائز احداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة اذا كان غير جائز قانونا كما لو تعارض اثر القرار مع القانون بمعناه الواسع أصبح هذا القرار معيبا يعين مخالفة القانون ويكون بذلك عرضة للإلغاء أمام التضاد²⁸⁵

ولقد اشار القضاء الاداري المصري في الصورة المختلفة التي يرد فيها عيب مخالفة في القانون في حكم صادر عن المحكمة العليا المصرية بتاريخ 14/04/1948 حيث نصت بما يلي : أن مدلول مخالفة القوانين يشمل كل مخالفة للقواعد القانونية بمعنى الواسع فيدخل في ذلك أولا مخالفة النصوص واللوائح ، ثانيا الخطأ في تفسير القوانين أو تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال القانون والفقهاء بالخطأ في القانون ، ثالثا : الخطأ في القانون واللوائح على الوقائع التي يبني عليها القرار الاداري وهو ما يعبر عنه في تقرير الوقائع²⁸⁶ فتكون بذلك صور العيب مخالفة القانون التي أوردتها القضاء المصري هي²⁸⁷

2- المخالفة المباشرة للنصوص القانونية :

وتكون في شكل مخالفة ايجابية أو سلبية لقواعد القانون حيث تتجاهل الادارة النصوص القانونية تجاهلا كليا أو جزئيا ، فقد تعتمد الادارة تصرفا معينا وتأتي عملا من

²⁸⁴ سلام عبد الحميد محمد ونكتة ، الرقابة على مشروعية القرارات الادارية ، دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، الاكاديمية العربية ، المانيا 2008.

²⁸⁵ المرجع نفسه ، ص 104 ، 105 .

²⁸⁶ عبد الغني بسيوني عياد ، النظرية العامة في القانون الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، 2003 ، ص 495.

²⁸⁷ عبد الله طلبة ، القانون الاداري ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، الطبعة الثالثة مطبوعات حلب ، كلية الحقوق ، 1958 ، ص 285.

الاعمال المهني عنها بنص قانوني أو تمتع الادارة عن تطبيق قاعدة قانونية أو ترفض تنفيذ

ما تفرضه عليها تلك القاعدة التزامات فتكون بذلك قد خالفت نصوص القانون²⁸⁸

وقد تتمثل مخالفة القاعدة القانونية في احلال الادارة اساسا قانونيا لقرارها غير الاساس

الواجب الاستناد اليه ، او عن طريق اضافة الادارة شروط جديدة لاستعمال حق نظمه

القانون كما لو لجأت الادارة الى فرض عقوبة أشد من تلك التي حددها النص القانوني

²⁸⁹ومن أمثلة تصدي قضائيا لهذا العيب ما قضى به مجلس الدولة في قرار صدر له

2008/01/21 في اطار القرار الصادر عن وزير العدل المستند الى ان القرار الوزاري

القاضي بعزل المحضرة القضائية والمتخذة بناء على أحكام المادة 57 من القانون 03/06

المنظم لمهنة المحضر القضائي والتي تخص توفيق المحضر القضائي عن مزاوله مهنته

في انتظار احالته على المجلس التأديبي يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون مما يترتب عليه

البطلان .

3- الخطأ في تفسير القانون :

وقائع محددة يصدر على أساسها القرار الاداري فتتصب بذلك رقابة القضاء مدى

تحقيق الوقائع التي استند اليها هذا القرار من جهة ، ومن جهة أخرى التأكد من مدى صحة

هذه الوقائع أي هل استوفت الشروط القانونية التي تبرر اتخاذ القرار أولا ، وفي قضاء صدر

عن مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد ، ثم من خلاله ابطال قرار يتضمن عزل موظف

²⁸⁸ سلام عبد الحميد محمد ونكنة ، المرجع نفسه ، ص 104.

²⁸⁹ المرجع نفسه ، ص 105، 104.

من منصبه جاء فيه ما يلي : وحيث أنه يعتبر اذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية مخالف للقانون لعيب تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 لذا يتعين الغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقرير الوقائع فتطبيق القانون وبعد التصدي ابطال القرار المطعون فيه يتضمن عزل المستأنف من منصب عمله²⁹⁰.

كما قضى أيضا مجلس الدولة قرار له صادر بتاريخ 2003/02/25 على أن قرار العزل الموظف محل عطلة مرضية قرار غير مشروع وذلك بسبب خطأ في تطبيق القانون المادة 136 من المرسوم التنفيذي 59/85²⁹¹.

4- الانحراف في استعمال السلطة²⁹²

يتصل عيب الانحراف بالسلطة الى الغاية التي تسعى الادارة الى تحقيقها من استعمالها لسلطتها التقديرية والغاية في القرار الاداري تتمثل في النتيجة النهائية التي تهدف الادارة العامة الى تحقيقها من وراء اصدار القرار .

ويتحقق عيب الانحراف بالسلطة في حالة ما اذا جاء رجل الدولة عن الهدف الذي ابتغاه العيب من أدق العيوب لانه يختص برقابة البواعث الخفية والدوافع المشورة التي

قرار الغرفة الثانية بمجلس دولة ، صادر بتاريخ 2003/02/25 قضية (س.ر) ضد مدير تربية لولاية سطيف ، مجلس دولة ، عدد 5 ، ص 167²⁹⁰.

²⁹¹قرار الغرفة الثانية ، مجلس الدولة الصادر 2003/02/25 ، مرجع نفسه .

