

جامعة الوادي

Université d'El Oued

كلية الحقوق والعلوم السياسية

Faculté de Droit et de Sciences Politiques



الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية
للموظف العام في التشريع الجزائري

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص تنظيم إداري

تحت إشراف الدكتور

غوثي مكاشة

إعداد الطالبة

حماتي صباح

لجنة المناقشة

الدكتور: غوثي مكاشة مشرفا
الدكتور: خلف فاروق رئيسا
الدكتور: شبل بدر الدين مناقشا
الدكتورة: سلطاني آمنه مدعو
الدكتورة: جروني فائزة مدعو

السنة الجامعية: 2014/2013

الإهداء

إلى منبع العطف والرحمة والتضحية والحب في أعلى الدرجات

أمي وأبي العزيزين

إلى من علمني أن لكل حصان كبوة إلى من دعمني وكان لي سند وقوة أطال الله

في عمرهما جدتي وجدي

إلى سندي في الحياة زوجي الحبيب ياسين

إلى من قاسموني الحلو والمر إخواني وأخواتي

حليمة، محمد، بلال، ضياء الدين، رمضان، نور، أمبارك، منال

إلى الدفء العائلي وعائلتي الكبيرة

حبيبتي أمي الثانية روضة وعمي أحمد، رجاء وأبنائها، بسمه، ضياء، سعد الدين

إلى صديقتي الحبيبة: مناصر شهرزاد

إلى زميلات والزملاء في العمل: مسعودة، وأسماء، عبد الناصر، توفيق، قدة.

الشكر والعرفان

قال تعالى: "واذ تأذن ربكم لآن شكرتم لأزيدنكم" [الآية 07 من سورة إبراهيم]

إن أسمى عبارات الاعتراف بالفضل والنعمة

الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء

كما أتقدم بالشكر إلى أستاذي غوثي مكامشة الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحل بصدر رحب ولم يبخل عليا بنصائحه وتوجيهاته الهادفة فكان بذلك المؤطر الفاضل الذي بعث في روح الاكتشاف والبحث فله منى كل الامتنان.

كما أتوجه بالشكر إلى الأستاذة أعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة.

إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد ولو بكلمة زادت في همتي في إنجاز هذا العمل.

حمائتي صباح

مقدمة

لقد احتلت الوظيفة العامة مكانة هامة في النشاط الإداري وذلك بفعل سياسة الدولة التدخلية في مجال الوظيفة الإدارية، التي تجسدها من خلال قيامها بمجموعة من الأعمال الإدارية الرامية إلى إشباع الحاجات الجماعية والتي أوكلت مهمة ذلك لفئة القائمين عن هذا النشاط يطلق عليهم الموظفون العموميين.

فالموظف العام 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 الإدارة مع الجمهور وتمثيلها في كافة أنشطتها ووسيلتها المثلى في مساهمة ختى التقدم والتطور.

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

لذا ساد العالم نظامين أساسيين في هذا مجال نظام يعتبر الوظيفة كمصلحة يعرف بالنظام الهياكل المغلقة والذي يضع فيه الموظف في إطار قانوني يتطور فيه طيلة حياته الوظيفية ويحظى بحماية قانونية متميزة بفعل خضوع العلاقة ما بين الإدارة والموظف إلى العلاقة التنظيمية اللائحية يحكمها قانون أساسي خاص، في حين يرتكز نظام الهياكل المفتوحة في تنظيم العلاقة الإدارة بأعوانها بطبيعة ذات صيغة تعاقدية وجعل من الوظيفة الإدارية مهنة كباقي المهن.

يرجع هذا الاختلاف نتيجة للتباين في التوجهات والسياسة والاقتصادية والاجتماعية لكل الدولة التي على أساسها تضع تشريعاتها الوظيفية.

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

- المرحلة الأولى: عقب الاستقلال مباشرة وقد تميزت بالتوظيف الجماعي بفعل الفراغ المؤسساتي الذي خلفه رحيل المعمرين داخل الإدارة الجزائرية على اعتبار أن الجزائريين الذين

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

كانوا يمثلون فئة ضئيلة وقد تبنت الجزائر نظام الوظيفة الفرنسي الذي كان قائما قبل الاستقلال بصفة مؤقتة وجرى العمل بالقانون رقم: 157/62 الصادر في 1962/12/31 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 العمومية¹ الذي اعتنى بتنظيم الجوانب الوظيفية داخل الإدارة الجزائرية على اعتبار أن إصلاح الوظيفة العمومية عنصر أساسي للنمو الاقتصادي وأن هذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال جهاز إداري وموظفين على درجة عالية من الكفاءة تليها مباشرة سلسلة من التعديلات سواء القانون الأساسي العام للعامل 12/78 المؤرخ في 1978/07/28 والمرسوم التنفيذي 58/85 المؤرخ في: 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية² والتعديل الأخير بموجب الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة³ الذي جاء بناء على رؤية جديدة للحياة المهنية واستجابة للتحويلات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الإدارية، إضافة لتمكين الإدارة من تحقيق الأدوات الرئيسية التي تسيّر الموظف وتأخذ بيده نحو الأفضل.

لقد اعتمد المشرع في جل القوانين المتعلقة بالوظيفية العامة على نظام الهياكل المغلق ولعل أهم تبرير لتبنى هذا التوجه وهو خطر الاستقرار للإدارة حديثة النشأة كان هذا التوجه ضرورة فرضها الواقع، وأخذ إلى حد ما بنظام التعاقد لكنه وضعه وفقا لشروط محددة وذلك حرصا منه على السيورة المرافق العامة.

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

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

3 - الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

لينطلق بعدها المشرع بإصدار ترسانة من النصوص القانونية متمثلة في القوانين الأساسية الخاصة تتماشى وخصوصية كل قطاع وهذا إن دل على مكانة التي تحتلها الوظيفة العامة داخل الهرم التشريعي للدولة.

لقد خول المؤسس الدستوري صراحة للسلطة التشريعية صلاحية إصدار القواعد القانونية المتعلقة بنظام الموظفين والضمانات المقررة لهم إذا نصت المادة 122 من الدستور 1996 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان والفصل ما بين الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة.

من هنا 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 وصولاً 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 الدوام وقيده 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 تأديبية لتعتبر هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة إذا بدون التأديب لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالحكمة من وضع نظام التأديب جاءت من أجل محاولة إصلاح وتقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية ومن جانب آخر المحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها ضمان لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹.

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

للتأديب دورها في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توفره لتمكين الإدارة من الاطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما لارتكابه مخالفات تأديبية بهدف محاربة سلوك منحرف يشكل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي¹.

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 ترمى إلى سد الثغرات والحيلولة دون الوقوع في الخطأ مستقبلاً².

لقد أصبح التأديب طريقاً مألوفاً لتنفيذ القانون وظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياماً بوظيفتها التنفيذية والتي تسعى لحسن سير مرافقها العامة، وبين واجبها في تجنب التعسف والتعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب.

لم يكن قبل بداية القرن العشرين نظام التأديب على النحو المتعارف عليها، إذا كان يخضع لسلسلة من الواجبات مستمدة من ضروريات سير المرفق العام، إذا كان للمسؤول الحرية في تسريح أي موظف متى شاء ولأي سبب كان، وقد انصب التطور الذي عرفته هذه الوضعية بفضل النضال النقابي وتعزيزه على إرساء ضمانات إجرائية وموضوعية وضعت حد للتجاوزات الإدارية وساهمت في بناء النظام التأديبي³، والتي استجابت له أغلب تشريعات الدول دون تردد على الاعتراف للإدارة بسلطة تأديب الموظفين شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود ودون أن ينال من اختصاص القضاء باعتبار الأصيل في ممارسة سلطة العقاب.

ولما كان نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدى شعور الموظف بالطمأنينة ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي وبخاصة في مجال التأديب، التي من خلالها تبرز

1 - عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 07.

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

3 - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على الضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 337.

أهمية المبادئ التي يمكن التوفيق ما بين مبدأ الفعالية الإدارية الذي يقتضي منح الإدارة مساحة من الحرية الكافية عند تأديب الموظف المخطئ، ومبدأ الضمان الذي يقتضى منا في ذات الوقت أن تتوافر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات الوظيفية على نحو يحمى حقوقه في مواجهة سلطة الإدارة الواسعة.

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

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

لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية إرساء 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 الذي يمارس ضدهم التأديب.

إن نظام التأديبي في الجزائر تثار 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 بين منح صلاحيات الممنوحة للسلطة المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف وتضمنين نصوص قانونية للتحاشي مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة وجعلته آلية بيد الموظف العام للحماية حقوقه وخاصة في هذه الوضعية لذا نطرح الإشكال القانوني التالي:

ما هي حدود وصلاحيات المخولة للسلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي، وما هي
المكنات القانونية التي منحها المشرع لمواجهة القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام؟
لمعالجة هذا الإشكال لا يتم إلا من خلال تفحص النظام التأديبي الجزائري عبر تطور
نصوص القانونية ابتداء من الأمر رقم 133/66 إلى غاية التشريع الأخير الأمر رقم 03/06.
لقد اعتمدت على الدراسة التحليلية الوصفية، لذا حرصنا على تقسيم الدراسة إلى فصلين
عالجنا في الفصل الأول الإطار القانوني للقرارات التأديبية كمنطقة لتعرض للعوامل المؤثرة في
إصدار القرارات التأديبية (الخطأ المهني) وما يتضمنه القرار من (عقوبات تأديبية) ودور
السلطة التأديبية في تحديد العقوبة المقررة لذلك والضوابط التي ينبغي للسلطة الإدارية الخضوع
لها.

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

والآليات القضائية من خلال منح القاضي سلطات لحماية الموظف عن طريق بسط
رقابته على القرار التأديبي سواء بالإلغاء أو التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار التأديبي.

الفصل الأول: الإطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام

لضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وبكفاءة وبصورة رشيدة تمنح للرؤساء الإداريين في النظام الإداري في الدولة الكثير من السلطات على مرؤوسيه، فالتأديب يشكل أهم حقوق واختصاصات الرئيس، باعتباره مظهر من مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية، فهو بذلك المسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المناط بإدارته وعن تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها فتكون له بذلك سلطة في تأديب من يخل بواجباته والا استحالة عليه القيام بأعباء وظيفته.

هذا ما أكدته النصوص المتعلقة بالمسار المهني للموظف التي صيغت بما يفيد خضوعه

لنظام تأديبي وكذا الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العامة.¹

ليكون للسلطة الرئاسية الإدارية دورا رئيسيا في عملية التأديب وذلك من خلال إصدار القرارات التأديبية في مواجهة الموظف والتي تكون بوجه عام نتيجة لإخلال هذا الأخير بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا وإتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه.²

إن مخالفة الواجبات التي تنص عليها القوانين والقواعد التنظيمية وأوامر الرؤساء الإداريين الصادرة في الحدود القانون ، تجعله بذلك يرتكب (خطأ مهني) هو سبب القرار فتتجه إرادة الإدارة إلى إنشاء أثر قانوني في حقه، وهو توقيع العقوبات التأديبية بحسب الشكل والأوضاع المقررة قانونا³، إن إصدار القرار التأديبي يكون من سلطة ذو اختصاص في ممارسة سلطة التأديب وتكون هذه الأخيرة مقيدة بضوابط حتى تضى على قرارها صفة المشروعية.

1- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 425.

2 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دارهومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2003، ص 19.

3 - أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2010، ص 11.

المبحث الأول: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي

يلتزم الموظفون بمسؤوليات جد هامة اتجاه الدولة فهم يشغلون وضعية سياسية وقانونية خاصة يترجمها مبدأ قانوني منصوص عليه في المادة 07 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تتضمن أن الموظف يكون اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية¹، التي تنتج عليها نتائج عديدة ومتنوعة بدء بوجود إطار قانوني يخضعون له، وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصه التطبيقية.

لقد حرصت أغلب التشريعات الوظيفية إلى تضمين عقوبات توقع على الموظف جزاء على مخالفته للواجبات الموكلة له، جاءت سعيا لحماية الوظيفة الإدارية من كل انحراف ومماثلة في أداء المهام.

لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية القيام بدورين أساسيين في مجال التأديبي يتمثل الدور الأول في تحديد الأخطاء المهنية من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرما تأديبيا يعاقب عليه القانون ودور الثاني يتمثل في اختيار العقوبة المناسبة التي حددها المشرع².

فالخطأ المهني هي الأساس أو نقطة الارتكاز التي دور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب بمجرد ثبوت مسؤوليته التأديبية عن الأخطاء المهنية التي ارتكبها باعتبار موظف في الدولة، لتمثل وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة تحقيق للسير المنتظم والفعال للمرفق العام³.

فالمسؤولية الموظف عن ما ارتكبه من أخطاء أثناء وبمناسبة تأديته لمهامه الوظيفية هي مسؤولية تقوم على الخطأ واجب الإثبات والخطأ هنا غير مفروض بل تتكلف الإدارة العامة بإثباته⁴.

1- المادة 07 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 04.

2 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 62.

3 - يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 59.

4 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 11.

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

إن مبرر وأساس إصدار القرار التأديبي هو كل تخلى عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية¹.

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في الطريقة التي تعالج فيها المخالفات التي يقترفها الموظف العام²، وكذا في التسميات الخطأ المهني في حد ذاته، مما أثار في الواقع صعوبة كبيرة أقيمت أغلب فقهاء القانون الإداري إلى إبعاد خضوع الأخطاء المهنية لمبدأ الشرعية بسبب استحالة حصر الأخطاء المهنية، الذي جاء نتيجة للتطور الهائل في حركة تقنين في مختلف الوظائف العامة، مما تستدعي أحقية الجهة المختصة بإصدار القرار بتكييف الأفعال التي يؤتيها الموظف على أنه خطأ مهني.

إن الكثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة إضفاء الطابع التجريمي على تصرفات الموظف إذا لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات³، في حين يتصف الخطأ المهني بنوع من المرونة والتنوع، بحيث يصعب ضبطه على نحو ما تضبط به الجرائم الجزائية بأركانها المعروفة.

الفرع الأول: تحديد الخطأ المهني المستوجب للإصدار القرار التأديبي

لقد تعددت التسميات والمصطلحات التي أطلقها الفقه والقضاء على تلك التصرفات التي يرتكبها الموظف العام، تجعله تحت طائلة التأديب الإداري، ولعل أكثر التسميات شيوعا وهي كما يلي:

- الجريمة التأديبية: وهي الأكثر استعمالا في الفقه.
- الذنب الإداري: ويأخذ بهذه التسمية جانب من أحكام القضاء الإداري.

1 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 441.

2 - محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعيته التأديبي، 1963، ص 15.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 50.

- **المخالفة التأديبية:** وقد استخدمتها المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاسم في بعض أحكامها¹.

أما المشرع الجزائري فقد اعتمد على مصطلح الخطأ التأديبي وذلك طبقاً للأحكام المادة 68 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، كما نصت عليه المادة 124 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 24 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات في استعماله لفظ الخطأ المرتكب، ونفس الصياغة ما جاءت به المادة 160 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية مصطلح الخطأ المهني.

إن هذا الاختلاف في التسميات ترجع إلى كونها تتأثر مع الأفعال المرتكبة فجاءت مصطلح الجريمة التأديبية تأثراً بالجريمة الجنائية متى توافرت أركانها، والمخالفة التأديبية وهو كل ما يخالفه الموظف عن قصد المهام المنوط له في إطار الوظيفة، أما مصطلح الخطأ المهني عندما لا تتجه إرادة الموظف لإيتاء ذلك الفعل.

إن الخاصية الأساسية للأخطاء المهنية أنه لا يوجد تحديد مسبق لها بمعنى تعريف للتصرفات التي يكون لها وصف الأخطاء المهنية لارتباطها بأخطاء أخرى ومدى تأثيرها على الخطأ المهني، لذا وردت أغلب التشريعات ومنها التشريع الجزائري خاليه من تعريف الخطأ المهني تاركة ذلك إلى مجهودات الفقه والقضاء.

أولاً: محاولات تعرف الخطأ المهني:

لا يوجد في المجال التأديبي تحديد قانوني للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية، فإن كل خطأ مرتكب من طرف الموظف يعرضه لعقوبة، مما استدعى الأمر إسناد مهمة تحديد تعريف للخطأ المهني للفقه والقضاء لتجنيب الموظف لاحتمال استعمال الإدارة لسلطتها في مجال التأديبي، إن وجدت إطار عام لهذه الأفعال التي ينتج عنها الخطأ.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 64.

01- التعريف التشريعي للخطأ المهني

حاولت غالبية التشريعات إيراد تعريف للخطأ المهني إقتداءً بالتشريعات الجنائية رغم صعوبة تحديده وليس ذلك مبرراً 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 أورد المشرع تعريفاً للخطأ المهني فيمكن أن يرد هذا التعريف قاصر لا ينطق على كافة الأخطاء المهنية ليكتفي بوضع الإطار العام.

ف نجد أن المشرع المصري لم يضع في قوانين التوظيف المختلفة التي تضمنت المسؤولية التأديبية للموظف العام تعريفاً محدد للجريمة التأديبية إنما نص على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها يشكل جريمة تأديبية¹.

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 الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً))².

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون رقم 634 الصادر في 13 جويلية 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين على أنه: ((كل خطأ يرتكب من الموظف في ممارسة أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لجزاء تأديبي عند الاقتناء للعقوبات المنصوص عليها القانون الجنائي))³.

أما مشرعنا فقد نص على الخطأ المهني في الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة⁴ الذي كان الأسبق في تنظيم

1- محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 19.

2- على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 235.

3 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 423.

4 - المادة 17 من الأمر رقم 133/66، السالف الذكر، ص 548.

الوظيفة العامة حيث نص عليه كمايلي: ((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 أنتهجه المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، بموجب أحكام المادة 20 في فقراتها الأولى التي جاء فيها ((يتعرض العامل لعقوبة تأديبية... إذا صدر منه أي إخلال بواجبات المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة))¹.

أما التشريع الوظيفي الحالي الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد نصت المادة 160 منه على أنه: ((يشكل كل تخلى عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه، خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...))².

نلاحظ من خلال استقراءنا 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 اللوائح³.

02- التعريف الفقهي للخطأ المهني

تصدى جانب كبير من الفقه بمحاولات جادة في وضع تعريف للجريمة التأديبية نظرا للقصور الجانب التشريعي وكذا في أحكام القضاء الإداري، حيث وضع الفقه الإطار الذي يتم من خلال إصدار القرار التأديبي نتيجة لإتيانه أفعال إعتبارها أخطاء مهنية حيث وردت في أغلبها مستخلصة من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف وعليه سنستعرض جملة من التعريفات: فعرف الأستاذ Andre de laubadere الجريمة التأديبية بأنها: "كل خطأ يرتكب بواسطة الموظف أثناء ممارسة أو بمناسبة ممارسة الوظيفة يعرضه لجزاء تأديبي".

1 - المادة 20 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص 336.

2 - المادة 160 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 14.

3 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 13.

في حين ذهب الأستاذ Duguít عند تعريفه للخطأ المهني بأنه: " كل عمل يقوم به الموظف بالمخالفات للالتزامات الخاصة التي تفرضها عليه وظيفته"¹.

فقد عنى الفقه المصري هو الآخر بتعريف الأخطاء الوظيفية فعرّفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يجافى واجبات منصبه"².

أما الأستاذ أحمد رزق رياض فعرّفه على أنه: " كل فعل أو مسلك من جانب العامل راجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً يتحقق له إخلاله بواجباته وظيفية يعد ذنباً يسوغ مؤاخذة العامل عليه"³.

ويري الدكتور مختار محمد عثمان بأن الخطأ المهني: " كل فعل أو امتناع عن فعل مخالفة لقاعدة قانونية أو بمقتضى الواجب، يصدر من العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، بما ينعكس عليها بغير عذر مقبول"⁴.

أما من وجهة نظر الأستاذ عبد الفتاح حسن فإن الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة بأنه: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آئمة"⁵.

كما ذكر الدكتور نواف كنعان على أنه: " يقصد بالمخالفات التأديبية الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية إيجابياً أو سلباً"⁶.

أما الفقه الإداري الجزائري فقد تعرض لتعريف الخطأ المهني وعلى رأسها الدكتور عمار عوابدي على أن المخالفات التأديبية " هي ما يرتكبه العامل من خلال سابق بالتزاماته وواجباته

1 - محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 30.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص 48.

3 - أحمد رزق رياض، المرجع السابق، ص 13.

4 - حمد محمد حمد الشلّمانى، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 27.

5 - أحمد موسى، دعاوى الإدارة أمام القضاء الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، مصر، 1977، ص 21.

6 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 165.

الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام وواجباته الوظيفة أو الخروج والشطط عن مقتضيات الوظيفة العامة¹.

وذكر الأستاذ أحمد بوضياف الخطأ المهني بأنه: "إخلال بالتزام قانوني ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلقية"².

أما الأستاذ بن ساري ياسين فقد تطرق للخطأ التأديبي على أنه "هو الإخلال بالقيام بالواجبات التي يقضيها حسن انتظام واستمرار العمل داخل المؤسسة وكذلك الامتناع عن كل ما من شأنه إلحاق الضرر بالمشروع أو عرقلة لتحقيق الأهداف التي خصص من أجلها"³.

03 - التعريف القضائي للخطأ مهني

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 بالالتزامات الوظيفية حتى ولو كانت خارج نطاق الوظيفة ما دام أنه يمس سمعتها وكرامتها...". إضافة إلى ذلك قام مجلس الدولة بحصر الأفعال التي تعد أخطاء وظيفية تستوجب المؤاخذة من ذلك ما أقرره في قضية Kawalewski و بأن اشتراك موظف في مظاهرة غير مرخص فيها من قبل السلطة المختصة ورغم تحذير وتبنيه الوزير المختص، يعد جرما تأديبيا يعاقب عليه.

كذلك إشراف المدرس في تناول المشروبات الكحولية على رغم أن ذلك قد تم خارج عمله ولم يؤثر مطلقا على ممارسة أعمال وظيفته، فقضي المجلس أيضا أن السلوك الذي من شأنه أن يحدث بلبلة في إدارة سير المرافق العامة يعتبر خطأ يستوجب الجزاء التأديبي⁴.

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 332.

2 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 17.

3 - بن صاري ياسين، التسريح التأديبي في تشريع العمل الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 12.

4 - يحي قاسم على سهل، المرجع السابق، ص 70.

في حين تطرق القضاء المصري هو الآخر لتعريف الخطأ المهني حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: " سبب القرار التأديبي بوجه عام إخلال الموظف بواجباته وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً 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 يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه"¹.

أما القضاء الجزائري فقد تعرض للخطأ المهني من خلال قرار مجلس الدولة الصادرة من غرفة الثانية بتاريخ: 2001/04/09 "إذا كان الخطأ يمكن تكييفه بالخطأ الشخصي لارتكاب أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياء والتحفظ"².

وكذا قرار الغرفة الإدارية لمجلس الأعلى بتاريخ 07 ديسمبر قضية (ب.م.ش) ضد وزير الداخلية المدير للأمن الوطني 1985 الذي جاء فيه: "من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة"³.

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

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 68.

2 - محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007، ص 11.

3 - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1990، ص 215-218.

- أ- عدم وقوع هذا الخطأ إلا ممن توفرت فيه صفة الموظف العام.
- ب- أن يمس الخطأ بنظام المجتمع الوظيفي مما يخضع للمساءلة التأديبية وهذا لا يمنع من مساءلة الموظف مدنيا أو جنائيا إن توفرت شروط المسؤولية.
- ج- يعود الخطأ المهني إلى الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بوجه عام.
- د- قد يقوم الخطأ الوظيفي نتيجة مخالفة قواعد العرف الإداري ذلك أن مصادر القانون التأديبي تشمل كافة القواعد القانونية أي كان مصدرها.

ثانيا: تمييز الخطأ المهني عن باقي الأخطاء الأخرى

تختلف النظم القانونية في إضفاء الوصف والتكليف القانوني لخطأ المهني المنسوب للموظف، وفي ذات الوقت قد يقترب الموظف أخطاء أخرى ومن هنا يثور التساؤل عن مدى ارتباط واستقلالية الأخطاء التي يرتكبها، وأثر كل منها على الأخرى، وعليه كان لابد التطرق للفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي والمدني.

01- الفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي

تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في طبيعتها وفي تكوينها فالأولى مقررة لحماية الوظيفة وقوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة ومقتضياتها أما الثانية فأن جوهرها حماية المجتمع والقصاص من المجرم¹.

إلا أنه لا ينفي الصلة الوثيقة ما 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 مطلقة لكل من الخطأين، من حيث الهدف الذي يتجه إليه الخطأ الجنائي هو استقرار المجتمع وحماية من الخروج عن نظامه.

1 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 348.

في حين يهدف نظام تأديب الموظف العام بدرجة الأولى في توفير أكبر قدر لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹.
 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 تأديباً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائياً إلا على الأفعال الصادرة عنه شخصياً².

ولقد أيد ذلك قانون الوظيفة العمومية الجزائري طبقاً للمادة 17 من الأمر 133/66 والتي 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 الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات³.

ب- الصلة ما بين الخطأ التأديبي والجنائي:

يتفق كل من الخطأ المهني والجنائي من حيث تأثيرها على ترقية الموظف إذا يترتب عدم جواز النظر في ترقيته لحين الفصل.

فلاحظ وجوب إجراء تحقيق قانوني المتوفرة فيه كافة الضمانات المختلفة لمجال التحقيق قبل توقيع العقوبة عليه، بالإضافة لثبوت الإدانة فيجب أن تقوم على اليقين من ارتكاب المتهم للفعل الآثم جنائياً وتأديبياً.

1 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 349.

2 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإزريطة، 2008، ص 278.

3 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 23.

02- الفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني

إن الخطأ المدني ليس له بالتي يعطيها مقارنة بالتي يعطيها القانون للخطأ التأديبي إذا لهذا الأخير نتائج تخل بالنظام العام في الدولة¹.
فأساس المسؤولية المدنية هو إخلال بأي التزام قانوني طالما قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر، في حين المسؤولية التأديبية وإذا كانت تقوم على فكرة الخطأ فإن الضرر ليس ركنا فيها فإنه يفترض وقوع الضرر وتكون جسامة الضرر أو قلته محل اعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي².

الفرع الثاني: معايير تحديد الأخطاء المهنية وتصنيفها

لعل الوسيلة لمعرفة الأخطاء وتحديدتها وهو الاعتماد على الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الأخطاء المهنية في حالة الإخلال بهذه الواجبات الوظيفة والخروج عن مقتضياتها.
فتحديد الأخطاء المهنية بالرجوع إلى واجبات الموظف العام هي الطريقة التي تلجأ إليها عادة النظم المختلفة للوظيفة العامة لتعريف الخطأ المهني، لترجعه لكل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف فعلا أو تصرفا ما بأنه يشكل خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية.
لذلك اعتبرها مجلس الدستوري الفرنسي الواجبات الوظيفية مبدأ يعالج غياب القائمة الشاملة للأخطاء المهنية الموجبة للعقاب التأديبي، فقضي بأن: "من مقتضيات تحديد الأخطاء المهنية المعاقب عليها في المواد التأديبية الإحالة إلى الواجبات التي يخضع لها الموظف الإداري بموجب القوانين واللوائح³.

ونظرا لحدثة القانون التأديبي وارتباطه بالنظم الوظيفية المتطورة والمتنوعة وكثرة الواجبات وتعددتها مما تعذر على المشرع أن يحصر جميع الأفعال التي تعتبر أخطاء مهنية

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 22.

2 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 25.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 67.

وتسرى على جميع القطاعات الوظيفية واكتفى في ذلك بالنص على أهم الواجبات والمحظورات ذات الميزة المشتركة على سبيل المثال لا الحصر¹.

بالرجوع لواجباته المهنية للموظف العام نلاحظ أن أغلبها مفرغة في نصوص مكتوبة سواء كان تشريع أو نصوص تنظيمية، تعليمات أو اللوائح.

هذا وقد تطرق المشرع الجزائري للواجبات الوظيفية من خلال أحكام المواد 20 إلى غاية 54 من المرسوم رقم 59/85 في الباب الثاني تحت عنوان " الحقوق والواجبات "، في حين تعرض الأمر رقم 03/06 للواجبات الملقاة على عاتق الموظف في الفصل الثاني تحت عنوان " واجبات الموظف " التي تضمنتها المواد من 40 إلى 54 إضافة أن المشرع لجأ إلى تحديد الجرائم التأديبية عن طريق التقنين.

لذا فهذه القاعدة تطبق بسهولة في نظام تأديب الموظفين، وذلك لأن الواجبات مفرغة بصفة عامة في نصوص مكتوبة، وعليه يمكن تحديد الأخطاء المهنية بالرجوع للواجبات الوظيفية وكذا إلى ما نصت عليها في التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة أو أخرى لها علاقة بالوظيفة العامة.

أولاً: الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الأخطاء المهنية

يمكن تقسيم الواجبات الوظيفية إلى واجبات داخل الوظيفة، واجبات خارجها.

01- الواجبات داخل الوظيفة ومن أهم مظاهرها :

أ- واجب التفرع للأداء الوظيفية:

فكل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه بالإضافة إلى أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز ويجب أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم².

1 - حمد محمد حمد الشلماني، المرجع السابق، ص 30-31.

2 - المواد 41-43-47 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 06.

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 الرجل الحريص¹، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجباته الوظيفية، في مقابل قد تقتضي ضرورة المصلحة تكليف الموظفين بأعمال حتى خارج أوقات العمل²، وأن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

وعليه فإنه كل موظف ملزم بتنفيذ كل الاختصاصات التي خولت إليه بصفة شخصية ولا يستطيع أن ينسب غيره في ذلك، إلا إذا وجد نص أجاز ذلك، مع وجوب تحديد هذه الأعمال تحيدا دقيقا تنتفي معه الجهالة بحدود الاختصاص³.

ب- واجبات المتعلقة بالطاعة الرئيس وتنفيذ واحترام أوامره :

يخضع الموظف العام للسلطة الرئاسية نظرا للرابطة التسلسل بحيث يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة والتي بمقتضاها يملك الرئيس الإداري سلطة على مرؤوسيه وهذه الأخيرة ليست حقا شخصيا يمارس الرئيس إنما هي اختصاص يمارسه وفقا لأحكام القانون. ويقع على عاتق الموظف تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة فلا تنحصر واجبات الموظف في أداء اختصاصاته المحددة بل واجبة أن يؤدي العمل الذي طلب منه وأن ينفذ الأمر الذي يؤمر به، من قبل رئيسه الإداري⁴.

فيجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قرارهم في حدود المهام الوظيفية والتزام حدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم⁵.

1 - سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإزريطية، 2008، ص 12.

2 - محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 83-84.

3 - سعد الشتيوي المرجع السابق، ص 14.

4 - السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 6.

5 - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر رقم 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996، ص 98.

إن الموظف العام ملزم بتنفيذ جميع الأوامر، إلا أنه قد تثار في هذا الصدد مشكلة مدى إلزامية تنفيذ الأوامر غير المشروعة، فهل رفض الموظف لتنفيذ أوامر رئيسة الغير مشروعة يشكل خطأ مهني.

لقد أجاب القضاء الفرنسي عن هذا التساؤل في إحدى اجتهاداته القضائية بأن الموظف ملزم بتنفيذ جميع أوامر المرؤوس وأعطى شروط يمنح أحقية الموظف بعدم تنفيذ أوامر رئيسة وهي كالتالي:

01- أن يكون أمر الرئيس بطابع غير شرعي صارخ.

02- أن يكون تنفيذ هذا الأمر من شأنه أن يؤدي المساس بحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراب، تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع الفرنسي قد قام بتقنين هذه الشروط في القانون الوظيفة العامة الحديث¹.

لقد تعرضت المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية) لواجب طاعة المرؤوس للأوامر رئيسه في حكمها الصادر بتاريخ 1971/12/10 والتي تتلخص وقائعها في الوزير الذي تم عزله من وظيفة الذي كان يشغلها (كملاحق بالوزارة) وتنبني الأسباب التي تدين المدعى والتي على عاتقه الأخطاء كان عديم الطاعة وكثير العصيان والتمرد وعززت بالأوراق الموجود بالملف ووقائع ملموسة واعتراف عن تغيب من الوظيفة برخصة مزيفة وتخاصم مع رؤسائه الذي يطلب منه مبررات لتغيبه، السبب الذي أدى لإصدار قرار طرد التي أيدته المحكمة تأكيد².

ج - واجب المحافظة على السر المهني:

يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس ويصفته خاصة أولئك الذي يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين³.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68-69.

2 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 39.

3 - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010، ص 166.

فالموظفون ملزمون بالمحافظة على ما يطلعون به من أسرار أو مخالفة ذلك تعرضهم للمسؤولية الجنائية إذا كان المشرع قد أقر لها عقوبة جنائية، أو مسؤولية مدنية إذا رتب أضرار مادية أو أدبية أو مسؤولية تأديبية في جميع الحالات¹.

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 سبتمبر 1982 والمتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية: ((يعد خطأ من الدرجة الثالثة ارتكاب العامل إفشاء أسرار مهنية أو أسرار مهنية وأسرار مصنفة كذلك في تنظيم أو محاولة إفشائها))².

أيضا ما أشارت 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 السلمية المؤهلة))³.

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 إلى حماية المرفق العام والذي أساسه يرتبط بحماية مصلحتين مزدوجتين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة في آن واحد.

د- 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 إلى عقوبات تأديبية

1 - السيد محمد يوسف المعدواي، المرجع السابق، ص 82.

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

3 - المادة 48 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 06.

بالإضافة إلى الخصم من الأجر، 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 التأخير عن المواعيد¹.

إن مبدأ استمرارية المرفق في تقديم خدماته يمنع على الموظف كل إنقطاع غير مشروع عن العمل أو أي إمتناع عن تحقيق خدمته خلال المدة القانونية، لينشئ الخطأ المهني للموظف لتقصيره أو إهماله في المواظبة عن القيام بأعباء وظيفته.

