



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: تنظيم اداري

بعنوان:

المبادئ العامة للنظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة

إشراف الدكتورة:

عزاز هدى

إعداد الطالبات:

- بوعلاق ابتسام
- هبي صليحة

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العلمية	الإسم و اللقب
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	أ. شنيخر هاجر
مشرفا و مقرا	أستاذ محاضر - ب-	د. عزاز هدى
ممتحنا	أستاذ مساعد -أ-	أ. بوديار نوال

السنة الجامعية: 2017/2016



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: تنظيم اداري

بعنوان:

المبادئ العامة للنظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة

إشراف الدكتورة:

عزاز هدى

إعداد الطالبات:

- بوعلاق ابتسام
- هبي صليحة

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة في البحث	الرتبة العلمية	الإسم و اللقب
رئيسا	أستاذ مساعد -أ-	أ. شنيخر هاجر
مشرفا و مقرا	أستاذ محاضر - ب-	د. عزاز هدى
ممتحنا	أستاذ مساعد -أ-	أ. بوديار نوال

السنة الجامعية: 2017/2016

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية

على ما يروى في هذه المذكرة من آراء



﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

سورة النساء الآية 58.





شكراً واحترافاً دا ٢٢ سر ٢٣ سر ٢٤ سر ٢٥ سر ٢٦ سر ٢٧ سر ٢٨ سر ٢٩ سر ٣٠ سر



الحمد لله جدا يليق بجلاله وعظيمة سلطانه على تيسيره وتوفيقه لإتمام هذه الدراسة حيث سهل الصعوبات والعقبات وهياً لنا من عبادة الصالحين من أخلص معنا من حيث التوجيه والإرشاد والكتابة و التشجيع وأطيب الدعوات ونعتبر أنفسنا في موقف العاجزين عن التعبير لهم بذلك وفي مقدمتهم:

- الأستاذة الفاضلة "عزاز هدى" الأستاذة المشرفة على بحثنا هذا، لها منا العرفان والتقدير.
- كما نتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذة "بوديام نوال" وكذلك الأستاذة "شنيخ هاجر".

كذلك نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل "علاق عبد الوهاب" الذي لم يدخل علينا بالمساعدة والتوجيه.

كما نتقدم بخالص الشكر إلى الزميل "نسيب عبد الكريم" الذي قدم لنا يد العون لإتمام هذا العمل.

إلى كل الزملاء والزميلات في العمل الذين ساندونا بتشجيعهم على المضي إلى هاية الطريق.
إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة لإتمام هذا العمل اليهم جميعاً خالص الشكر والعرفان.

الاستاذة



الاستاذة

إهداء

الى من يكفينى فخرا أن الجنة تحت أقدامها، الى منبع الحب والحنان التي أمتنى سوى رضاها أمى الغالية، حفظها الله وأطال في عمرها.

الى من علمنى التيمر وربانى عليها ولم الفضل لما أنا فيه أبى العزيز، أطال الله فى عمره. الى سندی فى الحياة زوجى العزيز.
الى قرّة عيني وأعز ما أملك فى هذا الوجود بناتى "مرودينة ورنيم" حفظهم الله.

الى أختى ورفيقتى فى مسيرة الحياة، الى أبنائنا "محمد بيرس وأحمد بيرم"، والى من وجودهم يبعث فى نفسى القوة والأمان
أخوتى: "نقى الدين وخير الدين"

الى الدفء العائلى وعائلتى الكيرة: اخص بالذكر ككنايت العائلة، "دريس، معاذ، ريماس، نسبية".

الى كل من ساعدنى وساهم فى توجيهى أهدي لهم عرفانى وامتنانى. **إبتسام**

أجل شئى، فى الوجود أن تقطف ثمارا أبتعت بعد جهد، وهدايا لمن ساعدنا على الصعود، أهدي ثمرة جهدى الى من قال
فيهما الله عز وجل: (وقضى ربك ألا تعبدوا الا اياه وبالوالدين احسانا). سورة الاسراء.

الى أعز ما أملك فى الوجود: الى أبى و أمى حفظهما الله تعالى، أبى الذى لم يدخل عليا بشئ، وأوصلنى الى ما وصلت اليه الآن.
الى أمى التى غمرتني بدعواتها ليحفظني الرحمان وينير دريى.

الى شريك حياتى رمز العطاء الذى لما الفضل بعد الله فى مساعدتى والوقوف بجانبى أثناء دراستى.

الى اخوتى سندی وعونى فى الحياة، الى جميع العائلة

الى ككنايت العائلة: "انور، غفران، رضا، صالح، مليك، أنصاف، حمزة، أحمد ياسين، رنيم، علاء، مروى".

الى كل من ساهم من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة.



صليحتى

مَعْرِفَةٌ



01 - التعريف بالموضوع:

يعتبر الموظف العام بمثابة اللبنة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لأنه يشكل الأداة الفعالة لتحقيق أغراضه الأساسية لاسيما تلك المتعلقة بتقديم الخدمة والمنفعة العامة للجمهور.

ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تملئها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فإن اخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، هذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية.

ذلك لأنها تهدف الى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في هذه الواجبات، كما تهدف في نفس الوقت الى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء وبالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر تجاه الواجبات المفروضة عليهم.

فالتأديب اذن هو عملية تنظيمية تهدف الى تهذيب وتقويم سلوك الموظف لأجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد كتحصيل حاصل، وبناء عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر الى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الادارة أن تستحضر فيها جميع الاجراءات و الوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

وإذا كان نجاح الادارة في أداء مهامها يتوقف على مدى شعور الموظف بالطمأنينة ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي وخاصة في مجال التأديب، التي من خلالها تبرز أهمية المبادئ التي يمكن التوفيق ما بين مبدأ الفعالية الادارية الذي يقتضي منح الادارة مساحة من الحرية الكافية عند تأديب الموظف المخطئ، ومبدأ الضمان الذي يقتضي منا في ذات الوقت أن نتوافر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات الوظيفية على نحو يحمي حقوقه في مواجهة سلطة الادارة الواسعة.