²⁹²قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة ، الصادر

حملت رجل الادارة على التصرف مما يجعل مهمة القضاء في اجراء هذه الرقابة المهمة

شاقة وحساسة²⁹³

ويتعين على القاضي أن يتقيد بروح القانون وليس بألفاظه فقط كما يتعين عليه ايضا

أن يتعمق في نفسية رجل الادارة الذي اتخذ هذا الاجراء ولهذا اعتبر العميد هوريو رقابة

أخلاقية تلك تتعدى كثير نطاق المشروعية²⁹⁴.

ومجانية المصلحة العامة من القواعد العامة المستقر عليها أن كل القرارات الادارية

يجب ان تهدف الى تحقيق المصلحة العامة ، وعليه فإصدار رجل الادارة للقرارات الادارية

يجب ان تهدف بها هذه الاخيرة دوما الى تحقيق النفع العام .

فكل قرار اداري لا يهدف الى تحقيق المصلحة العامة يكون مشوبا بعدم المشروعية

وبالضبط بعيب الانحراف بالسلطة .

ويتحقق هذا العيب اذا استهدف رجل الادارة من ورائه اصدار القرار الأضرار حيث أن

الهدف من منح تطبيقات هذه الصورة المجال التأديبي في الوظيفة العامة هو ضمان حسي

السير للمرافق العامة ، فمجانية الرئيس الاداري هذا الهدف واتخاذ سلطاته سلاحا يبسطه

في أقارب أعدائه فإن ذلك يترتب عليه اشاعة الفوضى في صفوف الادارة ذاتها ويعدم الثقة

بين افرادها لان الموظف جزء أصيل من الادارة وعيب الانحراف في استعمال السلطة يكون

متصلا مصدر القرار وبنواياه وما ينتظر تحقيقه من خلال القرار الاداري وهو عيب عمدي

عمار بوضياف ، دعوى الالغاء في قانون اجراءات مدنية وادارية ، دار نشر تشريعية قضائية، طبعة اولى ، جسور نشر وتوزيع ، 2006، ص

204²⁹³

294 سليمان محمد الطماوي ، نظرية في استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة عين شمس 1978 ، ص 78.

القصد من غير المصلحة العامة ، كمثل على ذلك القرارات التي تهدف الى الانتقام من موظف معين لأسباب سياسية أو نقابية أو دينية أو سبب خصومة شخصية أو غيرها .

القرار الاداري ليس غاية في حد ذاتها هو وسيلة يهدف منها تحقيق الغايات و الأهداف والمصالح العامة للمجتمع ، فإذا كان مصدر القرار الاداري يهدف الى تحقيق المصلحة العامة يكون مشوبا بعدم المشروعية الادارية وبالضبط يعيب الانحراف بالسلطة

الفرع السادس: صور عيب الانحراف بالسلطة .

يأخذ عيب الانحراف بالسلطة عدة صور يمكن اجمالها فيما يلي :

1- استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو غيره :

في هذه الحالة يستخدم رجل الادارة صلاحيته في اصدار القرار الاداري ، وذلك بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو غيره كما لو قررت الادارة فصل الموظف وكأن القصد من القرارات اخلاء الوظيفة لتعيين الموظف الاخر .

2- استعمال السلطة لغرض سياسي :

قرارات الادارة يجب ان تهدف الى تحقيق الصالح العام المجرد دون التلون بأي اتجاه سياسي أو عقائدي²⁹⁵.

وفيما يلي سنتطرق الى كيفية اثبات هذا العيب .

²⁹⁵عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 368.

3- اثبات عيب الانحراف بالسلطة :

نظرا لكون العيب بالسلطة من العيوب الشكلية أو العيوب الموضوعية التي استوجب الغاء القرار الاداري وأن يسهل اتباعها ، بل يعتبر عيب شخصي مكون النوايا الباطنية لرجل الادارة مما يجعل العيب عيبا خفيا يصعب اثباته سواء بالنسبة للقاضي أو المدعي على حد سواء ونظرا لصعوبة الاثبات في الدعاوى الادارية وخاصة في المجال التأديبي أين يقع الموظف المذنب²⁹⁶ في مركز ضعيف اتجاه مركز الادارة القوي ، فان ذلك فرض منح القاضي الاداري دورا ايجابيا خلال سير الدعوى لرد التوازن الى حد المعقول واثبات الانحراف من الظروف الخارجة عن النزاع حيث لم يكتفي المشرع الفرنسي بالوسائل الأخرى كاثبات عيب الانحراف بل توصل الى مدى عمق البحث عن الدليل حتى في الظروف الخارجة عن النزاع المعروف²⁹⁷

4- عيب انعدام السبب :

يعرف السبب على أنه : " الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة الى تدخل الادارة لاتخاذ أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الاداري وعليه فعدم اتخاذ القرار الاداري هو حالة قانونية أو واقعية (مادية) تدفع الجهة المختصة الى اصداره ، وتتمثل الأسباب القانونية في اتخاذ القرارات الادارية من التشريع ،

²⁹⁶عبد الله الغني بيسيوني ، مرجع سابق .

²⁹⁷ د/ محمد الصغير علي ، المنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية 2005، ص 227.

حيث تبقى السلطة الادارة مقيدة وفق ما يلزمه القانون على سبيل الجزم ومن ثم تتعدم سلطتها التقديرية طبقاً لمبدأ المشروعية²⁹⁸ .

فنتقديم طلب الحصول على جواز سفر مثلاً واستيفائه الشروط التي يتطلبها القانون هما السبب القانوني لصدور قرار يمنح جواز السفر أو يرفضه إذا لم تتوفر فيه الشروط القانونية أما الأسباب الواقعية أو المادية التي تدفع السلطة لاتخاذ بعض القرارات الادارية فإنها تخضع لسلطتها التقديرية بحسب الظروف والملابسات المحيطة بكل حالة على حدى .