إلا في حدود المنصوص عليها قانونا هذا ما نصت عليه المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 الذي جاء فيها: ((كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد 132 و 135 أعلاه، يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به))².

أما الأمر رقم: 03/06 فقد تضمنها في أحكام المادة 184 على أنه: ((إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشرة متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعدار وفقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم))³.

و- واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة:

يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة مهما كانت الأحوال ولا يستعملها للأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن مصلحة التجهيزات ووسائل الإدارة⁴.

02- الواجبات خارج الوظيفة:

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

1 - محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 85.

2 - المادة 136 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص 355.

3 - المادة 184 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 17.

4 - المادة 50-51 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 07.

أ- منع الجمع بين الوظائف:

لقد نص المشرع الجزائري على أنه لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفتهم وبين أي عمل آخر مريح يؤدي للأضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها، بإضافة إلى أنه لا يمكن للموظف أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل.

لقد حدد المشرع صراحة على حالات تنافي المتصلة ببعض المناصب والوظائف والتي تضمنتها أحكام المادة 02 من الأمر رقم: 01-07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف على أنه:

((حيث يمنع شاغلوا المناصب والوظائف من أن 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 رأياً بغية عقد صفقة معها))¹.

إلا المشرع قد استثنى من هذا الحضر الموظفين الذين يقومون بمباشرة مهنة التعليم إلى جانب وظائفهم الأصلية، كما استثنى أيضا القيام الموظف بممارسة التأليف العملي أو الأدبي أو الفني²، وفي حالة كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مريحا وجب عليه التصريح بذلك إدارة التي ينتمي إليها، وان عدم التصريح بذلك تعرضه مرتكبه إلى العقوبات التأديبية.

بالإضافة إلى أنه في حالة مارس الموظف أحد الحالات التنافي، فيجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفية العمومية حسب الحالة بإخطار الجهات القضائية المختصة³.

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

2 - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 83.

3 - المادة 05 من الأمر رقم: 01/07، السالف الذكر، ص 04.

ب- واجب احترام سلطة الدولة:

يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول به، هذا ما نصت عليه أحكام المادة 36 من الأمر 03/06 على أنه: ((يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الإدارة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها))¹.

ج- 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 بسلوك لائق ومحترم. وهذا ما ذهب إليه المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1954 المحدد لبعض الالتزامات الخاصة القائمة لتطبيق على الموظفين والأعوان الإداريين وكذا عمال المؤسسات العمومية، والذي يشير إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد فترة حالة الطوارئ يلقى على عاتق الموظف الالتزام بالتحفظ السياسي والأيدولوجي وهذا الالتزام خارج تحده عن العمل يمنعه القيام به أو أي 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 يمكن أن يمس بحقوق وحرريات الموظف العام من جهة مما كان له إسهامات هامة في حصر وتحديد الأخطاء المهنية.

ثانيا: تحديد الجرائم التأديبية عن طريق التقنين والتصنيف

باستقراءنا لجميع النصوص القانونية التي تحكم التأديب في الوظيفة العامة يتضح أن المشرع الجزائري قد اعتمد على طريقتين في تحديد الأخطاء المهنية وهي التقنين والتصنيف.

1 - المادة 36 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 06.

لتقنين الأخطاء التأديبية دور وقائي بالغ الأهمية في الإقلاع من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي نظرا لتعدد واجبات الموظف وصعوبة فهمها وتفسيرها في آن واحد¹.

لقد قام المشرع الجزائري بتقنين بعض الأخطاء التأديبية وقد تضمنتها نصوص خاصة لها علاقة بالتشريعات الوظيفية وأخرى ضمن نصوص عامة.

أ- الأخطاء المهنية ضمن النصوص خاصة:

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

أ-01- أخطاء المهنية التي تضمنها المرسوم رقم: 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة 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 بنص على ذلك تشريع القوانين الأساسية النموذجية الداخلية للهيئة المستخدمة².

- الأخطاء من الدرجة الثانية: الأعمال التي يرتكبها الموظف بنتيجة غفلة منه أو إهمال والتي تسبب فيها بما في ذلك:

- إلحاق ضرر بأمن المستخدمين أو بممتلكات الهيئة المستخدمة.

- إلحاق خسائر مادية بالمباني والمنشآت الماكينات والأدوات والمواد الأولية أو الأشياء الأخرى التي تشتمل عليها الهيئة المستخدمة³.

- الأخطاء من الدرجة الثالثة: وتشتمل ارتكاب الموظف ما يلي:

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 53.

2 - المادة 69 من المرسوم رقم 302/82، السالف الذكر، ص 1805.

3 - المادة 70 من المرسوم رقم 302/82، السالف الذكر، ص 1805.

- التلبس بإخفاء معلومات أو الإدلاء بتصريحات في مجال تنافي الوظائف أو الجمع بينهما - رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطة المشرفة عليه لإنجاز أشغال 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 آخر بعنوان الراتب.
 - إفشاء أسرار مهنية أو أسرار مصنفة كذلك في تنظيم أو محاولة إفشائها.
 - تهريب وثائق الخدمة والمعلومات والتسيير أو معلومات ذات طابع مهني
 - التلبس بقبول هبات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع كيفما كان نوعها، سواء من شخص طبيعي أو معنى ترتبط علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالهيئة المستخدمة أو يحتمل أن يرتبطه بها.
 - استخدام محالات الهيئة المستخدمة وتجهيزاتها أو ممتلكاتها.
 - ارتكاب خطأ جسيم في ممارسة مهامه
 - استعمال العنف مع أي شخص داخل أماكن العمل
 - ارتكاب جنحة أو جناية طوال مدة علاقة العمل لا تسمح بإبقائه في المنصب الذي يشغله عندما تثبت المصالح القضائية المختصة هذه المخالفة.
 - تعتمد إلحاق إضرار مادية بالمباني التابعة للمهنية المستخدمة أو منشأتها ومكاتبها وأدواتها وموادها الأولية والأشياء الأخرى التي تشمل عليها ممتلكات الهيئة المستخدمة¹
- أ - 02 - الأخطاء المهنية التي تضمنها المرسوم رقم: 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات:

لقد تضمن أحكام هذا المرسوم العديد من المخالفات التأديبية ضمن المواد 26، 27، 136.

1 - المادة 71 من المرسوم رقم: 302/82، السالف الذكر، ص1805.

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 03/27 من نفس المرسوم على أنه يعد عدم تنفيذ مقرر النقل أو التعيين خطأ جسيما قد يؤدي إلى التسريح.

في حين نصت أحكام المادة 136 بأنه: ((توقف تتوقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد 132 و 135 أعلاه يتأتى عليه العزل بسبب إهمال المنصب))¹.

أ- 03 - 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 إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

- الأخطاء من الدرجة الثانية: يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي تقوم من خلالها الموظف بما يلي:

01- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

02- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير ذلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه.

- الأخطاء من الدرجة الثالثة: تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

01- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

02- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني من واجبة تقديمها خلال تأدية مهامه.

1 - المادة 26 -27- 136 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص ص 336 -337 -355.

03- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

04- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

05- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لإغراض شخصية أو أغراض خارجة عن المصلحة¹.

- الأخطاء من الدرجة الرابعة: تعتبر عن وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يلي:

01- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته

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

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

04- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى سير الحسن للمصلحة.

05- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.

06- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير ذلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

ب- الأخطاء المهنية المنصوص عليها ضمن نصوص عامة:

للتفصيل من دائرة الأخطاء المهنية التي لم 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 بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.

1 - المادة 177 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 16.

ب- 01- الأخطاء المهنية المنصوص عليها في قانون العقوبات:

يخضع الموظف كأبي مواطن لأحكام قانون العقوبات إذا ما ارتكب جريمة من جرائمه وقد يتأثر وضعه الوظيفي، حيث نص المشرع الجنائي عن بعض الأخطاء المهنية التي تأتيها الموظف ويعتبرها جرائم جزائية، ما نص عليه في الفصل الثالث من الباب الأولى من الكتاب الثالث وتحت عنوان الاعتداء على الحريات العامة، والتي تضمنته المواد 107 و 109 و 110 والمتعلقة بانتهاك الموظف للحريات الفردية والحقوق المدنية للمواطنين وكذا رفض بعض من الموظفين لبعض أعمالهم¹.

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: 01/06²: ((يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1000.000 دج كل الموظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمداً أو بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح الشخص أو كيان آخر...)).

في حين نص المادة 30 من نفس القانون المذكور أعلاه على بعض الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام على أنه: ((يعد مرتكباً لجريمة الغدر ويعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 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 لحسابهم))³.

1 - المواد 107- 109- 110 من الأمر رقم: 156/66، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادر في 11 يونيو 1966، ص 713.

2 - 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.

3 - المادة 30 من القانون رقم: 01/06، السالف الذكر، ص 09

ب-02- الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المرسوم رقم: 131/88 المتعلق بتنظيم علاقات بين الإدارة والمواطن:

حدد هذا المرسوم واجبات الإدارة 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 الموظفين أن يؤدي وواجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا تقبل منه أي تذرع خصوصا فيما يأتي:
- رفض خدمة أو تسليم عقد إداري بحق للمواطن الحصول عليهما قانونا.
- اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالإطلاع عليها.
- رفض إعطاء معلومات.
- التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماثلة في ذلك دون مبرر.
- المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.
- فعل ما يمس احترام المواطن وسمعته وكرامته، وسمعة الإدارة¹.

في حين نصت على أخطاء يرتكبها الموظف هذا ما تضمنته أحكام المادة 40 والتي جاءت على أنه: ((أن قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإجراءات الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن))².

ب-03- القانون رقم: 02/90 المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب:

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

1 - المادة 30 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 06 يوليو 1988، ص 1016.

2 - المادة 40 من المرسوم رقم: 131/88، السالف الذكر، ص 1017.

-المادة 26: يشكل التوقيف الجماعي عن العمل الناتج عن النزاع الجماعي عن للعمل بمفهوم المادة الثانية أعلاه، والذي يحدث خرقاً لأحكام هذا القانون، خطأ مهنياً جسيماً يرتكبه العمال الذين يشاركون فيه ويتحمل المسؤولية الأشخاص الذين ساهموا فيه بنشاطهم المباشر¹.

- المادة 36: تشكل عرقلة حرية العمل كما يشكل رفض الامتثال لتنفيذ أمر قضائي بإخلاء المحلات المهنية خطأ مهنياً جسيماً، دون المساس بالعقوبات الجزائية².

- المادة 40: يعد رفض العامل المعني القيام بالقدرة الأدنى من الخدمة المفروضة عليه خطأ مهنياً جسيماً³.

- المادة 42: يعد عدم الامتثال لأمر التسخير خطأ جسيماً دون المساس بالعقوبات المنصوص عليها في القانون الجزائي⁴.

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 تخلى عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه))، مما ترك ضرورة تدخل الإدارة من أجل تضيق وتوضيح هذا المعنى.

كما أن صياغة النصوص المتعلقة بتحديد الأخطاء المهنية ولا سيما المادتين 178 و179 من الأمر السالف الذكر والتي تضمنت: ((تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح))، فكيف يمكن إعطاء مقياس للانضباط وهو مصطلح واسع.

1 - المادة 26 من القانون رقم: 02/90 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 07 فبراير 1990، ص 233.

2 - المادة 36 من قانون رقم: 02/90، السالف الذكر، ص 234.

3 - المادة 40 من قانون رقم: 02/90، السالف الذكر، ص 235.

4 - المادة 42 من قانون رقم: 02/90، السالف الذكر، ص 235.

أيضا ما نصت عليه المادة 179 في فقرتها الثانية من الأمر رقم 03/06 على أنه: ((تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليها في المادتين 180 و181)).

فهذه الواجبات تعتبر عامة فهل يمكن لرجل الإدارة أن يولم بجميع الواجبات، لذا كان إعمال السلطة التقديرية في مجال التأديبي واسعة من طرف السلطة التأديبية لتحديد الأخطاء المهنية وبالتالي إصدار قراراتها، التي فرضته مقتضيات النشاط الإداري، وأن تقيد يترتب عنه كبت الإدارة في ظل التغير والتطور التي تواجه الإدارة، مما يستلزم ذلك أن تمتع الإدارة سلطة تقدير القرار الكافي لمواجهة التحولات وكذا لما تملكه السلطة التقديرية من ضوابط في تقديرها للأخطاء.

هذا وان عدم النص على تجريم المشرع بفعل معين بنص صريح، ليس معناه أن إتيانه 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 المساءلة تأديبيا عن أي فعل غير وارد لهذه التشريعات حسب تقديرها.

الفرع الثالث: تقدير الأخطاء الوظيفية

يترتب على عدم تحديد الأخطاء المهنية تحديدا حصريا منح السلطة التأديبية إمكانية تجريم ما يصدر عن موظفيها من تصرفات إعمالا لسلطتها التقديرية، فكرة السلطة كجوهر النظام التأديبي ليست مجرد أساس تتحدد بمقتضاه سلطة التأديب وانما تحدد فكرة الخطأ المهني ذاتها¹.

إن تقدير الخطأ المستوجب للمساءلة التأديبية وما إذا كان تصرف الموظف ينطوي تحت مجال الخطأ التأديبي، ليتم إخضاع الموظف للمعيار موضوعي بمجرد أن يقوم على أساس سلوك الشخص المعتاد ولا يشترط أن يكون هذا الخطأ جسيما ولو تعلق الأمر بأعمال فنية دقيقة².

1 - محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، جوان 1963، ص 34.

2 - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 107.

قد استقر القضاء في مصر في تكيف الوقائع بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة وحجم انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب المهني¹.

إن من المبادئ العامة للمسؤولية التأديبية تقدير خطورة ما ثبت عن العامل من مخالفات أو جرائم تأديبية في الظروف والملابسات الموضوعية التي حددت فيها سواء تلك المتصلة بذات المتهم ودوافعه فيما فعل أو غيره من العاملين الذين أسهموا في حدوث الخطأ التأديبي ومدى الخلل الذي سببه في إدارة المرفق العام الذي يكون قد ساعد على وقوع الأفعال المؤثمة وتنجم أثارها الضارة بالصالح العام².

إلا أن المشرع حدد شروط تقدير الأخطاء المهنية والتي نصت عليه صراحة التعليمات رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية دون تمييز بين الخطأ الجسيم والخطأ غير الجسيم، فإدارة إذن ليست حرة في تقدير أهمية الخطأ وإنما هي مقيدة بعدة عوامل:

01 - ظروف ارتكاب الخطأ.

02- درجة خطورة الخطأ والضرر الناجم عنه.

03- سلوك الموظف³.

الفرع الرابع: أركان الخطأ التأديبي

يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للجريمة التأديبية يمكن حصرها في الموظف الذي ارتكب الخطأ والفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف ونية الموظف عند صدور الفعل.

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 341.

2 - محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 66.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 40.

01-الركن المادي:

يتمثل في الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته، غير أن كل فعل يرتكبه الفعل للموظف لا يعد ذنبا إداريا¹.

كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كافية حتى ولو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته².

هذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا الجزائرية ((حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي³.

02-الركن المعنوي:

وهي الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل المكون للركن المادي للجريمة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب بسبب قوة قاهرة⁴، وعليه لا يترتب على ذلك لا تقوم المسؤولية التأديبية في حالات عدم توفر الإدارة⁵.

يجب الإشارة 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 اقتراف الذنب الإداري وهذا ما يمنح للموظف ضمانا أكثر فاعليه⁶.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 28

2 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 81

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 29.

4 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 29.

5 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 285.

6 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 31.

03-الركن الشرعي: ويتمثل في النص القانوني الذي يحرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك لمبدأ الجنائي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فهذا لا ينطبق كثير في المجال التأديبي وذلك لعدم وجود حصر كامل للمخالفات التأديبية بل أن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي، يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل¹.

الفرع الخامس: إثبات المسؤولية التأديبية لإصدار القرار التأديبي

لقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة في مختلف التشريعات الوظيفية بسبب أهمية تحديد أثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة². إن مناط مسؤولية الموظف الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذه المسؤولية تختلف بين التأديبية ومدنية أو جنائية على اعتبار أن الخطأ الذي يقترفه الموظف قد يشكل جريمة جنائية ومدنية وتأديبية تتحقق المسؤولية التأديبية يتحقق الخطأ أو الذنب الذي يشكل اعتداء على مصلحة المرفق وحسن سير العمل فيه، والذي يتحقق بإخلال الموظف بواجب من واجبات وظيفته، ألا قد تثار إشكالية في مقدار الخطأ المستوجب للمسؤولية التأديبية³، وتقديرها ما إذا كان تصرف الموظف ينطوي إقرار المسؤولية التأديبية إلا أن يمكن للإدارة أن تعني الموظف من هذه المسؤولية متى توفرت شروط لإنتفاءها.

أولاً: تعريف المسؤولية التأديبية

المسؤولية التأديبية هي التي تحرك في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تنطوي على معنى الإخلال بحسن سير العمل الوظيفي و انتظامه⁴.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 72.

2 - إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، المعهد القومي للإصدارات، مصر، ص 04.

3 - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 107.

4 - مصطفى محمود أحمد عفيفي، المرجع السابق، ص 29.

فهي بذلك مسؤولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بواجبات الوظيفة، كما عرفها الدكتور أحمد رزق رياض: المسؤولية التأديبية هي مسؤولية شخصية يلزم لتوافرها وقوع فعل إيجابي أو سلبي محدد تقوم عليه المخالفة التأديبية¹.

ثانياً: أنواع المسؤوليات غير التأديبية

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

01- المسؤولية الجنائية للموظف:

الموظف شخص عادي يخضع للقواعد المقررة في القانون الجنائي وإذا ما توفرت أركان الجريمة الجنائية في الفعل الذي اقترفه قامت عليه المسؤولية الجنائية، وتظهر غالباً في الجرائم الاختلاس والتزوير والسرقعة نتيجة ذلك يستحق الموظف عقاباً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي²، ولعل التفرقة ما بين المسؤولية التأديبية والجنائية لكون أن الأولى تجد أساسها نتيجة لإخلالها الموظف بواجباته الوظيفية أما الخطأ في المجال الجنائي يتمثل في مخالفة نص صريح في القانون وهو واجب احترام الأفراد للقانون والقواعد المكملة له.

02- المسؤولية المدنية للموظف:

إذا ما ارتكب الموظف خطأً تأديبياً وترتب عليه ضرر بالنسبة إلى الإدارة فإنه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقاً لقواعد المسؤولية المدنية³، ويخضع الموظف العام للمسؤولية المدنية بالتعويض عما يترتب على أفعاله الخاطئة من إضرار للإدارة أو للغير تطبيقاً لمبدأ المقرر لإلزام كل من تسبب بخطئه من إضرار في إلحاق ضرر بفعل اتساع دائرة العلاقات التي تدخل فيها الموظف طرفاً مع الغير المتعاملين⁴.

1 - أحمد رزق رياض، المرجع السابق، ص 82.

2 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 307.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، 1995، ص 28.

4 - مصطفى محمود أحمد عفيفي، المرجع السابق، ص 23.

ثالثاً: حالات انتفاء المسؤولية التأديبية

الأصل أن يواجه الموظف مسؤوليته التأديبية عند تحقق مقتضياتها وفقاً للنظام القانوني القائم، ولكنه ثمة أحوالاً يتمتع فيها قيام المسؤولية بالرغم من ارتكابه أفعالاً موجبة للمسؤولية¹، وعليه يمكن أن تنتفي المسؤولية الموظف التأديبية بما يلي:

01- حالات الضرورة: تخطى حالة الضرورة كمانع من المسؤولية باهتمام تشريعي، والتي تعنى حلول خطر لا يمكن دفعه إلا بارتكاب الفعل المحظور.

02- حالة الإكراه والقوة القاهرة أو الحادث الطارئ: نجد من العوامل التي تؤثر في اختيار وحرية الشخص، وجوده تحت إكراه 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 المخالفة التأديبية.²

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

01- أن يكون الموظف العام ممن يختصون بإبداء الرأي.

02- أن يكون الموظف العام حسن النية³.

1 - فهد عبد الكريم أبو الغيثم، المرجع السابق، ص 462.

2 - عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ص 151-152.

3 - عبد الحفيظ على الشيمي، المرجع السابق، ص 150.

المطلب الثاني: مضمون القرار التأديبي (العقوبة التأديبية)

إذا ما ثبت الخطأ التأديبي للموظف العام يقع على عاتق السلطة التأديبية تكيف الخطأ تبدأ مباشرة عملية اختيار العقوبة المناسبة، هذا منعا لتهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوطة به وعدم قيامه بأفعال وتصرفات تمس بكرامة الوظيفة والإخلال بها.

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

لقد اتفقت أغلب التشريعات في مجال الوظيفة العامة ضرورة وضع سلم للعقوبات التأديبية تقديا لتعسف الإدارة المحتمل لاعتبار العقوبة من أخطر عناصر التأديب بماله أثر سلبي على المركز القانوني للموظف.

إن مضمون القرار التأديبي الصادرة 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 التي لا بد على السلطة المختصة بإصدارها ضمن القرار، بالإضافة 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 للعقوبة التأديبية لذا استفاض الفقه في ذلك ويمكن إيجاز بعض التعريفات للعقوبة التأديبية كما يلي:

يعرف الأستاذ français Delpère العقوبة التأديبية بصفة عامة بأنه: "الاستخدام الفعال والمنظم لعنصر الإلزام بواسطة السلطة العامة".

إن هذا التعريف يجعل من العقوبة التأديبية نتيجة مترتبة على أعمال السلطة واستخدامها لمعالجة أي إخلال أو انتهاك القواعد القانونية.¹

في حين يرى الدكتور عادل الطبطائي العقوبة التأديبية بأنها: "ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قاعدة بذلك حماية النظام الوظيفي بوجه عام".²

أما الدكتور محمد جودت الملت عرفها على أنها: "جزاء يوقع على الموظف الذي يثبت مسؤليته عن جريمة تأديبية".³

أما الأستاذ محمد ماجد ياقوت فقد تطرق للعقوبة التأديبية بأنها: "بصفة عامة هو جزاء ذو نوعية خاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع، فيؤدى إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي تتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية وهي المزايا الثابتة له بناء على صفة الموظف العام".⁴

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 طبقا للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة".⁵

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

01- وصف العقوبة على أنها جزاء تأديبي حتى نميزها عن العقوبة الجنائية.

1 - مصطفى أحمد محمود عفيفي، المرجع السابق، ص 26.

2 - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني للتأديب الموظف العام في بعض الدول الغربية والأوروبية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2010، ص 372.

3 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 386.

4 - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 78.

5 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 336.

02- يجب أن يكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصدر الجزاء التأديبي التي تضمنها القانون على سبيل الحصر بما لا يجوز للرئيس الإداري أن يتخطاها ويضفى عليها وصف الجزاء التأديبي.

03- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها.

04- الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام.

05- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية.

06- هدف العقوبة الأساسي المتضمن حسن سير المرفق العام.

على ضوء العناصر السالفة الذكر فإنه يمكن تعريف عقوبة تأديبية على أنها: ((الجزاءات التأديبية المحددة قانونا على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفية عملا على حسن وانتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة))¹.

لتنميز العقوبة التأديبية بخصائص جد هامة يمكن إجازتها في ما يلي:

- العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر.

- مرونة العقوبة التأديبية تعطى للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاء الذي تراه يتناسب مع الأوضاع إلا أن هذا لا يمنع تقيدها بقواعد واجراءات 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، وعدم قيامه بأفعال وتصرفات تمس كرامة الوظيفة والإخلال بها وتعدية حدود الواجبات الوظيفية، ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيع عقوبات تأديبية عليه في حدود يستوجب منطق ومصلحة المرفق اتخاذها.

1 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 373.

فالعقوبة التأديبية وجدت من أجل ضمان سير المرفق العام ووسيلة لتمكنه في أداء رسالته والتي قد تظهر عيوب في البناء الإداري تمهيدا لإصلاحه من ارتكاب المخالفات مستقبلا، وإصلاح الموظف من خلال تقويمه بواقعة الأخطاء التي ارتكبها حتى يتفادها مستقبلا، وعليه فالهدف الأساسي لها هو الوقاية.¹

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 إليه المخالفات التأديبية.²

لقد اعتمدت في تصنيف العقوبات التأديبية على وجود سلم يحتوى على عقوبات مختلفة تتفاوت في درجة خطورتها تبعا للمخالفات التأديبية المقترفة وتدرج في سلم تصاعدي في بدايته أقل العقوبات كعقوبة الإنذار واللوم والتوبيخ وفي نهايته أشدها جسامة والمتمثلة في العقوبات المؤدية لقطع رابط التوظيف بصفة نهائية كإحالة إلى المعاش والعزل.³

لقد وجدت اختلاف في تقسيمات للعقوبات التأديبية⁴، ونلاحظ أن جل التشريعات اعتمدت على معيار واحد في تصنيفها وهي النظر لمدى مساس بالمزايا الوظيفية.

خلافا 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.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 337.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 80.

4 - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هناك توحيد للعقوبات التأديبية على مستوى دولي، ولقد طرحت هذه القضية للبحث حينما شعرت الدول المتخلفة بأن العقوبة التأديبية كثيرا ما تستعمل كأداة للردع: أشار إليها كمال رحماوي، المرجع، ص 89.

فلاحظ أن المرسوم رقم: 59/85 العقوبات التي يمكن أن يعاقب بها الموظفون تبعا بخطورة ما اقترفوه من أخطاء إلى ثلاث درجات.¹

لقد نص المرسوم 302/82 المذكور سالفًا على العقوبات التأديبية ضمن المواد من 74 إلى 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 رتبّت المادة 75 لكل خطأ مهني إحدى العقوبات التأديبية ضمن الحدود.²

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

01- الدرجة الأولى:- التتبه - الإنذار الكتابي - التوبيخ.

02- الدرجة الثانية:- التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى (03) أيام - الشطب من قائمة التأهيل.

03- الدرجة الثالثة: - التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى (08) ثمانية أيام - التنزيل من درجة إلى درجتين - النقل الإجباري.

04 - الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة التسريح.³

1 - المادة 124 من المرسوم 59/85، السالف الذكر، ص 354.

- لقد نصت المادة 55 من الأمر 133/66 على العقوبات التأديبية إلى درجتين حيث جاء فيها ((العقوبات من الدرجة الأولى: 01- الإنذار 02- التوبيخ

- العقوبات من الدرجة الثانية: 01- الشطب من قائمة الترقية 02- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات 03- النقل التلقائي 04- التنزيل في الرتبة 05- الإحالة إلى التقاعد تلقائياً 06- العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش 07- العزل مع إلغاء الحقوق المعاش

2 - المادة 75 من المرسوم 302/82، السالف الذكر، ص 1806.

3 - المادة 163 من الأمر 06/03، السالف الذكر، ص 15.

كما أن العديد من الأخطاء يمكن أن تنص عليها القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه.¹

أما المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، فقد تضمن العقوبات تأديبية تصل إلى العزل مع حرمان من حق المعاش.² بناء على ما سبق فإن المشرع الجزائري قد تبنى التقسيم الثلاثي للعقوبات التأديبية على غرار المشرع الفرنسي والمصري التي اعتمدت على التقسيمات التالية:

01-العقوبات الأدبية: وهي أقل العقوبات جسامة لأنها تشكل تحذيرا وقائيا تمارسه في مواجهة موظفيها وتندرج تحت هذه التسمية كل من التنبيه والإنذار واللوم والتوبيخ.

02-العقوبات المالية: هي العقوبات التي تمس الجانب المادي للموظف وبالدرجة الأولى مرتبه الوظيفي وما يلحقه به من قطع وخصم مبالغ نقدية يتقاضها بصفة دورية والتي تتخذ عدة صور وهي: الخصم من المرتب، تأجيل العلاوات، خفض المرتب، الحرمان من الترقية التنزيل في الدرجة.³

03-العقوبات المهنية لرابطة التوظيف: تعتبر أشد عقوبات التأديبية جسامة التي يترتب عليها إنهاء الرابطة الوظيفية إما لفترة مؤقتة أو بصورة دائمة والتي تتمثل في الفصل أو العزل. فعقوبة الوقف عن العمل مؤداه حرمان الموظف من القيام بمهام وظيفية المنوطة به لفترة الوقف المنصوص عليها قانونا.⁴

رغم الاختلاف في مدة الوقف إلا أن المشرع الجزائري أقل شدة من نظيره الفرنسي والمصري وقيدها ما بين يوم إلى ثلاثة أيام أو من أربعة أيام إلى ثمانية أيام حسب جسامة

1 - المادة 164 من الأمر 06/03، السالف الذكر، ص 15.

2 - المادة 03/ 40 من المرسوم 131/88، السالف الذكر، ص 1017.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 82.

4 - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 391.

الخطأ المرتكب حسب أحكام نص المادة 163 نص الأمر 03/06 في الفقرتين (02) و(03) كما يلي:

- الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

- الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

إضافة إلى عقوبة العزل أو (التسريح) وهذه العقوبة وضعت لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي تثبت على عدم صلاحية وقدرة الموظف على القيام بالأعباء الوظيفية واستتفاد جميع الوسائل والسبل الهادفة إلى إصلاحه.

تجدر الإشارة إلى أنه الحكم الجنائي قد يترتب عقوبة العزل كعقوبة تبعية أو تكميلية يكون قد وصل إلى أقصى ما يمكن الحكم به تأديبيا¹.

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 المخالفات التأديبية، فإنها تتميز بصفة الوظيفية أو المهنية بمعنى أنها لا تمس المخالف إلا في مصالحه الوظيفية²، هذا لارتباطه الوثيق بالمهام المسندة إلى الموظف العام والواجبات الملقاة على كاهله حيث لا يعرف القانون التأديبي نفس العقوبات المستعملة في القانون الجنائي كالحبس والإعدام³.

على الرغم أنه يوجد تقارب بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية على اعتبار أن كلاهما تستعملان وسيلة واحدة إلى تحقيق هدفهما في منع الموظف من العودة مرة أخرى إلى ارتكاب

1 - ربيعة بوقريط، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2011، ص 88.

2 - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 79.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، 87.

المخالفات¹، بالإضافة إلى اتفاقهما في جوهر المسؤولية ما بين العقوبتين وهي الضرر الواقع إذا متوفرة أركان الجريمة التي تستوجب العقوبة.²

إلا أن أوجه العقوبتين تظان مختلفين فنجد من ناحية أساس المسؤولية فإن أساس المسؤولية الجنائية إخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص أما المسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي أي إخلال بواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً.³

أما من ناحية العقوبة الجنائية محددة في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة والأمر خلاف لذلك بالنسبة للعقوبة التأديبية لا تعرف هذه الحدود.⁴

إضافة إلى أن العقوبة التأديبية نجد مضمونها الحرمان من ميزة من المزايا الوظيفية خلافاً للعقوبة الجنائية التي تكون مضمونها غرامة مالية أو سالبة للحرية⁵، أما من ناحية الشكل التي تصدر فيه العقوبة فإن العقوبة الجنائية تصدر من خلال حكم قضائي أما العقوبة التأديبية فتقرر السلطة الإدارية المختصة عن طريق قرار إداري باستثناء بعض التشريعات التي تخضع إلى المحاكم التأديبية.

إلا أن قد تصدر بعض العقوبات من طرف السلطة الإدارية بهدف اتخاذ إجراءات لتنظيم الداخلي مما تراه ضرورياً لمصلحة المرفق ولو أصاب الموظف أذى من هذه الإجراءات.⁶

أصطلح على هذا النوع من العقوبات "بالتدابير" وهي العقوبات التي تتخذ من قبل الإدارة التي يكون القصد منها فعلاً معاقبة أحد موظفيها في وضعية النظام لكنها تستخدم فيها

1 - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 388.

2 - عبد الرؤوف محمد هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 78.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 65.

4 - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 54.

5 - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 79.

6 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 108.

إجراءات غير منصوص عليها أو تستخدم نصوصا وسلطات تتمتع بها بشكل مخالف للغاية التي وضعت من أجلها تسمى من قبل الفقه والاجتهاد بالعقوبة المقنعة.¹

وتتقسم التدابير إلى صنفين رئيسيين هما:

01- التدابير المؤثرة على الوضع المالي للموظف العام والمتمثلة في ما يلي:

أ- **اقتطاع جزء من المرتب في حالة التغيب غير مسموح:** هو جزء مالي من شأنه إنقاص مقدار ما يتقاضاه الموظف من أجر، إذا يحق للإدارة أن تعاقب أي موظف تغيبا عن العمل بدون مبرر وذلك عن طريق الخصم له من المرتب بما يتناسب مع مدة الغياب.²

ب- **تعيين الموظف العام في منصب عمل معين لضرورة المصلحة:** تلجأ الإدارة عادة لنقل الموظف تلقائي تحت ذريعة ضرورة المصلحة أن استخدام الإدارة لهذه الوسيلة هي نيتها بإلحاق الأذى بالموظف العام مما قد يؤدي بالموظف عدم التحاقه بالمنصب باعتباره قرار تعسفا يجعله في وضعية إهمال المنصب مما يسمح للإدارة في هذه الحالة بعزله.

ج- **التوقيف المؤقت:** يظهر الطابع العقابي لهذا الإجراء من خلال الآثار التي تخلفها مما لها أيضا انعكاس عن حياة الموظف الإدارية والاجتماعية، فالوقف عن العمل هو منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفية جبرا.³

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

01- حالة ارتكاب الموظف العام للمخالفة التأديبية.

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

03- حالة ارتكاب الموظف لجناية تتعارض مع احتفاظه بمنصب عمله.⁴

1 - جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ص ص 123-124.

2 - المادة 02/207 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 18.

3 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 289.

4 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 112.

د- **التخفيض في الرتبة:** التخفيض في الرتبة هو إعادة تعيين العامل في منصب عمل مصنف أسفل يحوله رتبة أقل من رتبته السابقة¹، إن اللجوء لهذا الإجراء لا يجوز إلا في الحدود التي رسمها القانون.