02 أهمية الموضوع:

- تحتل المبادئ العامة أهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، وبالتحديد في نطاق المساءلة التأديبية، التي تعد بمثابة السياج الذي يحمي حقوق الموظف المحال على التأديب والذي يحد من تعسف الإدارة وتطرفها ومغالاتها وبالتالي التوصل الى مساءلة تأديبية عادلة للموظف.

- دراسة أو تبين القيمة القانونية للمبادئ العامة باعتبارها الوسيلة التي تكفل الحماية والأمن للموظف العام، خصوصا في عصرنا الحالي وما يشهده من تزايد في عدد الموظفين .

03 دوافع اختيار الموضوع:

ان اختيارنا لهذا الموضوع يعود الى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية نجملها فيما يلي:

فالأسباب الذاتية تكمن في اهتمامنا بمجال الوظيفة العامة وبالتحديد مجال التأديب الوظيفي ورغبتنا في اجراء دراسة بخصوص جزئية منه ألا وهي المبادئ العامة للنظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة.

في حين تتمثل الأسباب الموضوعية في:

القيمة العلمية للموضوع محل البحث، اذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من العلمية أو العملية، وذلك لارتباطه بالموظف العام واستقراره الوظيفي الذي ينتج عنه ضمان حسن المرفق العام باطراد وانتظام، خاصة وأن الأمن الوظيفي يعد من بين احدى شروط تحقيق الأمن الانساني.

هذا بالإضافة الى ما نراه في الواقع العملي من تراكم القضايا المتعلقة بهذا الشأن أمام القضاء وذلك بسبب انتهاك الادارة لهذه المبادئ مستهدفة بذلك تغليب مصلحة المرفق العام على مصلحة الموظف.

محاولة الاهتمام والإمام بالموضوع وتوضيحه وذلك للاستفادة به في المجال العلمي والعملية الذي يكاد ينعدم فيه تطبيق هذه المبادئ، ذلك أن التشريع الوظيفي الجزائري يفتقر تماما الى الكلام عنها.

04 الإشكالية:

إن حاجة الموظفين في مختلف الأسلاك الوظيفية للمبادئ التأديبية تعد ضرورة ملحة لارتباط هذه الأخيرة بمختلف مراحل سير الدعوى التأديبية، خاصة وأن المشرع الجزائري قد أقر قدر كافيا من الضمانات تلازم الموظف منذ توجيه التهمة للموظف المذنب الى غاية صدور قرار التأديب.

ومن هذا المنظور فالإشكالية المثارة حول الموضوع تتمثل فيما اذا كانت هذه المبادئ التي أقرها المشرع الجزائري والتي تعد بمثابة سلاح فعال لصالح الموظف العام كفيلة بتحقيق التوازن المطلوب بين مصلحتين متناقضتين، مصلحة الموظف العام في أن تؤمن له مساءلة تأديبية عادلة ومصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية منها:

ما هو جزاء الاخلال بهذه المبادئ؟ فيما تتمثل الضمانات السابقة والمعاصرة واللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي؟

05 المنهج المتبع:

ان طبيعة الموضوع لما له من مرجعيات تشريعية وفقهية وقضائية تفرض علينا أن يكون المنهج المتبع في دراستنا هذه وصفا تحليليا في مواطن.

06 أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى:

الالمام بمختلف الجوانب النظرية للمبادئ التأديبية من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول هذا الموضوع، والوصول بذلك الى تحديد كيفية تجسيده عمليا عن طريق توضيح مختلف تطبيقاته في مجال التأديب الإداري لأجل الاسهام ولو بالقدر

القليل في تقييد الادارة على مستوى الواقع بهذه المبادئ ومن ثمة الوصول الى مساءلة عادلة للموظف.

تبصير الموظفين فيما يتخذ ضدهم من اجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب كما يكفل في الوقت نفسه الزام الادارة بإتباع الاجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام.

07 الدراسات السابقة:

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام تحت عنوان:

- ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي - دراسة مقارنة -.

- اعداد: بوادي مصطفى.

- الجهة: كلية الحقوق و العلوم السياسية .

- مكان النشر: جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان-

- السنة الجامعية: 2013-2014

- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تحت عنوان:

- مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام.

- اعداد: سلمان منير.

- الجهة: كلية الحقوق و العلوم السياسية .

- مكان النشر: جامعة مولود معمري - تيزي وزو-

- السنة الجامعية: 2015.

08 التصريح بالخطأ:

وتحقيقاً لأهداف هذا البحث وفي محاولة منا للإجابة على تساؤلاته فقد قسمنا هذه

الدراسة تقسيماً ثلاثياً حيث تناولنا في الفصل الأول: الاطار القانوني للنظام التأديبي.

تطرقنا في المبحث الأول الى ماهية النظام التأديبي وفي المبحث الثاني الاخطاء

المهنية و العقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي وفي المبحث الثالث السلطة

المختصة بإصدار القرارات التأديبية.

حيث تناولنا في الفصل الثاني: ضوابط النظام التأديبي.

تطرقنا في المبحث الأول الى مبدأ شرعية الجزاء و شخصيته وفي المبحث الثاني الى مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي وفي المبحث الثالث مبدأ تسبب القرار التأديبي،

حيث تناولنا في الفصل الثالث: الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام. تطرقنا في المبحث الأول إلى الضمانات المقررة للموظف قبل صدور القرار التأديبي وفي المبحث الثاني الضمانات المقررة للموظف بعد صدور القرار التأديبي.