فتشغل منصب مالي شاغر مثلاً لا يعني أن الادارة ملزمة بالتعيين مثلاً²⁹⁹ .

وعلى خلاف انعدام التعليل أو انعدام التسبب فالسبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تدفع الادارة الى اصدار القرار الاداري ففي الحالة الأولى تكون سلطة الادارة مقيدة طبقاً للقانون أما في الحالة الثانية فان الادارة تتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار إلا ان السلطة التقديرية للإدارة ليست بسلطة مطلقة في بعض الحالات وتبقى للقضاء سلطة الملائمة ، إلا أنه لا يصبح للمحكمة تعديل للقرار الاداري بل يقتصر دورها في الالغاء ، أو في رفضه لا غير³⁰⁰ .

ولقد برز عيب السبب في القضاء الفرنسي عام 1907 في قضية NONOD الشهير وتتلخص وقائع القضية في ان الادارة أصدرت قرار بإحالة السيد NONOD الى المعاش مدعية انذاك بناء على طلبه ، فطعن الموظف في هذا القرار مطالباً بإلغائه لأنه لم

²⁹⁸ د/ مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 89 .

²⁹⁹ د - محمد الصغير علي ، المنازعات الادارية ، مرجع سابق .

³⁰⁰ نواف كنعان ، القانون الاداري ، مرجع سابق .

يطلب إحالته الى المعاش أجايت الادارة ان الاحالة الى المعاش قد تمت في الحقيقة كجزاء تأديبي لما وقع منه من مخالفات لم تشأ الادارة الكشف عنها حفاظا على سمعته غير أن مجلس الدولة رفض الدعوى مستندا الى أنه حقيقة أن المدعي قد توافرت فيه الشروط السن والمدة الخدمة التي يتطلبها القانون لإحالته الى المعاش و بالتالي فهذه الاحالة لها صفة الجزاء التأديبي واستنادا الى الادارة في اصدارها القرار الى طلب السيد موني الذي لم يقدمه أصلا يجعل القرار معيبا³⁰¹ .

ولقد اتسع نطاق رقابة القضاء الاداري الفرنسي على السبب وامتدت من الرقابة على الوجود المادي للواقع الى رقابة التكيف القانوني لهذه الوقائع التي استند اليها ونفس الاتجاه سلكه مجلس الدولة المصري حيث بدأ برقابة الوقائع المادية التي يقوم عليها القرار ثم تطور بعد ذلك ليصدر رقابة على التكيف القانوني لهذه الوقائع ليشمل بعد ذلك رقابة ملائمة القرار الاداري للوقائع ورقابة القضاء الاداري لسبب القرار التأديبي يكون في شقيه الواقعي والقانوني وذلك وفقا لما يلي :

الفرع السابع : الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع .

يتأكد القاضي الاداري من خلال هذه الرقابة من مدى توفر أو عدم توفر الأصول المنتجة لقراره ومدى صحتها ، حيث تفترض الرقابة القضائية على سبب القرار الاداري مراقبة الوجود المادي للوقائع التي استندت اليها الادارة في اصدار قرارها باعتباره الأساس

³⁰¹ علي الشنطاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004، ص 897.

الذي يبني عليه القرار ومن ثم يقع القرار باطلا اذا ما باتت عدم صحة ما استندت اليه الادارة في اصدارها للقرار من وقائع³⁰².

وقد يثور التساؤل حول حكم القرار الذي يقوم على عدة أسباب يكون بعضها صحيح ففي هذه الحالة فان عدم صحة بعض الأسباب لا يؤدي الى الغاء القرار الاداري طالما أن الأسباب الأخرى لا تكفي لتبرير اصدار القرار.

وأكدت ذلك محكمة القضاء الاداري المصري حيث قضت بأنه ذا قام القرار الاداري على عدة أسباب فان استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار ولا يجعله قائما على سبب طالما ان الاسباب الأخرى تؤدي الى نفس النتيجة³⁰³.

1/ الرقابة على الوقائع :

يقصد بالتكييف ادراج حالة واقعية معينة داخل فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعا مشروعاً لاتخاذ³⁰⁴ وبالتالي فبعد أن يتأكد القاضي من قيام الوقائع المادية التي أسس عليها القرار ينتقل بعد ذلك الى المرحلة التالية وهي التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أضفته الادارة على هذه الوقائع .

عبد عزيز عبد منعم خليفة ، أوجه طعن الغاء القرار اداري في فقه وقضاء ، مجلس دولة ، طبعة أولى ، دار فكر جامعي اسكندرية ، ص 228³⁰².

³⁰³سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 528.

³⁰⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 236.

وفي المجال التأديبي فبعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب الموظف المذنب للواقعة المنسوبة اليه يتصرف بعد ذلك الى التحقيق أو التحقق من كون الواقعة تشكل جرماً تأديبياً يبرر الجزاء المقرر ، أم أنها مجرد أعمال عادية لا تستوجب العقاب .

2/ الرقابة على تقرير أهمية الوقائع :

لقد كانت الرقابة في السابق رقابة تقتصر على رقابة الوجود المادي للوقائع وعلى صحة التكييف القانوني لها ، ثم تطورت بعد ذلك الى الرقابة الحديثة والتي تشمل الرقابة على تقدير أهمية الوقائع أي رقابة الملائمة .