و- **الإحالة على التقاعد:** في هذه الحالة تنتهي الإدارة إلى إحالة الموظف للتقاعد قبل بلوغه السن القانونية إلا أن المشرع الجزائري قيد اللجوء إلى هذا النوع من الإجراء في حالة ما إذا كان الموظف قد أستوفى شروط الإحالة على التقاعد ووافقت اللجنة المتساوية الأعضاء على هذا القرار.

02- التدابير الاستثنائية وتتمثل أساسا في ما يلي:

أ- إرجاء جزء من العطلة السنوية أو العطلة كلها.

ب- تمديد فترة التريص.

ج- نقل الموظف لصالح المرفق العام.

د- فصل الموظف لعدم الكفاءة المهنية².

لقد اعتمد الفقه على معيارين لتمييز ما بين التدابير الداخلية والعقوبة التأديبية وهو معيار البحث عن نية الإدارة ومعيار الأخذ بعين الاعتبار جسامة التدابير³.

في حين ذهب الأستاذ Decorail بأن القضاء يعتمد في هذا المجال إلى جانب المعيارين السابقين ذكرهما، معيار آخر وهو البحث عن الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذها القرار⁴.

إلا إن هذه التدابير قد تشكل خلطا بينها وبين العقوبة التأديبية ويمكن إبراز أهم العناصر التي تؤدي إلى التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاء التأديبي وهي ما يلي:

1- المادة 20 من المرسوم رقم 302/82، السالف الذكر، ص 1799.

2 - لتفصيل أكثر أنظر كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 110- 119.

3 - جهاد صفا، المرجع السابق، 125.

4 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 120.

- 01- تخضع العقوبات التأديبية بصورة حصرية، فالمبدأ المطبق في هذا المجال هو مبدأ " لا عقوبة بدون نص " في حين التدابير الإدارية غير مقيد¹.
- 02- كقاعدة عامة تخضع القرارات التأديبية المتضمن العقوبة التأديبية إلى التسبب على عكس التدابير الداخلية فإنها لا تخضع لهذه القاعدة.
- 03- لا تخضع التدابير الداخلية إلى حق القضاء في إجراء رقابته عليه عكس العقوبات التأديبية.
- 04- أن العقوبات التأديبية تفرض على الإدارة احترام حقوق الدفاع التي تشكل حق للموظف العام في الاطلاع على الملف التأديبي والاستعانة بمحام في حين لا تخضع التدابير الداخلية إلى هذا النوع من الإجراءات.
- إن ظهور ما يعرف بالعقوبات المقنعة 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 ابتداءً من عقوبة التنبيه إلى غاية العزل لمواجهة أي إخلال من جانب الموظف.

1 - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 135.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية وضوابطها

يقوم التنظيم الإداري على توزيع الاختصاصات داخل الجهات الإدارية في الدولة والتي لا تتحقق إلا 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، ومن ثمة لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتنازل عن اختصاصاتها أو أن تفوض فيه غيرها بغير نص قانوني صريح يجبر مثل هذا التنازل أو التفويض¹.

فإذا كان المشرع الجزائري واقتداء بغيره من المشرعين في المجال الوظيفي قد اعتبر سلطة التأديب سلاح القوى الفعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية².

إن منح القانون للإدارة مثل هذه السلطة الخطيرة والمتعلقة بأمر الموظفين لكي تقوم بها لسير الأمل للمرفق العام، فإن من ناحية أخرى حرص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقا لضوابط، فالسلطة المختصة عند ممارسة لصلاحيات التأديب مقيدة بضوابط من شأنها حماية العامل من تعسفها.

لقد اعتنى المشرع بتحديد السلطة التأديبية التي تقوم بمهمة إصدار القرار التأديبية لتصبح حكر 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.

هو نفس ما أنتهجه المشرع الجزائري في إسناد الاختصاص التأديبي حسب سلم العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف إلى السلطة الرئاسية وحدها بمشاركة هيئات أخرى أسندت لها المهام إصدار القرار التأديبي، إن ما أكثر ما يميز نظام التأديب هو طابع السلطة والذي يعتبر قوام وجوهر التأديب.

1 - يحي قاسم على سهل، المرجع السابق، ص 298.

2 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 111.

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 إلى مصادر تاريخية وأخرى مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع، إلا أن للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثيرا مباشرا على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب¹.

فالسلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم التأديبية²، أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانونا في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها³.

الفرع الأول: الأنظمة التأديبية

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 إلى جهة قضائية ومنها ما تعهد هذه السلطة لهيئتين وهو مزيج بين نظام مختلط بين النظامي السابقين ويعرف بالنظام الشبه القضائي، وعليه رغم اختلاف في القوانين التأديبية إلا أنه لا تخرج عادة عن نظام من الأنظمة الثلاث⁴.

1 - على جمعة محارب، المرجع السابق، ص 13.

2 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنش والتوزيع، الأردن، 2007، ص 37.

3 - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 70.

4 - على جمعة محارب، المرجع السابق، ص 13.

أولاً: النظام الإداري للتأديب

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقاً واسعاً خلال المراحل الأولى من نشأته 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 السوفيتي، المملكة المتحدة¹.

ويعرف النظام الإداري بأنه ذلك النظام الذي يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، فالسلطة الرئاسية في هذا النظام وحدها الحق في تقرير مدى جسامه خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية².

مما أضفى على طبيعة هذا النظام طابع السلطة الرئاسية ويتمتع الموظف في ظل هذا النظام بتوفر للموظف ضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب بحيث أشتراط إعلام الموظف، بما ينسب إليه، و إلى تمكنه من الرد وحق من التظلم والظعن في قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى ومنح ضمانات قضائية والتي لا تمارس إلا إذا كان المشرع قد ورد على سلطة التأديب في ممارستها للاختصاصات قيود معينة وفي هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق اللجوء إلى القاضي المختص³.

لقد أخذ 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 إلى ضعف السلطة الرئاسية⁴.

1 - رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 93.

2 - عمار عوادبي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص ص 354-355.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص ص 134-135 - 136.

4 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 112.

إلا أنه ارتكز في الرد على الانتقادات الموجهة إليه، بأن مباشرة السلطة التأديبية تخضع للرقابة القضائية، إضافة إلى 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 للتسيير¹.

ثانياً: النظام القضائي

إن النظام التأديبي الذي يتميز بسمة خاصة وهي الاقتراب بالدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر الذي يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الإدارية الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة حيث هذه الأخيرة تنظر في الدعوى لتختص بدرجة معينة من شدة العقوبة وبتقدير الخطأ التأديبي المنسوب إلى الموظف العام المعنى وبتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة وبعد قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطات الإدارية الرئاسية².

قد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية³.

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 السلطة الإدارية الرئاسية⁴، لما يوفره أيضاً من حماية وضمانه من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، إذا أنها في ظلها تتفرع لمهمة التسيير هذا الدور الذي كثيراً ما ابتعدت عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب⁵.

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص ص 112-113.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص 436.

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

4 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 356.

5 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

وجهت انتقادات لاذعة لهذا الإتجاه، 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 تعمل فيها الموظف المخطئ، وأنه لا يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة¹، وكذا طول لإجراءات المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع العقاب والتقليل من فاعليته².

ثالثا: الاتجاه شبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى³، وكقاعدة عامة لا تقيد هذا لاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرائها استشاري⁴.

ويقوم هذا النظام في ممارسة السلطة التأديب على مبدأ حماية حقوق وحرية الموظفين العامين المرؤوس في مواجهة السلطة التأديبية فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم، مثل تقديره ضمانات قانونية وإجرائية لهم وذلك في كل مراحل المساءلة التأديبية، من التحقيق حتى المحاكمة التأديبية مثل احترام مبدأ حق الدفاع، المقرر للموظف العام المتهم وهو حق دستوري وكذلك حق الاطلاع على الملف⁵.

بإضافة إلى أن السلطة الإدارية الرئاسية في ظلها تلتزم باستشارة هيئات معينة تدعى لجنة الموظفين وذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية، ومن العيوب التي واجهت هذا النظام أن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه القضائي في النظام التأديبي قد أدى إلى انكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب واستبعاد العقوبات الشديدة خوف من تعسفها والاتجاه تدريجيا إلى الأخذ بالعديد من الضمانات لصالح الموظفين وهذا التطور يرجع

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 113.

2 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص ص 113-114.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 153.

4 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 436.

5 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 359.

كما يقول بولديشير، لسيطرة المنظمات النقابية على دوائر الطعون والحملات الصحفية ضد الجزاءات التأديبية شديدة ورقابة مجلس الدولة على العقوبات التأديبية بعد فترة من توقيعها¹.

الفرع الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، وذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بهذا التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمناً²، فنجد المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاء الإداري كغيره من الجزاءات يخضع للضمانات دستورية وقانونية، لأن تلك المبادئ تسرى بالنسبة لكل الجزاء روعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية، فلا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يخصص به المشرع³.

لذلك ينبغي صدور قرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره وفي حدود الاختصاص بالتأديب فينعتد للشخص أو الهيئة التي لها سلطة الإشراف والرقابة على الموظف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لهذا الإشراف والحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الإشراف والرقابة على العامل الذي اقترف وهي إقرار الجهات على إصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه⁴.

لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري ولا بالنظام القضائي، وإنما أنتهج ما يعرف بالنظام الشبه القضائي، سواء في الأمر رقم 133/66 أو المرسوم التنفيذي رقم 59/85 وحتى الأمر رقم 03/06 ويتجلى هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية، وإحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية.

وهذا ما يعتبر أول خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب رسم العلاقة بين الرئيس الإداري والمجالس التأديبية بمناسبة ممارسته حق التأديب.

1 - رشيد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 93.

2 - سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 50.

3 - محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 219.

4 - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 238.

فيكون بذلك قد أناط المشرع اختصاص إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما الرئيس الإداري ومجالس التأديبية حسب الأحوال المحددة قانونا. إضافة إلى إدخال آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء باعتباره ميزة النظام الشبه القضائي، فيكون بذلك المشرع قد أناط الاختصاص في إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين للرئيس الإداري كاختصاص أصيل ومجالس التأديبية كاختصاص استثنائي.

أولا: الاختصاص الأصيل للرئيس الإداري

يعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري¹، فهو بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيهـم داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة، وعملا بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة، الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية².

((Le pouvoir discipline est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination))³

لقد أخص المشرع السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتحريك دواليب باتخاذ الإجراءات التأديبية، إذا نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06 على أنه: ((تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين)).

مما يدل على أن سلطة التأديب في النظام الوظيفة العمومي الجزائري هي من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، ونفس المنهج الذي إتباعه التشريعات 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

1 - سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 53.

2 - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 364-365.

3-Pierre Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière, éditions heurs Paris, 2006

,p90.

ضمن مادته 123 على أن: ((تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية))، وحسب المادة 165 من الأمر رقم 03/06 على أنه: ((تتخذ السلطة التي لها صلاحيات تعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية...))¹، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري، فإن سلطة التعيين، السلطة الإدارية الرئاسية والتي تمارس حق التأديب هي:

- الرئيس المباشرة ((مسؤول المصلحة)) للموظف العام المخطئ تأديبياً.

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

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمين البلدية.

- الوالي فيما يخص مستخدمين الولاية.

- الوزير فيما يخص مستخدمين الإدارة المركزية.²

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 تسبب قرارها التأديبي، فقد جاء في نص أحكام المادة 56 من الأمر رقم 133/66 ((تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء...)).

وجاء حسب المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 على أنه (تقرر السلطة التي

لها صلاحية التعيين... عقوبات الدرجة بمقرر مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدماً)).

في حين ذهب الأمر رقم: 03/06 بأن اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى

والثانية بقرار مبرر بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني³.

1 - المادة 165 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 15.

2 - المادة 01 من مرسوم تنفيذي رقم: 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين، والتسيير، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادر في 28 مارس 1990، ص 444.

3 - المادة 1/165 من الأمر رقم 03/06، السالف الذكر، ص 15.

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى في كل من الأمر رقم 133/66 في المادة 56 ((تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار مغل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء))، ما نصت عليه 125 من المرسوم 59/85 ((تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين، عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما)).

وترجع إطلاق يد السلطة الرئاسية في هذه الدرجة من العقوبات لقلة أهميتها وبساطتها مقارنة بالعقوبات التي قد تصل إلى 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 إلى ضعف أداءه في هذا الإطار الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية، باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري أن تتفرع 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 الموضوعين تحت سلطته))¹، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعنى بعد أخذ رأى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والتي تستوفي إمكانية تفويض الرئيس الإداري لسلطة التأديب.

1 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 99 /90، السالف الذكر، ص 444.

ثانيا: الاختصاص الاستثنائي لمجالس التأديبية (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء)

إن السلطة الرئاسية الإدارية هي المختصة بالتأديب كأصل عام، وقد منحت هذا الاختصاص لكونها تملك سلطة التوجه وأنها مسؤولة عن حسن سير العمل على مستوى الإدارات التي ترأسها.

وقد أنشأ المشرع الجزائري إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية هيئات على مستوى كل سلك إداري تشاركها في اتخاذ القرارات التأديبية إذا ما تعلق الأمر بالعقوبات على درجة من الشدة.

لقد أطلق أول تشريع بتنظيم الوظيفة العامة في الجزائر على هذه الهيئات عدة مصطلحات ففي ظل الأمر رقم: 133/66 إسم "اللجنة المتساوية الأعضاء"¹.

أما المرسوم رقم 59/85 فقد سماها " لجنة الموظفين"² في حين أطلقت على الأمر رقم 03/06 تسمية "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"³.

إن اللجان المتساوية الأعضاء تعتبر من أهم وسائل إقامة والبحث عن التوازن بين الضروريات القصوى للإدارة، بمقتضى الفاعلية والمصالح الفردية للموظف.

وتدخل في هذا الإطار الحق النقابي الذي ظل يدافع ضد تعسف الإدارة ومحاولة إدماج الموظف في تسيير الشؤون الموظفين، ولو بدرجة أقل ربما كان للمنظمات النقابية دور كبير في إرساء قواعد جادة في مجال مشاركة الموظفين في تسيير شؤونهم المهنية.

وهذا ما جسده المشرع الجزائري من خلال إنشاء هيئات الوظيفة العامة ضمن الباب الثالث الفصل الثالث بعنوان " هيئات المشاركة والطعن".

1 - المادة 56 من الأمر رقم: 133 /66، السالف الذكر، ص 552.

2 - المادة 123 من المرسوم رقم: 59 /85، السالف الذكر، ص 353.

3 - المواد 62-63-64 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 07-08.

- تنص المادة 221 من الأمر رقم 03/06 " على أنه تبقى الأحكام القانونية الأساسية المعمول بها عند تاريخ نشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية لاسيما أحكام المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال المؤسسات والإدارات العمومية ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه."

بحيث أقرت المادة 62 من الأمر رقم: 03/06 على أنه تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية "لجان إدارية متساوية الأعضاء، لجان الطعن، لجان تقنية".
وتجدر الإشارة إلى أنه رغم العمل بالأمر رقم: 133/66 والذي حل محله المرسوم التنفيذي رقم 59/85 إلا أن المرسوم رقم: 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المنظم للجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها واختصاصاتها تبقى سارية لعدم صدور غيره في هذا المجال.

إذا كان المشرع قد حدد منطق المشاركة عند إنشائه للجان المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري اللذين يجتمعان كمجلس تأديبي، حتى لا تكون للرئيس الإداري الانفراد بتوقيع العقوبات التي هي على درجة من الخطورة، لذا كان من الضروري دراسة كل من الإطار العضوي للمجلس وكذا الإطار الوظيفي باختصاص استثنائي محددة على سبيل الحصر.

01- الإطار العضوي:

تعد اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من الهيئات والمنظمات الإدارية الاستشارية الدائمة في النظام الإداري الجزائري على مستوى الوظيفة العامة¹.
تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك متساوية مستوياتها، تأهيلها لدى المؤسسات والإدارية العمومية، وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بينهم الأعضاء المعينون لعنوان الإدارة.

تشتمل اللجان المتساوية الأعضاء على عدد المتساوية من ممثلي الإدارة والممثلين الذين ينتخبهم الموظفون².

1 - أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية، المرجع السابق، ص 302.

2 - المادة 03 من المرسوم رقم: 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 والمتعلق باختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادر في 17 فيفري 1984، ص 89.

يتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية بقرار من الوزير المختص¹، أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولايات، البلدية، والمؤسسات العمومية) فيتم تعيينهم بقرار من الوالي أو المدير المختص. يمكن أن تكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب كل سلك أو مجموعة من الأسلاك وتتكون من الأعضاء دائمون وأعضاء إضافيين يتساوى في العدد من الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيين في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين غائبين².

يعين أعضاء اللجنة لمدة (03) سنوات، ويمكن تجديد عضويتهم استثناء تقصير مدة العضوية أو تمديدتها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعنى، بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومي حيث يمكن خاصة تجديد عدة لجان تابعة لمصلحة واحدة أو مجموعة مصالح في أن واحد.

ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو التمديد مدة (06) أشهر، غير أنه في حالة طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك أمكن إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير أو الوالي المهني دون اشتراط المدة³.

أما فيما يخص اجتماعات اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، تجتمع بصورة سرية ويتأسس هذه الاجتماعات الوزير المختص على مستوى الوزارات والوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي بطلب من الرئيس أو من الإدارة أو بطلب من نصف ممثلي العمال على الأقل أو بطلب من المعنيين أنفسهم.

لقد اشترط المشرع قواعد شكلية لمداورات المجلس، حيث يجب أن يحضر اجتماعاته ثلاث أرباع (4/3) الأعضاء على الأقل، وإذا لم يبلغ هذا النصاب تؤجل القضايا المطروحة على المجلس ويفصل فيها في الجلسة التالية ولو بحضور نصف أعضائه⁴.

1 - المادة 07 من المرسوم رقم 10/84، السالف الذكر، ص 90.

2 - المادة 2-4 من المرسوم رقم 10/84، السالف الذكر، ص 89.

3 - المادة 63 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 08.

4 - المادة 19 من المرسوم رقم 10/84، السالف الذكر، ص 91.

يصدر المجلس رأيه بالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ماعدا في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تفل مباشرة على العقوبة المقترحة. إن ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات يتنافى مع الهدف المتوخى من التمثيل المتساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، إذا بلا شك فإن صوت الرئيس يخدم الإدارة ولن يخدم أبدا الموظف وبالتالي فإن هذا يتنافى مع الباعث من وراء هذه اللجان والذي هو أساسا ضمان للموظف أمام تعسف الإدارة ونلاحظ أن الأخذ بقاعدة ترجيح الرئيس معمول بها في الجانب السياسي.

تعد كل لجنة متساوية الأعضاء نظامها الداخلي ثم تعرضه على الوزير أو الوالي المعنى للموافقة ويمكن حل إحدى اللجان بالكيفية نفسها التي تم بها تكوينها.¹ وتبقى اللجان المتساوية الأعضاء تابعة دائما للجهة الإدارية المنشأة لديها من ناحية وجوب عرض نظامها الداخلي ثم تعرضه على الوزير أو الوالي المعنى، والذي يخول له القانون أن يرفض ما يراها حسب تقديره لا تخدم السير الحسن للإدارة وعليه فإن بقائها مرهون بيد الجهة الإدارية وهذا يدل على عدم استقلالية اللجان من ناحية وضع نظامها الداخلي. أما بخصوص اجتماعات اللجنة فإنه يتم باستدعاء من رؤسائها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الدائمين على الأقل، مرتين في السنة على الأقل مهما يكن الأمر.²

لقد أنيطت مهمة كيفية تعيين ممثلي الإدارة داخل اللجان المتساوية الأعضاء إلى الرئيس الإداري أما عن ممثلي الموظفين وكيفية تعيينهم داخل اللجان وذلك إلى المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 19 جانفي 1984.

ويحق للموظفين الذين هم في الخدمة الفعلية ومنتمون السلك ويشتمل اللجنة المتساوية الأعضاء أما الموظفون المنتدبون فينتخبون في سلكهم الأصلي.

1 - المادة 12 من المرسوم 10/84، السالف الذكر، ص 90.

2 - المادة 13 من المرسوم 10/84، السالف الذكر، ص 91.

تعد قائمة الانتخابية للموظفين المدعويين وتعلق في الأماكن الإدارية 20 يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاقتراع.

كما يمكن لتأدية عمليات الانتخاب توزيع الناخبين على فروع اقتراع بقرار من الوزير أو الوالي المعنى، ويمكن للناخبين خلال الأيام الثمانية (08) أيام التي تلي تعليق القائمة أن يتحققوا من التسجيلات، وأن اقتضى الأمر أن يقدموا طلبات التسجيل.

أما فيما يخص المرشحين فقد نصت المادة 03 من المرسوم 11/84 المذكور أعلاه على ما يلي: ((يمكن أن ينتخب كعضو في إحدى اللجان المتساوية الأعضاء كل موظف تتوفر فيه الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة، ولقد استثنى المادة 03 من نفس المرسوم بعض فئات الموظفين الذي لا يمكنهم الانتخاب :

01- الموظفين الموجودين في عطلة مرضية طويلة الأمد.

02- الموظفين الذين عوقبوا بالتنزيل في الرتبة أو الإقصاء المؤقت من الوظيفة إلا إذا صدر العفو عنهم أو ألغيت العقوبة المسلطة عليهم.

03- الموظفين الذين أصبحوا يعجزوا ورد ذكره في النصوص العامة المتعلقة بعدم القابلية للانتخاب¹.

أي موظف تتوفر فيه الشروط الانتخاب أن تترشح وذلك بإصدار تصريح موقع عليه من طريق التسلسل الإداري إلى الوزير أو الوالي أو مدير المؤسسة التي تعينها، وتتولى هذه الجهات تجميع التصاريح التي تقدم لها المرشحون وإعادة قائمة بذلك خمسة (05) أسابيع على الأقل قبل التاريخ المحدد للانتخابات.

تعرض القوائم للدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية فيما يخص الإدارة المركزية وعلى المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع وإذا لم ترد في غضون 15 يوما فإن سكوتها يعد موافقة¹.

1 - المادة 03 من المرسوم رقم: 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 والمحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء الجريدة الرسمية العدد 03، الصادر في 17 جانفي 1984، ص 94.

أما فيما يخص عدد أعضاء مجلس التأديبي فقد صدر القرار المؤرخ في 09 أفريل 1984 الذي يحدد عدد أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء وهي كما يلي²:

ممثلو الإدارة		ممثلو الموظفين		عدد الموظفين المعيّنين
الأعضاء الإضافيون	الأعضاء الدائمون	الأعضاء الإضافيون	الأعضاء الدائمون	
2	2	2	2	أقل من 20 موظف
3	3	3	3	من 20 إلى 150 موظف
4	4	4	4	من 151 إلى 500 موظف
5	5	5	5	أكثر من 500 موظف

02- الإطار الوظيفي :

تضمنت أحكام المادة 11 من المرسوم رقم 59/85 لاختصاص لجان الموظفين " مجالس التأديب" التي أوكلت مهمة نظر في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين³.
ونفس الصياغة التي تضمنها المرسوم رقم: 10/84 الذي نصت أحكام المادة 09 على انه ((يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي...))، أما المادة 64 من الأمر رقم 03/06 فإنها نصت على أنه: ((تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي)).

لقد أخذت معظم التشريعات المقارنة ومنها المشرع الفرنسي الذي اعتمد على أن ممارسة عقوبة كالإنذار واللوام (العقوبات من الدرجة الأولى والثانية) دون استشارة هيئة معنية إلا أنه لا

1 - المادة 4-5- من المرسوم 11/84، السالف الذكر، ص 94.

2 - المادة 02 من القرار المؤرخ في 1984/04/09، يحدد عدد الأعضاء في اللجان المتساوية الأعضاء، ص 621.

3 - المادة 11 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص 335.

يجوز لها توقيع الجزاءات الأخرى قبل أن تستطلع رأى مجلس أو لجنة تسمى اللجنة الإدارية المشتركة التي تتعقد في هذه الحالة بصفتها مجلس تأديبي¹.

لم يجعل المشرع لرأي المجالس الإدارية المشتركة صفة الإلزام وبالتالي فإن الإدارة غير ملزمة قانونا بإتباع الرأي الذي تنتهي إليه اللجان وتستطيع التحلل من هذا الرأي دون أدنى مسؤولية قانونية إلا أن الإدارة ملزمة باستشارة².

تكيف طبيعة اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء بأنها أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة والرأي والاقتراحات والمشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية للموظفين العموميين وأن عملية تحريك أعمال واختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء والالتجاء إليها من قبل الإدارات مسألة اختيارية، إلا ما استثنى بموجب نص قانوني³، وعليه فإن المجلس التأديبي لا ينظر إلا في العقوبات من الدرجة الأولى⁴.

أما العقوبات من الدرجة الثانية فسلطة التعيين صلاحية الخيار في أن تأخذ رأى هذه الهيئات في ما عقوبات من الدرجة الثالثة، فإنها زيادة على كونها تستوجب استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي فإن اتخاذها تستلزم موافقتها⁵.

لقد حدد المشرع الجزائري صراحة في الحالات التي يصدر فيها القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية، وذلك من خلال نص المادة 165 على أنه (تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصول على توضيحات من المعنى وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ رأى الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي))، هذا ما تضمنتها المادة 02 من المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 02 يونيو

1- على جمعة محارب، المرجع السابق، ص 308.

2 - سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 21.

3- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية، ص 315.

4-Taib Essaid ،Droit de la fonction publique ،Editions distribution Houma ،Alger ،2003 ،p358.

5 - المادة 127 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص 354.

1966 المتعلق بالإجراء التأديبي على أن المجلس يجتمع بناء على تقرير معلل يصدر من السلطة التي لها حق التأديب.

في هذا الإطار لقد أحسن ما فعل المشرع عندما تخلى في التعديل الجديد عن الرأي الغير ملزم للجان المتساوية الأعضاء بحيث ما فائدة من رأيها إذا كان غير ملزم.

هكذا يبدو جليا أن انعقاد اللجان المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة تشكل ضمانا للموظف العام في مواجهة الإدارة إلا أنها لم تخرج السلطة الرئاسية من الهيمنة على سلطة التأديب، وتتضح ذلك من خلال ترأس اللجنة المتساوية الأعضاء والمجتمعة كمجلس تأديبي وهذا يعد إخلالا لمبدأ التمثيل المتساوي.

أما فيما يخص ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوى الأصوات وهو ما يمس مصداقية الهدف الذي شرع من أجله التساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، وهذا معناه أن التمثيل المتساوي لم يغير شيئا من مكانة الإدارة في إطار التأديب.

المطلب الثاني: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

على الرغم من الاختلاف 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 التقديرية في الوضعية التأديبية فقد كان لابد من وجود ضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية، من قبل السلطة المختصة بإصدار القرار ولذا وجب التطرق لأهم القيود والضوابط التي تحكم عملية إصدار القرارات التأديبية.

الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

التزمت الدولة الحديثة في بداية نشأتها بالحقوق والحريات العامة باعتبارها حجر الزاوية في بناء النظرية العامة للقانون وفي إرساء دولة القانون ومبدأ سيادة القانون واحترام الشرعية،

مما يحفظ لهذا المبدأ وجوده ونفاذه في كل عصر ولدى كل دولة بغض النظر عن فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية¹.

يعد مبدأ الشرعية من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد وحقوقهم ولذا حرصت أغلب المواثيق الدولية وديساتير الدول على النص عليه صراحة².

يقصد بمبدأ شرعية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها³، عند تطبيق هذا المبدأ على النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة نجد أنه استمد مبادئه القانونية من القانون الجنائي.

فالمقصود بمبدأ شرعية الجزاء يعني أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعاً⁴.

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 والا عدا ذلك ابتداء لعقوبة غير مقررة تشريعياً⁵.

بالرغم مما لها من حرية تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية حتى ولو كانت العقوبة المراد توقيعها رغم عدم النص عليها أكثر ملائمة مع مخالفات التأديبية⁶.

في ظل غياب نصوص قانونية التي تحدد الأخطاء المهنية التي ترتب جزاء عند مخالفتها وترك السلطة التقديرية للإدارة، وعليه كان لابد الأخذ بالمعنى الواسع للخطأ التأديبي

1 - عدنان عمرو، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 08.

2 - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 201.

3 - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 200.

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

5 - عبد العزيز خليفة، الأحكام العامة في الدفوع الإدارية قضاء الأمور المستعجلة في دعاوى التأديبية، دار الكتاب الحديث، 2008، ص 330.

6 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 367.

الذي يتضمنه أي قاعدة أو أمر ملزما أيا كانت طبيعة القاعدة أو مصدرها سواء كان واردة في التشريع أو العرف¹.

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 للقانون².

وفي حالة وجود نصوص تحدد الجزاءات التأديبية إلى يجوز توقيعها على سبيل الحصر دون تعداد حصري للمخالفات الإدارية تحمل ارتكابها من الموظف هنا يضيق تطبيق مبدأ الشرعية القانونية ويتسع نطاق السلطة التقديرية في اختيار الجزاء المناسب على أي من الأفعال التي نرى اعتبارها من قبيل المخالفات³.

لقد أقر المشرع للإدارة بعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية وذلك يمنحها قدرا من الحرية يتفاوت ضيقا واتساعا بحسب الظروف.

يختلف نطاق السلطة التقديرية إزاء القرارات الصادرة عن الإدارة وفقا لما يتيح لها المشرع من حرية الاختيار وعلاقته ذلك بأركان القرار الإداري، فقد تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة بموجبها تستطيع أن تتصرف وتمتتع عن التصرف ولها اختيار الأسباب التي تبني على أساسه تصرفها واختيار الوقت المناسب للقيام بذلك التصرف⁴.

1 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 184.

2 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 13.

3 - بلال أمين، المرجع السابق، ص 408.

4 - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 47.

فالمقصود بالسلطة التقديرية للإدارة هي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الأفراد والقضاء لتختار في الحدود الصالح العام وقت تدخلها ووسيلة هذا التدخل وتقدير خطورة بعض الحالات¹.

يعد منح الإدارة صلاحية تقديرية مسألة ضرورية لدفع كفاءة الجهاز الإداري في الدولة وزيادة فعاليته وعله ذلك أن الدولة تدخلت في العديد من المجالات والبيادين، فلا يمكن للإدارة مواجهة مهماتها ومسئولياتها²، إلا إذا منحت صلاحية تقديرية إضافة إلى أنه ليس بمقدور المشرع صياغة جميع حالات تدخل الإدارة.

إن مبدأ الشرعية في نطاق التأديب غير معمول به بشكل عام بل في حالات استثنائية ذلك لأن المشرع حدد 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 التأديبية سلطة تقديرية واسعة ولكن في حدود المبادئ القانونية وجعل أعمالها تحت رقابة القضاء.

الفرع الثاني: مبدأ الملائمة الجزاء التأديبي

الجزاء في حد ذاته ليس غاية، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هامة وهي انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام ولكي يتحقق ذلك ينبغي أن يكون الجزاء متوازناً مع المخالفة متناسباً معها وهو ما يطلق عليه مبدأ الملائمة³.

هذا المبدأ جاء من أجل الموازنة بين مبدأ الفاعلية والضمان الجزاءات التأديبية فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها لها المشرع، لضمان حسن أداء الجهاز

1 - على خطار شنطاوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مجلة العلوم الشريعة والقانون، العدد الأول، الأردن، 1999، ص 11.

2 - حمد محمد حمد الشلماني، المرجع السابق، ص 286.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 96.

الإداري، فإن واجبها يقتضى ألا تهدر لهذا الحق ضمانات الموظف في أن لا يعاقب بأشد مما اقتضت¹.

يقصد بمبدأ الملائمة في رد الفعل (الجزاء) بحيث يجب أن يكون متناسبا مع الفعل، لأن التوازن يغطي الضرر ويمنح الردع مضمونا، فالملائمة هي جوهر نفعية العقاب². إن الجزاء يجب أن يكون متناسبا ويقع عب ذلك إلى السلطة التي تملك اختصاص توقيع العقوبة التأديبية دون أن يشوب ذلك أي عدم ملائمة في اتخاذ القرار، فالعقوبة الموقعة يتعين أن تكون متناسبة مع وصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات³.

إن تحقيق الملائمة هو في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية المكلفة بإيجاد الرابطة بين العقوبات والأخطاء والكفيلة بضمان تحقيق مبدأ المناسبة والموازنة بينهما. هنا يكون المشرع قد تخلى في واقع الأمر عن سلطته تلك بتنازل عنها السلطات التأديبية المختصة لتتولى إجراء عملية الملائمة والمناسبة بين درجة خطورة وحماية الخطأ المهني ونوع ودرجة جسامة الجزاء الموقع.

لقد اعترف القضاء الإداري في فرنسا ومصر للسلطة التأديبية بحرية تقدير تناسب الجزاء مع المخالفة، إلا أنه خرج على القاعدة في العديد من الحالات⁴. هذا ما أقره المشرع صراحة عندما تبنى مبدأ تناسب والملائمة بين الخطأ والعقوبة التأديبية المقررة له من خلال المرسوم رقم: 302/82، كما نص عليه المادة 161 من الأمر من 03/06 إذا أن العقوبة التأديبية تتوقف تحديدها على ما يلي:

01- درجة جسامة الخطأ.

02- الظروف التي ارتكب فيها.

03- مسؤولية الموظف المعني.

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، 254.

2 - حمد محمد حمد الشلحاني، المرجع السابق، ص 294-295.

3 - أحمد رزق رياض، المرجع السابق، ص 159.

4 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 98.

04- الناتج المترتبة على سير المصلحة.

05- الضرر الذي يلحق بالمصلحة أو المستفيدين بالمرفق¹.