الفصل الأول

الإطار القانوني للنظام التأديبي

❖ المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي .

❖ المبحث الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة

إصدار القرار التأديبي .

❖ المبحث الثالث: السلطة المختصة في إصدار القرار

التأديبي والالتزام بقواعد الاختصاص

يعد نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة والغرض من ممارسة هذه الرقابة هو محاسبة ومعاقبة الموظف، فليست الغاية من توقيع الجزاء التأديبي إصلاح ضرر مادي أو أدبي حل بالدولة بتعويضها عنه أو بإعادة الحال إلى ما كان عليه، بل منع المخالف من العودة إلى الخطأ وردع غيره حتى يحترم واجبات الوظيفة ومقتضياتها.

ولبيان الإطار القانوني للنظام التأديبي، فقد تم تقسيم الفصل الأول إلى ثلاث مباحث وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي .

المبحث الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي.

المبحث الثالث: السلطة المختصة في إصدار القرار التأديبي والالتزام بقواعد

الاختصاص

المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي

النظام التأديبي للموظف هو جملة القواعد القانونية التي تبين الواجبات التي يلتزم بها الموظف والمحظورات التي يتعين أن ينأى عنها والجزاءات التي تفرض عليه في حالة إخلاله بواجب وظيفته أو مساسه بمقتضيات الوظيفة الواجب إستفائها عند إصدار القرار التأديبي.

المطلب الأول: تعريف النظام التأديبي

النظام التأديبي "هو مجموعة من القواعد المنظمة لردع الأخطاء المهنية"¹، إذن النظام التأديبي هو مجموعة من القواعد القانونية التي تأمر الموظف بالقيام بعمل معين أو عن اثبات كل ماله أثر في المجال الوظيفي ويترتب على الإخلال بها تحقق المسؤولية التأديبية.

فتأديب الموظفين هو مساءلتهم عن مخالفتهم للواجبات المفروضة عليهم متى أثرت في المجال الوظيفي، وقد تكون هذه الواجبات مفروضة على الموظف بصفته مقيما في الدولة وموظفا وقد تكون مفروضة عليه بصفته شاغلا للوظيفة العامة، فالنظام التأديبي يحمي الوظيفة العامة من العبث بها دون أن يؤثر على ما توفره النظم الجزائية من حماية للحقوق العامة والفردية.

الفرع الأول: أركان النظام التأديبي:

النظام التأديبي عبارة عن مجموعة من الأركان المنظمة ومن هنا نتناول الأركان بشيء من التفصيل وهي أربعة أركان كالتالي:

¹ - عبد القادر الشبخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونيين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، عمان، دار الفرقان، 1983، ص 11.

أولاً- المخالفة التأديبية : هي التكيف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها ، وبعبارة أخرى فإن المخالفة التأديبية هي الخطأ الذي يرتكبه خلافا لواجباته المهنية، وكل إخلال بالواجبات.

ثانياً- الجزاء التأديبي: هو العقوبة المهنية التي توقع على من أخل بواجبه الوظيفي أو خرج على مقتضيات الوظيفة ومس كرامتها.

ثالثاً- السلطة التأديبية: هي الجهة المختصة قانونا بولاية عقاب الموظفين، وهي التي تحدد فيما إذا كانت الواقعة تتطلب تأثيم وفرض العقاب أم لا.

رابعاً- الإجراءات التأديبية: هي الأشكال والضمانات التي تجرى أثناء الاتهام والتحقيق والمحاكمة.

الفرع الثاني : مصادر النظام التأديبي:

تتمثل مصادر النظام التأديبي فيما يلي :

- الأنظمة والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء والأوامر السامية.

- قرارات المجالس والمحاكم التأديبية .

- العرف: فكثير مما يلتزم به، الموظف في تصرفاته قبل الإدارة مرده إلى عرف سار في جهة الإدارة التي يعمل فيها، ويجب أن يكون العرف ثابتا ومستقرا وأن لا يخالف قاعدة مكتوية أو يتعارض مع النظام العام .

الفرع الثالث: علاقة النظام التأديبي بالقانون الإداري

النظام التأديبي فرع من فروع القانون الإداري، وهنا صلة عضوية دائمة بين القانونين، ويتجلى الترابط النوعي بينهما، ويلاحظ أن النظام التأديبي ولد في أحضان القانون الإداري فالنظام التأديبي غايته تأمين المصالح التي يقوم القانون الإداري بتحقيقها، والموظف يساعد الدولة في تنفيذ وظائفها.

فإذا أخل بواجباته المتعلقة بالمصلحة العامة، فيتعذر رده إلا بقانون يتوسل بجزاءات فعالة تنبثق من ظروف الوظيفة العامة، والقاعدة في أغلب النظم القانونية أنه

لا يجوز توقيع الجزاء في حالة انعدام وجود رابطة التوظيف بين الموظف والإدارة، سواء في الماضي أو الحاضر.

يضاف إلى ما تقدم أن معظم المخالفات التأديبية متعلقة بتأمين انتظام المرافق العامة للدولة؛ ومثال ذلك الانقطاع عن العمل أو عدم تخصيص الوقت الرسمي لأداء واجبات الوظيفة العامة، أو التمرد على أوامر الرئيس الإداري؛ فضلا عن أن الجزاءات التأديبية تمس مزايا وحقوق الوظيفة العامة.

وأخيرا فإن السلطة الإدارية تمتلك بعض الامتيازات القانونية في النطاق التأديبي كاختصاص تحريك الدعوى التأديبية، وحق توقيع الجزاءات التأديبية في بعض النظم القانونية ومعظمها في نظم أخرى¹.