الفرع الثامن : الآثار المترتبة على صدور الحكم الالغاء

يترتب على صدور دعوى الالغاء القرار التأديبي آثار تلتزم الادارة بترتيبها كإعادة ادماج الموظف في منصبه الوظيفي وتعويض عن الأجور التي خصصت منه ، غير أن امتناع الادارة عن تعقيد الأحكام القضائية تعد من بين الاشكاليات التي تواجه الموظف وهو بصدد المطالبة بتنفيذ القرار القضائي الذي تحصل عليه من القضاء .

المسألة التأديبية ، وذلك بأنه قرار له حق محو العقوبة والعمو عنها وذلك حتى تزول جميع آثار هذه العقوبة .

أ- ضمان تنفيذ أحكام القرارات التأديبية في الجزائر :

بمجرد صدور حكم الالغاء يترتب التزام في ذمة الادارة مقتضاه اعدام القرار المطعون فيه بالنسبة للماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن³⁰⁵ ولقيام الادارة بذلك يفرض عليها القيام بإزالة القرار نهائياً وذلك عن طريق سحب القرار الملفي ، لكي تقوم بعد ذلك بإعادة بناء الموظف صاحب الشأن من جديد أي اعادة مركز الموظف الى الحالة التي كان عليها من قبل صدور القرار التأديبي فمثلا اعادة بناء مركز موظف صدر بشأنه قرار أو العزل اعادة هذا الموظف الى الوظيفة التي كان يشغلها وقت صدور القرار .

ولكي يتم تنفيذ حكم الالغاء قيام الادارة بإزالة القرار التأديبي وإعادة بناء مركز صاحب ، بل يجب عليها أيضا القيام بإزالة الآثار المادية للقرار الملفي وإزالة جميع الاجراءات التبعية المرتبطة بالقرار الملفي أي إزالة جميع القرارات التي صدرت بناء على هذا القرار الملفي وتنفيذا له كالغاء قرار التعيين موظف جديد بدل الموظف المفصول .

وكما أشرنا في السابق أن القرارات التأديبية هي قرارات ذات طبيعة ادارية محضة لذلك فإنه يسري عليها جميع الأحكام المتعلقة بالقرارات الادارية ، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بتنفيذ جميع الأحكام الصادرة عنها ، بمحض ارادتها والاستناد أصبح هو الأصل رغم جميع الضمانات التي أوجها المشرع لأجل تنفيذ هذه الأحكام والتي سنتطرق اليها فيما يلي :

ب - تنفيذ القرارات الائية في فرنسا :

³⁰⁵ علي خنارشناوي ، آثار الغاء قرارات انهاء خدمات موظف العام ، مجلة علمية ، عمادة بحث علمي ، جامعة أردن ، عدد 01 ، ص 212

لقد ظل القاضي الاداري الفرنسي لفترة طويلة يرفض استخدام سلطة توجيه الأوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ولا يرجع سبب في عدم وجود نص قانوني مكتوب تحظر ذلك بل كان لأن القاضي الاداري الفرنسي كان يرفض القيام بهذا العمل ، ويرجع سبب امتناع القاضي الفرنسي من توجيه الأوامر للإدارة لأجل تعقيدها الى عوامل تاريخية وسياسية أهمها التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات والذي تم الأخذ به آنذاك على الاطلاق ، حيث لا يوجد أي تصور لأي تدخل من جانب قضائي في شؤون الادارة .

غير ان لكثرة التصرفات التعسفية للإدارة الفرنسية اتجاه تنفيذ أحكام القضائية ونظرا لتطور الذي شهده القانون الأوروبي خلال التسعينات بالإضافة الى تأثر القاضي الاداري الألماني الذي كان يتمتع بلطة توجيه الأوامر الادارة وإدراك المشرع الفرنسي لخطورة العجز في الوظيفة القضائية³⁰⁶ صدور قانون 1995/02/28 والذي عمل في طياته اصلاحات هامة في القضاء الاداري بمختلف درجاته بسلطة توجيه لأوامر كما أقر المشرع الفرنسي أيضا بموجب هذا القانون بتوقيع الغرامة التهديدية على الادارة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها .

الفرع التاسع : ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الادارية في الجزائر .

لدراسة هذه الضمانات سنتعرض أولا لتحديد الاطار الدستوري لتنفيذ الأحكام القضائية في التشريع الجزائري ثم نقوم بعد ذلك بتحديد ضمانات تنفيذ الأحكام .

³⁰⁶ سقاش ساسي ، ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الادارية ، بحث مقارنة في القانون الجزائري .

أولاً : الاطار الدستوري لتنفيذ أحكام القضائية .

إذا كان المؤسس الدستوري قد نص في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على حق جميع الأفراد في الطعن في القرارات الادارية الصادرة عن مختلف الهيئات الادارية وذلك من خلال النص على أنه : " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية فإنه قد نص في الوقت نفسه على ضرورة ضمان حسن تنفيذ هذه الأحكام الصادرة عن القضاء .

بخصوص هذا الشأن حيث جاء في المادة 145 أنه : " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان ، وفي جميع الظروف تنفيذ أحكام القضاء وهو ما يؤكد حرص المشرع الجزائري على تكريس دولة القانون واستقلال القضاء وهيبة الأحكام القضائية³⁰⁷ .

ثانياً : ضمانات تنفيذ أحكام القضاء في المادة الادارية

لقد أوجد المشرع الجزائري ضمانات قانونية تكفل تنفيذ القرارات الغرامة التهديدية والجزاء الجنائي وسنتطرق إليها فيما يلي :

1/ الغرامة التهديدية :

عمار بوضياف دعاوى الغاء قانون اجراءات مدنية وادارية ، دراسة مقارنة تشريعية وفقهية ، اطبعة أولى جسور نشر وتوزيع ، جزائر 2009،³⁰⁷.