الفرع الثالث: مبدأ تسبب القرار التأديبي

ظهر مصطلح التسبب لأول مرة في فرنسا كمصطلح لغوي خلال القرن الثامن عشر، وكان يقصد به تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها².

فالتسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي لكون القرار مسبباً إذا فصح لنفسه عن الأسباب التي استندت إليها مصدر القرار إذا فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار³.

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 التأديبي⁴، رغم أهمية التسبب فالأصل فيه أن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبب قرارها الإداري إلا إذا نص القانون على ذلك⁵.

L'obligation de motiver est d'une importance capitale car elle perment à l'agent non seulement d'être informé sur les reproches qui lui sont faits pour en tirer les conséquences⁶.

لقد ورد هذا المبدأ في جل القوانين الأساسية المتعلقة بالوظيفة العامة التي نصت عليه صراحة أحكام المادة من 165 الأمر رقم 03/06 والتي تضمنت أن السلطة المختصة

1 - المادة 63 من المرسوم رقم 302 /82، السالف الذكر، ص 1804.

2 - بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة الدراسات القانونية، العدد 08، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2008، ص 107.

3 - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 302.

4 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 104.

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

6 - Tabrizi Ben salah، 'Droit de la fonction publique'، 2 edition، ARMAND COLIN، 2003، p 252.

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

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

01- تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة.

02- إن الأساس القانوني التي ينبني عليها القرار التأديبي.

03- الرد ما يبدية موظف المتهم في أوجه الدفاع¹.

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 جواز ذلك²، وعليه فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية عند إصدار القرار التأديبي ضد الموظف إلحاق عقوبة واحدة عن الخطأ المرتكب، وهذا مما يتنافى مع مقتضيات العدالة أن يوقع عن فعل واحد جزائين تأديبيين أصليين اللهم إذا نص القانون على خلاف ذلك³.

لهذا يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الراسخة في مجال التأديب الإداري ويستند في ذلك لعدة اعتبارات وهي كما يلي:

01- إن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة هو انحراف عن مبدأ المشروعية على اعتبار أن منطقياً وجود عقوبتين تفرض بصفة تلقائية ازدواجية الخطأ.

02- ضرورة احترام كافة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء لأن القول بغير ذلك يسمح لسلطة أخرى بتوقيع العقوبة.

1 - فيصل شنطاوي، إجراءات و ضمانات المساءلة الأديبية للموظف العام في التشريع الإداري، مجلة جامعة النجاح للأبحاث والعلوم الإنسانية، العدد 07، الأردن، 2012، ص 1548.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 47.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأحكام العامة في الدفوع الإدارية قضاء الأمور المستعجلة في دعاوى التأديبية، المرجع السابق، ص 336.

03- إن العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية تقتضي عدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة مناسبة.

04- إن السلطة التأديبية التي تفرض الجزاء الأول تستنفذ سلطتها بفرض جزاء واحد دون غيرها¹.

إن لهذه الاعتبارات تقضي إلى تطبيق جزاء واحد عن مخالفة التي ارتكبها وأن المسؤولية الموظف يجب أن تتحدد في نطاق خطئه فقط.

هذا ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية المصرية بقولها: ((ومن حيث أن تكرار مجازاة العامل تأديبياً عن ذات الفعل أو الجرائم التأديبية فضلاً عن انعدام السند القانوني، يعد مخالفاً للنظام العام العقابي لإهداره لسيادة القانون أساس الحكم في الدولة ولحقوق الإنسان التي تقتضي شخصية العقوبة وتحتم فوريتها وعدم تكرارها... ومن ثم فالجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل ولذات العامل يكون بطلاً ومنعدم الأثر...)).²

لقد أصبحت هذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولو لم ينص عليها المشرع صراحة لكونها تتفق ومبادئ العدل، لتطبيق هذه المبدأ لابد من توفر بعض الشروط والمتمثلة في ما يلي:

01- وحدة الأفعال التي يعاقب عليها الموظف العام.

02- وحدة السلطة، إذ يجوز للسلطة الرئاسية التي تعلو السلطة التي أصدرت قرار التأديب أن تعيد النظر في القضية، إذا ما كان الموظف العام يتبع إلى جهتين إدارتين مختلفين جاز لكل جهة ممارسة سلطتها التأديبية على حدى³.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 113.

2 - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 435-436.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 104.

إذا ما استقرئنا لنص المادة 160 من الأمر 03/06 نستشف أن المشرع قد إعتد على المبدأ "عدم الجمع بين العقوبتين" التي جاء فيها: ((يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية... خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...)) مما يوحي أن الموظف يخضع لعقوبة واحدة.

بإضافة إلى أحكام المادة 75 من المرسوم 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 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية ضمن الحدود الآتية...)) فعبارة "إحدى العقوبات التأديبية".

قد نص المشرع على ذلك صراحة ضمن القانون الأساسي للقضاء طبقاً لأحكام المادة 69 في فقرتها 01 على أنه¹: ((لا يترتب على ارتكاب خطأ تأديبي إلا عقوبة واحدة...)) فالعقوبة التبعية هي التي تلحق المحكوم به بقوة القانون²، فليست مستقلة وقائمة بذاتها وإنما هي تابعة للعقوبة الأصلية³.

على أن كاستثناء قد يجيز القانون للسلطة التأديبية الجمع ما بين العقوبات التأديبية وهذا ما نص عليه صراحة ضمن أحكام المادة 69 في فقرتها 02 من القانون الأساسي للقضاء: ((...غير أن 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.

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

- إشارة المادة 143 قانون العقوبات في هذا الصدد على ما يلي ((. فيما عدا الحالات التي يقرر فيها القانون عقوبات في الجنايات أو الجنح التي يرتكبها الموظفون والقائمون بوظائف عمومية فإن من يساهم منهم في جنایات أو جنح أخرى مما يكفون بمراقبتها أو ضبطها يعاقب على الوجه الآتي:

إذا أن الأمر متعلقاً بجنحة فتضاعف العقوبة المقررة لتلك الجنحة...)).

2 - محمد عصفور، المرجع السابق، ص 14.

3 - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، ص 244.

- تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد سجل غياب ما يعرف بالعقوبة التبعية أو التكميلية إلى العقوبة الأصلية في كل من المرسوم رقم: 59/85 والأمر 03/06 في حين كان موجود في ظل الأمر 133/66 طبقاً لأحكام المادة 55.

الفرع الخامس: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من توقع عليه هذا الجزاء وعليه وفقاً لذلك ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشرة أو غير مباشرة¹.
يعني مبدأ شخصية العقاب التأديبي أن يوقع الجزاء على مقترف الإثم التأديبي وعلى كل من ساهم سلباً أو إيجاباً في ارتكابه².

يرى بعض الفقه أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة على الموظف العام، حيث أن جميع القوائم قد أقرت بعقوبة الخصم من المرتب بنسبة معينة وعليه فإن العقوبة امتد أثر إلى أسرته³.

لقد لقي هذا المبدأ صدى واسعاً في أحكام المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت في هذا الشأن إلى أن المبدأ العام في التشريع العقاب 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 إلا الشخص المتهم، أما فيما يخص مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه فإنه لا يشكل استثناء عن قاعدة شخصية العقوبة وإنما تجد تبريرها في تقصير في ممارسة ما يناط له ما يلحق به ما اختصاصات تتمثل في الإشراف والتوجيه وحق المحاسبة⁴.

تجدر الإشارة إلى أن الاستثناء الوحيد على هذا المبدأ والتي تعفى العامل من مسؤولية إذا ما جاء من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمراً صدر إليه من رئيسه مكتوباً بالقيام بالعمل وموضوع المساءلة.

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 30.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأحكام العامة في الدفوع الإدارية قضاء الأمور المستعجلة في الدعاوى التأديبية، المرجع السابق، ص 333.

3 - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 409.

4 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 34.

إلا أنها اشترط لتقرير المسؤولية الرئيس والتي يترتب عليها انتقال تبعة الجزاء من المرؤوس إليه إذا ما توفرت الشروط التالية:

01- صدور أمر كتابي من الرئيس إلى المرؤوس بالقيام بالعمل

02- إخطار وتبئيه المرؤوس الكتابي لرئيسه بخطأ القيام بما أصدره الكتابي الذي أصدره¹.

نلاحظ أن المشرع لم يتطرق لهذا المبدأ ضمن النظام التأديبي مما يقتضى الرجوع إلى للقواعد العامة المطبقة في قانون العقوبات.

الفرع السادس: مبدأ المساواة

يقصد بهذا المبدأ أن يخضع جميع الموظفون جميعهم إلى ذات الجزاءات الواردة في قانون الوظيفة العامة بغض النظر على فئاتهم أو درجاتهم، ولذا ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها.

إن فرض العقوبات التأديبية مغايرة ضمن نصوص القوانين الأساسية خاصة ليس ضربا لمبدأ المساواة وخاصة بالنسبة للعقوبات التي تقرر لشاغل الوظائف السامية.

لقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ صراحة على أن العامل يتعرض للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله².

رغم الجهود المبذولة للحد من أعمال السلطة التقديرية للإدارة في مجال تحديد الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية، ووضع ضوابط تتحكم في كل منها حتى يكون القرار التأديبي عادلا منصفا ويضمن إليه الموظف ويحقق الغاية التي وجد من أجلها وهو الردع داخل الوسط الوظيفي إلا أن التقيد بها يبقى نسبيا، الأمر الذي يستدعى التطبيق الحازم للضوابط لتوفير أكثر ضمانة ضد أي تعسف محتمل من قبل الإدارة.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 34.

2 - المادة 74 من الأمر المرسوم رقم: 302/82، السالف الذكر، ص 1806.

الفصل الثاني: تكريس الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام

إن إصدار القرار التأديبي في مواجهة الموظف العام هي سلطة تستخدمها الإدارة لضمان قيام الموظفين، بما يلقي عليه عاتقهم من واجبات، حيث من غير الممكن أن تقوم للإدارة بمسؤولياتها ما لم يكن لديها سلطة تأديب، ولو أن التأديب ضروريا في حالة مخالفة لواجباته الوظيفية فهو في نفسه يتضمن مجموعة من الإجراءات تتمثل في ضمانات للموظف عند قيامه الإدارة بممارسة سلطة التأديب وجدت لحمايته من تعسف الإدارة.

لذا كان لابد من وضع آليات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطة وهو ما دعى به المجلس الدستوري في فرنسا، حيث يجب أن يقتصر إسناد الجزاءات إلى جهة الإدارة لضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع به الفرد¹، هذا راجع لقساوة القرارات التأديبية فكان فمن الضروري إحاطة بجملة من إجراءات تحول دون انحراف في تطبيقاتها

إن عملية اتخاذ القرارات التأديبية تمر بمجموعة الإجراءات القانونية تؤثر في مدى شرعية القرارات التأديبية إذا ما تخلفت هذه الإجراءات التي تنص عليها القانون عند إصدارها لذا وضعت العديد من الضمانات للموظف خلال خضوعه للإجراءات التأديبية².

فالإجراءات التأديبية هي تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان العامل أن تأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق لا أن تكون وسيلة للقصاص أو الانتقام.

لتمارس هذه الإجراءات التأديبية في جو الصراع ذلك لأنه في الوقت الذي ترغب فيه الإدارة ممارسة حقها في المجال التأديبي يملك للموظف المذنب حقه في مناقشة القرار التأديبي³.

ولما كان التأديب يمر بمراحل أساسية مختلفة فإن الأمر يقتضي أن تحاط كل مرحلة بضمانات مناسبة ولا جدل في أن هذه الأخيرة يوفرها المشرع للموظف العام بهدف مقاومة

1 - سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 292.

2-Anne Jourda - Darbourd, la procedure disciplinaire dans la fonction , Editions du pay, France , 2005, p38

3- أحمد محمد إبراهيم الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 80.

تعسف السلطة التأديبية وعليه فقد قيدت مجمل النصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية بوسائل فعالة سابقة على توقيعها وأخرى مزامنة لها وضعت حصريا لبط وتطبيق القوانين الموضوعية، رغم كثرة الجوانب الإجرائية للتأديب في القوانين واللوائح العديدة التي صدرت فإن القضاء مايزال يكمل ما في النصوص من نقص أو غموض لدرجة جعل الفقه والقضاء في فرنسا يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية¹.

أما الإجراءات التأديبية في الجزائر تستمد مصادرها من التشريع والتنظيم ذلك طبقا لأحكام المادة 26/122 من الدستور والتي أجازت للبرلمان التشريع في مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي².

إن هذه الإجراءات هي في حد ذاتها تعتبر من الضمانات الهامة والرئيسة التي ينبغي احترامها في مختلف طبيعة الأنظمة المطبقة في مجال التأديب.

للحرص على مدى فعالية إجراءات المتابعة التأديبية كان ذلك بفعل القضاء الذي فرض على الإدارة وهي تستخدم سلطتها التأديب، أن تحترم هذه الإجراءات التي تمليها مقتضيات العامة لكون الرؤساء الإداريين لا يعدون جهة حكم ويعد القرار التأديبي الصادر منهم قرار إداريا³ فإنه قد يتعرض هذا القرار للطعن.

لقد حظيت ضمانات تأديب موظف العام بمكانة، من خلال منحه مجموعة الآليات الإدارية والمتضمنة مجموعة من الإجراءات التي يمارسها الموظف إداريا وأخرى قضائية بعد صدور من خلال بسط القاضي الإداري رقابته على هذا النوع من القرارات، والمتمثل في أحقية الموظف برفع الطعن ضد قرارات السلطة التأديبية بإلغاء أو التعويض وهذا يدخل في سياسة توسيع من ضمانات التأديبية الكفيلة بتوفير القدر الممكن للموظف.

1 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص 499.

2 - المادة 26/122 من دستور الجزائري الصادر عن طريق مرسوم الرئاسي رقم: 96/ 438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادر في: 08 ديسمبر 1996، ص 24.

3 - عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 332.

المبحث الأول: الآليات الإدارية للمواجهة القرار التأديبي

أي كان النظام التأديبي المطبق في الدولة سواء كان نظاما إداريا أو قضائيا أو نظاما شبه قضائي، فإن من عوامل فعاليته ونجاعته أن يوفر للموظف قدر أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالطمأنينة¹ خلال إجراءات المساءلة.

فالآليات الإدارية هي مجموعة الضمانات التي يملكها الموظف من أجل الوقوف ضد القرارات التأديبية الصادرة من الإدارة وهي وسيلة للمواجهة.

هذه الآليات نجد مضمونها في نصوص القانونية المتضمن قانون الوظيفة العامة والتي تبرز جليا من خلال التطرق بالدراسة لجميع المراحل الإجرائية، فالقرار التأديبي يمر بالعديد من المراحل وعليه سنتطرق لضمانات الإجرائية قبل وبعد صدور القرار.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية قبل صدور القرار التأديبي

Dans l'état actuel du droit les garanties disciplinaires résultent à la fois des différents statuts de la jurisprudence administrative ainsi que des principes généraux.²

ضمانات التأديب الإجرائية من أهم الإجراءات التي ينبغي على الإدارة احترامها حيث تشكل جميعها إجراءات جوهرية لما تمثله مخالفتها من اعتداء على حقوق الأفراد³. إن توقيع الجزاء على الموظف يتعين أن يكون عبر إجراءات معينة تكفل له الضمانات الكافية في مناقشة ما ينسب إليه⁴.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 290.

2 - Tabrizi Ben salah, ouvrage précédemment cite, p254.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرارات الإدارية وتأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 115.

4- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 288.

لقد جاءت أغلب النظم الوظيفية خالية من تشريع ينظم الإجراءات التأديبية كما هو الحال بالنسبة للإجراءات الجنائية والمدنية بل تم تنظيمها ببعض القواعد التي تتضمنها نصوص متفرقة في قوانين ولوائح عديدة تنظم في الأصل قواعد موضوعية¹. بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالوضعية التأديبية في الجزائر نلاحظ أن المشرع الجزائري شأنه في ذلك معظم التشريعات المقارن، قد فرض على السلطة التأديبية التقيد بجملة من الإجراءات في ممارسة سلطة التأديبية من قواعد واجراءات ومواعيد بتوقيع جعل منها قيود شكلية سابقة لاتخاذ القرار².

إن عملية اتخاذ القرار التأديبي تسبقها مواجهة الموظف العام بما هو منسوب إليه من ذنوب أمام سلطات تأديبية مختصة منحها القانون حق ممارسة السلطة التأديبية³. إن مباشرة الإجراءات التأديبية هو تعبير عن إرادة سلطة عامة في أن تتخذ الإجراءات التأديبية الناشئة عن مخالفة ارتكبت إخلالا بقوانين تخص هذه السلطة بالسهر على تنفيذها. رغم اختلاف التشريعات الوظيفية في مدى إلزامية بعض الإجراءات كالتحقيق، ودوره في إسناد الخطأ التأديبي للموظف، إلا أنه قد يكون ضروري إذا طلبته جهة مختص.

الفرع الأول: التحقيق التأديبي وضمانته

يمثل التحقيق إحدى الضمانات الجوهرية في مجال التأديب، رغم أن أغلب التشريعات لم تجعلها إجراء إلزاميا، إلا أنه أملت المبادئ القانونية العامة والتي حرصت على تمكين الموظف منها قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحقه، أن تخضعه للإجراءات التحقيق التي تباشرها سلطة مختصة قانونا بهدف الكشف عن مدى أحقية إصدار القرار ضده، ولما يمارسه الموظف من ضمانات التي يتوفر عليها هذا الإجراء.

1 - أحمد محمد إبراهيم الحفناوي، المرجع السابق، ص 91.

2 - بن صاري ياسين، المرجع السابق، ص 81.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 131.

أولاً: تعريف التحقيق التأديبي

إن لجوء الإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني أن الإدارة كفلت حق الموظف في أن يتقاضى بشكل يجعله في منأ عن الظلم والتعسف مما يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة العادلة والمنصفة وهو ما تتوخاه في عملها.

لقد تعددت مصطلحات التي تطلق على التحقيق في مجال التأديبي "التحقيق الإداري" أو "التحقيق التأديبي"، وعليه فإن مصطلح التحقيق التأديبي أكثر دقة في هذا المجال كون أن التحقيق قد يمكن استخدامه بالنسبة للتحقيق التأديبي وغير التأديبي كالتحقيق الجنائي مثلاً، أما مصطلح التحقيق الإداري لا يشمل كل أنواع التحقيق الإداري كالتحقيق الذي يأمر به القاضي الإداري.

تقوم عادة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري بناء على ملاحظات الرئيس المباشرة حول تصرفات الموظف الذي يتبعه¹.

فالتحقيق التأديبي هو مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة التي جاءت بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة².

فالتحقيق هو إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه³، إن مهمة طاب التحقيق قد يقوم به الرئيس الإداري أو الموظف المكلف بمهمة المراقبة والتفتيش⁴.

يكمن الهدف من هذا الإجراء في محاولة التأكيد من ما يناسب لهذا الموظف من أفعال والوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إليه والظروف التي تمت فيها البحث عن الأدلة⁵.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 153.

2 - أماني زين الدين فرج، المرجع السابق ن ص 602.

3 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 551.

4 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 442.

5 - أماني زين الدين فرج، المرجع السابق، ص 604.

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي

توكل مهمة إجراء التحقيق التأديبي إلى السلطة التي منحها المشرع السلطة التأديبية، وهو السلطة الرئاسية¹، وعليه فإن الجهة الإدارية صاحبة الحق الأصلي في إجراء التحقيق. فتمارس الجهة الإدارية اختصاصها في التحقيق مع العاملين بأحد أسلوبين:

01- أن تقوم بالتحقيق الجهة الرئاسية للعامل عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين بإجراء التحقيق².

02- أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية أو إدارة يكون تصرف في التحقيق متروكا للرئيس الإداري المختص³.

في هذا الصدد فإن رغم منح الجهات الإدارية الحق في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق وجعله اختصاصا أصيلا نجد أن بعض التشريعات تمنح الاختصاص للنيابة الإدارية بفحص الشكاوى أو الإجراء التحقيق⁴، مما ينتج عن ذلك ازدواج التحقيق حيث تباشر كل من الجهة الإدارية والنيابة الإدارية ذلك.

أما فيما يخص تفويض السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق بتفويض سلطة أدنى منها في الصلاحية المقررة يكون وفقا لأحكام التفويض واللوائح الداخلية لتنظيم العمل داخل كل جهة إدارية، إلا أن هذا التفويض يكون في أضيق نطاق.

سعيًا لحماية الموظف في هذه الوضعية الخطرة، التي قد تؤدي إلى أذى تمس سمعته الوظيفية، ولذا جاء هذا الإجراء آلية للوقوف على إثبات الأخطاء المهنية ضد الموظف، لذا أثار الفقهاء خلاف فيما يخص مدى الحيادة التي يجب أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق إذا لا يجوز الجمع ما بين الاتهام والإدانة.

1 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 524.

2- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 289.

3 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 525.

4 - ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 34.

فهناك من رأى أنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء هو في الحقيقة يشكل امتداد للسلطة التأديبية.

في حين رأى الجانب الآخر بأن الجمع بين سلطة التحقيق وتحريك الدعوى التأديبية وضع خطير لا ينجم عنه المساس بضمانات الموظف في مواجهة السلطة التأديبية، لأنه في حالة ما إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل أن تؤثر على حيده¹.

في هذا الصدد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام.

بذلك نرى أن المشرع جمع بين الاتهام والتحقيق على نحو ما هو معمول به في فرنسا إذا غالبا ما تتفق الإدارة في هذه الحالات مع الموظف المكلف بالتحقيق على الوصول إلى النتائج التي ترغب فيها².

لكن المنتبع للنظام التأديبي في الجزائر يختلف فيما يخص مسألة إلزامية التحقيق، إذا أنه سلطة تقديرية وأمر تترخص فيه الإدارة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.

فالمشرع الجزائري نص فقط على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه وأعطى لمجلس التأديبي الحق في مطالبة السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، بفتح تحقيق معه وفي حالة ما إذا كانت المخالفة المنسوبة للموظف غامضة أو كانت الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ غير واضحة، وهو ما جاء به الأمر رقم: 03/06 طبقا للأحكام المادة 171 و التي نصت على مايلي: ((يمكن للجنة المتساوية

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 154.

2 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155.

- تلفت الانتباه إلى أن النظام المعمول به في فرنسا أن السلطة التي تملك حق توجيه الاتهام هي سلطة التي تتولى القيام بعملية التحقيق تحت رقابة القضاء: أشار إلى ذلك - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155.

الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي، طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة))¹.

أما بخصوص الموظف المعار أو المنتدب فتسند مهمة التحقيق للجهة المنتدب إليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه.²

لقد اختلفت الآراء حول الطبيعة القانونية للقرار الإحالة على التحقيق بواسطة السلطة المختصة فيما هل يعد قرار إداريا يصلح للطعن بالإلغاء أم لا، في حين أخذ جانب من الفقه بأنه لا يعد وان يكون إجراء من إجراءات التظلم الداخلي للعمل الإداري قصد به ضمان حسن سير العمل داخل المرفق وبالتالي فهو إجراء ممهّد لإصدار القرار التأديبي³.

هذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا، إلا أن رأى جانب آخر من الفقه إلى أن قرار الإحالة للتحقيق يعد قرار إداريا، ومن ثم يمكن الطعن عليه مستقلا عن القرار الصادر من السلطة التأديبية وكانت حجته في ذلك أنه من شأنها إحداث أثر قانوني وهو وضع الموظف قانوني ينجم عليه ما يرتبه القانون على هذه الحالة من آثار، فقرار الإحالة إلى التحقيق يتولد عنه وبذاته آثار قانونية منها كإمكانية وقفه عن العمل⁴.

ثالثا: ضمانات التحقيق التأديبي

سواء قام بالتحقيق التأديبي شخص أو لجنة أو هيئة معينة لا بد أن يكون له مقومات التحقيق القانوني الصحيح⁵، فقد أعطاه المشرع كافة الوسائل للإثبات الحقيقة أو نفي مسؤولية الموظف عن الفعل المنسوب إليه، وقد يترتب عند انتهاء التحقيق إلى إحالة الموظف لمحاكمته ولعل أهم مقومات التحقيق والتي تشكل ضمانا للموظف وهي:

- 1 - المادة 171 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 15.
- 2 - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 293.
- 3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 74.
- 4 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص ص 209-210.
- 5 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 179.

01- شكلية التحقيق

تستلزم بعض القوانين أن يتم التحقق مع الموظف كتابة وذلك لأنها تكون في العادة أكثر إنضباطاً وأدق تعبيراً وأيسر مراجعة وأكثر تأكيداً¹، وبالتالي فإن وجود كتابة التحقيق تعد إحدى الضمانات الأساسية للتحقيق الإداري أو الاتهام التأديبي، وتعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لتعلقها بحق الموظف المتهم في تسجيل كل ما يشكل المخالفات حتى لا تتميع معالم الظروف والملابسات².

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري أن يكون الاستماع إلى الموظف المذنب كتابة وإذا رفض المثل لابد من معاينة ذلك قانوناً³.

02- حيطة المحقق:

تعد حيطة المحقق أو الهيئة التي أسندت لها مهمة التحقيق في غاية الأهمية لتحقيق العدالة في توقيع العقوبة التأديبية ويقصد بالحيطة بصفة عامة تنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وسلطة توقيع الجزاء وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية⁴، كذلك وجب أن تتمثل في مجموعة من الصفات التي يجب أن تتوفر في المحقق وهي كما يلي:

أ- إستقلالية المحقق وعدم تبعيته أو على الأقل عدم تأثره بالرئيس الإداري مما يجعل قرار التأديب مستندا على عناصر موضوعية منتقاه من المستندات التي قام بها الموظف.

ب- لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق وقد يكون هذا الضغط في صورته إكراه معنوي، كأن يهدد المحقق الموظف بالتهمة بطلب الوقف عن العمل.

ج- يجب على المحقق بذل العناية الواجبة فيما يعرض عليه من تحقيقات وشكاوى والتزام الحيطة والنزاهة فيما يتخذه من إجراءات.

1 - ماجد راغب الطلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.

2 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 622.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 157.

4 - أماني زين الدين بدر فرج، المرجع السابق، ص 616-617.

د- يحظر على المحقق إذاعة أسرار التحقيقات أو الأوراق المتداولة وعليه أن يكون كتوماً لمجريات التحقيق ضمان لسير في مجرى الطبيعي¹. بالإضافة إلى أن يكون المحقق على قدر من كفاءة وخبرة في مجال التحقيق².

يترتب الإحالة إلى التحقيق تعرض لعدد من الاحتمالات اتخاذ الإجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوقه الوظيفية، وقد يترتب التصرف في التحقيق الذي يتوقف على الجهة التي قامت به، والتي يمكن أن تنتج عنها ما يلي:

01- حفظ التحقيق: يصدر قرار بحفظ التحقيق من جهة الإدارة المختصة سواء توليه هي بنفسها أو تولته النيابة العامة (كما هو معمول به في مصر)، يكون بذلك بحفظ لأوراق وأن المخالفات لا تستوجب جزاء، تملك هيئة التحقيق في هذا الصدد الحق في أن تتخذ أحد الأمرين:

أ- صورة الحفظ المؤقت: تستند الهيئة في هذا الحالة إلى سببين هما عدم معرفة الفاعل، وعدم كفاية الأدلة³.

ب- صورة الحفظ القطعي: غلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف إذا ما ثبت لها أن الأدلة والوقائع التي توصلت إليها نتيجة التحقيق، ما وقع من العامل حسبما كشف عنه التحقيق لا يشكل مخالفة وظيفية.

وعليه فإن حفظ التحقيق لا ينتهي إلى توقيع عقوبة تأديبية على الموظف فإنه قد يكشف بالرغم من ذلك عن وجود خلل في الجهاز الإداري⁴.

1 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 535 - 536.

2 - حيدر نجيب أحمد، المرجع السابق، ص 79.

3 - على خاطر شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، ص 571.

4 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص 549.

02- الإحالة إلى الجهة الرئاسية لتوقيع عقوبة مما يدخل في اختصاصها وينتج عن ذلك إثبات أن هناك مخالفات تأديبية مما يجعل حق الرؤساء الإداريين مقصور في أول الأمر على توقيع العقوبة وإصدار القرار التأديبي.

الفرع الثاني: الإجراء التحفظي وضمانته

لا مراد في أن الجهة الإدارية لا تستطيع مسألة الموظف تأديبيا إلا بعد اتخاذ إجراءات معينة ضده، إلا أن ثمة اعتبار آخر يجب النظر إليها بعين الاعتبار فقد تستند إلى الموظف تهم جد خطيرة لا يصلح معها أن يستمر في مزاوله أعباء وظيفية بل يقتضي الصالح العام إبعاده مؤقتا عن الوظيفة حتى ينجلي أمره¹.

فالتوقيف إذا ليس عقوبة تأديبية وإنما مجرد إجراء وقائي²، فإذا كان هذا يشكل ضمان لصالح الإدارة يقتضى إعطاءها حق وقف الموظف احتياطيا عن عمله مقابل الضمانة التي منحت له والقيود التي فرضت على الإدارة قبل البت في أمر التوقيف الموظف.

الوقف الاحتياطي عن العمل هو إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاط مؤقتا فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر الوظيفة³.

إذا لا يعد الوقف الاحتياطي كما استقر الفقه والقضاء على أنه عقوبة تأديبية بل هو إجراء إداري مؤقت يتوقف عن إنتاج آثاره القانونية بعد انقضاء فترة زمنية معينة⁴، وعليه فالوقف بذلك هو إجراء من شأنه كف يد العامل عن مباشرة أعمال الوظيفة⁵.

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 121.

2 - محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 207.

3 - عصمت عبد الله شيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 113.

4 - على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 574.

- تجدر الإشارة إلا أنه لا يجوز الخلط بين الوقف الاحتياطي باعتباره إجراء وقائيا وبين الوقف عن العمل باعتباره عقوبة تأديبية.

5 - ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 91.

هذا ما تجسد من خلال القضية رقم 12168 بحكمها الصادر في 09 ماي 1975 والتي تتلخص وقائعها في أن السيد (قديعة مصطفى أودع لدى كتابة ضبط المجلس الأعلى يوم 08 أوت 1974 عريضة يطلب فيها إلغاء قرار الصادر من السيد وزير الصحة العمومية في 2 مارس 1974 يتضمن وقفه عن وظيفته وطرده من المسكن الذي كان يحتله باعتباره مديرا للمدرسة المخصصة للمكفوفين بقرية العاشور، مؤسسا طلبه على أن الإدارة لا تراخ في اتخاذ قرارها بالإجراءات التأديبية المنصوص عليها فقررت الغرفة في حكمها أن وقف الموظف ليس بعقوبة وإنما هو إجراء يتبع تتخذه الإدارة قبل تحريك الدعوى التأديبية¹.

أولا: السلطة المختصة بإصدار القرار التوقيف

الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق هي تلك التي تملك تأديب العامل، تأسيسا على أن القرار الوقف الاحتياطي هو إجراء مؤقت². باعتبار أن التوقيف أول إجراء تقوم به السلطة المختصة باتخاذها في حال ارتكاب خطأ مهني جسيم، وقد نص المشرع الجزائري طبقا لأحكام المادة 173 من الأمر 03/06 والتي تضمنت أنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن العمل فورا³، فالأصل أن الاختصاص بإصدار القرارات ووقفهم عن العمل يكون للسلطة المختصة بالتأديب⁴.

إن ممارسة صلاحية اتخاذ هذا الإجراء الذي يستهدف إقصاء الموظف مؤقتا عن العمل تدرج منطقيا ضمن صلاحية السلطة التأديبية دون حاجة للنص عليه صراحة.

ثانيا: ضوابط قرار التوقيف

بسبب تنوع الأفعال التي يمكن أن تكون مبررا لتوقيع عقوبة تأديبية فإنه غير الممكن بل ومن المستحيل وضع قائمة لتحديد الوقائع التي تكون سببا في تقرير وقف الموظف المخطئ،

1 - أشار إلى ذلك: سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 122.

2 - عصمت عبد الله شيخ، المرجع السابق، ص 119.

3 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 447.

4 - ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، المرجع السابق، ص 98.

طبقا للأحكام المادة 58 من الأمر 133/66 و أيضا المادة 173 من الأمر 03/06 التي تضمنت من حالات التوقيف عن مهامه:

01- في حالة ارتكاب الموظف الخطأ جسيم والذي يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.

02- وفقا للأحكام المادة 174 من الأمر 03/06 والتي نصت على حالة متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

نلاحظ أن المشرع وفقا للمادة السابقة، لم يحدد المتابعات الجزائية التي تحول دون بقاءه في الوظيفة مما وسع في ذلك إلى السلطة التقديرية للإدارة، مما يجعلها تتعسف في استعمال هذا الإجراء والذي قد يؤدي بالضرر للموظف وخاصة في حالة متابعته الجزائية والتي يكون فيها الموظف في حالة مزريّة، ولم يثبت إدانته في هذه المتابعة.

وكان بالأحرى على المشرع تحديد المتابعات التي يشكل عائق أمام الموظف للقيام بمهامه ذلك ضمن قانون العقوبات.

01- مدة التوقيف

حصرت أغلب التشريعات على تحديد المدة الواجبة للقرار التوقيف وذلك خطورة هذا الوضع وكذا من أجل إسراع الإدارة في التعجيل في إصدار القرار التأديبي.

فنلاحظ طبقا للأحكام المادة 130 من المنشور رقم 105¹ ((على أن يجب أن تسوى وضعية هذا الموظف لموقفه في أجل شهرين)) ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف، وعليه فتوقف الموظف بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز الشهران يخذ هذا الإجراء بموجب قرار صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين، التي تقوم بتبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء

1 - المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ص 05.

المختصة أما فيما يخص التوقيف للمتابعة الجزائية فقد حددت بمدة لا تتجاوز (06) ستة أشهر وذلك طبقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 03/06¹.