المطلب الثاني: الخصائص الذاتية للنظام التأديبي:

إن تطور النظام التأديبي ، واقع مسلم به، ويبرز ذلك في الحقائق التالية:

الفرع الأول: تقنين معظم مبادئ النظام التأديبي:

إن التطورات السريعة التي تلاحق عالم الإدارة العامة لم تمل على المشرع اللجوء إلى تقنين المبادئ الإدارية كأصل عام، يضاف إلى ذلك أن الطابع الفضائي للقانون الإداري هو الآخر يمنع اللجوء للتقنين الشامل، وإلا انكشفت القدرة المبتكرة لسلطة القضاء الإداري،

أما معظم قواعد التأديب فقد أخذت طريقها للتقنين سواء تلك القواعد المتعلقة بأنواع الجزاءات أو سلطة العقاب، أو القواعد المتصلة بالإجراءات والضمانات، ولم تتخلف عن ركب التقنين سوى معظم المخالفات، وعدم تقنين المخالفات تقنيا تاما، هو الذي دفع البعض للقول بأن النظام التأديبي غير كامل . وهذا ليس واقع حقيقة، فالنظام التأديبي لم يعرف التقنين التام لمخالفته وهذا الواقع التبس على البعض بقوله بأن النظام التأديبي لا يتطلب صياغة مكتوبة، بحجة ان السلطة التأديبية هي التي تقوم بمهمة التذميم وفق اختصاصها التقديري.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي ، الإسكندرية، ص 83.

الفرع الثاني: القرار التأديبي يختلف عن القرار الإداري:

كون القرار التأديبي حكم قضائي إذا كان الحكم القضائي يصدر تطبيقاً لقاعدة قانونية بمناسبة خصومة بين الأطراف المعنية، فإن القرار التأديبي ينطوي على خصائص الحكم القضائي، سواء صدر من سلطة إدارية بحت، أو هيئة مختلطة، وقد ذهب القضاء الإداري في مصر إلى وصف القرار التأديبي بأنه قرار إداري.

إلا أن بعض الفقهاء حلل هذا الاتجاه بأنه غير سليم، على أساس أن القرار التأديبي يحسم خصومة قضائية بين الموظف والإدارة التابع لها، كما أن قضاء المحكمة يتضمن مخالفة صريحة لنصوص تشريعية صريحة، الأمر الذي جعل المحكمة الإدارية العليا تكيف القرار التأديبي بأنه عمل قضائي¹.

الفرع الثالث: امتداد الطابع القضائي إلى التأديب :

أنكمش الاتجاه التحكيمي للتأديب الإداري عن طريق هيمنة الطابع القضائي ودلائل ذلك هي :

- إقرار المزيد من الضمانات للموظف المتهم، ويعود الفضل للعميد " بونار " في الدعوة إلى إضفاء الطابع القضائي على الإجراءات التأديبية مثل التحقيق.
- اعتبار المجالس التأديبية هيئات تصدر أحكاماً قضائية².
- الحد من إطلاق السلطة التقديرية الواسعة للجهة المختصة بالتأديب عن طريق رقابة الملاءمة.

الفرع الرابع: تميز جهة القضاء التأديبي عن جهة القضاء الإداري:

يباشر القضاء الإداري النظر بالدعاوى الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الدولة، وكذلك العقود الإدارية المبرمة بين متعاقدين وسلطة مرفق عام إلا أن خصوصية المنازعات التأديبية دفعت القضاء الإداري إلى تخصيص بعض محاكمه للنظر في هذه المنازعات.

1- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة 1971/05/15، مجموعة س 2 ع 3، ص 1124

2- عبد القادر الشبخلي، المرجع السابق، ص 18.

المبحث الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي

الخطأ المهني هو نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب بمجرد ثبوت مسؤوليته التأديبية عن الأخطاء المهنية التي ارتكبها باعتباره موظف الدولة، لتمثل وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة تحقيقاً للسير المنتظم والفعال للمرفق العام، فمسؤولية الموظف عن ما ارتكبه من أخطاء أثناء وبمناسبة تأديته للمهام الوظيفية هي مسؤولية تقوم على الخطأ واجب الإثبات والخطأ هنا غير مفروض بل تتكلف الإدارة العامة بإثباته.

المطلب الأول: الأساس القانوني لإصدار القرار التأديبي

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

حيث أن الكثير من الأنظمة التأديبية يمنح للإدارة سلطة إضفاء الطابع التجريمي على تصرفات الموظف إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات² 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 لإصدار القرار التأديبي

لقد تعددت التسميات التي أطلقها الفقه و القضاء على تلك التصرفات التي يرتكبها الموظف العام، تجعله تحت طائلة التأديب الإداري، حيث أن المشرع الجزائري فقد اعتمد على مصطلح الخطأ التأديبي وذلك طبقاً لأحكام المادة 68 من المرسوم رقم

1- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 441.

2- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2006، ص50.

302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، 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 الخاصية الأساسية للأخطاء المهنية أنه لا يوجد تحديد مسبق لها بمعنى تعريف للتصرفات التي يكون لها وصف الأخطاء المهنية لارتباطها بأخطاء أخرى، لذا وردت أغلب التشريعات ومنها التشريع الجزائري خالية من تعريف الخطأ المهني تاركة ذلك إلى مجهودات الفقه والقضاء.

أولاً- محاولات تعريف الخطأ المهني:

لا يوجد في المجال التأديبي تحديد قانوني للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية ، فكل خطأ مرتكب من طرف الموظف يعرضه لعقوبة، مما استدعى الأمر إسناد مهمة تحديد تعريف للخطأ المهني فقها وقضاء لتجنيب الموظف لاحتمال استعمال الإدارة لسلطتها في مجال التأديب.