لتقدير الاحترام اللازم لتنفيذ أحكام القضاية التي تتعمد الادارة عرقلتها أوجد
المشرع وسيلة لإجبار الادارة على تنفيذ أحكامها ألا وهي الغرامة التهديدية ، حيث ضمن
القانون رقم 66/154 المتضمن لقانون الاجراءات المدنية هذا الإجراء نص
على أنه :

" يجوز للجهات القضاية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكام بتهديدات مالية في
حدود اختصاصها ، ويجوز للقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب الخصوم أن
يصدر أحكام بتهديدات مالية تطبق على جميع المنازعات الادارية والعادية الا أنه
بالرجوع الى أحكام القضاء الجزائري ، نجد أنت موقف المحكمة العليا كان متذبذباً فيما
يخص تسليط الغرامة التهديدية في بعض قراراتها ، فيما عارض قرارات أخرى³⁰⁸.

2/ الجزاء الجنائي :

رغبة في تفادي العراقيل وضعتها الادارة حيال تنفيذ القرارات التي يصدرها القاضي
الاداري التي تترتب عنها تعطيل تنفيذ الكثير من الأحكام الممهورة بالصيغة التنفيذية
وتعليق حقوق ذويها اصدر المشرع القانون 01/09 المعدل والمتمم لقانون العقوبات رقم
156/66 والذي نص بموجب المادة 138 مكرر على أنه : " كل موظف عمومي
استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا
التنفيذ يعاقب بالحبس من 06 أشهر الى 03 سنوات وبغرامة مالية من 5000 دج الى

³⁰⁸ المادة 471 من القانون 66/154 .

50000 دج . والملاحظ أن هذا النص يعد عامة اساسية لتنفيذ الأحكام القضائية من قبل الادارة حيث اصبح اعتراض أو امتناع أو عرقلة الأحكام القضائية يعاقب عليها القانون .

3/ الغرامة التهديدية بموجب قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد :

أمام تزايد امتناع بعض المسؤولين الاداريين أن لم نقل حلهم عن تنفيذ الأحكام القضائية ، والتي طالت حتى القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ، كل ذلك دفع المشرع الجزائري من خلال قانون الاجراءات المدنية والإدارية الى النص على حق المتنافي بالمطالبة بتسليط غرامة للجهة القضائية حيث نص على أنه : "يجوز للجهة القضائية الادارية المطلوب منها اتخاذ أمر التنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديديه مع تحديد تاريخ سريان مفعولها³⁰⁹ .

³⁰⁹ مادة 98 من قانون رقم 09/08 مؤرخ في 25 فبراير 2008 ، متضمن قانون اجراءات مدنية وادارية ، جريدة رسمية ، عدد 21 سنة 2008.

الخاتمة :

سواء كان التأديب قضائيا أو شبه قضائي أو رئاسي فلا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية ومن هنا قد تطرقنا في الأخير الى الوصول لمحو العقوبة التأديبية التي هي في الاصل اذا لم يكن الطعن الاداري والقضائي منتجين ولم يحقق بذلك الهدف الذي ابتعد الموظف من ورائها ، فلا يبقى أمام الموظف المخطئ الا ضمانات من خلالهما التحقيق من اثار العقوبة الموقعة عليه ، ضمانات محو العقوبة وضمانة العفو الشامل .

ان منطق الانسانية يتطلب ان لا يمتد أثر الجزاء التأديبي طيلة مدة خدمة الموظف ، اذ يجب فتح الصفحة جديدة لهذا الأخير ، وذلك من خلال اعطائه فرصة للتوبة التي من شأنها ان تساهم في اصلاح الموظف وتقويم سلوكه الى الاحسن ، كما أن الموظف الذي أظهر سلوكا حسنا بعد فترة من توقيع العقوبة فإنه من غير المنطقي أن ينبغي أثر العقوبة ساريا عليه طول حياته الوظيفية خاصة أن هذا المحو قد يزيد من ارتياح نفسية الموظف التي ستتعكس حتما على زيادة مرد ودية عمله ، من هذا يظهر بجلاء مدة أهمية هذا الجزاء الذي سنقوم بدراسته .

يقصد بالمحو في الاصلاح النظام التأديبي " ازالة آثار القرار التأديبي بعد مضي مدة معينة قانونا تثبت فيها حسن سلوك الموظف وعمله فهو رد اعتبار الموظف الموقع عليه العقوبة ، وفتح باب التوبة له مما يزرع الأمل في نفسه ويأسف على افراط في حق الوظيفة بصفحة بيضاء نقية من الشوائب " .

والحكمة من المحو هو تمكن الحكمة من نص معظم التشريعات الوظيفية على اجراء محو الجزاءات التأديبية ، فتح باب التوبة أمام الموظف المذنب وتشجيعه على الاستقامة في سلوكه فتزال بذلك جميع الاثار السيئة التي خلفتها العقوبة في حياته الوظيفية ، خاصة وأن

المشروع قد نص في المادة 172 من الامر 03/06 على أن يحفظ القرار المتخذ للعقوبة في الملف الاداري للموظف لجعل من العقوبة سابقة تأديبية³¹⁰

التي تعكس بالسلب على الموظف سواء على معنوياته أو على نقص مردود دينته ، فضلا عن انعدام للجودة في أعماله الوظيفية وهذا من جهة ومن جهة أخرى فما جزاء الموظف الذي قام ببذل كل الجهد لإصلاح نفسه والحرص على الاستقامة إلا محو العقوبة حتى لا يظل مرسوما بالانحراف وعدم صلاحيته بسبب الجزاء الذي سبق توقيعه .³¹¹