02- احترام حقوق الموظف

إن أهم أثر أساسي للوقف هو الإبعاد العاجل للموظف المخطئ من منصبه فيتولى مسؤولوه المباشرون استرجاع جميع الوسائل التي كانت ممنوحة له لممارسة مهامه كالأوراق الرسمية والأختام.

نلاحظ في هذا الصدد أنه يترتب على وقف العامل احتياط عن عمله وقف المترتب ابتداء من تاريخ الوقف²، طبقاً للأحكام المادة 02/173 من الأمر 03/06 حق الموظف أثناء فترة التوقيف يتقاضى نصف راتبه طيلة مدة التوقيف وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي³. أما إذا اتخذ المجلس التأديبي بعقوبة أقل من عقوبة الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا يثبت المجلس التأديبي في الآجال المحددة فيكون من حق الموظف استرجاع كامل حقوقه والأجزاء التي خصمت منه⁴.

الفرع الثالث: المواجهة التأديبية

يكتسي مبدأ المواجهة أهمية كبيرة كضمانة لا غنى عنها لوصول إلى محاكمة عادلة وإن تباينت واختلقت النظم التأديبية، إلا أن هذا المبدأ يرتكز على أمرين أساسيين والمتمثلة في إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات والاطلاع على ملفه التأديبي.

((Tout fonctionnaire doit pouvoir avoir accès à son dossier personnel))⁵.

1 - المادة 174 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 16.

2 - ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، المرجع السابق، ص 102.

3 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 123.

4 - المادة 173 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 15.

5- Anne Jourda- Darboud , ouvrage précédemment cite, p39.

أولاً: مضمون المواجهة

تعنى المواجهة بصفة عامة وهو تمكين من تتعرض حقوقه ومصالحه لأي تصرف ما يؤثر في مركزه القانوني، يحاط به علماً حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره¹.

لقد تطور هذا المبدأ في فرنسا ببطء وذلك خشية إعاقة العمل الإداري إلا أنه تزايد النصوص التي تقرر المواجهة وامتدادها إلى كل المجالات التي يمس فيها التصرف حقوق ومصالح الموظفين وبصفة خاصة في إجراءات التأديب.

مما أفسح للقضاء الإداري الفرنسي عن تكريسه كمبدأ قانوني عام يلزم الجهة الإدارية بالمواجهة في ما تتخذه من إجراءات.

وملاحظ أن مبدأ المواجهة في التأديب مستوحاة من القانون الجنائي حيث ذهب غالبية الفقهاء على أن أساس المواجهة في التأديب نابع من طبيعة جزائية.

ليحظي هذا المبدأ بمكانة واعتبر من المبادئ الأساسية المكفولة دستورياً وقانوناً، فقد حرصت كافة القوانين الوظيفية العامة، نص على التأكيد على ضرورة احترام مبدأ المواجهة والحق في الدفاع².

فعلى السلطة التأديبية ضرورة المثول لهذا لمبدأ قبل توقيع الجزاءات الإدارية بمعنى وجوب إخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجه إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه³.

1 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 538.
- في هذا الصدد نطرح قضية Maillon حيث قضى بأنه طبقاً للمبادئ العامة للقانون المطبقة بذاتها في حالة عدم وجود النص أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانوناً، دون أن يحاط صاحب الشأن علماً بالإتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه؛ أشار إليه محمد ماجد ياقوت، ص 539.

- ((Les granites du fonctionnaire faiwant l'objet d'une procédure disciplinaire s'articulent auteur de deux composant du droit a la defense)), Anne Jourda - Darbourd , ouvrage précédemment cite, p 38.

2 - محمد سعد فوده، المرجع السابق، ص 178.

3 - نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 56.

وحتى تكون مواجهة الموظف صحيحة ومجدية وبالتالي يكون الدفاع ممكناً يلزم توافر مجموعة من الشروط:

01- أن يكون علم الموظف بالأفعال المنسوبة إليه محدداً تحديداً دقيقاً.

02- أن تكون المواجهة شاملة لجميع الأفعال المنسوبة للمتهم والمكونة للخطأ المهني.

03- أن تتم مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه.

هذا ما جسده المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها والتي نصت على أنه: ((لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وعلّة ذلك وجوب إحاطة العامل علماً بما هو منسوب إليه... ولا يكفي في هذا المقام مجرد إلقاء أسئلة حول الوقائع معينة بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها)).

ثانياً: عناصر المواجهة

إن مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يتعين توافرها¹، لتجسدها جل التشريعات الوظيفية بما يضمن هذه المواجهة وذلك بالنص على إعلام الموظف بما هو متهم بارتكابه وحقه في الإطلاع على ملفه حتى يكون على علم بما وجه إليه.

01- إعلام الموظف:

تعتبر مواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوب إليه من أبرز ضمانات حق الدفاع التي كفلها له الدستور²، وعليه فإن السلطة بعد معاينة الأفعال التي ارتكبها الموظف تلتزم بإخطاره.

((Il faut en particulier que l'agent ou son défenseur puisse disposer du temps nécessaire pour prendre connaissance des pièces du dossier))³

1 - عبد الرؤوف عبد المتولي، إختصاص المحاكم التأديبية، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 273.

2 - شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، الطبعة الأولى دارالفكر والقانون، الإسكندرية، 2008، ص 212.

3 - Emmanuel Aubin, Droit de fonction publique, 2 edition, Galion, Paris, 2004, P 259.

فيتعين على الإدارة مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه واعلامه بذلك، فلا يجوز معاقبة الشخص عن أفعال لا يعلم بها¹، وذلك قبل اتخاذها للقرارات الإدارية التي من شأنها أن تلحق أضرار مادية أو معنوية به واعلامه بمختلف أدلتها التي تشير إلى ارتكابها.

فإخطار الموظف مسبقا واعلامه هو من الضمانات الجوهرية الأساسية في المساءلة التأديبية، ومتى وقعت السلطة التأديبية الجزاء دون إخطار أو إعلام صاحب الشأن فإن القرار يكون قابلا للإبطال حتى في حالة عدم وجود نص بذلك.

إلا أن المشرع الجزائري لم يشر إلى ذلك من خلال نصوص الوظيفة العمومية سواء الأمر رقم: 133/66 ولا المرسوم التنفيذي رقم: 59/85 إلى إعلام الموظف غير أن المشرع نص عليه صراحة بموجب المادة 64 من المرسوم رقم: 302/82 على أنه: ((لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعنى إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا))².

لم تجر العادة في فرنسا على أن أخذ الإخطار شكلا معيناً، إذا لم يشترط مجلس الدولة الفرنسي ذلك، فحسبه أن يكون الموظف العام المتهم على علم كافي بما ينسب إليه من تهم بطريقة لا تدع مجالاً للشك يعلمه علماً يقينا لطريقة تمكنه من إعداد دفاعه³.

ليتدارك المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 03/06 بضمانة إعلام الموظف بموجب أحكام المادة 167 منه على أنه: ((يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوب إليه في أجل خمسة عشرة يوماً ابتداء من تحريك الدعوى)).

لكنه رغم قصور النص لعدم وجوب الإعلام الموظف، إلا أنه أشار إلى طريقة تبليغ، في حين لم يحتوى على مشكل الخاصة بالشكلية، حيث لا يوجد ضمن مواد ما يحدد قالب الذي يفرغ فيه الإعلام، كما يبلغ الموظف الذي يحال إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

1 - على خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 816.

2 - المادة 64 من المرسوم 302/82، السالف الذكر، ص 1804.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 147.

المجتمعة كمجلس تأديبي بتاريخ مثوله أمامها قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصي عليه مع وصل استلام بعد إخطارها¹.

إن هذه الضمانة تمنح للموظف أجلا كافيا للإعداد دفاعه وتقديم ملاحظاته بهذا يسقط الخطأ المنسوب إليه، بانقضاء أجل خمسة وأربعون يوما ابتداء من تاريخ معاينة دون أن تلتزم السلطة التي لها صلاحية التعيين بإخطار المجلس التأديبي، نلاحظ أن المشرع نص على تحديد أجل للبحث في القضايا المطروحة أمام مجلس ولم ينص عن القضايا التي تتفرد بنظر بها السلطة التأديبية.

لقد أثار جدل كبير بين الفقه والقضاء حول ما إذا كانت الإدارة ملزمة أم لا، بالمبادرة بالتبليغ الملف إلى الموظف بالموازنة مع التبليغ بتحريك الدعوى قبل أن يستقر مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 27 أبريل 1966 على أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظف حالا بتحريك الإجراءات التأديبية ضده².

وهو ما ذهب إليه القضاء في الجزائر حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/04/08 في قضية (ص. ع) ضد وزير الصحة والتعليم العالي من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي³.

02- الاطلاع على الملف التأديبي

نظرا للعناية الفائقة التي يوليها القضاء لضمانة الدفاع، باعتبار الضمانة الأم لكافة الضمانات ولما تمثله من قيمة بالغة الأهمية في كافة الأنظمة الإجرائية، والذي وسع في نطاقها عندما منح الموظف الحرية في إعداد دفاعه.

1 - المادة 168 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 15.

2 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 457.

3 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص ص 293-294.

يعنى بذلك الاطلاع الموظف اطلاقا كاملا على ملفه الشخصي¹، وكافة أوراقه وليس فقط على قرار الاتهام، فكل موظف يفتح له ملف خاص يتضمن جميع المعلومات المتعلقة بحالته الشخصية الوظيفة ليكون دليلا على حسن أو سوء سيرته التي تكون عاملا في تشديد أو تخفيف العقوبة حسب الأحوال².

لقد كرست هذه الضمانة كمبدأ قانوني عام للموظف العام عبر كل قوانين الوظيفة العامة، إذا تضمنت المادة 57 من الأمر رقم: 133/66 على حق الاطلاع على الملف كما يلي: ((إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق، بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به)).

أما نص المادة 129 في فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 59/85 فقد ورد فيها: ((يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية)).

فإذا كان المشرع قد أقر بموجب هذه المادة للموظف حقه في الاطلاع على ملفه التأديبي، فهل معنى هذا أنه ليس له سوى الاطلاع على مقررات العقوبة التأديبية دون غيرها من الوثائق.

من ناحية أخرى نصت المادة 50 من نفس المرسوم المذكور أعلاه على أنه: ((يتعين على المصلحة المسيرة أن تفتح لكل موظف ملفا فرديا يشتمل على جميع الوثائق التي تهم وضعيته الإدارية ويجب أن تكون هذه الوثائق مسجلة ومرقمة ومرتبعة، كما تدرج في ملف المعنى مقررات العقوبات التأديبية...)).

وهو ما تداركه المشرع بموجب المادة 167 من الأمر رقم: 03/06 التي جاء فيها ((يحق للموظف الذي تعرض لإجراء التأديبي... أن يطلع على كل ملفه التأديبي في أجل (15) خمسة عشرة يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية))³.

1 - Anne Jourda - Darbourd, ouvrage précédemment cite, p39.

2 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 127.

3 - المادة 167 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 15.

يتضمن الملف التأديبي حسب المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والذي جاء على الوثائق التي يتكون منها الملف التأديبي وهي كالتالي:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.
- بطاقة معلومات خاصة بوضعية وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.
- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء
- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة¹.

يتم إعلام الموظف المعنى كتابيا بمكان وتاريخ إطلاع على الملف التأديبي، إلا أنه وبالرجوع للمرسوم رقم: 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن إلى ذلك إذا يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، وأن يتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية أو بتسليم نسخة منها على نفقة الطالب.

هذا ويؤكد لنا المرسوم أن حق الموظف لا يقتصر على الاطلاع على ملفه التأديبي فحسب بل له أن يطلع على كل الوثائق والمعلومات الإدارية، كما أن حق الاطلاع على الملف لا يقتصر على الموظف المعنى فقط بل يمتد إلى من يختاره للدفاع عنه.

لقد أعطى المنشور رقم 05 نموذجا عما يتضمنه ملف الموظف سماه " بطاقة المعلومات" ونماذج للإستدعاءات الموظف للاطلاع على الملف.

لقد كرس القضاء الجزائري هذا المبدأ حيث قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1990/04/21 في قضية (ف. م) ضد وزير العدل من المقرر قانونا انه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إعداد القضية التأديبية².

1 - المنشور رقم 05 ، السالف الذكر، ص 05.

2 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 295.

الفرع الرابع: ضمان حقوق الدفاع

لقد حظي كفالة حق الدفاع الذي غدا بعد تطور قضائي متلاحقة خطأ بشأنه ضمانات جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فحسب وإنما على مستوى الجزاءات الإدارية عامة¹.

يهدف في الحقيقة حق الدفاع إلى إظهار الحقيقة وتجنب أي مجال للتعسف بتمكين الموظف من نفي مسؤوليته عما ينسب إليه، أو على الأقل توفير بعض الظروف المخففة واطمئنانه من ناحية عدالة المساءلة التأديبية.

أولاً: مضمون الدفاع

إن حق الدفاع هو حق مقدس في جميع المحاكمات ولا سيما ما ينطوي منها على معنى العقاب كالمحاكمات الجنائية والتأديبية ولهذا فإن القضاء التأديبي يطبق في هذا المقام ذات المبادئ المقررة في المحاكمات الجنائية².

و أخذاً بهذه القاعدة يقتضي بأنه لا يجوز توقيع عقوبة على الموظفين إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه³، إن تمكين هذا المتهم من الدفاع عن نفسه لرد الظلم الواقع عليه فليس هناك في الواقع ظلماً أو قهراً أقصى من أن تكتم الأفواه⁴، أن حق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم، ونظراً لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة في قوانينها الأساسية وكذا في دساتير على حق الدفاع أصالة⁵.

1 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 173.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ص 564.

3 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301.

4 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 143.

5 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 547.

هذا ما أخذ به المؤسس الدستوري على اعتبار حق الدفاع حقا دستوريا بمقتضى المادة 33 من تعديل الدستور لسنة 1996¹، الذي كرسه المشرع في جميع القوانين الوظيفية العامة والتي تضمنها المادة 57 من الأمر 133/66 وهي نفسها المنصوص عليها في المادة 129 من المرسوم التنفيذي 59/58 السالف الذكر.

أما نص المادة 169 من الأمر 03/06 فقد تضمنت مايلي: ((يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه))².

ثانيا: الوسائل الدفاع

لحق الدفاع مظاهر متعددة من بينها الطابع الحضوري وسماع شهودا وكذا حق الاستعانة بمدافع وأخذ رأى الملمزم من اللجنة المتساوية الأعضاء وهي ميكانيزمات رصدت جميعها بتحقق عدالة المساءلة التأديبية.

01-الطابع الحضوري:

تخضع الإجراءات التأديبية شأنها شأن الإجراءات الجزائية والتي تتميز بالطابع الحضوري المقرر قانونا، حيث تكون محاكمة المتهم بحضوره لسماع ما يبديه من أوجه دفاع³ وعليه حتى في حالة عدم وجود النص على حضور الموظف المتهم، فإنه يلزم أن تتم هذه الإجراءات بحضوره وذلك تطبيقا فإن بالرجوع للمبادئ العامة للقانون والتي تنص على مبدأ

1 - تنص المادة 33 من الدستور: ((الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان أو عن الحريات الفردية والجماعية مضمونه)).

- تنص المادة 57 من الأمر 133/66 ((إن الموظف الذي أمام اللجنة المتساوية الأعضاء... يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم بيانات خطية أو شفاهية وأن يطلب حضور الشهود.

- كما نصت المادة 129 من المرسوم التنفيذي: 59/85 ((يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن، إذا اقتضى الأمر توضيح كتابي أو شفاهي أو يستحضر شهودا أنما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه)).

2 - المادة 169 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 15.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 116.

الطابع الحضورى للإجراءات هو الأصل¹، والاستثناء إجرائها دون حضور المتهم إذا من المبادئ الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة.

لقد أكد الأمر رقم: 03/06 من خلال نص المادة 168 التي تضمنت بأنه يجب على الموظف الذي يحال إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي الممثل شخصياً ويمكنه في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه، كذا إمكانية أن يلتبس من مجلس التأديبي تمثله من قبل مدافعه، وفي حالة عدم حضور الموظف الذي استدعى بطريقة قانونية أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية².

يضاف إلى ذلك أن علانية الإجراءات تسمح بقدر أكبر للمتهم في ممارسة حقه في الدفاع³، التي تتم مناقشة الموظف المتهم في التهمة المنسوبة إليه، وأدلتها وذلك على وجه مفصل بغية الوصول إلى اعتراف منه أو الدفاع بنفسها ومنافسة بذلك ذو طبيعة مزدوجة فهي وسيلة للإثبات هي في ذات الوقت وسيلة للدفاع.

هذا ولا يقتصر حق الموظف المتهم على عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة أي أمام المجلس التأديبي فحسب، إذا يمكنه الحضور إذا ما تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى والثانية حيث نصت المادة 165 في فقرتها الأولى على أنه من الأمر 03/06 على ذلك⁴.

02- سماع الشهود:

إن من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع، حق الموظف المتهم في طلب سماع أية شهادة يراها تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، فله الحق في أن يطلب استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته.

1- محمد ماجد باقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 552.

2 - المادة 168 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر.

3 - شيماء عبد الغنى محمد عطا الله، المرجع السابق، ص 235.

4 - المادة 165 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 15.

تعد وسيلة الشهادة أكثر وسائل الإثبات التي تشير إليها النصوص القانونية وأكثر استعمالاً من الناحية العملية، ما للاستماع شهادة مع توضيح وإثارة لبعض الخفايا المسلكية والظروف المحيطة بارتكابها¹، إن شهادة الشهود السماعية لا ترقى إلى مرتبة الدليل الكافي².
لقد ذهب المحكمة الإدارية العليا المصرية عند تحديدها لمفهوم الشهادة في أحد أحكامها على أنه: ((الأقوال التي يدلى بها غير الخصوم بما أدركوه بمسامعهم أو ما استقوه من غيرهم بأسمائهم أو أبصارهم متعلقة بالواقعة أو الظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبول³.

يعتبر الشهادة وسيلة للإثبات والتي تكون للموظف المتهم أن يتناقش الشهود الذين يقدمون في المخالفات⁴.

إن سماع شهود المتهم هو من مقتضيات الدفاع مع العلم أن في حالة إغفال المحقق أقوال الشهود وأي في تقديره عدم الجدوى من سؤالهم أو الاكتفاء في شهادتهم بما سبق أن أدلو به أمام محقق آخر⁵.

ورغم أهمية سماع الشهود كوسيلة من وسائل استعمال حق الدفاع، غير ملزم في جميع الأحوال بالانصياع لطلب المحال في سماع شهادة من يطلب شهادتهم⁶.

لقد نصت كل من المادة 129 فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي 59/85 والذي ذهب إليه المادة 169/من الأمر 03/06 ((يمكن للموظف... أن يستحضر شهوداً))، وبالمقابل يمكن للسلطة المختصة إحضار الشهود الذين نرى أن شهادتهم ممكنة⁷.

1 - على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 570.

2 - عبد الرؤوف عبد المتولي، المرجع السابق، ص 273.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 179.

4 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 203.

5 - شريف الطباخ، المرجع السابق، 218.

6 - عبد العزيز خليفة، الأحكام العامة في الدفوع الإدارية قضاء الأمور المستعجلة في الدعاوى التأديبية، المرجع السابق، ص 324.

7 - على خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 817.

03 - حق الاستعانة بمدافع:

إن الاستعانة بمدافع حق مكفول للموظف إذا له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه وعليه يمكن أن يدافع عن نفسه بالأصالة أو بالوكالة¹ وهو ما أكدته المشرع بموجب المادة 169 الأمر رقم 03/06 والذي جعل من حق الموظف أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.

في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه.²

إن هذا الحق فرضه المركز الضعيف الذي يحتله الموظف مقارنة بالمركز القوي للإدارة وذلك أن معظم الموظفون تنقصهم الثقافة والمعرفة بالأمر الوظيفية.

كما أنهم لا يحسنون في الغالب الاستفادة من فرصة الإطلاع على ملفاتهم واستنباط ما يفيدهم وينفي المسؤولية عنهم أثناء المواجهة التأديبية، فكان إلزاما تمكين الموظف من الاستعانة بمن هو أقدر على هذه المواجهة.

تبدو أهمية الاستعانة بمدافع في هذه المرحلة، فوحده يطمئن الموظف المتهم أثناء المساءلة التأديبية ويضمن عدم استعمال جهات التحقيق لوسائل وأساليب غير مسموح بها كل يضمن سلامة الإجراءات وحسن سيرها³، حيث يمكن للموظف من خلال الأمر 03/06 في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه.

04- المثل أمام مجلس التأديبي:

باعتبار أن المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، كما تنص على ذلك المادة 64 من الأمر رقم 03/06.

1 - شيماء عبد الغنى محمد عطاء الله، المرجع السابق، ص 232.

2 - المادة 168 من الأمر رقم:03/06، السالف الذكر، ص 15.

3 - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص ص 317-318.

لقد أقرت معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب يتمثل في مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى تحقيق العدالة¹.

إن هذا الرأي يعتبر بمثابة ضمان الموظف وأن كان الفقهاء لم يتعرضوا له، إلا أن اعتبره جهاز يمثل الموظفين بجانب السلطة الرئاسية يعبر عن مدى تمسك المشرع بالموظف، شأنه في ذلك شأن تمسكه بالإدارة.

إن كان رأى اللجنة المتساوية الأعضاء استشاري فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية إلا أن السلطة الإدارية المختصة لا تتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي².

المطلب الثاني: الطعون الإدارية بعد صدور القرار التأديبي

إن سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي تشكل حقا ثابتا، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد، وإنما هناك ضمانات عديدة في صالح الموظف خولها له المشرع حتى لا تبقى عرضة لتعسف الإدارة.

لا يتوقف ضمانات الموظف عند حدود ما تم تقريره من إجراءات تأديبية جوهرية قبل اتخاذ القرار التأديبي، بل تتجلى أكثر حال التحقيق من أن القرار التأديبي المتخذ في سبيل ذلك ملائما وشرعا في صورة رقابة ذات طابع الإداري، فلا يكون أمامه سوى التظلم من القرار الجزاء الإداري³.

وجود هذا النوع من الرقابة يؤكد أن الإدارة أن تضطلع على مدى صحة وسلامة وملائمة أعمال وتصرفات مرؤوسيهما وتصحيحها إن لزم الأمر من أجل تحقيق ملائمة النشاط الإداري ككل.

1- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 206.

2 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 463.

3 - سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 307.

في هذا الإطار عادة ما تكون الإدارة المصدر الأساسي لهذا الأسلوب من الرقابة عند أعمال الرؤساء الإداريين حقهم في متابعة الأعمال والتصرفات الإدارية، من خلال ما أتاحه المشرع من أساليب تتيح للإدارة تقويم أعمالها بنفسها، دون أن يمنع من اللجوء إلى لجان الإدارية إنشائها القانون لمباشرة التعقيب الذاتي والوقوف على حقيقة التصرف الإداري من خلال مباشرة الوظيفة الرقابية على القرارات.

والتي لا توقف التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة المختصة بالتأديب¹، فالموظف الذي تبين له أن العقوبة التي صدرت ضده مجحفة بحقه أن يرفع تظلما ضد هذا القرار.

الفرع الأول: التظلم الإداري

كل موظف له أن يلتمس من الإدارة إعادة النظر في قرار أصدرته أضر بمصلحته أو مس بمركزه القانوني، فالتظلم ضمانة هامة وهو جائزة ولو لم تنص على إلزامية هذا الإجراء قوانين الوظيفة حيث تعتبر وسيلة للتعبير عن الضرر من القرار التأديبي.

وهو بذلك طلب يتقدم به الموظف الذي صدر القرار التأديبي في حقه إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار ملتصقا بإعادة النظر فيه²، بذلك من أجل إعادة النظر في بواسطة سلطات التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء³.

وهو بذلك وسيلة ودية لتسوية النزاع حول الجزاء التأديبي حيث قد تؤدي للاستجابة له جزئيا أو كليا⁴، يساعد هذا الإجراء من جهة أخرى الإدارة على أن تصحيح أخطاءها بنفسها حتى لا تتفاجأ باختصاصها أمام القضاء⁵.

1 - المادة 06 من المرسوم 152/66 الصادر في 02 يوليو 1966 والمتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966، ص 579.

2 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 671.

3 - فاطمة بني سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط ضمن شروط دعوى قبول الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، الجزائر 1996، ص 330.

4 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 671.

5 - فاطمة بني سنوسي، المرجع السابق، ص 333.

إن التظلم الإداري هو ذو طبيعة إدارية محض، إذ أنه يوجه إلى الإدارة مصدر القرار المطعون فيه تظلم رئاسيا وهو الأصل غير أن عدم وجود جهة تعلق مباشرة مصدر القرار يفسح المجال للتظلم ولأثيا.

01- التظلم الرئاسي:

من خلاله يتقدم الموظف بشكواه إلى رئيس مصدر القرار الذي يتولى بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقا للقانون.

02- التظلم الولائي:

يتمثل هذا النوع من التظلم فإنه الطلب التي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار نفسه بشكوى يلتمس فيها إعادة النظر في القرار الذي أصدره. وبعد من قبيل الطعن الرئاسي طلب إعادة الاعتبار الذي بإمكان الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى والثانية أن يقدمه إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ القرار المادة 176 من الأمر 03/06¹.

الفرع الثاني: التظلم امام لجنة خاصة

إلى جانب بنوعيه في القرارات التأديبية، أنشأ المشرع هيئة إدارية خاصة تدعى لجان "الطعن" مهمتها إعادة النظر في هذه القرارات وذلك منذ صدور المرسوم رقم 10/84 وتلاه في نفس السياق المرسوم رقم 59/85 وكذا الأمر 03/06 ما يعني أن هذه اللجان لم تكن لها وجود في ظل الأمر 133/66.

هذه اللجنة تشكل عادة من الموظفين إداريين وتحقق للإفراد بعض الضمانات التي تعبير هذه الطريقة الثالثة وحلقة الاتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم الإدارية.²

1 - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 461.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1996، ص 24.

فقد نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 59/85 على إحداث لجان الطعن على مستوى الوزارات والولايات والمؤسسات لإعادة النظر في القرارات التأديب يطلب من الموظف المذنب أو السلطة الرئاسية.

على اعتبار أن هذا المرسوم لم يصدر فقد ظلت النصوص الخاصة بلجان طعن المشار إليها في المرسوم 10/84 هي المطبقة والتي ستبقى تطبق إلى صدور النصوص التنظيمية بشأن تطبيق الأمر رقم: 03/06.

لقد تناول المشرع هذه اللجان في الأمر رقم: 03/06 وتشكيلها وكذا اختصاصاتها فجاء فيه: تنشأ لجنة الطعن لدى كل وزير وكل والي ولدى مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية وتتكون هذه اللجنة مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في لجان الطعن.¹

ويعين ممثلو الإدارة لدى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين.²

يتكون لجان الطعن التابعة للإدارة المركزية من 7 أعضاء يمثلون الإدارة و 7 أعضاء يمثلون الموظفين، في حين تتكون لجان الطعن الولائية من 5 أعضاء يمثلون الإدارة و 5 أعضاء يمثلون الموظفين.³

يجب أن تنصب لجان الطعن في أجل شهرين (02) بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.⁴

1 - المادة 65 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 08.

2 - المادة 72 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 08.

3 - المادة 01 من قرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، يوضح كيفية تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ص 620.

4 - المادة 66 من الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 08.

ينتخب الأعضاء الذين يمثلون الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء حسب كفاءات محددة حيث يرشح للانتخاب الأعضاء الدائمون في اللجان المتساوية الأعضاء، أما الناخبون هم الأعضاء الدائمون والأعضاء الإضافيون في اللجان المتساوية الأعضاء.¹

وحسب المرسوم رقم 10/84 فإن نصف عدد لجان الطعن يتكون من ممثلي الإدارة ويعينون من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل ويتكون نصفها الآخر من ممثلي الموظفين الذين يعينون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية أو الولائية ويتراوح عدد ممثلي كل طرف بين 05 إلى 7 أعضاء.²

هذا وتختص هذه اللجان بعد إخطارها من الموظف بالنظر في طعونه فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والتي هي المادة 163 من الأمر رقم: 03/06.

01- التوقيف عن العمل (04) إلى (08) ثمانية أيام.

02- التنزيل من درجة إلى درجتين.

03- النقل الإجباري.

04- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

05- التسريح.

بعد أن كانت هذه الأخيرة ومن خلال المرسوم التنفيذي رقم: 59/85 تختص بنظر

عقوبات الدرجة الثالثة والتي هي حسب المادة 124 منه:

01- النقل الإجباري.

02- التنزيل.

03- التسريح مع الإشعار المسبق ومع غير تعويضات.

04- التسريح دون الإشعار والمسبق ومن غير تعويضات.

1 - المادة 03 من قرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، السالف الذكر، ص 620.

2 - المادة 23 من المرسوم 10/84، السالف الذكر، ص 92.

هذا تختص لجان الطعن التابعة للإدارة المركزية بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون في الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوظيفة والأعوان الذين ينتمون إلى السلم 13 فما فوق الذين يمارسون مهامهم في الولايات.¹

تختص لجان الطعن الولائية بالنظر في الطعون التي يرفعها الأعوان الذين يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة لولاية الذين ينتمون إلى سلم من 01 إلى 12 في المؤسسات العمومية والجماعات المحلية.²

على أن يقدم الموظف الذي كان محل العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة تظلمه أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهرا واحدا،³ ابتداء من تاريخ التبليغ والتي تصدرها قراراتها كتابة في أجل أقصاه (03) ثلاثة أشهر⁴، ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها.

يظهر جليا أنه لا يقتصر دور لجان الطعن على تقديم آراء للإدارة حتى ولو كانت ملزمة شأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف المخطئ كما هو الحال بالنسبة للجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي بل إن دورها هو النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات الإدارة.

لتشكل الطعون الإدارية وسيلة لفرض رقابة إدارية وهي رقابة تمارسها الإدارة على نفسها من أجل ملاءمتها وكفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة.⁵

وللإدارة السلطة التقديرية واسعة في تلبية طلبات المتظلمين من قراراتها جزئيا أو كليا ولها أن تمنحهم أقل أو أكثر مما طلبوا خلافا للقاضي الإداري لا يحكم إلا بما يطلب منه.

ولن يأتي التظلم ثماره، ما لم يتحقق إلا إذا ما تكونت لدى الإدارة نفسها القناعة الكافية في أن تراجعها عن قراراتها في حالة التظلم الولائي أو إعادة النظر فيها.

1 - المادة 28 من المرسوم 10/84، السالف الذكر، ص 92.

2 - المادة 31 من المرسوم 10/84، السالف الذكر، ص 93.

3 - التعليم رقم 20، المرجع السابق، ص 06.

4 - المادة 1/25 من المرسوم 10 /84، السالف الذكر، ص 92.

5 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 397.

المبحث الثاني: الآليات القضائية لمواجهة القرارات التأديبية

لم توفر الأنظمة القانونية للوظيفية العامة وسيلة الطعن القضائي في القرارات التأديبية ولا طبيعة الطعن القضائي بهذا الشأن، مما يؤدي للرجوع إلى التنظيم القانوني الذي يكفله المشرع للرقابة القضائية على القرارات الإدارية.¹

يستخلص من مصطلح دولة القانون، خضوع الإدارة للقانون وبمعنى أوسع خضوع نشاطها لرقابة صارمة، ولا سيما عند تدخل القاضي الإداري للنظر في مدى شرعية تصرفها.² حيث تمثل هذا النوع من الرقابة في الدولة القانونية، ضماناً أساسية لتحقيق المشروعية وخضوع التصرفات الإدارية لقواعد القانون.³

وتكمن أهمية هذه الضمانة في النظام التأديبي بتحقيق مبدأ التوازن بين الفاعلية والضمان، لذا حظيت هذه الآلية بمكانة داخل الهرم القانوني فهو حق معترف به في الإطار الدولي وذلك وفقاً للأحكام المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على أنه: ((لكل شخص الحق أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون)).⁴

لقد أقرت معظم الدساتير العالم على أن حق الطعن ضد أعمال الإدارة مضمون لكافة الأفراد والذي تبناه المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 143 من الدستور ((ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية))⁵، إن أعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هي الأفضل من حيث ضمان وجودها وفعاليتها ومن حيث الحياد والموضوعية والعدالة.⁶

1 - خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 400.

2- باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضى والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 39.

3 - فيصل شنطاوي، المرجع السابق، ص 1550.

4 - المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، 10 ديسمبر 1948.

5 - المادة 143 من دستور الجزائري، السالف الذكر، ص 28.

6 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 576.

وهي بذلك آخر ضمانات يلجأ إليها الموظف، إذا لم تعسف الضمانة الأخرى، وعليه تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية لرقابة القضاء الإداري ويكون ذلك أما عن طريق إلغاء لعدم مشروعيتها أو بطلب التعويض عما يربته القرار من أضرار.¹

يعتبر القضاء الأكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن حقوق والحريات الفردية، إذا ما توفرت له ضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفة، حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحيطة المطلقة.²

المطلب الأول: قضاء إلغاء القرارات التأديبية

لا يمكن للقاضي الإداري أن يتدخل من تلقاء نفسه لفرض رقابته على أعمال الإدارة، إذا لا يتدخل إلا بعد تحريك دعوى قضائية، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، هي رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وأهدافها.³

((Demandant au juge que l'annulation d'une décision administration qui estiment illégale)).⁴

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تختلف عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام.⁵

إن بسط رقابة الإلغاء على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وأهدافها، وعليه فالموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي مكنه القانون بحق اللجوء إلى القضاء واستعمال آلية الدعوى الإلغاء القرارات التأديبية، فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء المختص مختصا فيها قرار إداريا طالبا لإلغاءه.⁶

1 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 368.

2 - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 303.

3 - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 42.

4 - Charle Debbach, contentieux administrative, Paris, dolloz, 1975, p688.

5 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 265.

6 - عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 21.