01- التعريف التشريعي للخطأ المهني: حاولت غالبية التشريعات إيراد تعريف للخطأ المهني إقتداء بالتشريعات الجنائية رغم صعوبة تحديده، وذلك يرجع إلى صيغة الخطأ الوظيفي الذي لا يمكن حصره لعدة اعتبارات، فنجد المشرع المصري لم يضع تعريف محدد للجريمة التأديبية إنما نص على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها يشكل جريمة تأديبية، وهذا ما أكدته المادة 78 من قانون رقم 47 لسنة 1978 (كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفية أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً)¹

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون رقم 634 الصادر في 13 جويلية 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظف على أنه، (كل خطأ يرتكب من

1- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2004 ، ص235.

الموظف في ممارسة أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لجزاء تأديبي عند الاقتضاء للعقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي)¹.

أما الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في المادة 160 منه (شكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه، خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية)، نلاحظ من خلال استقراءنا للنصوص السابقة الذكر أن المشرع لم يأتي بتعريف دقيق للخطأ المهني اكتفى باستعمال عبارات متعددة، كالتقصير والإهمال أو عدم الانتباه والإهمال.

2- التعريف القضائي للخطأ المهني:

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

في حين القضاء المصري هو الآخر لتعريف الخطأ المهني حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " سبب القرار التأديبي بوجه عام إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاب أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة بحدود القانون أما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه"².

أما القضاء الجزائري فقد تعرض للخطأ المهني من خلال قرار مجلس الدولة الصادرة من الغرفة الثانية بتاريخ 2001/04/09 " إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ

1- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 423 .

2- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011 ، ص68.

الشخصي لارتكاب أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياء والتحفظ"¹

وبعد استعراضنا لإسهامات التشريع والقضاء في تعريف الخطأ المهني يمكننا استنتاج أهم السمات التي تحدد الإطار العام للخطأ الوظيفي يمكن حصرها فيما يلي:

أ - عدم وقوع الخطأ إلا ممن توفرت فيه صفة الموظف.

ب - أن يمس الخطأ بنظام المجتمع الوظيفي مما يخضع للمساءلة التأديبية .

ج - يعود الخطأ المهني إلى الإخلال بواجبات الوظيفة .

د - قد يقوم الخطأ المهني نتيجة مخالفة قواعد العرف الإداري.

ثانيا- تمييز الخطأ المهني عن باقي الأخطاء الأخرى

لا بد من التطرق للفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي والمدني .

1 -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 فإن جوهرها حماية المجتمع والقصاص من المجرم².

إلا أنه لا ينفي الصلة الوثيقة ما يبين الخطأين بحيث يتفق من حيث تأثيرها على

ترقية الموظف إذا ترتب عدم جواز النظر في ترقيته لحين الفصل.

1- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007 ، ص11

2- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2004 ، ص348.

2- الفرق ما بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني:

إن الخطأ المدني ليس له مقارنة بالتي يعيها القانون للخطأ التأديبي، إذ لهذا الأخير نتائج تخل بالنظام العام في الدولة، فأساس المسؤولية المدنية هو إخلال بأي التزام قانوني طالما قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر، في حين المسؤولية التأديبية و إذا كانت تقوم على فكرة الخطأ فإن الضرر ليس ركنا فيها فإنه يفترض وقوع الضرر¹.

الفرع الثاني: معايير تحديد الأخطاء المهنية وتصنيفها

نظرا لحدثة القانون التأديبي وارتباطه بالنظم الوظيفية المتطورة و المتنوعة وكثرة الواجبات مما تعذر على المشرع أن يحصر جميع الأفعال التي تعتبر أخطاء مهنية وتسرى على جميع القطاعات الوظيفية واكتفى بالنص على أهم الواجبات ذات الميزة المشتركة على سبل المثال لا الحصر².

وقد تطرق المشرع الجزائري للواجبات الوظيفية من خلال أحكام المواد 40 إلى 50 من الأمر رقم 03/06 للواجبات الملقاة على عاتق الموظف في الفصل الثاني " واجبات الموظف "

إضافة إلى أن المشرع لجأ إلى تحديد الجرائم التأديبية عن طريق التعيين، وعليه يمكن تحديد الأخطاء المهنية بالرجوع للواجبات الوظيفية وكذا إلى ما نصت عليه التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة .

أولاً- الواجبات الوظيفية كمعيار تحديد الأخطاء المهنية : يمكن تعميم الواجبات الوظيفية إلى واجبات داخل الوظيفة ، واجبات خارجها

1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1968، ص25

2- حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007،

ص ص 30-31.

01-الواجبات داخل الوظيفة: من أهم مظاهرها

أ- واجب التفرع للأداء الوظيفي:

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 ومحترم¹.

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 الأعمال تحديدا دقيقا تنفي معه الجهالة بحدود الاختصاص.

ب- واجبات المتعلقة بطاعة الرئيس وتنفيذ واحترام أوامره:

يخضع الموظف العام للسلطة الرئاسية نظرا للرابطة بحيث يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة والتي بمقتضاها يملك الرئيس الإداري سلطة على مرؤوسه، ويقع على عاتق الموظف تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة فلا تنحصر واجباته في أداء اختصاصه المحددة بل واجبه أن يؤدي العمل الذي طلب منه²، فيجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قرارهم في حدود المهام الوظيفية والتزام حدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم³.

ج- واجب المحافظة على السر المهني:

يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس وبصفة خاصة أولئك الذي يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين، وهذا ما أشارت إليه أحكام المادة 48

1 المواد 41-43-47 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، ج ر العدد 46 ، ص 06.

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

3- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر رقم 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 67.

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 أطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتحرر الموظف من واجب كتمان السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة)¹،

واجب كتمان أسرار الوظيفة يقتضي ألا يتم إفشاء أي معلومات أو وقائع إدارية.

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 عقوبة تأديبية، وهذا ما نصت عليه المادة 184 من الأمر رقم 03/06 على أنه (إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشرة يوم متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الاعذار وفقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم)².

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 الإدارة.