والمحو في التشريع الجزائري لقد نص عليه المشروع الجزائري على أنه هذا الجزاء التأديبي في المادة 7 من المرسوم 152/66 المتعلق بالاجراءات التأديبية على أنه : "يسوغ للموظف الذي وقعت عليه عقوبة التأديب شطب وغير مبعد عن السلك نهائيا أن يطلب من السلطة التي لها صلاحية التأديب شطب اشارة العقوبة الصادرة والمقيدة في ملفه ، وذلك بعد ثلاث سنوات اذا كان للأمر متعلقا بالانذار أو التوبيخ ، وبعد ست سنوات اذا كان الأمر متعلقا بعقوبة أخرى كما نصت عليه المادة 50 من المرسوم 59/85 بقولها : "كما تدرج في ملف المعني مقررات العقوبة التأديبية ويمكن سحبها حسب الشروط التي يحددها التنظيم المعمول به في هذا القانون الأساسي النموذجي³¹²

في حين تضيف المادة 67 من المرسوم 302/82 أنه : "يمكن للهيئة المستخدمة بعد الاطلاع على رأي الهيئة المستخدمة بعد الاطلاع على أي هيئة المختصة في مجال التأديب أن تصدر العفو عن العامل اذ برزت ذلك سلوكه ومردوده خلال السنة الموالية لتطبيق الاجراء التأديبي عليه ، يتعين على الموظف أو العامل أن يتقدم شكوى الى إدارة الهيئة المستخدمة طالبا إلغاءه أو محو أثار العقوبة التي استنفدها ويكون ذلك .
بعد سنة تغلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى .

³¹⁰عاشور دمان ذبيح ، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، دار الهدى عين ميله ، الجزائر 2010 ، ص 54.

³¹¹سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي القاهرة 1979 ، ص 426.

³¹²المادة 50 من المرسوم 59/58 السابق الذكر .

بعد (03) سنوات ادا تعلق الامر بأخطاء الدرجة الثانية والدرجة الثالثة بعد انقضائها

من تاريخ تنفيذ العقوبة ³¹³

كما لم يأت الامر 03/06 خاليا من النص على هذا الاجراء اذ نصت عليه المادة

176 بقولها : ص يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب اعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة .

وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة ، تكون اعادة الاعتبار بقوة القانون ، بمرور

سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة وفي حالة اعادة الاعتبار يحى كل أثر للعقوبة من

ملف المعني " ³¹⁴

أما شروط محو العقوبة نصت عليها المادة 67 من المرسوم 302/82 نستخلص

شروطين لإجراء المحو أولاً شرط انقضاء المدة ولقد حدد المشرع المدة اللازم انقضاؤها لإمكان محو الجزاءات التأديبية المتعلقة بالعقوبات من الدرجة الأولى بسنة كاملة ابتداء من تاريخ تنفيذ العقوبة وهي نفس المدة التي أبقى عليها المشرع في المادة 176 من الأمر 03/06 بالنسبة لهذا النوع من العقوبات ³¹⁵

اما فيما يخص العقوبات من الدرجة الثانية والثالثة فيشترط المشرع مرور 03 سنوات

كاملة تحسب ابتداء من اتخاذ قرار العقوبة غير أن وبعد صدور الأمر 03/06 فقد نص المشرع هذه المدة الى سنة أيضا بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية حيث سواها بالعقوبات من الدرجة الأولى ³¹⁶

ولأهمية هذه الضمانة فقد ذهب المشرع الى أبعد من ذلك من خلال المادة 176

حيث قرر المحو بقوة القانون ودون تقديم أي شكوى ويكون ذلك بعد مرور سنتين من تاريخ

³¹³المادة 176 من المرسوم 03/06 السابق الذكر .

³¹⁴ المادة 67 من المرسوم 32/82 السابق الذكر .

³¹⁵ المادة 176 من المرسوم 03/06 السابق الذكر .

³¹⁶ المادة 176 من الامر 03/06 السابق الذكر .

اتخاذ قرار العقوبة يشترط أن لا يتعرض الموظف الى عقوبة جديدة ، ما يظهر رغبة المشرع في تقرير جميع الضمانات التي من شأنها ضمان الحماية والاستقرار للموظف العام .

أما شرط حسن السلوك يشترط المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى ضرورة أن يكون سلوك الموظف وعمله مرضيا منذ تنفيذ الجزاء التأديبي ، ويتم التأكد من ذلك من ملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنهن من ملاحظات وما يدون عنه في تقرير السنوية ، وبالتالي حتى يكون طلب المحو مقبولا من قبل السلطة المختصة فيجب أن يبعد الموظف عن موظف الخطأ والوقوع في الزر ويؤكد كفاءته الوظيفية كما يجب أن يصدر على العامل عقوبة تأديبية أخرى .

أما آثار محو العقوبة التأديبية يترتب على محو الجزاء التأديبي الآثار التالية :

زوال أثر الجزاء التأديبي في المستقبل حيث أنه بمجرد صدور قرار المحو تزول جميع آثار الجزاء التأديبي ويؤثر لا يكون المحو أي بالنسبة لما رتبته العقوبة من آثار بالنسبة للماضي ، ذلك ان قرار المحو له أي آثار رجعية .