وهذا القرار إداري نهائي صادر عن إحدى السلطات الإدارية وأثر بذاته في مركز القانوني مستهدفاً هذا القرار.¹

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تختلف عن الرقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام²، إن دعوى الإلغاء تتميز بجملة من الخصائص والتي يمكن إجازتها في ما يلي:

01- تعتبر دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية وأنها من دعاوى قضاء المشروعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع.³

02- دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الأصلية والوحيدة للإعدام والغاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير مشروعة إلغاء قضائياً.⁴

03- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة وذلك برجوع للقانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام.⁵

الفرع الأول: أسس قضاء إلغاء القرارات التأديبية

يقصد بأسس قضاء إلغاء القرارات التأديبية مجموعة الشروط الشكلية الواجب توافرها في دعوى⁶، حتى تكون مقبولة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، حيث أجمع معظم فقهاء القانون العام على تحديد أسس قضاء إلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة في ثلاثة شروط أساسية الأول يتعلق بطبيعة القرار الإداري و أخرى مرتبط بالشخص رافع الدعوى، أما الشرط

1 - عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 378.

2 - نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 442.

3 - ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 265.

4 - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 584.

5 - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 68.

6 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 163.

الثالث فيتعلق بالدعوى في حدا ذاتها، وعليه تنطبق هذه القواعد العامة على الطعن القضائي بإلغاء القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية بحته.¹

لقيام دعوى الإلغاء صحيحة ومستوفية لكافة شروطها، لا بد من توفر مجموعة من عناصر سواء المتعلقة بالموظف العام رافع الدعوى أو بالقرار التأديبي محل الإلغاء وأخرى متعلقة بالدعوى بحد ذاتها

أولاً: الشروط الواجب توفرها في الموظف رافع الدعوى

من المسائل المستقر عليها أنه تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها صفة ومصلحة شخصية²، فكل موظف عام صدر ضده قرار تأديبي الحق في طلب إلغاء هذا القرار التأديبي.³

فوجود الصفة والمصلحة الشخصية للموظف رافعه الدعوى الإلغاء يعتبران شرطان أساسيان من الشروط قبول الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة.

هذا ما نصت عليه أحكام المادة 13 من القانون رقم 09/08 على أنه: ((لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون)).⁴ لذا فإن القاضي الإداري المختص قبل أن يبحث في موضوع الدعوى عليه إن يبحث في مدى توافر الشروط بالنسبة للموظف العام.

01- شرط الصفة لدى الموظف العام المدعى:

إذا كانت الصفة (la qualité) هي القدرة القانونية على رفع الخصومة للقضاء أو المثل أمامه⁵، وهي بذلك العلاقة التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها، بهذا يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه.

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 41.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 418.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 164.

4 - قانون رقم 09/08 الصادر في 23 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008، ص 04.

5 - عبد الحكيم فودة، المرجع السابق، ص 35.

فالمقصود بالصفة إذن أن يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه، إذا يجب لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يتم تعيينه بقرار بواسطة سلطة مختصة للعمل بصفة دائمة في خدمة المرفق العام.

قد يعترف القانون بالصفة في دعوى الإلغاء القرار التأديبي لشخص آخر غير الموظف الطاعن هو ما يعرف بالصفة غير العادية¹، أي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية في الدعوى باسم غيره يسمى الممثل القانوني.

يمكن التفرقة بين الصفة والتمثيل القانوني، في كون متعلق الصفة بشرط قبول الدعوى أما التمثيل القانوني يتعلق بإجراء مباشرة الخصومة.²

02- شرط المصلحة لدى الموظف العام :

من المسائل البديهية أن لكل رافع الدعوى إدارية كانت أو غير ذلك أن تكون له مصلحة من وراء رفعها، وعليه فلا بد للموظف رافع الدعوى أن يكون له مصلحة في الطعن في القرار التأديبي، وبالتالي بغير شرط المصلحة (intérêt) لا يتأتى ذلك، فهي من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي لا دعوى بغير مصلحة.³

فالمصلحة تكون القصد منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تتعرض للهدر أو المساس خلافاً للأحكام القانون⁴، وعليه متى تأكد للقاضي الإداري من توافر هذا الشرط، فإنه يبحث مما إذا كان هناك مساس بالمركز القانوني للموظف المعنى حتى وإذا لم يمثل القرار التأديبي محل الطعن اعتداء فعلياً على حق من الحقوق الشخصية⁵، إلا أنه لهذه المصلحة جملة من الشروط واجب توفرها وهي كما يلي:

- 1 - عبد العزيز إبراهيم شبحا، المرجع السابق، ص 125.
- 2 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 15.
- 3 - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 148.
- 4 - منصور إبراهيم العنوم، أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، مجلة الشريعة والقانون، العدد 49، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص 178.
- 5 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 164.

أ- المصلحة الشخصية والمباشرة للموظف المعنى: يقصد بالمصلحة الشخصية للموظف العام رافع الدعوى، ذلك أن تكون القرار المطلوب إلغاؤه قد مس حالة قانونية خاصة بالمدعى، وأن يكون هذا التأثير مباشرة¹ والتي تعود بالمنفعة من جراء الإلغاء القرار التأديبي على الموظف العام.

ب- المصلحة المادية أو الأدبية: يقصد بالمصلحة المادية والتي يمكن تقديرها بالمال، ولعل أهمها قرارات العزل أو التسريح والذي يكون له أثر مالي بفقدان لراتب، وأما بخصوص المصلحة الأدبية وهي تمس من ناحية المعنوية للموظف مثال ذلك ما أحيل إلى المعاش في الطعن بإلغاء قرار الإدارة الصادر بتقدمه عن غيره في الأقدمية لما قد يؤدي إليه في الطعن به.²

نلاحظ أن المشرع لم يحدد المصلحة وفقا للأحكام المادة 13 من قانون إجراءات المدنية والإدارية ذلك لتوسيع من مفهوم المصلحة.

ج- المصلحة القائمة أو المحتملة: يعنى هذا الشرط أن الموظف العام المدعى سيحقق فائدة حتمية في حالة إلغاء القرار التأديبي الموجه ضده، فهي حالة أكيدة وقائمة، وتكون كذلك عندما يتبين أن العمل الإداري المطعون فيه يلحق أذى بذاته للمدعي³، ومع ذلك فإن المصلحة قد تكون محتملة فإن إلغاء القرار التأديبي قد يمنع عن الموظف ضرر أيا كانت صورته فالطاعن هنا لا يمكنه الانتظار حتى تصبح مصلحته محققة.

04- رفع الدعوى: أهلية التقاضي بالنسبة للموظف

الأهلية هي الرمز أو الخاصية (l'attribut) المعترف بها قانونا للشخص الطبيعي أو المعنوي والتي تخول له سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقه أو مصالحه.⁴

1 - منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 182.

2 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص 189.

3 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 176.

4 - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 162.

يشترط في الشخص الطبيعي بلوغ سن الرشد (19 سنة) كاملة إضافة إلى التمتع بقواه العقلية ولم يحجر عليه طبقاً لأحكام المادة 40 من قانون المدني والمادة 86 من الأمر 02/05 المتضمن قانون الأسرة التي جاءت فيها: ((من بلغ سن الرشد ولم يحجر عليه يعنى كامل الأهلية وفقاً لأحكام المادة 40 من قانون المدني)).¹

تجدر الإشارة إلى أن السن القانوني للالتحاق بالوظائف العمومية حددت بثمانية عشرة (18) سنة كاملة وفقاً للمادة 178 من الأمر رقم: 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة. لقد تناول المشرع الجزائري شرط الأهلية في نص المادة 64 من قانون إجراءات المدنية والإدارية ليكون قد فصل بين شرطي الصفة والمصلحة، فالأهلية ليست شرط لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة.

ومن خلال ما سبق فإن الشروط الواجب توافرها في الموظف العام الطاعن عن القرار التأديبي من صفة، المصلحة والأهلية كلها من النظام العام مما يمكن للقاضي المختص سلطة إثارتها من تلقاء نفسه.

ثانياً: الشروط المتعلقة بطبيعة القرارات التأديبية

تعتبر القرارات الإدارية أنجع وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، إذا تحوز السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية من جانبها والذي يؤدي لتحقيق الفاعلية والسرعة في الوظيفة الإدارية² باعتبار دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية فهي تسلط على قرار الإداري.

((La sanction disciplinaire est un acte administratif mais elle peut également constituer un acte juridictionnel)).³

1 - عطا الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص 173.

2 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 10.

3 - Emmanel Aubin , ouvrage précédemment cite , p180.

فالقرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي تتخذه جهة إدارية عامة وله طابع تنفيذي أو يلحق أذى بذاته¹، فالقرار التأديبي يشترط فيه مجموعة من الشروط الواجب توفرها أثناء رفع الموظف العام للدعوى هي كالتالي:

01- أن يكون القرار التأديبي قرار إداريا:

يشترط أن يكون موضوع الطعن قرار إداريا أو قرار تفسخ فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، مستهدفة إنزال العقوبة التأديبية بالموظف الذي يخل بالواجبات وظيفية.

02- أن يكون القرار التأديبي صادر من السلطة التأديبية بصفة نهائية وتنفيذية:

إن القرار التأديبي يخضع للنظام القانوني الذي تخضع له سائر القرارات الإدارية أي النظرية العامة للقرارات الإدارية.²

فالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية بوصفه عملا قانونية يشترط فيه أن يكون ذات صبغة أو صورة تنفيذية³، قابل للتنفيذ دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق، ويشترط في القرار التأديبي الصادر من الرئيس الإداري أن يكون نهائيا لكي يقبل الطعن ضده⁴، فعلى السلطات التأديبية المختصة أن يكون صريحة وهو الأصل المفترض في هذه القرارات.⁵

وبناء على ما سبق لا يمكن الطعن بالإلغاء في الأعمال التحضيرية السابقة لاتخاذ القرار التأديبي الإداري النهائي، كإخطار الموظف المعني بالمثل أمام السلطة التأديبية لتبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه أو إجراء التحقيق معه وكذلك القرار الصادر بإحالة الموظف إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، يجوز الطعن فيه بالإلغاء ويجب أن يكون نهائيا ولذلك لا يقبل الطعن في القرارات الإدارية غير النهائية مثل الأعمال التمهيدية والتحضيرية السابقة على اتخاذ

1 - عطا الله بوحميده، المرجع السابق، ص 183.

2 - ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 246.

3 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 22.

4 - عبد الغنى بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 285.

5 - عبد الغنى بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 284-285.

القرار النهائي والمنشورات والتعليمات المصلحية التي يصدرها الرؤساء إلى رؤوسهم في الإدارات.¹

03- أن يولد القرار التأديبي آثار القانونية للموظف العام:

لكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار التأديبي مؤثرا في المركز القانوني وأن هذا الأثر هو الذي أجبر الموظف للطعن ضد هذا القرار، كما لو أصدرت الإدارة قرار بفصل الموظف عن الوظيفة، فالوضع قبل الفصل هو التمتع بالصفة الوظيفية بما تجلبه لصاحبها من امتيازات وحقوق ويصدر قرار الفصل بما يمنع ذلك من حرمانه من الامتيازات والحقوق، ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي عن هذا الشرط بقوله أن القرار المطعون فيه من شأنه أن يلحق الأذى برافع الدعوى.²

ثالثا: الشروط المتعلقة بالدعوى إلغاء القرارات التأديبية

لقد نص القانون على مجموعة من الإجراءات والأشكال أمامها والتي تضمنها المشرع في نصوص القانونية أدرجها ضمن الإجراءات والشكليات المتعلقة بدعوى إلغاء القرار الإداري، وهذا بنظر إلى القرار التأديبي محل دعوى الإلغاء باعتبار قرار أداريا بحت .

لذا وجب التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر للإلغاء القرار التأديبي واجراءات المتعبد وكذا شرط الميعاد المحدد لرفعها.

01- القضاء المختص بالنظر في للقرارات التأديبية:

تعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية سواء الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات التي تكون الأشخاص الإدارية العامة طرفا فيها.³

1- عبد الغنى بسيوني عبد الله، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 287.

2 - حسن مصطفى حسن، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 51-52.

3 - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،

2011، ص 10.

إن بصدور القرار التأديبي من قبل السلطة الرئاسية يمكن الموظف من الطعن أمام الجهة القضائية المختصة و التي أشارت إليها أحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على ما يلي: ((المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية وتختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها)).

هذا ما أكدته أيضاً أحكام المادة الأولى من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي نصت على أنه: ((تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية)).¹ لذا فإن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص بالنظر في الدعاوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة بالعقوبات التأديبية وذلك باعتبار الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للفعل في دعوى إلغاء القرار التأديبي.²

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية بنظر لدعوى الإلغاء القرار التأديبي فقد نصت عليه المادة 04/804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ((... مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين)).³

أما بخصوص القرارات التأديبية الصادر عن السلطات الإدارية المركزية فقد أحالنا المشرع إلى أحكام المادة 09 من القانون العضوي 01/98 على ما يلي: ((يفصل مجلس الدولة ابتدائياً أو نهائياً... في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...)).

1 - المادة 01 من القانون رقم: 02/08، الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 1998، ص 08.

2 - محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 125.

3 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 480.

02- إجراءات رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي:

إن الطعن القضائي رغم أنه يلعب دورها في حماية حقوق الموظفين لكنه يتميز بالتعقيد لذا كان إلزامياً أتباع إجراءات من أجل إلغاء القرارات التأديبية، فعلى الموظف أن يتقدم بطلب يفسح فيه على نيته الالتجاء إلى القضاء وذلك عن طريق رفع عريضة وفقاً للإجراءات محددة. حيث ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة من محام وذلك طبقاً لأحكام المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، ويجب أن تتضمن عريضة افتتاح دعوى إلغاء القرار التأديبي بمجموعة من البيانات:

01- تحديد الجهة القضائية.

02- تعيين الخصوم.

03- عرض موجز للوقائع والطلبات.

04- الإشارة للمستندات والوثائق المرفقة.

05- أن تكون العريضة موقعة من قبل محام

06- نسخة من القرار المطعون فيه.²

وتقيد العريضة لدى أمانة ضبط المحكمة مقابل دفع رسم قضائي من قبل الموظف رافع الدعوى وترقم القضية في سجل الخاص.

يكون رفع هذه الإجراءات خلال الميعاد القانوني المحدد خلال أجل أربعة أشهر (04) من التبليغ³ الشخصي بنسخة من قرار التأديبي.

بالرجوع للمادة 192 من الأمر 03/06 والتي جاءت على أنها: ((يبلغ الموظف المعنى بالقرار المتضمن العقوبات التأديبية في أجل لا يتعدى (08) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار)).

1 - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 92.

2 - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 419.

3 - المادة 829 من قانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 78.

بانقضاء الآجال يفقد الموظف العام حق رفع الدعوى طالما أن القواعد المرتبطة بالآجال من النظام العام فإنه على القاضي أن يقرر عدم قابلية بقوة القانون إلا أن المشرع قد تدخل لتكريس تمديد آجال في بعض الحالات التي نصت عليها المادة 832 حصرت الحالات التي تقطع آجال الطعن وهي كما يلي:

01- الطعن أما جهة قضائية غير مختصة.

02- طلب المساعدة القضائية.

03- وفاة المدعى أو تغيير أهليته.

04- القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ¹.

الفرع الثاني: أوجه رقابة قاضي الإلغاء القرارات التأديبية وأثارها

القرار التأديبي هو في الحقيقة قرار إداري ومن ثمة فإنه يتعين حتى تؤتى أثاره أن يكون مبرئاً من العيوب التي من شأنها إبطال القرارات الإدارية²، فإن ولاية القضاء الإداري تنحصر في مراقبة الإجراءات ومشروعيتها³، فإن من أسباب الطعن في القرار التأديبي هي مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع⁴.

لقد ظهرت أوجه إلغاء في فرنسا بفضل مجهود مجلس الدولة بعد تطور تاريخي طويل وكان عيب الاختصاص هو أول هذه العيوب ظهوراً، تلاه مباشرة عيب الشكل، فعيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق وأخيراً عيب السبب الذي تقوم عليه القرار الإداري⁵.

1 - المادة 832 قانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 78.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 100.

3 - فهد عبد الكريم أبو الهيثم، المرجع السابق، ص 455.

4 - فيصل شنتاوي، المرجع السابق، ص 1553.

5 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 353.

إن الطعن بالقرار التأديبي لا يكون متروكا لرغبة الموظف وأهوائه الشخصية بالرغم بأنه يمثل ضمانا وحقا له¹، فلا بد أن يكون القرار التأديبي قد انطوى على قصور في أحد أركانه والتي يمكن تقسيمها إلى جانب شكلي للقرار التأديبي وآخر موضوعي.

أولا: الرقابة على الجوانب الشكلية للقرار التأديبي

تتدرج ضمن الرقابة على الجوانب الشكلية لقرار التأديبي حيث يتعلق هنا بعبي الاختصاص، الشكل والإجراءات وهي عيوب تمس القرار في شكله وهي كما يلي:

01- عيب عدم الاختصاص:

إذا كان الاختصاص بأنه القدرة على اتخاذ تصرف معين²، وعليه يتصل عيب الاختصاص بركن الاختصاص في القرار الإداري ويتحقق كلما صدر القرار عن سلطة لا تملك صلاحية إصداره.³

إذا من أهم الضمانات التي يتعرض لها الموظف إلا من سلطة المختصة حسب ماتقره النصوص المنظمة لذلك، مما قد تخلق مخالفة لقواعد الاختصاص⁴، وعليه يجب أن يصدر القرار التأديبي من السلطة المخولة له قانونا بذلك ومن ثم إذا أصدر القرار من سلطة غير مختصة فإن السلطة التأديبية بذلك يكون قد خالفت قواعد الاختصاص.

يأخذ عيب الاختصاص الذي يشوب القرار التأديبي إحدى صورتين أساسيتين:

أ- صورة الاختصاص البسيط: يقصد بهذا العيب وهو مخالفة قواعد توزيع الاختصاص وتأخذ الأشكال التالية:

1 - حيدر نجيب أحمد، المرجع السابق، ص 83.

2 - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 308.

3 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2012، ص 142.

4 - لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 68.

01- عدم الاختصاص الموضوعي: يقوم على أساس توزيع الاختصاصات داخل الإدارة واعتداء هيئة على هيئة أخرى وبالتالي إصدار قرار تأديبي من سلطة تأديبية معتدية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى.¹

وهذا ما قضت به قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادر في 1986/02/01 تحت رقم 42998 والقاضي بالإلغاء قرار الفصل (ب. م) الصادر عن مدير مستشفى الأمراض العقلية بوهران لأنه الاختصاص يؤول لوزير الصحة العمومية.²

02- عيب الاختصاص الزمني: يكون عدم الاختصاص زمنيا إذا باشر الموظف اختصاص وظيفته خارج حدود والآجال الذي يكون محدد لممارستها.³

03- عيب الاختصاص المكاني: يتحقق عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قرار تأديبيا يتجاوز به دائرة أو نطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصاته، إذا لا تمتد ولاية كل موظف ليشمل إقليم معين.⁴

ب- **عيب عدم الاختصاص الجسيم**: قد يكون عيب الاختصاص في مجال التأديبي جسيما كما لو أصدر القرار التأديبي عن فرد عادي، أو أصدرت السلطة التأديبية قرار بعقوبة تأديبية مما يدخل من اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.

02- عيب الشكل في القرار التأديبي

يقصد بالشكل بأنه القالب الذي يفرغ فيه هذا القرار أي المظهر الخارجي له⁵ وهو بتالي الإطار الخارجي الذي يظهر فيه، فقواعد الشكل أهمية لا تنكر في مجال القرارات الإدارية.

1 - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 310.

2 - قرار رقم: 42898، المجلة القضائية، العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1990، ص 172.

3 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 163.

4 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص 361.

5 - عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص 238.

إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة كلاهما على حد سواء¹، إذا يفرض على السلطة التأديبية شكل معين لا يفسح المجال لها لتروى في إصدار القرار. لقد فرق القضاء الإداري بين الشكالية الجوهرية التي بإهدارها يبطل القرار الإداري والشكالية غير الجوهرية التي لا يترتب على مخالفة البطلان.²

لم يوجد معيار لتفرقة بين كلاهما لا يمكن إذا مكان القانون نص على شكالية معينة فإن السلطة التأديبية ملزمة بإظهار الشكل القرار في قالب معين، فنلاحظ الطابع المكتوب لقرار التأديبي وهو ما نستخلصه ضمناً من أحكام المادة 172 التي اشترطت نشر أو تبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية.

إضافة لتسبب القرار التأديبي الأمر الذي يلزم ذكر السبب في صلب القرار وجعله شرط من شروط صحته وهذا ما أقرته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قصد السيد (ع. ع) ضد وزير التربية الوطنية حيث يستخلص من الوثائق المدفوعة أن قرار الفصل الصادر في 1992/12/19 ضد السيد (ع. ع) بصفته حرساً للمدرسة الوطنية العليا بمستغانم غير مسبب مما يستوجب إلغاءه.³

كذا في القضية رقم 27279 بتاريخ 2005/10/25 حيث أن وزارة العدل الممثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام يلتمس خلال دعوى إلغاء قرار الغرفة الوطنية للموثقين بتاريخ 2005/02/02 تحت رقم 05/01 بإلغاء القرار التأديبي حيث أنه بالرجوع إلى القرار محل الطعن يظهر من محتواه أنه اكتفى بسرد الوقائع المنسوبة للطاعن والتهم والمخالفات المهنية الموجهة له... هذا دون تبرير لهذه العقوبة وعليه فإن مضمون القرار محل الطعن ليس تسببياً بمفهوم القانون وعليه يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها.⁴

1 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 289.

2 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 151.

3 - قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادرة في 1995/03/05، تحت رقم 123906، قرار غير منشور.

4 - قرار رقم: 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، مطبعة الديوان، الجزائر، 2006، ص 142.

03- عيب الإجراءات في القرار التأديبي:

إذا كانت الإجراءات هي مجموعة الخطوات والمراحل والعمليات التي ينبغي على الإدارة احترامها عند اتخاذ عملها الإداري.¹

فالأصل أن الإدارة حرة في اختيار المظهر الخارجي للقرارات الصادرة عنه والإجراءات التي تنظم مرور القرار خلالها قبل صدوره² غير أن قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة ما، وحينئذ يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، حتى ولو كان الرأي في ذاته غير ملزماً للإدارة³، لذا يجب على السلطة التأديبية إتباع إجراءات معينة لأن إغفال استشارة جهة معينة قبل إصدار القرار التأديبي يعرض قرارها لهذا العيب، ولما كان إجراءات التي منحها المشرع للسلطة التأديبية هي ضمانات في حد ذاتها للموظف العام والذي جسده القضاء الجزائري من خلال بعض أحكامه.

حيث قضت المحكمة العليا في قرار رقم: 75502 الصادر بتاريخ 1990/04/21 والمتعلقة بالقضية (ف. م) ضد وزير العدل والتي نصت على أنه من المقرر قانوناً أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور شروعه في إجراءات القضية التأديبية وعليه فإن قرار الفصل في قضية الحال المتخذ دون احترام مقتضيات القانونية وبتالي استوجب إبطال القرار.⁴

في حين قضى مجلس الدولة في قضية (ب. أ) بإلغاء قرار العزل الصادر عن رئيس بلدية أولاد عمار بتاريخ 1995/07/24 حيث أنه وبالرجوع إلى القرار المطعون فيه أنه لم يطبق أحكام المرسوم 59/85 المعتمد عليه في حالة عقوبة العزل فهذا المرسوم بين الإجراءات الواجب اتخاذها تجاه الموظف المخطئ ومن بينها أن يحال أما لجنة التأديب...⁵.

1 - عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص 242.

2 - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 49.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 110.

4 - القرار رقم: 75502، المجلة القضائية، العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 151.

5 - قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ: 2000/02/14، تحت رقم: 168426، قرار غير منشور.

وكذا قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية الصادر في 2002/07/22 في قضية (ب.ر) ضد محافظ الغابات بقالمة حيث جاء فيه: ((حيث أنه طبقا للمادة 120 من المرسوم رقم 60/85 الصادر في 1985/03/23 الذي يحدد إجراءات تطبيق المرسوم رقم: 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فإن الموظف (ب.ر) غير محق بأن يرفض نقله إلى مكان آخر لفائدة المصلحة العامة يشترط أن ملفه الإداري، يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها وبما أن محافظ الغابات أغفل القيام بهذا الإجراء فإنه عرض بذلك قرار نقل للإلغاء)).¹

ثانيا: الرقابة على الجوانب الموضوعية للقرار التأديبي

لا يكفي أن تتخذ السلطة المختصة بالتأديب قرار تأديبا، وفقا للإجراءات سليمة بل لابد أن يكون الجانب الموضوعي للقرار التأديبي مطابقا للقانون ولأهدافه المسطرة لذا توصف هذا النوع من الرقابة بأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة القرار الإداري للأحكام القانون وتنصب هذه الرقابة على ما يلي:

01- عيب مخالفة القانون:

يقصد بهذا عيب مخالفة السلطة التأديبية للقانون بمعناه الضيق كأن تخالفه بصورة مباشرة بأن توقع على الموظف المتهم عقوبة غير منصوص عليها.²

فلا يقصد عيب مخالفة القانون محدد بل مخالفة النصوص ككل بمدلولها أوسع³، لذا كان من الضروري أن يكون مضمون القرار التأديبي جائز طبقا للقواعد القانونية إلا كان القرار التأديبي غير مشروع لعيب مخالفة القانون والذي يعتبر من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها انتشار من الناحية العملية المخالفة الإيجابية للقانون تتمثل في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدية قانونية أسمى من القرار الإداري⁴، ويتخذ هذا العيب إلى ثلاثة أشكال والمتمثلة في ما يلي:

1 - قرار رقم: 005485، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، منشورات الساحل، الجزائر، 2004، ص 164-165.

2 - نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 445.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 895.

4 - أحمد هنية، عيوب القرار الإداري (تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص 54.

02- المخالفة المباشرة أو الواضحة للقاعدة القانونية: يقصد هنا بالمخالفة المباشرة، أن تطرح السلطة التأديبية القاعدة القانونية الموضوعية جانبا وتخالفها كلياً أو جزئياً وقد تكون هذه المخالفة في صور نشاط إيجابي أو نشاط سلبي.¹

03- التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية: هذه الصورة أدق وأخطر لأنها خفية ذلك أن الإدارة هنا لا تنتكر للقاعدة القانونية وتتجاهلها كما في حالة المخالفة المباشرة وإنما تفسرها بطريقة خاطئة.²

هذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء القرار الإداري والتي تقتضى بأن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ القرار وتصريح بالعقوبات ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضى بعقوبة تأديبية خلافاً لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفة للقانون.³

في حين مارس القضاء الإداري الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع في القرارات التأديبية الصادر ضد الموظف العام وذلك ما جاء به قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليل الصادر بتاريخ 1997/01/06، في قضية بن عبد الله ضد وزير الداخلية الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لعدم مشروعية ذلك لأن قرار الفصل السيد بن عبد الله، لا يعد صحيحاً من ناحية التكييف القانوني للوقائع.⁴

وكذا قضية (مدير، ق، ص، ولاية باتنة) ضد (ومن معها) والتي قضت من المقرر قانوناً أنه يجب أن تسوى وضعية الموظف في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه وخلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك وإذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعنى كامل راتبه وتعاد إليه حقوقه ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص غير سديد، ولما كان في الثابت - في قضية الحال أن الطاعة الإدارية لم تحترم

1 - رشيد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 194.

2 - أحمد هنية، المرجع السابق، ص 54.

3 - أحمد هنية، المرجع السابق، ص 101.

4 - قرار رقم: 144707، المجلة القضائية، العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1997، ص 40.

أجل الشهر منذ توقيف المطعون ضدها للبت في أمر التوقيف وأن قضاة المجلس بقضائهم بدفع جميع مرتبات المطعون ضدها من يوم توقيفها إلى تاريخ إدراجها في عملها طبقوا صحيح القانون¹.

إضافة إلى قضية (د) ضد وزير العدل حيث تتلخص وقائع هذا القضية لأن السيد (د) طعن في القرار الإداري الصادر عن وزير العدل بتاريخ 1998/09/08 والمتضمن شطبه من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف ليغى هذا القرار لكون أن مقرر الوزير العدل القضائي بشطب الخبير من قائمة الخبراء مخالفة صريحة ومباشرة للمرسوم التنفيذي رقم 310/95 المؤرخ في 1995/10/10 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين ويتمثل في مخالفة المادتين 21 و 22 اللتين تشترطان للإصدار العقوبة التأديبية ووجود تقرير مسبب يقدمه رئيس المجلس القضائي الذي يعمل في دائرة اختصاصه الخبير ويمكن لتقرير رئيس مدير الشؤون المدنية².

ما ذهب إليه مجلس الدولة بتاريخ: 2000/11/06 في قضية (د) ضد مديرية التربية والتعليم بمستغانم والتي تتلخص وقائعها بأن المستأنفة تنازع في قرار نقلها من مدرسة إلى أخرى دون رغبتها ودون مشاركة في حركة التنقل السنوية وإذا كانت جدول حركة التنقل تضبط من طرف الإدارة التي لها صلاحية التعيين، فإن ذلك لا يتم إلا بعد استشارة لجنة الموظفين، ويتم تجسيد عملية التنقل بقرار إداري من السلطة أعلاه، أي تلك التي لها سلطة التعيين وعليه فإنها خالفت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم: 49/90 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص لعمال قطاع التربية، لكونها قامت بإصدار مقرر نقل المستأنفة إلى إكمالية منصور المؤرخ في 1997/07/06 دون أخذ رأي لجنة الموظفين، وعلى ذلك فإن مقرر مشوب بعيب الشكل وكذا بعيب مخالفة القانون وخاصة وأن رأي لجنة الموظفين طبقا للمادة 120 من المرسوم رقم 59/85 هو رأي إلزامي للإدارة³.

1 - قرار رقم: 78275، المجلة القضائية، 04، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992 ص 153.

2 - لحسين بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص ص 337-346.

3 - لحسين بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص 268-269.

أيضا ما قضت به الغرفة الثانية لمجلس الدولة في قرار الصادر بتاريخ 25 فبراير 2003 تحت رقم 9462 في قضية (س. ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف أن يصدر قرار العزل الموظف أثناء عطلة مرضية قرار مخالف للقانون لمخالفته لأحكام المادة 136 من المرسوم 59/85 لذا يتعين إلغائه.¹

02- عيب السبب للقرار التأديبي:

من المبادئ المقررة في القانون العام أن وجوب توفر دوافع للسلطة التأديبية التي أدت لمباشرتها لسلطة إصدارها القرار التأديبي.

فرقابة القاضي الإداري لقيام ركن السبب في القرار الإداري، لا تعني أن يحل نفسه محل جهة الإدارة أو مجلس التأديب فيما هو متروك لتقديرها لتجد الرقابة القضائية حدها الطبيعي كرقابة قانونية، في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها أم لا، وما إذا كان تكييف الوقائع بفرض وجودها ماديا صحيحا أم خاطئا.² فالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار³، أي الوقائع السابقة والخارجية للقرار والتي حمل وجودها مصدر القرار إلى اتخاذها⁴، إضافة إلى أنه يمكن إسناد السبب للحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين.⁵ للسبب شروط ثلاثة كما هو مستقر عليه الفقه والقضاء الفرنسي والمصري وهي كما يلي:

01- يجب أن يكون السبب منتزعا من أصول موجودة وثابتة.

02- يجب أن يكون السبب مرتبطا ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه.

03- يجب أن يكون السبب منتجا في دلالاته.⁶

1 - القرار أشار إليه: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 157.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 223.

3 - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 197.

4 - لحسين بن شيخ أنث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 353.

5 - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 21.

6 - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 39.

لقد كيف السبب على أنه ركن من أركان القرار الإداري وهو ما أخذ به القضاء الإداري والحكمة يبرر تدخله التي تقوم عليها فكرة السبب في القانون الإداري ذلك أن تدخل الإدارة يجب أن لا يقاس على تصرف الأفراد كون أن رجل الإدارة فهو منوط له تحقيق الصالح العام فهو لا يستطيع أن يتدخل إلا إذا قام سبب يبرر تدخله.¹

إن عنصر السبب في القرار التأديبي يتمثل في ثبوت وقوع فعل مادي محددًا وسلبًا يأتي به الموظف ينطق عليه وصف الجريمة التأديبية²، وعليه فإن القرار التأديبي يجب أن يقوم على سببه الصحيح الذي يبرره قانونا والا كان القرار فاقد لركن السبب ومن ثم يعدو باطلا³.
(la mise en cause qui a pour Object la condamnation du tiers en raison d'une obligation générale)⁴

إن سبب القرار الإداري يجب أن يكون حقيقا لا صوريا أو وهميا وقانونيا تتوافر فيه الشروط التي يستلزمها القانون، ويكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار.⁵
وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية ((...من حيث القرار التأديبي كأن قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا ما قامت حالة واقعية أو قانونية...)).⁶

هذا مأخذ به القضاء الإداري من خلال إبطال مجلس الدولة عقوبة سلطت على موظفة بسبب رفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار وظيفتها، وبصفة قانونية على اعتبار أنها غير مشروعة، حيث لا يشكل رفض تسليم مفاتيح الشقة خطأ وظيفيا من شأنه تبرير العقوبة (قضية مدير القطاع الصحي بتقزيرت ولاية تيزي ويزو ضد (م. ع)⁷، يقوم عنصر

1 - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 36.

2 - خليفة سالم الجهيمي، المرجع السابق، ص ص 312-313.

3 - عبد الرؤوف عيد المتولي، المرجع السابق، ص ص 302-303.

4 - Charle Debbach , ouvrage précédemment cite, p42.

5 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، 222.

6 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ص 422.

7 - قرار أشار إليه: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 169.