02- الواجبات خارج الوظيفة: ولعل أهمها مايلي

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.

¹ - المادة 48 من الأمر رقم: 03/06، السابق الذكر، ص 06.

² - المادة 184 من الأمر رقم: 03/06 السابق الذكر ، ص 17.

حيث حدد المشرع صراحة على حالات تنافي المتصلة ببعض المناصب والوظائف والتي تضمنتها أحكام المادة 2 من الأمر 01-07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات تنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف على أنه (حيث يمنع شاغلوا المناصب والوظائف من أن يكون 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 رأيا بغية عقد صفقة معها)¹.

إلا أن المشرع قد استثنى من هذا الحصر الموظفين الذين يقومون بمباشرة مهنة التعليم إلى جانب وظائفهم الأصلية، كما استثنى قيام الموظف بممارسة التأليف العلمي أو الأدبي أو الفني، بالإضافة إلى أنه في حالة مارس الموظف أحد حالات تنافي، فيجب على الهيئة المستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية إخطار الجهات القضائية المختصة².

ب- واجب احترام سلطة الدولة: يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للتنظيمات والقوانين المعمول بها، وهذا ما نصت عليه 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)³.

ج- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة: يجب على الموظف تجنيب كل فعل من شأنه أن يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج خدمة كما يجب عليه في كل الأحوال أن يتسم سلوك لائق ومحترم.

ثانيا- تحديد الجرائم التأديبية عن طريق التقنين والتصنيف: باستقراءنا لجميع النصوص القانونية التي تحكم التأديب في الوظيفة العامة، يتضح أن المشرع الجزائري

1- المادة 2 من الأمر 01/07 ، المؤرخ في 1 مارس 2007 ، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض

المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية، العدد 16 ، الصادرة في 7 مارس 2007، ص 4.

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

3- المادة 36 من الأمر رقم: 03/06 السابق الذكر، ص 06.

قد اعتمد طريقتين في تحديد الأخطاء المهنية وهي التعيين والتصنيف، حيث قام المشرع الجزائري بتقنين بعض الأخطاء التأديبية وقد تضمنتها نصوص خاصة لها علاقة بالتشريعات الوظيفية وأخرى ضمن نصوص عامة .

أ- الأخطاء المهنية ضمن النصوص الخاصة: لقد ورد ذكر الأخطاء المهنية في العديد من النصوص خاصة التي لها علاقة بالمرافق العامة وسيرها والتي يمكن إبرازها.

أ-1- 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 136، 26، 27 في حين تصفه أحكام المادة 136 بأنه (توقف بتوقف عن الخدمة أحكام المواد 132، 135 أعلاه يأتي عليه العزل بسبب إهمال المنصب)¹.

أ-2- الأخطاء المهنية التي تضمنها الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة: من خلال استقرائنا لنص المادة 177 من الأمر رقم 03/06 التي صنفت الأخطاء المهنية إلى أربع (4) درجات:

* الأخطاء من الدرجة الأولى: يعتبر أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

* الأخطاء من الدرجة الثانية: تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم 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.

1- المادة 26-27-136 من المرسوم رقم: 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، ج ر العدد 14 ، ص ص 336-337-355.

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

- 1) - تحويل غير قانوني للوثائق القانونية .
- 2) - إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني من واجب تقديمها خلال تأدية مهامه.
- 3) - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- 4) - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- 5) - استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو أغراض خارج عن المصلحة¹.

* الأخطاء من الدرجة الرابعة: تعتبر أخطاء من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يلي :

- 1- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- 2 - ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل .
- 3 - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 4 - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى سير الحسن للمصلحة.
- 5 - تزوير الشهادات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
- 6 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر غير ذلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

ب-الأخطاء المهنية المنصوص عليها ضمن نصوص عامة

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

للتقليص من دائرة الأخطاء المهنية التي لم تشملها النصوص الخاصة بالوظيفة العمومية، نص المشرع على بعضها ضمن قوانين وتنظيمات أخرى ومنها.

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 بعض الأخطاء المهنية التي تأنتها الموظف ويعتبرها جرائم جزائية، ما نص عليه في الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان الاعتداء على الحريات العامة، والذي تضمنته المواد 107 و109 و110 والمتعلقة بانتهاك الموظف للحريات الفردية والحقوق المدنية للمواطن وكذا رفض بعض من الموظفين لبعض أعمالهم¹.

02-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 أهمها :

المادة 40: يعد رفض العامل المعني القيام بالقدر الأدنى من الخدمة المفروضة عليه خطأ مهنيا جسيما².

1- المواد 107-109-110 من الأمر رقم: 156/66 ، المؤرخ في 8 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية، العدد49 ، الصادر في 11 يونيو 1966 ، ص 713 .

2- المادة 40 من قانون رقم: 02/90 ، المؤرخ في 6 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 06 ، الصادر في 7 فبراير 1990 ، ص 235 .

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.

إن من المبادئ العامة للمسؤولية التأديبية تقدير خطورة ما ثبت عن العامل من مخالفات، أو جرائم تأديبية في الظروف 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 وينجم أثارها الضارة بالصالح العام¹.

إلا أن المشرع حدد شروط تقدير الأخطاء المهنية والتي نصت عليه صراحة التعليم رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية ، فالإدارة ليست حرة في تقدير أهمية الخطأ و إنما هي مقيدة بعدة عوامل منها :

- ظروف ارتكاب الخطأ .
- درجة خطورة الخطأ والضرر الناجم عنه .
- سلوك الموظف.

الفرع الرابع : أركان الخطأ التأديبي

يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للجريمة التأديبية يمكن حصرها في ثلاث أركان أساسية :

01-الركن المادي: يتمثل في الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته، 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.

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

2- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 81 .