رفع أوراق العقوبة من ملف الخدمة ويعني ذلك انعدام أوراق الملف مطلقا وذلك بإتلافها فيرتب بذلك محو الأهداف المرجوة منه ، فلا تؤثر هذه الأوراق مستقبلا على الرئيس الإداري وهو بصدد تقدير كفاية الموظف أو وضع تقاريره السنوية³¹⁷

ولقد انفرد المشرع بضمانة خاصة في هذا الخصوص حيث أنه وبعد الانتهاء من عملية محو الجزاء التأديبي وتوابعه من ملف الموظف اشترط المشرع ضرورة عرض ملف الموظف المعني مرة ثانية على المجلس التأديبي لمراقبة مدى التزام الإدارة بقرار المحو .

أما العفو الشامل عن العقوبات التأديبية يغير وسيلة من وسائل انقضاء العقوبات التأديبية ، كما يعتبر في نفس الوقت ضمانة فعالة لإزالة آثار هذه العقوبات فيعرف العفو

³¹⁷ سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1979 ، ص 430.

الشامل بصفة عامة هو نزول الهيئة الاجتماعية عن كل الحقوق المترتبة على الجريمة أو عن بعضها ."

أما للعفو الشامل هو محو دعاوى التي رفعت والتي يمكن أن ترفع والأحكام التي تكون قد صدرت بشأن هذه الجرائم .

أما أثر العفو في المجال التأديبي هو بمجرد العفو عن الجريمة التأديبية يسترجع الموظف الذي استفاد من هذا الاجراء جميع حقوقه التي سلب منه بسبب توقيع العقوبة ، كما يؤدي العفو الشامل الى انقضاء الدعوى التأديبية حيث لا يمكن متابعة الموظف بسبب نفس الوقائع التي ألغى العفو الطابع الاجرامي .

قائمة المصادر والمراجع

الكتب :

- 1- أحمد أبو سعد ولمياء الهواري ، التوجيه التربوي والمهني ، ط 02.
- 2- أوريلسان رشيد ، التسيير الإداري في مؤسسات التعليم الأساسي والثانوي ، قصر ، 2000 ، 115.
- 3- الضامن منذر ، الإرشاد النفسي ، مكتبة الفلاح ، الكويت ، ط 1 ، 2003.
- 4- يامنة عبد القادر اسماعيلي ، التوجيه التربوي المعاصر ، عمان ، الأردن 2011.
- 5- عمار بوحوش ، الاتجاه الحديث للاستثمارات ، المنظمة و تطبيقاته العملية ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، ط 1.
- 6- سمية طه جميل ، الإرشاد النفسي ، عالم الكتب للنشر ، مصر ط 4 ، 2005.
- 7- سعد جلال ، التوجيه المدرسي والتربوي والمهني ، دار المعارف للنشر ، ط 1 ، مصر 1997.
- 8- سمعان وهيب ومرسي محمد منير ، الإدارة المدرسية الحديثة ، عالم الكتب ، القاهرة ، ط 1 ، 1979 .
- 9- عارف توفيق عطاوي ، الإشراف التربوي ، نماذج النظرية و تطبيقاته ، مكتبة الفلام للنشر والتوزيع ، ط 1.
- 10- سيد عبد الحميد مرسي ، الإرشاد النفسي والتوجيه التربوي والمهني ، القاهرة ، ط 1 ، 1976.
- 11- سعيد عبد العزيز وجودت غرت عطوي ، التوجيه المدرسي ، عمان ، ط 1 ، 2009.
- 12- حبيب الأسدي ، التوجيه المهني ، بغداد ، مؤسسة الثقافة العالمية للنشر ، ص 20.

- 13- حامد عبد السلام زهران ، التوجيه والارشاد النفسي ، عالم الكتاب ، القاهرة ، ط 2، 1980.
- 14- محمود السيد أبو نبيل ، علم النفس الاجتماعي ، دار النهضة للنشر ، بيروت ، 1984 ، ط 1.
- 15- محمد بن حمودة ، الادارة المدرسية الحديثة ، 1995 ، .
- 16- مصطفى غالب ، علم النفس التربوي ، مكتبة الهلال للنشر ، مصر ، ط 1، 1986.
- 17- محمد منير مرسي ، الادارة المدرسية الحديثة، 1995 .
- 18- موريس روسن ، ترجمة حافظ الجمال علم النفس من الولادة حتى المراهقة ، دمشق ، د/ط، 1995.
- 19- يوسف مصطفى القاضي وآخرون ، الارشاد النفسي والتوجيه التربوي ، دار المريخ للنشر والتوزيع ، الرياض ، د/ط ، 2002.
- مذكرات الماجيستر :
- اسماعيل يامنة ، واقع التوجيه المدرسي بالجزائر ، رسالة ماجيستر ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2009.
- اسماعيل الأعور ، واقع الاعلام التربوي في مؤسسات التعليم الثانوي بالجزائر من منظور مستشاري التوجيه المدرسي والمهني والتلاميذ ، رسالة ماجيستر ، جامعة ورقلة ، الجزائر ، 2005.
- برو محمد ، أثر التوجيه المدرسي على التحصيل الدراسي في المرحلة الثانوية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2009.
- بن صاولة أحمد ، العوامل الاجتماعية المؤثرة في التوجيه المدرسي ، رسالة ماجيستر ، جامعة عنابة ، الجزائر ، 2001.

براهمية صونية ، تأثير الوضعية المهنية على أداء مستشار التوجيه المدرسي والمهني ، رسالة ماجيستر ، الجزائر ، 2006.

عجروود صباح ، التوجيه المدرسي وعلاقته بالعنف في الوسط المدرسي حسب اتجاهات التلاميذ في المرحلة الثانوية ، رسالة ماجيستر ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2007.