السبب في القرار التأديبي على ثبوت الواقع سلبا أو إيجابيا الذي يمكن أن يشكل خطأ مهني، وتمثل رقابة القضاء على الوقائع المادية أو التكيف القانوني لها.

غير أن القانون قد لا يلزم الإدارة بتسبب قراراتها فتصدرها دون أن تفصح عن سببه في هذه الحالة تفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح وعلى من يدعى العكس يقع عليه عبء الإثبات واقامة الدليل على من يدعيه.¹

03- عيب الانحراف سلطة إصدار القرار التأديبي:

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث اكتشافها والتأكيد منها واثباتها من طرف القاضي المختص، نظرا لأن عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب الداخلية غير الظاهرة ولأنه يتضمن على عناصر نفسية شخصية لمصدره.²

الانحراف بالسلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون³، نكون بصدده إذا ما استقدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق هدف غير المصلحة العامة والهدف غير المخصص قانونا للقرار التأديبي.

إن السلطات الممنوحة للإدارة هي لتحقيق هدف ونكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية لتحقيق هدف أجنبي عن الهدف التي منحت لها من أجله تلك السلطات.⁴

وعليه يتعلق هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري والتي تستند دائما للمصلحة العامة⁵، وعليه فإن القرار التأديبي يعد معيبا بانحراف السلطة متى جاء مغل بغاية تحقيق المصلحة العامة.

1 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 430.

2 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 540.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 281.

4 - لحسن بن شبيخ أث ملويا، دروس في منازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 296.

5 - أحمد هنية، المرجع السابق، ص 59.

نظرا لحساسية هذا الركن وخطورته فقد أعتبر انحراف في استعمال السلطة حق مكفولا دستوريا طبقا لأحكام المادة 22 من الدستور 1996 والتي تضمنت ((يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة)).

تكون السلطة التأديبية قد أساء استعمال السلطة عند الخروج عن أغراض القانونية¹، كأن تصدر قرارات النقل الذي لم تتوخ المصلحة العامة وإنما للأغراض أخر انتقامية.

هذا ما أقره المجلس الأعلى في قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث أصدر هذا الأخير قرار بعزل المدعى من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بوههران وأثر رجعي مع رد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب، وقد أقر المجلس بأن قرار العزل صدر بعد أن تقدم المدعى بطلب الترقية إلى منصب نائب مدير شؤون أملاك الدولة استجابة لطلب الرئيس الإداري ومن ثمة فإن القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة، إنما لدافع شخصي وهو ما جعله مشوبا بعيب انحراف بالسلطة.²

على الرغم من التشديد في الإثبات إلا أن القضاء الإداري الجزائري خفف من وطأة عبء الإثبات وذلك بالخروج عن حدود النص الضيقة للقرار الإداري والبحث عن النوايا الحقيقية للإدارة من كافة المصادر الممكنة سواء كانت من القرائن المحيطة بالنزاع أو من الظروف الخارجية له.³

أما في الجزائر فإذا ما بادر المدعى بدليل من شأنه إثارة الشك في مدى مشروعية العمل الإداري فإن القاضي الإداري من حقه أن يطلب من الإدارة أن تعلمه بمختلف الوقائع التي تتعلق بالعمل المطعون فيه من خلال أمره بالحضور الشخصي لممثل الإدارة.⁴

1 - حسن عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 311.

2 - قرار أشار إليه: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 162.

3 - مراد بدران، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، منشورات الساحل، الجزائر، 2009، ص 18.

4 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 20.

إن القاضي لا يتعرض للقرار التأديبي من تلقاء نفسه إنما يثيره صاحب المصلحة، كما يقع عليه عبء إثبات لأن القضاء يؤمن بقرينة سلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس¹.

تدخل القاضي الفرنسي في مجال الإثبات هي من دون شك مساهمة إيجابية في الدفاع عن حقوق وحرريات الأفراد طالما أن الهدف من هذا التدخل هو محاولة التخفيف الغير عادلة التي تقع عبء الإثبات على شخص العادي.²

04- عيب عدم تناسب القرار التأديبي:

إن مبدأ التناسب في التأديب قد ود من رحم الملائمة والتي تتعلق بالصلة ما بين العمل القانوني وبين ظروف إصداره فالتناسب يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار الإداري وأركانه³ إلا أنه رأى لابد من تقييد في مجال التأديب لبط رقابته على مدى التناسب ما بين العقوبة التأديبية درجة الجسامة.

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في قضائه التقليدي رقابة خطورة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع الخطأ المرتكب من مجال الوظيفة الإدارية، حتى عام 1978 حيث رفض نطاق رقابته على القرارات التأديبية أو بالأحرى الملائمة في هذه القرارات⁴، إلا أنه رأى لابد من تقييد في مجال التأديب لبط رقابته على مدى تناسب ما بين العقوبة التأديبية ودرجة الجسامة.

وعليه فإن الاختصاص التقديري يخضع لرقابة تجاوز السلطة بصورة عامة وقانونية بحيث يراقب القرارات الإدارية، ومدى تطابقها مع النصوص القانونية والمبادئ العامة للقانون أو القواعد ذات الطابع، لذا فإن الإدارة تتمتع في هذا المجال سلطة التقديرية بخصوص اختيار

1 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 178.

2 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 21.

3 - سيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 02، كلية الحقوق، القاهرة، 2007، ص 93

4 - عبد العالي حاجة، أمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010، ص 137.

الجزء غير أن القاضي يمارس رقابته دائما عندما يتوصل إلى وجود خطأ واضح ناجم عن تعسف الإدارة.¹

فقد تم عرض القضية عزل (س) بسبب ارتكابه حسب الوزير أفعالا ماسة بمهنة القاضي وكان على القضاة الجواب على مسألة أولى تضمنها إحدى مقتضيات القانون الأساسي للقضاء ويمنع الطعن بأي طعن من قرارات المجلس الأعلى للقضاء وقررت المحكمة العليا تبعا للاجتهاد القضائي ما يلي: ((بأن الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتى بدون نص ويستهدف طبقا للمبادئ العامة للقانون احترام...و أنه لا يمكن للمقتضيات المقررة في المادة 99 من القانون الأساسي حرمان الطاعن من الطعن من أجل تجاوز السلطة)).

كما ذهب مجلس الدولة في 1999/07/26 في قضية برحمة يوسف ضد مدير التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس والتي تتلخص وقائعها بأن السيد "برحمة" موظفا بمديرة التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس بصفة مقتصد، و لقد توبع جزائيا أمام محكمة سيدي بلعباس، وعوقب بعقوبة الحبس والغرامة، فتمت 'حالاته' على مجلس التأديب بتاريخ 1985/10/18 بعد أن أوقف عن عمله من طرف مديرية التربية والتعليم، و لقد أصدرت لجنة الطعن قرارا في 1996/08/31 بتسريحه عن العمل دون إشعار أو تعويض فقضي مجلس الدولة بأن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة، واعتبر مجلس الدولة بأن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون.²

فكان المطلوب أولا مراقبة مدى توفر الخطأ أي قيام برقابة عادية وهل تكون الإدارة باتخاذها القرار يقتضى عزل (س) قد قدرت الأفعال تقديرا معقولا لا يبرر هذا القرار.³

1 - فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، مطبعة الديوان، الجزائر، 2002، ص 39.

2 - لحسين بن شيخ أث ملويا، المتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2006، 187.

3 - فريدة أبركان، المرجع السابق، ص 39.

لذا فإن للجهة الإدارية أن تستقبل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها ويترخص في تقدير ملائمتها ومراعاة ظروفه وقرائن الملابس المحيطة به¹، وعليه فإن في حالة عدم تناسب ما بين جسامة الأفعال المنسوبة للموظف ونوع ومقدار الجزاء التأديبي المفروض فإن هذا غير مشروعة.²

ثانياً: الآثار المترتبة على الطعن بالقرار التأديبي

لما كان للقرار التأديبي أثر على المركز القانوني للموظف العام، باعتباره عملاً قانونياً صادر عن السلطة التأديبية بما لها من سلطة عامة، ونظراً لخاصية التنفيذ المباشر للقرارات التأديبية فإن رفع الموظف لدعوى إلغاء القرار التأديبي لا يوقف تنفيذه وفقاً للأحكام المادة 6 من المرسوم 152/66 والتي جاءت على الطعون لا تعوق التنفيذ للعقوبة الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب.³

وهذا ما أكدته أحكام المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تتضمن على أنه لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون خلاف لذلك، وعليه فإن الطعن لا تحول دون تنفيذ قرار العقوبات التأديبية⁴. إن برفع الدعوى الإلغاء يترتب عليه أما قبول القاضي الدفوع الشكلية والموضوعية⁵، بقضي بإلغاء القرار التأديبي ويعدم القرار الإداري وكأنه لم يكن⁶ وتزول أثاره ويكون لهذا الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي الحجية المطلقة على كافة⁷، إن الأحكام القضائية المتعلقة هي أحكام الكاشفة والمنشئة.⁸

1 - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 45.

2 - على خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 17.

3 - المادة 6 من المرسوم 152/66 السالف الذكر، ص 10.

4 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 113.

5 - عطاء الله بوحيمدة، المرجع السابق، ص 331.

6 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 1031.

7 - مباركة بدري، المرجع السابق، ص 286.

8 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 172.

إن آلية الإلغاء القرارات التأديبية جاءت دائماً لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقاً للصالح العام من ثم كان الحكم بالإلغاء حجته على الكافة، أن يتمسك به فلا يجوز أن يكون موضوعاً المساومة أو التنازل من نوى شأن فيه.¹

إلا أن قد تصدر حكم بإلغاء القرار التأديبي برمته لعدم مشروعية هذا القرار وقد يصدر الإلغاء جزء أو أثر من أثاره مع بقاءه إذا كان القرار قابل للتجزئة²، مما يقع على عاتق الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم الإداري المتضمنة إلغاء القرار التأديبية.

الفرع الثالث: الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء القرار التأديبي

من المسلم به بأن مجرد إلغاء القرار التأديبي يكون واجب النفاذ، وعلى الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار التأديبي ، بعدما كان سائد اعتقاداً بأن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه سواء بإلغاء القرار الإداري غير مشروع.

غير أن بإنتشار مفهوم دولة القانون وتكريس مبدأ استقلال القضاء تنتج عنه إعادة النظر من هذه القناعة السائدة، الذي أدى إلى إقرار مسؤولية الإدارة والزام تنفيذها للأحكام القضاء الصادرة ضدها ، بهدف تقوية الدولة لقضائها، فإن قوة القضاء كمؤسسة دستورية تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته، وإذا ما الفائدة من اللجوء الموظف العام إلى القضاء وبلغى القاضي القرار التأديبي وتصد الإدارة على عدم تنفيذ القرار التأديبي.

لقد حظي تنفيذ الأحكام القضائية بمكانة دستورية هامة طبقاً لأحكام المادة 141 من دستور 1996 التي اعتبرت أحكام القضاء تصدر باسم الشعب لما يضمن لها القوة التنفيذية والذي كرسته المادة 145 من خلال منحها كفالت لتنفيذ للأحكام القضائية في المادة الإدارية والعادية على حد سواء وجوبية تنفيذها.³

1 - فاروق خلف، سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة، مجلة البحوث والدراسات، العدد 11، السنة الثامنة، المركز الجامعي الوادي، 2011، ص 189.

2 - عبد الحكيم فودة، المرجع السابق، ص 313.

3 - عمار بوضياف، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري، مداخلة مقدمة ملتقى حول القضاء الإداري (الإلغاء والتعويض)، المملكة العربية السعودية، يوم 11 إلى 22/10/2008، ص 4.

إن الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم بالإلغاء للقرارات القضائية¹، فعلى القاضي أن يفرض إحترام لما يصدر عليه من أحكام نهائية جائزة لقوة الشيء المقضى فيه بالإلغاء للقرارات الإدارية التأديبية.²

بتالي تقوم الإدارة بتنفيذ حكم بطلان القرار التأديبي، ويكون بتبليغ بالنسخة التنفيذية وهي صورة من الحكم ممهورا بصيغة التنفيذ طبقا للأحكام المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.³

رغم أنه في بعض الحالات أعطى للإدارة أحقية عدم تنفيذ أحكام القضاء النهائية الصادرة ضدها ومنها تلك المتعلقة بإلغاء مقرراتها التأديبية إذا كان تنفيذها من شأنه أن يخل بالأمن والنظام العام.⁴

ليعترف قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري بوسيلة لإكراه الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أوامر حيث سارع المشرع الجزائري أسوه بالمشرع الفرنسي، إلى الاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، وذلك بعدم أن ساد مبدأ عدم جواز لتوجيه القاضي أوامر للإدارة والتي تضمنتها المادة 978 و 979 حيث نصت على أنواع الأوامر التي يمكن للقاضي الإداري أن يوجهها، كما أن للقاضي أن يمنح للإدارة أجلا لتنفيذ. إلا أن المشرع منح للموظف العام وسائل القانونية يجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات التأديبية، في حالة عدم الامتثال لتنفيذ عن طريق الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية) والوسيلة الجزائية.

1 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 226.

2 - خلف فاروق، الأثار القانونية والجزاءات المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية، مجلة البحوث والدراسات، العدد 07، المركز الجامعي الوادي، 2009، ص 193.

3 - المادة 601 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 41.

4 - خلف فاروق، الأثار القانونية والجزاءات المترتبة لإمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية، المرجع السابق، ص 191.

أولاً: الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية)

استقر الفقه والقضاء في الجزائر على استعمال مصطلح الغرامة التهديدية للدلالة على التهديدات المالية التي ينطق بها القضاء، حيث قد ألزام الممتنعين عن تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقهم.¹

فإن في حالة عدم امتثال الإدارة لتنفيذ الأحكام ضد الإدارة بدفع مبلغ مالي محدد في حالة تقاعس عن تنفيذ الأحكام²، لقد وجدت عدة آراء ما بين مؤيد ومعارف حول تسليط الغرامة التهديدية على الإدارة ولكل حجته في ذلك، لقد أخذ مجلس الدولة لعدم إمكانية فرض الغرامة التهديدية جاء هذا الرأي امتداد لموقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.³

الذي أسس موقفه على عدم وجود نص قانوني يفرض على الإدارة الغرامة التهديدية، إلا أن في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد والتي نصت عليها أحكام المادة 980 على أنه: ((يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوبة منها اتخاذ أمر بتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أن تأمر بالغرامة التهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها)).

إن فعالية آلية الغرامة التهديدية في تنفيذ الأحكام القرارات الإدارية هي غاية يهدف المشرع من ورائها وضع الأحكام موضع التنفيذ.⁴

تحمل الغرامة التهديدية طابع تهديدي والتي تتعارض مع مبادئ حقوق المواطن وحياته وإنما هو رد فعل ضروري للممتنع عن تنفيذ لذا رفض مجلس الدولة أن يكون للقاضي الإداري سلطة النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد نص قانوني يرخص صراحة بها

لقد وجد لهذا أثر كبير على مصداقية القضاء الإداري بحيث لا جدوى من القرارات القضائية إذا لم تنفذ، بالأصل أن الإدارة تسلك سلوك الرجل الأمين وتقوم اختياريًا بتنفيذ

1 - رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، منشورات الساحل، الجزائر، 2009، ص 146.

2 - عطا لله بوحميده، المرجع السابق، ص 335.

3 - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 174.

4 - حسن فريجة، المرجع السابق، ص 336.

القرارات القضائية الصادرة ضدها¹، إضافة لآثارها على الموظف الذي يفقد المتقاضى ضالته عندما لا يتمكن من تنفيذ القرارات القضائية الصادرة لصالحه ضد أشخاص القانون العام.² تدعيما لنظام الغرامة التهديدية فقد كرس قانون مجلس المحاسبة مبدأ المسؤولية المالية للموظف الذي يسبب بتصرفه عن الحكم على الإدارة بغرامة التهديدية المادة 11/88 من الأمر 02/95 المتعلق بمجلس المحاسبة³.

إن إقرار المسؤولية المالية للموظف في مثل هذه الأحوال هو الضمان المباشرة لتنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، يمثل هذا التهديد في أن الموظف هو من يتحمل في الأخير وليس أموال الدولة حصيلة ما فقدته الخزينة العمومية جزاء امتناعه⁴، حيث يكون التهديد مفيدا بالنسبة للموظف العام السيئ النية⁵. التي تمثل دور في حث السلطة العامة على الامتثال للأحكام القضاء لا سيما وأن الإدانة بالغرامات التهديدية تنفيذ إجباريا⁶.

إن القاضي الإداري لا يستطيع توقيع الغرامة التهديدية إلا في حالة عدم تنفيذ المحقق للحكم المتضمن إلغاء القرارات التأديبية.

01- المسؤولية الجنائية:

لقد تفاقمت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الأمر الذي أضحت معه قرارات قضائية مكتسبة بالصيغة التنفيذية معطلة ومعلقة وحرمت أصحابها من أن ينالوا حقوقهم⁷، وخاصة إذا متعلق بوضعية الموظف العام وقرارات التأديبية والتي قد يؤدي إلى التسريح.

1 - غناي رمضان، المرجع السابق، ص 153.

2 - غناي رمضان، المرجع السابق، ص 161.

3 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 236.

4 - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية من الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 168-169.

5 - منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 196.

6 - منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص 197.

7 - منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص 204.

وعليه فإن تنفيذ أحكام القوانين والأحكام القضائية حرم واقعة للإقدام الموظفين على استخدام صلاحيات وظائفهم لإعاقة تأخر بتنفيذ أحكام القوانين.¹

حيث تنص المادة 138 من قانون العقوبات على أن ((كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفة لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقله عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5.00 دج إلى 50.000 دج))²، واشترط لتحقيق جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بتوفر عنصر الأول وهو مفترض أن يكون المتهم فيها موظفا عام.³

أما الركن المادي هو استعمال السلطة العامة ضد تنفيذ القرارات القضائية أو القيام بأي تصرف إيجابي أو سلبي من شأنه عرقلة التنفيذ.⁴

بإضافة إلى الركن المعنوي حين يكون التصرف الموظف العام عمدا بتوافر القصد الجنائي أم مجرد الإهمال فلا يرتب عليه تطبيق.⁵

إن صعوبات التي تواجه تنفيذ الأحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ترجع بصفة أساسية إلى أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية إلى تملك بيدها أمر القوة العامة.⁶

لقد أستحدثت المشرع إجراءات إدارية لتنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية الصادرة بشأن المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، حيث نص المشرع على هاته الأحكام الإجرائية من خلال الباب السادس بعنوان تنفيذ أحكاما القضائية الإدارية من الكتاب الرابع في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية.

- 1 - على خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 998.
- 2 - محمد الصغير بعلي، تنفيذ القرار القضائي الإداري، مجلة التواصل، العدد 17، 2006، ص 154.
- 3 - فاروق خلف، الأثار القانونية والجزاء المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية، المرجع السابق، ص 197.
- 4 - محمد الصغير بعلي، تنفيذ القرار القضائي الإداري، المرجع السابق، ص 155.
- 5 - منصور محمد أحمد، المرجع السابق، ص 201.
- 6 - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 221.

الطرق البديلة لحل المنازعات المتعلقة بالتأديب والتي نص عليها المشرع إنطلاقاً من أحكام المادة 970 إلى 976 المادة من الباب الخامس المعنون بالصلح والتحكيم بالكتاب الرابع في إجراءات المدنية والإدارية الحالي.¹

المطلب الثاني: قضاء التعويض عن القرارات التأديبية

أمام السلطة التقديرية التي تتميز بها السلطة التأديبية في إصدارها قراراتها الإدارية والمتضمنة للعقوبات التأديبية ضد الموظف العام، تتمتع هذا الأخير بالحق في التعويض عن الإضرار التي أصابته بسبب القرار التأديبي.

فإذا كانت دعوى تجاوز السلطة تهدف إلى الحكم بإلغاء القرار التأديبي غير مشروع فإن دعوى التعويض تهدف إلى إصلاح وتغطية الأضرار التي لحقت بالموظف العام، ليستند هذا الأخير في حقه لرفع هذه الدعوى الحق القانوني الموجب للرابطة الوظيفية الذي تم الاعتداء عليها لأنها دعوى التعويض دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية والحقوق الشخصية.

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

فدعوى التعويض إذا هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم للإصلاح الضرر التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري.²

1 - خلف فاروق، الأثار القانونية والجزاء المترتبة لامتناع عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية، المرجع السابق، ص 205.

2 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 255.

إذا تعتبر دعوى التعويض الوسيلة القضائية لحماية حقوق الموظف العام المتضرر، تبدو أهم صورة من صور دعوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري.¹ لذا يستطيع الموظف الذي لحق به الضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه.² تتفرد دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص عن باقي الدعاوى القضائية والتي يمكن استخلاصها في ما يلي:

- 01- دعوى التعويض دعوى قضائية: وبهذا تكون متميز عن القرار السابق وفكرة التظلم الإداري وتخضع للإجراءات وشكليات التقاضي مثلها مثل الدعاوى الأخرى.³
- 02- دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية: فهي بذلك تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية أي لا تتحرك وتتعد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتية أي لا تتحرك وتتعد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها.⁴
- 03- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل: لأن جهة القضاء المختص بالنظر والفصل فيها تتمتع سلطات واسعة وكاملة في مواجهة السلطات الإدارية التي هي مصدر العمل الإداري.⁵

دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق: تتعد دعوى التعويض وتقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة لأنها تستهدف حماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائياً.⁶، حيث أن إقرار القاضي المختص بأن القرار التأديبي أحدث ضرر يترجم بالحكم على الإدارة بضرورة إصلاح الضرر وتعويض الموظف العام المتضرر.

1 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 185.

2 - نوفان العقيل العجامة، المرجع السابق، ص 453.

3 - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 157.

4 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 567.

5 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 593.

6 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 1570.

لذا فإن التعويض عن القرار التأديبي يخضع لمجموعة من الشروط واجب على الموظف إتباعها حتى يتشكل النظام القانوني للأساس قيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية، وبالتالي إقرار جزاء لذلك .

الفرع الأول: شروط المطالبة بالتعويض عن القرار التأديبي

لا تقبل دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، أمام الجهات القضائية المختصة إلا بتوفر مجموعة من الشروط المقررة لقبولها.

لقد أقر المشرع الجزائري جملة من الشروط للفصل في دعوى التعويض وكقاعدة عامة تعد الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض، بالإضافة لشرط الموظف العام رافع دعوى التعويض الرامية لترتب المسؤولية الإدارية عن القرار التأديبي ما يشترط في باقي الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى¹.

01- الاختصاص القضائي والآجال القانونية لرفع دعوى التعويض عن القرار التأديبي

إذا كانت الإدارة تسأل عن القرار التأديبي غير مشروع الصادر ضد الموظف العام فإن هذا يستدعي النظر في جهة الاختصاص بالحكم بالتعويض خلال الميعاد القانوني المقرر لذلك.

فنلاحظ أنه إذا ما تضرر الموظف العام من جراء القرار التأديبي الصادر ضده كان له الحق في إقامة دعوى المسؤولية الإدارية أما الجهة القضائية المختصة للمطالبة بجبر الضرر الذي لحق به من جراء العقوبة التأديبية، حيث أسند الاختصاص النوعي فما يخص دعاوى التعويض إلى المحاكم الإدارية طبقاً لأحكام المادة 800 / 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت على أنه: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 01- دعاوى القضاء الكامل"².

1- Charles Debbash , ouvrage précédemment cite, p327.

2 - المادة 02/800 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 75.

إن دعاوى القضاء الكامل هي مجموعة الدعاوى القضائية التي ترمى إلى فحص مدى مشروعية تصرف الإدارة والحكم بإلغائه إذا تنسب عدم مشروعية ثم تتصدى للتعويض المناسب.

في حين ينعقد الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية للنظر بدعوى التعويض في القرار التأديبي غير المشروع الصادر ضد الموظف العام بالإقامة الإدارية له أي المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصاتها مكان تعيينه، طبقاً لأحكام المادة 04/804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

لا تقبل دعوى التعويض عن القرار التأديبي إلا برفعها من الموظف المتضرر خلال الميعاد المقرر لها، وتعتبر ميعادها من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق بين الأطراف على مخالفته، كما يجب على القضاء الإداري المختص أثاره من تلقاء نفسه إذا لم يثيره الخصوم.² وتعتبر مدة رفع دعوى التعويض عن القرار التأديبي الصادر ضد الموظف العام هي ذاتها ميعاد رفع دعوى إلغاء المنصوص عليها في أحكام المادة 829 من قانون إجراءات المدنية والإدارية.

إلا إننا نؤكد في هذا الصدد بأن دعوى التعويض لا تنتقيد بميعاد دعوى الإلغاء، بل يبقى رفعها جائزاً طالما أن الحق الذي تستند عليه قائماً ولم يسقط بالتقادم، وبالتالي فإن فوات وانقضاء الميعاد المقرر لرفعها لا يؤدي إلى تقادمها وإنما يؤدي فقط إلى سقوط إجراءات وشكليات الدعوى ومن ثمة فبإمكان الموظف المتضرر رفع دعوى التعويض من جديد في نطاق شكليات وإجراءات جديدة وفي ميعاد جديد وهذا من شأنه توفير ضمانات أكبر للموظف المتضرر.

1 - المادة 04/804 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 78.

2 - المادة 807 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 76.

02- تقديم عريضة دعوى التعويض في القرار التأديبي:

إن عريضة دعوى التعويض هي الوسيلة الشكلية والإجرائية القانونية والقضائية التي ترفع وتقدم بواسطتها المتضرر طلبا للجهة القضائية المختصة، يطلب فيه بالحكم على السلطات الإدارية المختصة بالتعويض الكامل اللازم للإصلاح الأضرار¹، وذلك وفقا للأحكام المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية و كذا ملخص موجز عن الوقائع الدعوى والأسس والأسانيد والطلبات.

تفيد العريضة افتتاح دعوى التعويض بأمانة ضبط المحكمة الإدارية المختصة²، ويحدد رئيس المحكمة الإدارية التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى³.

فيقوم رئيس التشكيلة الحكم بمحاولة صلح بين الموظف العام المدعى والسلطة الإدارية للقرار التأديبي ويستند إجراء الصلح للعديد من النصوص القانونية وخاصة بموجب المواد 970 إلى 974 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي قد ينتج عنها حالتين أما الوصول إلى إتفاق ويحرر رئيس تشكيلة الحكم محضر يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، أما في حالة عدم حصول الصلح تتحرك بعد ذلك بقية مراحل واجراءات عملية تحضير ملف دعوى التعويض عن القرار التأديبي الصادر ضد الموظف ليكمل إجراءات الفصل في الدعوى التعويض.

الفرع الثاني: النظام القانوني لقيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية

بعد فترة طويلة احترم خلالها القاضي مبدأ عدم مسؤولية الدولة، وقع تطور بخصوص تكريس المسؤولية⁴، فترجع الأسباب والقواعد الموضوعية للحكم بالمسؤولية والتعويض في دعوى التعويض الإدارية لأسباب وقواعد قيام وانعقاد مسؤولية⁵، فالسلطة التأديبية مسؤولة عن قراراتها التي ألحقت ضرار بالموظف العام على أساس خطئها.

1 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 318.

2 - المادة 844 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 79.

3 - المادة 874 من القانون رقم: 09/08، السالف الذكر، ص 81.

4 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 210.

5 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 639..

وعليه فإن شروط انعقاد المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا بتوفر ثلاثة أركان والمتمثلة في ركن الخطأ وركن الضرر الموجب للمسؤولية الإدارية إضافة لركن العلاقة ما بين الخطأ والضرر الذي ناتج عنه قرار السلطة التأديبية.

أولاً: ركن الخطأ في مسؤولية السلطة التأديبية

يعتبر الخطأ هو ركن الأول في مسؤولية الإدارة، فخطأ هو مخالفة للأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو تصرف قانوني¹، ولا يقيم القضاء الإداري مسؤولية الدولة على أعمال أعوانها وإنما على أساس الخطأ المرفق أو الخطأ الشخصي².

استخدمت هذه التفرقة بعد إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة العامة في فرنسا عن الأخطاء الصادرة من موظفيها وعمالها في حدود اختصاصاتهم³.

قد يتأخذ الخطأ صورتين لعل أهمها الخطأ المرفقي المتمثل في خطأ ينسب إلى الإدارة وليس إلى الموظف شخصياً وقد يكون مرتكب الخطأ المرفقي موظفاً أو موظفين⁴.

من تطبيقات القضاء الإداري الجزائري قرار الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بقسنطينة الصادر في 18/04/1969 تحت رقم 308 في قضية الأنسة بن عزي صدر رئيس بلدية سكيكدة إصدار قرار إدارياً بمعاقبة الأنسة (ب) عقاباً تأديبياً بإيقافها عن العمل لمدة 15 يوم بدون أجر مخالف به لمقتضيات المادة 33 من قانون عمال البلديات الصادر في 18/09/1952 والتي تقضى بأن العقوبة التأديبية لعمال البلديات يجب أن يبيت فيها أولاً المجلس التأديبي بالبلدية، ففضت بإلغاء قرار رئيس البلدية وتعويض المتضرر من جراء القرار التأديبي غير المشروع لأن مناط مسؤولية الإدارة هو وقوع عيب في هذا القرار محل الطعن.

1 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 363.

2 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 188.

3 - عمار عوابدي نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 123.

- تجدر الإشارة إلى أنه كان أول استعمال لهذه التفرقة ما بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي الشهيرة في عام 1873 في حكم Pelletier الصادر في 30 جويلية 1983 الذي تنزع من اختصاص المحاكم العادية دعاوى المسؤولية الموجهة ضد الموظفين العمومية إذا كانت مبنية على عمل إداري.

4 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 191.

فعدم مشروعية هو في الحقيقة خطأ مصلحي لأن أول واجبات المرفق العام أن يحترم القوانين العامة¹، إضافة إلى مسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة وهذا يشكل خطأ جسيما يستوجب قيام مسؤوليتها. هذا ونشير إلى أنه لا يمكن أن يثبت الخطأ في حق الجهة الإدارية لقيام مسؤوليتها وبالتالي الحكم بالتعويض، وإنما يجب أن ينجم عن الخطأ ضرر يصيب الموظف العام.

ثانيا: ركن الضرر

يعتبر الضرر قوام المسؤولية باعتبار محل الالتزام بالتعويض الناشئ عن الخطأ المترتب على القرار التأديبي، فالضرر هو إذا الخسارة التي لحقت الضحية بطريقة إرادية أو غير إرادية بفعل شخص². وهو بذلك الأذى الذي يلحق بالشخص المعنى (الموظف العام) في ماله أو جسمه أو عواطفه أو حق من حقوقه³، مما يفرض قيام المسؤولية التأديبية قائمة بصفة فعلية والتي ينتج عنها نوعين من الضرر ووجوب توفر مجموعة من الشروط في هذا الضرر التعويضي.

01- شروط الواجب توفرها في الضرر من القرار التأديبي

لا يكفي للإقرار بالتعويض حدوث الضرر أي كان نوعه إنما يجب أن يتسم الضرر الثابت والمطالبة بجبره بجملة سمات وخصائص وهي كما يلي:

أ- يجب أن يكون الضرر محققا: ويكون الضرر محققا أي الأكيد وقوعه قد يكون حالا وقد يكون مستقبلا⁴ لا يعد يقول الموظف العام المدعى بأنه لو بقي في الوظيفة لوصول في ترقية إلى درجة عليا.

1 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 1542.

2 - عطاء الله بوحيدة، المرجع السابق، ص 308.

3 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 239.

4 - على خطار شنتاوي، مسؤولية الإدارة العامة على أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 295.

ب- أن يصيب الضرر حقا مشروعاً: حيث يفترض في الضرر أن يمس مركز الموظف الوظيفي الذي يحمه القانون.

ج- يجب أن يكون الضرر خاصاً: بمعنى أن يصيب فرداً معيناً أو أفراداً على وجه الخصوص أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدداً غير محدود من الأفراد.¹

د- أن يكون مباشر: يتعين لمطالبة الإدارة العامة بالتعويض أن يرتبط الضرر مع نشاط الإدارة العامة برابطة مباشرة ومؤكدة.²

و- أن يكون الضرر يمكن تقدير الضرر نقداً: يجب أن يكون الضرر الذي وقع على الموظف العام ممكن تقديره نقداً ويسهل ذلك للأضرار المادية على خلاف الأضرار المعنوي.

02- أنواع الضرر قابل للتعويض

يشترط في التعويض الضرر أن يكون قابل للتقويم بالنقود لقد قدمت عدة محاولات في تحديد أنواع الضرر القابل للتعويض³، أهمها يلي:

أ- **الضرر المادي**: وهو بذلك الإخلال بمصلحة المتضرر ذات قيمة مالية ويشترط فيه أن يكون محققاً⁴، ويلحق الضرر مباشرة النشاط المهني أو الضرر الجسماني للشخص المتضرر فيؤدي إلى الإخلال بظروف معيشتة.

ب- **الضرر المعنوي**: هو الضرر الذي يمس مصلحة غير مالية للموظف العام وإنما يصيب السمعة والاعتبار.⁵

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض على كل ضرر مادي أو ضرر معنوي المصاحب له إذا ما نتج عن الضرر الأدبي كالاعتداء على السمعة والشرف والاعتبار أو على حق ثابت.

1 - راغب ماجد الخلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 971.

2 - على خطار شنتاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 294.

3 - عطا الله بوحميده، المرجع السابق، ص 311.

4 - عمار عوابدي، النظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 207.

5 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 204.