02-الركن المعنوي: وهي الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقرار الفعل المكون للركن المادي للجريمة، وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب بسبب قوة قاهرة¹، وعليه لا يترتب على ذلك لا تقوم المسؤولية التأديبية في حالات عدم توفر الإدارة .

يجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائي قد جمع بين عنصر الإدارة و الدوافع التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحساب عند تقديرها للخطأ.

03-الركن الشرعي: ويتمثل في النص القانوني الذي يحرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك المبدأ الجنائي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. فهذا لا ينطق كثير في المجال التأديبي وذلك لعدم وجود حصر كامل للمخالفات التأديبية، بل إن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية و توقيع الجزاء إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي ، يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل².

الفرع الخامس: إثبات المسؤولية التأديبية لإصدار القرار التأديبي

تعرف المسؤولية التأديبية هي التي تحرك في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تنطوي على معني الإخلال بحسن سير العمل الوظيفي وانتظامه والمسؤولية³ نوعان:

أولاً : أنواع المسؤوليات غير التأديبية :

هناك نوعان من المسؤولية آخريين هما:

1-المسؤولية الجنائية للموظف: الموظف شخص عادي يخضع للقواعد المقررة في القانون الجنائي و إذا ما توفرت أركان الجريمة الجنائية في الفعل الذي اقترفه

1- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2008 ، ص 29 .

2- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 72 .

3- مصطفى محمد احمد عفيفي، فلسفة العقوبة لتأديبية وأهدافها ، عالم الكتب ، القاهرة، 1976، ص 29.

قامت عليه المسؤولية الجنائية، وتظهر غالبا في الجرائم ، الاختلاس والتزوير والسرقة نتيجة ذلك يستحق الموظف عقابا جنائيا إلى جانب العقاب التأديبي.

2-المسؤولية المدنية للموظف: إذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا وترتب عليه ضرر بالنسبة إلى الإدارة فإنه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقا لقواعد المسؤولية المدنية ، ويخضع الموظف العام للمسؤولية المدنية بالتعويض عما يترتب على أفعاله الخاطئة من إضرار للإدارة .

ثانيا: حالات انتفاء المسؤولية التأديبية:

الأصل العام أن يواجه الموظف مسؤوليته التأديبية عند تحقق مقتضياتها، ولكن ثمة أحوالا يمنع فيها قيام المسؤولية بالرغم من ارتكابه أفعالا موجبة للمسؤولية، وعليه يمكن أن تنتفي مسؤولية الموظف التأديبية بما يلي:

01 حالات الضرورة: التي تعني حلول خطر لا يمكن دفعه إلا بارتكاب الفعل المحظور.

02-حالة الإكراه والقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ : نجد من العوامل التي تؤثر في اختيار وحرية الشخص، وجوده تحت إكراه أو جاءت قوة القاهرة ، فإذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة تأديبية تحت أي من الظروف فإن حرية الاختيار تكون معدومة والعدالة تقضي انعدام المسؤولية عن المخالفة التأديبية¹.

03-امتناع المسؤولية بسبب تطبيق نص لائح غير مشروع: المبدأ العام هو المسؤولية إلا أنه تقيدا لمبدأ المشروعية أقرت استثناء محدد بضوابط حتى تنتفي المسؤولية:

✓ أن يكون الموظف العام ممن يختصون بإبداء الرأي.

✓ أن يكون الموظف العام حسن النية .

1- عبد الحفيظ علي الشميمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص

المطلب الثاني : مضمون العقوبة التأديبية (القرار التأديبي)

إن مضمون القرار التأديبي الصادرة عن الرئيس الإداري يكون بإحدى العقوبات التي تضمنتها القوانين واللوائح ومحدد على سبل الحصر وعليه من الضروري التطرق إلى تعريف العقوبة التأديبية وأهدافها التي وضعت من أجلها ، بالإضافة إلى أن الموظف قد يرتكب أخطاء أخرى ليس لها علاقة بالوظيفة التي يترتب عليها عقوبات تبعية.

الفرع الأول : تعريف العقوبة التأديبية

تطرق الفقه الإداري الجزائري على رأسها الأستاذ عمار عوابدي فعرّف العقوبة التأديبية على أنها " هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة¹.

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

- 1- وصف العقوبة على أنها جزاء تأديبي حتى يميزها عن العقوبة الجنائية.
- 2- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها.
- 3- الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام .
- 4- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية .
- 5- هدف العقوبة الأساسي المتضمن حسن سير المرفق العام.

الفرع الثاني : أهداف العقوبة التأديبية

منعاً للتهاون في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوطة به، وعدم قياسه بأفعال وتصرفات تمس كرامة الوظيفة والإخلال بها وتعدية حدود الواجبات الوظيفية، ينعقد

1- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986 ، ص 336.

الاختصاص للإدارة بتوقيع عقوبات تأديبية عليّة في حدود يستوجب منطق ومصلحة المرفق اتخاذها.

فالعقوبة التأديبية وجدت من أجل ضمان سير المرفق العام ووسيلة لتمكّنه 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 الوقاية¹.

الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية

لقد تم الاعتماد في تصنيف العقوبات التأديبية على وجود سلم يحتوي على عقوبات مختلفة بتفاوت في درجة خطورتها تبعا للمخالفات التأديبية المقترفة، وتندرج في سلم تصاعدي في بدايته أقل العقوبات كعقوبة الإنذار وفي نهايته أشد جسامة والمتمثلة العقوبات المؤدية لقطع رابط التوظيف، كالعزل، وبالنظر إلى الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة التي نصت المادة 163 التي تصف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى 4 درجات:

✓ **الدرجة الأولى:** التنبيه ، الإنذار الكتابي ، التوبيخ .

✓ **الدرجة الثانية:** التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى (03) أيام، الشطب من قائمة التأهيل .