1. عبد الحكيم بوصلب ،دافعية تعلم المواد التعليمية وعلاقتها باختيارات التوجيه نحو شعب

دراسية معينة ،رسالة ماجيستر ،جامعة باتنة ،2002.

2. فهد ابراهيم القاسندي الغامدي ،الخدمات الارشادية وأثرها في الخدمة ،ظاهرة التسرب

المدرسي بالمرحلة المتوسطة ، رسالة ماجيستر ،جامعة الجزائر ،2007.

• القواميس والمعاجم :

1- أحمد حسين اللقاني ، علي الجميل ، معجم المصطلحات التربوية في المناهج وطرق

التدريس ،دار المعرفة ،ط 1، 1996.

2- ابن منظور ، لسان المجلد 9 ،دار صادر بيروت ،1994.

3- جميل صليبا ، المعجم الفلسفي ،دار الكتاب ،بيروت ، (الجزء 24) ،1582.

• المجلات :

1- مجلات همزة وصل ، وحدة التكوين والتربية ،عدد3، 1973.

2- رفقي عيسى ، التوافق المهني وعلاقته بالاحترق النفسي لدى معلمات الرياض ،

المجلة التربوية ،جامعة الكويت ، المجلد التاسع ، العدد 34.

3-مقدم عبد الحفيظ ،دور التوجيه والارشاد في الاختيار والتوافق المدرسي والمهني ،

المجلة الجزائرية للتربية ، وزارة التربية الوطنية ، الجزائر ، (العدد الأول) .

• المناشير الوزارية :

1- وزارة التربية الوطنية ، النشرة الرسمية للتربية الوطنية ، التوجيه المدرسي والمهني خلال
الفترة الممتدة من 1962 الى 2001 ، المديرية الفرعية للتوثيق ، مكتب النشر ، عدد
خاص جوان 2001.

2- المنشور الوزاري رقم 1011 المؤرخ في 12/1998 : المتعلق بالتقويم البيداغوجي في
التنظيم التربوي .

3- المنشور الوزاري رقم 18/09/1991 والمتضمن تنظيم عمل مستشاري التوجيه المدرسي
والمهني ونشاطاتهم في المؤسسات التعليمية .

4- المنشور الوزاري رقم 216 المؤرخ في 24 ديسمبر 1991 والمتضمن تنظيم عمل
مستشاري التوجيه المتعلق بالثانويات .

الفهرس

الصفحة	المحتوى
I	شكر و تقدير
II	إهداء
III	فهرس
IV	قائمة الجداول
أ - د	مقدمة عامة
الفصل الأول: الإطار النظري للنشاط السياحي	
2	تمهيد
2	المبحث الأول : ما هية السياحة
2	المطلب الأول : التطور التاريخي للنشاط السياحي
3	المطلب الثاني : تعريف السياحة
4	المطلب الثالث : تعريف السائح
4	المبحث الثاني : خصائص و أركان و أنواع النشاط السياحي
5	المطلب الأول : خصائص النشاط السياحي
5	المطلب الثاني : أركان النشاط السياحي
6	المطلب الثالث : أنواع النشاط السياحي

8	المبحث الثالث : العرض و الطلب السياحي
8	المطلب الأول : تعريف الطلب السياحي
10	المطلب الثاني : تعريف العرض السياحي
12	المطلب الثالث : العوامل المحددة للعرض و الطلب السياحي
15	خلاصة
الفصل الثاني : السياحة كبديل فعال للاقتصاد الجزائري	
17	تمهيد
17	المبحث الأول : واقع السياحة في الجزائر
18	المطلب الأول : المؤهلات السياحية للجزائر
22	المطلب الثاني : معوقات القطاع السياحي في الجزائر
24	المطلب الثالث : الاثار الاقتصادية و الاجتماعية للنشاط السياحي في الجزائر
المبحث الثاني : استراتيجية تنمية القطاع السياحي في الجزائر	
28	المطلب الأول : تفعيل الاستثمار في القطاع السياحي
30	المطلب الثاني : استراتيجية الخوصصة في القطاع السياحي
34	المطلب الثالث : اليات انعاش السوق السياحية في الجزائر
المبحث الثالث : تنمية الوعي السياحي في الجزائر	
40	المطلب الأول : تعريف الإعلام السياحي

40	المطلب الثاني : وظائف الإعلام السياحي
42	المطلب الثالث : دور الإعلام السياحي
44	خلاصة
الفصل الثالث : الاطار التطبيقي لمديرية السياحة و الصناعات التقليدية في ولاية مستغانم	
47	تمهيد
المبحث الأول : السياحة في ولاية مستغانم	
47	المطلب الأول : تعريف ولاية مستغانم
48	المطلب الثاني : لمحة تاريخية عن مديرية السياحة و الصناعات التقليدية
49	المطلب الثالث : الهيكل التنظيمي لمديرية السياحة و الصناعات التقليدية
المبحث الثاني : القطاع السياحي لولاية مستغانم	
51	المطلب الأول : العرض و الطلب السياحي لولاية مستغانم
54	المطلب الثاني : السياح الوافدين لولاية مستغانم
56	المطلب الثالث : الصناعة التقليدية و أثرها على التنمية المحلية
المبحث الثالث : تطور السياحة بولاية مستغانم	

58	المطلب الأول : تسهيلات الاستثمار السياحي بولاية مستغانم
59	المطلب الثاني : استراتيجيات تنمية السياحة بولاية مستغانم
60	المطلب الثالث : التوسع السياحي و افاقه المستقبلية بولاية مستغانم
63	خلاصة
65	خاتمة عامة
67	قائمة المراجع