ثالثا: العلاقة السببية

العلاقة السببية ركن ضروري في المسؤولية لا تتعد إلا إذا وجدت علاقة بين فعل المسؤول والضرر الناجم الذي أصاب الشخص المضرور وعليه تنتفي مسؤولية الإدارة كلية إذا انعدمت هذه العلاقة¹ وعليه قامت العلاقة السببية بين هذا التقصير والضرر الذي حدث لذلك يقع على عاتق الموظف العام إقامة الدليل على أن السبب المباشر لضرر اللاحق به علاقة مباشرة مع نشاط الإدارة وهذا ما أكدته القضاء الإداري وفي قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر في 1990/05/05 تحت رقم 65983 في قضية (م) أصدر والى ولاية قسنطينة حيث جاءت فيه ((حيث أن المدعى (م) لم يعرض ولم يأت بالدليل عن الضرر اللاحق من جراء قرار نقله وبالتالي لا يمكنه الاستفادة من التعويض إلا بعد إثباته لضرر لاحق به)).²

إلا أنه وطبقا لأعمال قواعد المسؤولية تنقطع علاقة السببية كلما ثبت أن الضرر لم يكن ناتجا عن خطأ الإدارة العامة ويكون بذلك لوجود السبب الأجنبي أو القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه.³

وهذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية (ت.ح) ضد وزارة الشؤون الخارجية فيما يخص دعوى تعويض مرفوعة ضد الدولة حيث طلب بالتعويض عن تسريح التعسفي لا يوجد بالملف قرار التسريح المزعوم بل المدعية المستأنفة قد أحييت على التقاعد بعد بلوغ السن القانوني 60 سنة ابتداء من 1993/11/01 وهذا ما تؤكد الرسالة الموجهة إلى المستأنف عليها بتاريخ 1996/08/20 وعليه طلب المدعية بالتعويض عن طرد التعسفي غير مؤسس أمام انعدام قرار العزل وكل ما في ذلك إحالة المستأنفة على التقاعد بعد توفر السن والأقدمية في العمل.⁴

1 - على خطار شطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 300.

2 - قرار رقم : 65983 ،المجلة القضائية، العدد 01، لسنة 1992، ص 123.

3 - راغب ماجد الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 800.

4 - قرار رقم 006005، الصادر بتاريخ 2002/10/15، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، منشورات الساحل، الجزائر 2003، ص 17.

الفرع الثالث: جزاء إقرار مسؤولية السلطة التأديبية عن قراراتها التأديبية

إن الهدف من إقرار المسؤولية التعويضية للسلطة التأديبية هو الحكم عليها بضرورة إصلاح الضرر الناجم عن تنفيذ العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام. فلاحظ أن تعويض عن العقوبة التأديبية التي سلطت على الموظف العام ينجر عليه جزاء على السلطة التأديبية على ارتكابها خطأ المحدث للضرر والمتمثل في القرار غير مشروع.

إضافة إلى حرص المشرع من أجل حماية المتضرر من نشاط الإدارة العامة فقد أقر مسؤولية واجتماع الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي معاً¹، والحكمة من ذلك هو حصول المتضرر على كامل التعويض دون المجازفة باحتمال المسار الموظف المخطئ وبقاء المتضرر للتعويض على الأضرار التي لحقت به.²

وعليه تتحمل الإدارة التعويض نتيجة خطأ الموظف المصدر للقرار التأديبي لتقوم بالرجوع على الموظف المخطئ، مع تحديد طبيعة التعويض الذي يتضمنه قرار القاضي، وتقديره.

01- طبيعة التعويض عن القرار التأديبي

التعويض بصفة عامة أما أن يكون عينياً أي الوفاء بالالتزام عينياً، وهذا هو الأصل في الالتزامات التعاقدية حيث يتفق على التزامات المدين مقدماً وهذه القاعدة العامة في القانون المدني، فالجزاء المسؤولية هنا هو التعويض النقدي بحيث يستبعد التعويض العيني حتى ولو كان ممكناً عملياً.³

إن جعل التعويض النقدي هو الأصل إلا أفسحت مجالاً بجواره لأنواع أخرى من التعويضات لاسيما التعويض العيني المتمثل في إجبار على أداء أمر معين فلا وجود له مجال المسؤولية الإدارية، وذلك نظراً لمبدأ استقلال الإدارة وعدم استطاعة القاضي توجيه أوامر

1 - محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 154.

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 227.

3 - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 111.

للإدارة¹، إلا أنه الجانب العملي يشتمل أن التعويض العيني ينطوي دوماً إلى أضرار بالمصلحة العامة فيتوجب إهدار جميع التصرفات التي قامت لها الإدارة تحقيقاً للمنفعة خاصة وقد يؤدي لشل الإدارة.²

02- تقدير التعويض عن القرار التأديبي

لا يكاد يختلف أن التعويض سواء في المجال المدني والمجال الإداري فالمسلم به أن التعويض به يجب أن يعطى كل الضرر.³

تثير مسألة تحديد التعويض العديد من إشكاليات من ذلك مدى التعويض الذي يستحقه الموظف إلا أنه بالرجوع للقواعد العامة السائدة في التعويض وهي أن يعطى الضرر فقط⁴. و لا يجوز أن يزيد عليها ذلك أن تعدد المسؤوليات لا يعني تعدد التعويضات.⁵

القاعدة في تقدير الضرر، هو مراعاة ما فات المضرور من كسب وما لحقه من خسارة هذا على الأقل بالنسبة للأضرار المادية، أما الأضرار الأدبية فإن تقديرها سيكون مبنياً على شئ من التحكم، لعدم استناد الضرر فيهل إلى قيم متعارف على تقديرها⁶.

لذا فالموظف الذي ألغى قرار فصله فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في البداية أن يستحق مرتبه عن الفترة التي كان مفصولاً فيها رغم عدم قيامه بالعمل لأن لا دخل له في ذلك الفترة، غير أن المجلس منذ حكم Deberles عدل عن هذا الموقف وقرر أن الموظف في الحالة يستحق تعويضاً يراعى فيه تقدير الضرر الحقيقي الذي أصابه⁷.

1 - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 207

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 412.

3 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص 513.

4 - على خطار شنتاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعماله الضارة، المرجع السابق، ص 303.

5 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 156.

6 - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 111.

7 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 420.

فللقاضي أن يراعى في تقدير التعويض حالة المضرور وظروفه وحالته المالية لأن ما يفوت عن المضرور من كسب من جراء هذا القرار التأديبي وهو عنصر أساسي في تعويض ومن ثمة لا يستحق الموظف الراتب)).

وهذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية (ت.ح) ضد وزارة الشؤون الخارجية فيما يخص دعوى تعويض مرفوعة ضد الدولة حيث طلب بالتعويض عن تسريح التعسفي لا يوجد بالملف قرار التسريح المزعوم بل المدعية المستأنفة قد أحييت على التقاعد بعد بلوغ السن القانوني 60 سنة ابتداء من 1993/11/01 وهذا ما تؤكد الرسالة الموجهة إلى المستأنف عليها بتاريخ 1996/08/20 وعليه طلب المدعية بالتعويض عن طرد التعسفي غير مؤسس أمام انعدام قرار العزل وكل ما في ذلك إحالة المستأنفة على التقاعد بعد توفر السن والأقدمية في العمل.

ويتم تقدير التعويض من تاريخ وقوع الضرر أي من يوم صدور القرار التأديبي غير مشروع، غير أن القضاء الإداري الجزائري أقر مبدأ التعويض من تاريخ رفع الدعوى وذلك ما جاء به قرار مجلس الدولة الصادر في 2003/12/16 في قضية (م.ش) ضد مديرية التربية لولاية جيجل والذي جاء فيه: ((حيث أن ينبغي القول بأن المستأنف (م.ش) غي سديد فيما يتعلق بالأجور ولكن يستحق تعويضا مناسباً مع الضرر الذي له من يوم رفع الدعوى ويقدر بمبلغ: 50.000.00 دج))¹، وبهذا يتمتع القاضي بحرية واسعة في تقييم الضرر المقابل للتعويض عن العقوبة التأديبية.

1 - قرار رقم: 009740، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، المرجع السابق، 2004، ص 158-160.

خاتمة

بعد تعرضنا لمختلف الجوانب المتعلقة بالنظام التأديبي، يظهر تكريس المشرع وقراره لفاعلية الإدارة عن طريق سلطة إصدارها للقرار التأديبي حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني وأوصافه التي استوجب إصدار القرار ومن جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة تأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى الواجب عند أداء مهامه الوظيفية.

إن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل الموظف في وضعية تأديبية والتي تعتبر من أهم مظاهر ممارسة السلطة الإدارية لصلاحياتها، إذا بدونه لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالحكمة من وضع نظام تأديبي جاءت من أجل إصلاح وتقويم السلوك الإداري والمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

لما يشكله التأديب من خطورة على نظام استقرار الإدارة، أحاط المشرع عملية اتخاذ القرارات التأديبية بإطار قانوني حيث يشكل في حد ذاته آلية لوضع حدا لتعسف الإدارة ليظهر تكريس المشرع وقراره لفاعلية الإدارة حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني وأوصافه التي استوجب إصدار القرار التأديبي ومن جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة تأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى مهامه الوظيفية.

إن مبرر وأساس إصدار القرار التأديبي هو كل تخلى عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف موظف أثناء أو بمناسبة تأديته لمهامه يعرض مرتكبيه للعقوبة التأديبية، ليتولى الفقه والقضاء مهمة وضع معايير للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية في ظل غياب تحديد قانوني لها ليحذو المشرع خطوة إلى الأمام بإتباع عدة محاولات لتخفيف من هذه ظاهرة عدم تحديد الأفعال المشكلة للخطأ المهني من خلال مايلي:

- تصنيف الأخطاء المهنية حسب جسامتها على غرار ما هو متبع بشأن العقوبات

التأديبية

- الأخذ بنظام التقنين الجزئي والتي تم تحديد بعض الأفعال تشكل أخطاء مهنية في العديد من القوانين والتشريعات المختلفة بإضافة إلى إسناد مهمة ذلك للمؤسسات الإدارية بموجب قوانينها الأساسية بوضع لوائح للأخطاء وما يقابلها من جزاءات.

لتصبح مسألة تقنين ضرورة ملحة لما فيها من ضمانات للموظف وأن التحجج بصعوبة التي يتلقاها المشرع ما هي إلا صعوبات مادية يمكن له تجاوزها بالنظر إلى التطور الشامل الذي توصلت إليه مختلف نظم الوظيفة العمومية مقارنة بباقي الأنظمة القانونية الأخرى. في مقابل أخضع المشرع عملية اختيار العقوبات التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي للحصر ضمن سلم للعقوبات، إلا أن انتفاء الرابطة اللصيقة بين الأخطاء المهنية وما يقابلها من عقوبات التأديبية يجعل السلطة التأديبية عند إصدارها للقرار تقع في عدم تناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية مما يفسح المجال إلى ظهور ما يعرف بالعقوبات المقنعة كستار تخفي وراءه الإدارة لتحقيق أغراضها العقابية.

أما فيما يخص الاختصاص التأديبي بإصدار القرار فقد وجد تنوع في الأنظمة التأديبية ما بين النموذج الرئاسي للتأديب الذي يعطى الحق للسلطة الرئاسية وحدها إختصاص ذلك، أو النظام القضائي، الذي أسند مهمة ذلك لهيئة قضائية ونظام الشبه قضائي والذي يعتمد على الرئيس الإداري ولكنها تلتزم قبل توقيعه بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى، في حين تبنى المشرع ضمن جل قوانين المتعلقة بالوظيفة العامة بالنظام الشبه القضائي حيث منح الاختصاص الأصيل للرئيس الإداري وإضافة آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء في حالات استثنائية جاء هذا التوجه تحقيق لخلق نوع من الموازنة الحقيقية بين استمرارية العمل الإداري وضرورة توفير ضمانات تأديبية للموظف.

هذا ما جسده عند إنشائه للجان المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري الذين يجتمعان كمجلس تأديبي حيث لا يكون بوسع الرئيس الإداري سلطة إصدار القرار وخاصة في مجال العقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، ومنح هذه الهيئات إطار قانوني يحدد إطارها العضوي والوظيفي ليتمكن الموظف من الاستفادة من هذه الضمانة المكفولة قانونا.

لكن هيمنة السلطة التأديبية على هذه الاختصاص التأديبي فرضها الجانب العملي وبرز ذلك من خلال قيامها بإحالة الموظف للمثول أمام المجلس التأديبي وتوليها إصدار القرار التأديبي وتوقيعه وهي بذلك تملك سلطات واسعة غير محدودة ، هذا ناهيك عن تحكم الإدارة في تمديد أو تقصير مدة العضوية التي تؤدي إلى فقدان المجلس التأديبي قيمته وترجيح صوت الرئيس في حالة تساوى الأصوات وما يمس بمصادقية الهدف الذي يشرع من أجله مبدأ التمثيل المتساوي.

لقد بذلت العديد من الجهود من أجل الحد من إعمال السلطة التقديرية للإدارة في مجال إصدار القرارات التأديبية بوضع ضوابط تتحكم فيها سواء قيود مستوحاة من المبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ شرعية الذي يعتبر من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد ليأخذ بهذا الأخير في حالات استثنائية لتنوع ومرونة الخطأ المهني في حد ذاته.

في جانب آخر من واجب السلطة التأديبية التقيد بملائمة الجزاء مع الفعل المرتكب وخضوعها لمبدأ الملائمة، وضرورة إفصاحها عن الأسباب القانونية التي استندت إليها عند إصدارها لقرار التأديبي.

إضافة لإخضاع جميع الموظفين إلى نفس العقوبات الواردة في قانون الوظيفة العامة بغض النظر عن فئاتهم أو درجاتهم، وعدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة مرتين عن ذات المخالفة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، هذه القيود جاءت حتى يكون القرار التأديبي عادلا ويحقق الردع في الوسط الوظيفي رغم ضرورة العمل بهذه القيود إلا أن تطبيقها يبقى نسبيا، ولا يمكن ربما تحقيقها إلا إذا تم إدراجه ضمن التشريعات المتعلقة بالوضعية التأديبية.

لقد تدخل المشرع لينظم الكثير من الجوانب الإجرائية للتأديب بمقتضى اللوائح والمناشير لكل سلك أو قطاع على حدى، كون أن سلامة الإجراءات التأديبية عبر مراحل المتابعة التأديبية جميعها هي الضمان الحقيقية للموظف العام، إلا أنه هناك قصور واضح بالنسبة للنصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية حيث لا يوجد نصوص قانونية خاصة بالإجراءات

التأديبية باستثناء المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 26 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي رغم قساوة القرارات التأديبية وأثرها على المركز القانوني للموظف العام.

لذا وضع جملة من الإجراءات تشكل في حد ذاتها ضمانات تكفل اطمئنان العامل على أن التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق، رغم الجو الصراع الذي يضاف على هذه الوضعية نتيجة لكون في الوقت الذي ترغب فيه الإدارة ممارسة حقها في مجال التأديبي يملك الموظف حقه في مناقشة القرار التأديبي.

لتحرص جل التشريعات علي إيجاد آليات لحماية الموظف، حيث دعى مجلس الدستوري الفرنسي بأن يقترن إسناد الجزاءات إلى جهة الإدارة لضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع بها الفرد، وحيث لا تبرز إلا من خلال تكريس الضمانات التأديبية الممنوحة له في القانون لتبرز نوعين من الآليات.

آليات إدارية ممثلة في مجموعة الضمانات الإجرائية والممارسة إداريا التي تخول للموظف إمكانية الوقوف ضد القرارات التأديبية الصادرة من الإدارة وهي وسيلة للمواجهة مستمدة مضمونها في نصوص القانونية المتضمن قانون الوظيفة العامة والنصوص التنظيمية له.

إن جملة هذه الإجراءات بتنوعها تعتبر وسائل كفيلة بحمايته، لو أفسحت الإدارة للموظف ممارستها بصفة حقيقة، بحيث تساهم بشكل كبير في إثبات حقه خلال جميع مراحل صدور القرار التأديبي، سواء عند اتخاذها للإجراء التمهيدي التي تباشره سلطة التحقيق حول تصرفات الموظف رغم اختلاف الجهات القائمين على المهمة، وما يوفره هذه الآلية من مقومات تمنح الطمأنينة للموظف، إلا أن خضوعه للسلطة التقديرية للإدارة في مدى إمكانية الموظف الاستفادة منه ينقض من دور هذه الضمانة.

ليمارس الموظف بعده أحقيته في المواجهة تأديبية وتمكينه من الإحاطة بتصرفاته حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره، ليكون مبدأ المواجهة من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا، حيث حرصت أغلب التشريعات على ضرورة احترامها، تمارس عن

طريق مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وتمكينه من تقديم دفاعه والطابع الحضوري للجلسات واستعانة بمحام وكذا إمكانية استحضار الشهود ليأخذ المشرع في هذا الجانب بالقواعد المعمول بها في معاملات المدنية في الإثبات.

مع إمكانية الموظف ممارسة آلية آخر وهي تقديم الطعون الإدارية المختلفة سواء كان عن طريق التظلم الولائي أو الرئاسي أو التوجه إلى لجان خاصة والمتمثلة في لجان الطعن المنبثق أساسا عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، مما قد يقلص توفير ضمان حيادية الهيئة مما يجعل استخدام هذا الأسلوب من الرقابة الإدارية الذاتية لا يشكل بأي حال من الأحوال آلية ناجعة للموظف.

إن توفير سلطة التقديرية للإدارة لظروف عديدة قصد تمكينها من اتخاذ القرارات التي تراه مناسبة وذلك لطبيعة النشاط الإداري في حد ذاته، المتميز بعدم الثبات والتطور المستمر مما يجعل هذه السلطة حقا واقعا لا بد منه وأن إغفاله يجعل الإدارة مجرد آلة منفذة وعاجزة على الابتكار.

ليأتي دور القضاء في منع الإدارة من التعسف عن طريق فرض رقابته عن هذه الأعمال، وخاصة أن خلو قوانين الوظيفة من أحقية الموظف في اللجوء للقضاء كضمانة لاحقة لاسترجاع حقوقه المعتدى عليها بموجب القرار التأديبي رغم المركز الضعيف الذي يحتله في أطراف هذه العلاقة بفعل وقرينة افتراض صحة القرارات الإدارية ويقع عبء إثبات العكس على من يدعي.

ليمارس الموظف الآليات القضائية عن طريق رفع دعوى الإلغاء التي تخول من خلالها بسط القاضي الإداري رقابة المشروعية عن عناصر هذا القرار، كأساس لإلغاء القرارات التأديبية كان من الواجب توفر مجموعة من الشروط الشكلية المتعلقة بدعوى.

حتى تكون مقبولة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، التي أجمع معظم فقهاء القانون العام عليها والمتمثلة في ثلاثة شروط أساسية الأول تتعلق بطبيعة القرار الإداري والشروط المتعلقة بالشخص رافع الدعوى، أما الشرط الثالث فيتعلق بالدعوى في حدي ذاتها،

وعليه تنطبق هذه القواعد العامة على الطعن القضائي بإلغاء القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية بحته.

إن الطعن في صحة القرار التأديبي لا يكون متروكا لرغبة الموظف وأهوائه الشخصية بالرغم أنه يشكل ضمانا وحقا له، فلا بد أن يكون هناك قصور في أحد أركانه، ليمارس القاضي رقابته سواء عن الجوانب الشكلية والتي تلحق بأركان، الاختصاص، الشكل والإجراءات وهي عيوب تمس القرار في شكله.

ليخضع لنوع آخر من الرقابة والتي تسلط على الشرعية الداخلية للقرار مستهدفا مطابقة القرار الإداري لأحكام القانون والمتمثلة أساسا في عيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب انحراف بالسلطة، عيب عدم تناسب.

إن عملية إلغاء القرار التأديبي تكون واجب النفاذ وعلى الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار التأديبي، لكون الاعتقاد أن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه بإلغاء القرار الإداري غير مشروع.

يعترف قانون الإجراءات المدنية والإدارية القاضي الإداري بوسيلة لإكراه الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أوامر حيث سارع المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي، بالاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة وذلك بعدم أن ساد المبدأ عدم جواز لتوجيه القاضي أوامر للإدارة والتي تضمنته المادة 978 و 979 التي تضمنت أنواع الأوامر التي يمكن للقاضي الإداري أن يوجهها، كما أن للقاضي أن يمنح للإدارة أجلا لتنفيذ.

إن عدم الامتثال لتنفيذ الإدارة لحكم إلغاء القرار التأديبي، أدى بالمشرع منح القاضي وسائل القانونية يجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات التأديبية التي تعتبر وسيلة للوقوف أمام تجاوزات الإدارة.

وذلك عن طريق الوسيلة المدنية والمتمثلة في الغرامة التهديدية والوسيلة الجزائية إلا أن تطبيقها لقي صعوبات في التنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الإدارة ترجع بصفة أساسية إلى

أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية إلى تملك بيدها أمر القوة العامة ولكون الغرامة التهديدية تقع عبء على عاتق ميزانية الإدارة ولا تلحق الرئيس الإداري مما يجعله يتماطل في تنفيذ.

ليستحدث المشرع إجراءات إدارية لتنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية الصادرة بشأن المنازعات المتعلقة بالقرارات التأديبية والمتمثلة في الطرق البديلة لحل المنازعات المتعلقة بالتأديب هذا حرصا منه على الوقوف إلى جانب الموظف للاستيفاء حقه.

ليعطى الحق للموظف سلك طريق التعويض عن الأضرار التي إصابته من جراء هذا القرار التأديبي غير المشروع، ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى القضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض وهذا على خلاف دعوى الإلغاء التي يهدف إلى حصول على حكم بإلغاء القرار التأديبي.

فتقوم المسؤولية التأديبية عن القرارات التأديبية نتيجة الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا القرار، حيث تقوم بناء على خطئها، وعليه فإن شروط انعقاد المسؤولية الإدارية لتوفر ثلاثة الأركان وهي ركن الخطأ وركن الضرر الموجب للمسؤولية الإدارية إضافة لركن العلاقة ما بين الخطأ والضرر الذي ناتج عنه قرار السلطة التأديبية.

كقاعدة عامة التعويض يكون نقديا وقد يكون غير ذلك فقد يجيز القانون طريقة أخرى ومن ذلك أن يأمر القاضي بإعادة الحالة التي كانت عليه أو يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع.

إن جعل التعويض النقدي هو الأصل إلا أفسحت مجالا بجواره لأنواع أخرى من التعويضات لاسيما التعويض العيني المتمثل في إجبار على أداء أمر معين فلا وجود له مجال المسؤولية الإدارية وذلك نظرا لمبدأ استقلال الإدارة وعدم استطاعة القاضي توجيه أوامر للإدارة أما بخصوص مسألة تحديد التعويض الذي يستحقه الموظف فبالرجوع للقواعد العامة السائدة في التعويض وهي أن يغطي الضرر فقط.

ليبقى القضاء الآلية الأمثل التي تطمح إليها في دولة لتخضع فيها كل من السلطة التأديبية والموظف العام للقانون بفعل إلغاء العديد من القرارات التأديبية، خاصة بعد

الإصلاحات الإجرائية التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 حيث عزز حق المتقاضي في المطالبة بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي الممهور بالصيغة التنفيذية، مما قد يشكل حاجزا أمام تجاوزات العشوائية للإدارة.

قائمة المراجع

- المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب العامة

- 01- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 02- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة المحلية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 03- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2003.
- 04- اشرف عبد الفتاح أبوا المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 05- السيد محمد يوسف المعدواي، دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 06- باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 07- جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2009.
- 08- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 09- حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 10- حسين طاهري. القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 11- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2001.

12- سامي جمال الدين:

01- أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

02- القضاء الإداري، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

13- سليمان محمد الطماوي:

01 - القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

02 - القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

03- القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة 1997.

14- عبد الحكيم فوذة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

01- الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف

العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

02 - دعوى الإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

16- عبد الغنى بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.

17- عبد القادر عدو:

01 - المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2012.

02- ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دارهومة للنشر

والطباعة، الجزائر.

18- عدنان عمرو، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

19- عطاء الله بوحמידة، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر الجزائر،

2010.

20- على خطار شنتاوي:

01- الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن.

02- موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع،

2008.

- 03- المسؤولية الإدارية عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2008.
- 21- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 22- عمار عوابدي:
- 01- نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2009.
- 02- مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 03- نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998
- 04- النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998
- 23- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الإسكندرية، 2007
- 24- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 25- لحسن بن شيخ اث ملويا:
- 01- المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006
- 02- دروس في منازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 03- المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

26- ماجد راغب الحلو:

01- القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.

02- القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

27- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر.

28- محمد باهى أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار

الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

29- محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي،

الإسكندرية، 2007.

30- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية

2008.

31- محمد فواد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

32- منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري

الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، 2002.

33- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،

2005.

ثانياً: الكتب المتخصصة

01- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية

للكتاب، الجزائر، 1986.

02- أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء،

الإسكندرية، 2010.

03- أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، دار

الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

- 04- أماني زين بدرا فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دار الفكر والقانون، 2010.
- 05- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010.
- 06- حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 07- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 08- رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 09- سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2008.
- 10- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 11- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2008.
- 12- سعيد بوشعير، النظام التأديبي لموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر رقم 133/66 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 13- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة القاهرة، 2011.
- 14- شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، الإسكندرية، 2008.
- 15- شيماء عبد الغنى محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2002.

- 16- عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة.
- 17- عبد الرؤوف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 18- عبد العزيز عبد المنعم خليفة:
- 01- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، لإسكندرية، 2003.
- 02- قضاء التأديب، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 03- إجراءات تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.
- 04- الأحكام العامة في الدفوع الإدارية قضاء الأمور المستعجلة في الدعاوى التأديبية، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، 2008.
- 19- عصمت عبد الله شيخ، الإحالة إلى تحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 20- على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 21- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 22- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- 23- محمد أنس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 24- محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.

- 25- محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في الوظيفة العامة، 1963.
- 26- محمد فواد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 27- محمد ماجد ياقوت:
- 01- أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 02- التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 28- محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1981.
- 29- مصطفى محمد أحمد عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، عالم الكتب، القاهرة، 1976.
- 30- ممدوح طنطاوي :
- 01- الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 02- الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 32- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 33- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 34- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 35- ياسين بن صاري، التسريح التأديبي في التشريع العمل الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

ثالثا: المقالات

- 01- أحمد موسى، دعاوى الإدارة أمام القضاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، مصر، 1977.
- 02- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري (تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010.
- 03- إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظفين العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، المعهد القومي للإدارة، مصر.
- 04- بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة الدراسات القانونية، العدد 08، مجلة تصدر عن مركز البصرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2008.
- 05- حيدر نجيب أحمد، حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديب، مجلة الفتح، العدد 30، العراق، 2007.
- 06- ربيعة بوقرط، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 06، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2011.
- 07- رمضان غناي، موقف مجلس الدولة في الغرامة التهديدية، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، منشورات الساحل، الجزائر، 2003.
- 08- السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد 02، 1963.
- 09- عبد العالي حاجة، أمال بعين تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري وملحه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010.

10- على خطار شنتاوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة العلوم الشرعية والقانون، العدد 01، الأردن، 1999.

11- فاروق خلف،:

01- الآثار القانونية والجزاء المترتبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام النهائية الناتجة عن الطعن القضائي في قراراتها التأديبية، مجلة البحوث والدراسات، العدد 07، مركز الجامعي الوادي، 2009.

02 - سلطة القاضي الإداري في الحل محل الإدارة، مجلة البحوث والدراسات، العدد 09، المركز الجامعي الوادي، 2011.

12- فاطمة بن سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كثرة من شروط دعوى الإلغاء المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، 1996.

13- فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، مطبعة الديوان، الجزائر، 2002.

14- فيصل شنتاوي، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة الأبحاث للعلوم الإنسانية، المجلد السادس والعشرون، الأردن، 2012.

15- محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، جامعة القاهرة، 1965.

16- محمد الصغير بعلي، تنفيذ القرار القضائي الإداري، مجلة التواصل، العدد 17، 2006.

17- مراد بدران، الطابع التحقيقي لإثبات في المواد الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، منشورات الساحل، الجزائر، 2009.

18- منصور ابراهيم العتوم، اثر زوال المصلحة على السير دعوى الإلغاء في ظل اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن، مجلة الشريعة والقانون، العدد 39، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2012.

رابعاً:المجالات

- 01- المجلة القضائية،العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،1990.
- 02- المجلة القضائية،العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،1990
- 03- المجلة القضائية،العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،1992
- 04- المجلة القضائية،العدد 04، الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،1992
- 05- المجلة القضائية،العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،1997.
- 06- مجلة مجلس الدولة العدد 03،منشورات الساحل،الجزائر 2003.
- 07- مجلة مجلس الدولة، العدد 05، منشورات الساحل، الجزائر، 2004.
- 08- مجلة مجلس الدولة، العدد 08، مطبعة الديوان،الجزائر،2006.

خامساً:البحوث والرسائل الجامعية

- 01-فيصل نسبغه، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر،بسكرة، 2012.
- 02- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 03- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،جامعة باتنة، 2007.
- 04- يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة بن عكنون،الجزائر، 2005.

سادسا: النصوص القانونية

- 01- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، 10 ديسمبر 1948.
- 02- دستور الجزائري الصادر عن طريق المرسوم الرئاسي رقم: 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996.
- 03- القانون رقم: 02/90 المؤرخ في 06 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادر في 07 فبراير 1990.
- 04- القانون رقم: 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14، 1966، الصادرة في 08 مارس 2006.
- 05- القانون رقم: 09/08 المؤرخ في 27 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
- 06- الأمر رقم: 133/66 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966.
- 07- الأمر رقم: 156/66، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادر في 11 يونيو 1966.
- 08- الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.

- 09- الأمر رقم: 01/07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادرة في 7 مارس 2007.
- 10- المرسوم رقم: 152/66 المؤرخ في 02 يوليو 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966.
- 11- المرسوم رقم: 10/84 المؤرخ 14 فبراير 1984، المحددة لاختصاص لجنة الموظفين وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادرة في 17 جانفي 1984.
- 12- المرسوم رقم: 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في لجنة الموظفين، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادرة في 17 جانفي 1984.
- 13- المرسوم رقم: 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.
- 14- المرسوم رقم: 303/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 14 سبتمبر 1982.
- 15- المرسوم رقم: 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.
- 16- المرسوم تنفيذي رقم: 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

- 17- قرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، يوضح كيفيات تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم: 10/84 المؤرخ في 14 يناير سنة 1984 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.
- 18- قرار مؤرخ في 09 أبريل 1984، يحدد عدد الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.
- 19- المنشور رقم: 05 الصادر في 12 أبريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131.
- 20- المنشور رقم: 99/67 والمتعلق بإنشاء وتجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن المؤرخ في 09/02/1999.
- 21- التعلية رقم: 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والمتعلقة بتنظيم وتسيير لجنة الموظفين ولجان الطعن.

- المراجع باللغة الأجنبية

- 01- Anne Jourda – Darbourd , La prècedure disclinaire dans la fonction , Editions du pay , France , 2005,
- 02- Aubin Emmanuel, Droit de la fonction publique, 2^{ème} édition Gualino éditeur, Paris, 2004.
- 03- Charle Debach,Contentieux administratif,Paris,dolloz,1975.
- 04- Pierre Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière , editions heurs Paris ,2006.
- 05- Taib Essaid, Droit de la fonction publique, Houma, Alger, 2003.
- 06- Tabrizi Ben salah ,Droit de la fonction publique ,2 édition , ARMAND COLIN,2003.

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	شكر والعرفان
01	مقدمة
07	الفصل الأول: الإطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام
08	المبحث الأول: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي
09	المطلب الأول: الأساس القانوني لإصدار القرار التأديبي (الخطأ المهني)
09	الفرع الأول: تحديد الخطأ المهني المستوجب لإصدار القرار التأديبي
18	الفرع الثاني: معايير تحديد الأخطاء المهنية و تصنيفها
33	الفرع الثالث: تقدير الأخطاء الوظيفية
34	الفرع الرابع: أركان الخطأ التأديبي
36	الفرع الخامس: إثبات المسؤولية التأديبية لإصدار القرار التأديبي
39	المطلب الثاني: مضمون القرار التأديبي (العقوبة التأديبية)
39	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية
41	الفرع الثاني: أهداف العقوبات التأديبية
42	الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية
45	الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية
50	المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية وضوابطها
51	المطلب الأول: السلطة المختصة باتخاذ القرار التأديبي
51	الفرع الأول: الأنظمة التأديبية
55	الفرع الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري
66	المطلب الثاني: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي
66	الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي
69	الفرع الثاني: مبدأ ملائمة الجزاء التأديبي
71	الفرع الثالث: مبدأ تسبب القرار التأديبي
72	الفرع الرابع: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية
75	الفرع الخامس: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية
76	الفرع السادس: مبدأ المساواة

77	الفصل الثاني: تكريس ضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام
79	المبحث الأول: الأليات الإدارية لمواجهة القرار التأديبي
79	المطلب الأول: الضمانات الإجرائية قبل صدور القرار التأديبي
80	الفرع الأول: التحقيق التأديبي وضمائنه
87	الفرع الثاني: الإجراء التحفظي و ضمائنه
90	الفرع الثالث: المواجهة التأديبية
97	الفرع الرابع : ضمان حقوق الدفاع
102	المطلب الثاني: الطعون الإدارية بعد صدور القرار التأديبي
103	الفرع الأول: التظلم الإداري
104	الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة خاصة
108	المبحث الثاني: الأليات القضائية لمواجهة القرارات التأديبية
109	المطلب الأول: قضاء الإلغاء للقرارات التأديبية
110	الفرع الأول: أسس قضاء إلغاء القرارات التأديبية
119	الفرع الثاني: أوجه رقابة قاضي إلغاء القرارات التأديبية وأثارها
134	الفرع الثالث: الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرار التأديبي
139	المطلب الثاني: قضاء التعويض عن القرارات التأديبية
141	الفرع الأول: شروط المطالبة بالتعويض عن القرار التأديبي
143	الفرع الثاني: النظام القانوني قيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية
148	الفرع الثالث: جزاء إقرار مسؤولية السلطة التأديبية عن قراراتها التأديبية
151	خاتمة
159	قائمة المراجع
	فهرس