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

✓ **الدرجة الرابعة :** التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة التسريح².

ومن خلال ما سبق فإن المشرع الجزائري قد بين التقسيم الثلاثي للعقوبات التأديبية على غرار المشرع الفرنسي الذي اعتمد التقسيمات التالية:

01-العقوبات التأديبية: وهي أقل العقوبات جسامة لأنها تشكل تحذيرا وقائيا

تمارسه في مواجهة موظفيها ويدرج كل من التنبيه والإنذار.....

1- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

2- المادة 163 من الأمر رقم: 03/06 السابق الذكر ، ص 15.

02-العقوبات المالية: هي التي تمس الجانب المادي للموظف وبالدرجة الأولى مرتبه الوظيفي و يتخذ عدة صور وهي: الخصم من المرتب ، الحرمان من الترقية .

03-العقوبات المعينة لرابط التوظيف: تعتبر أشد عقوبة تأديبية يترتب عليها إنهاء الرابطة الوظيفية وتتمثل في العزل .

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.

وعلى الرغم من أنه يوجد تقارب بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية على اعتبار كلاهما يستعملان وسيلة واحدة إلى تحقيق هدفها في منع الموظف من العودة مرة أخرى إلى ارتكاب المخالفات، بالإضافة إلى اتفاقهما في جوهر المسؤولية ما بين العقوبتين، وهي الضرر الواقع إذا متوفرة أركان الجريمة التي تستوجب العقوبة .

إلا أن أوجه العقوبتين تظان مختلفتين 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 الوظيفة إيجابا أو سلبا¹.

أما من ناحية العقوبة الجنائية محددة في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة والأمر خلاف لذلك بالنسبة للعقوبة التأديبية لا تعرف هذه الحدود، وأصطلح على هذا النوع من العقوبات "بالتدابير" ، وهي العقوبات التي تتخذ من قبل الإدارة والتي تكون القصد منها فعلا معاقبة أحد موظفيها وتنقسم التدابير إلى صنفين رئيسيين هما :

¹ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 65.

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، إذ يحق للإدارة أن تعاقب أي موظف تغيب عن العمل دون مبرر وذلك عن طريق الخصم¹.

ب- تعيين الموظف العام في منصب عمل معين لضرورة المصلحة: تلجأ الإدارة عادة لنقل الموظف تلقائياً تحت ضرورة المصلحة، وأن استخدام الإدارة لهذه الوسيلة هي نيتها بإلحاق الأذى بالموظف العام، مما قد يؤدي بالموظف عدم التحاقه بالمنصب باعتباره قرار تعسفي يجعله في وضعية إهمال المنصب مما سمح 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، فالوقوف عن العمل هو منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفية جبراً².

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

02- التدابير الاستثنائية: وتتمثل أساساً في ما يلي:

- إرجاء جزء من العطلة السنوية أو العطلة كلها.

- تمديد فترة التربص.

- نقل الموظف لصالح المرفق العام .

- فصل الموظف لعدم الكفاءة المهنية .

1- المادة 02/207 من الأمر رقم: 03/06، السابق الذكر، ص 18.

2- ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق، ص 289.

المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية

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.

لقد اعتنى المشرع الجزائري بتحديد السلطة التأديبية التي تقوم بمهمة إصدار القرار التأديبي لتصبح حكر عليها وكذا لمباشرة تلك المهمة دون غيرها ،ولقد انتهج أيضا 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 أكثر ما يميز نظام التأديب هو طابع السلطة والذي يعتبر قوام وجوهر التأديب.

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 و الاجتماعية والاقتصادية ما بين الدول.

فالسلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذي تثبت مسؤوليتهم عن جرائم التأديب، 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 ومقتضياتها

وتختلف الأنظمة التأديبية باختلاف التشريعات الوظيفية إلا أنها لا تخرج عادة عن نظام من الأنظمة الثلاث¹.

1 علي جمعة محارب ، المرجع السابق ، ص 13.

الفرع الأول:النظام الإداري للتأديب

يعرف النظام الإداري بأنه ذلك النظام الذي يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، فالسلطة الرئاسية في هذا النظام وحدها لها الحق في تقرير مدى جسامة خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية¹.

لقد أخذ على هذا النظام أنه يمكن للرئيس الإداري التعسف والاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها، وكذا تخاذه بعض الرؤساء على اتخاذ الإجراءات التأديبية يؤدي إلى ضعف السلطة الرئاسية².

الفرع الثاني:النظام القضائي

ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة و الأساسية في حماية حقوق ومصالح الموظفين، أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالاستقلالية والبعد عن تأثير السلطة الإدارية الرئاسية، لما يوفره أيضا من حماية وضمانه من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، إذا أنها في ظله تتفرع لمهمة التسيير هذا الدور الذي كثيرا ما ابتعدت عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب³؛ وقد وجهت انتقادات لاذعة لهذا الاتجاه معتمدين على أن القاضي يكون دائما بعيدا عن الإدارة مما يجعل تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ، وأنه لا يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة، وكذا طول إجراءات المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع العقاب و التقليل من فاعليته⁴.

1-عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 354-355.

2- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 112.

3-كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

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

الفرع الثالث:الاتجاه شبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء الى السلطات الرئاسية ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى، وكقاعدة عامة لا تقيد هذه الهيئات السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها استشاري¹.

ويقوم هذا النظام في ممارسة السلطة التأديبية على مبدأ حماية حقوق و حريات الموظفين العامين فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم،مثل احترام مبدأ حق الدفاع، المقرر للموظف العام المتهم وهو حق دستوري وكذلك حق الاطلاع على الملف.

بالإضافة الى أن السلطة الادارية 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 الى انكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب واستبعاد العقوبات الشديدة خوفا من تعسفها.

المطلب الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الاداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، لذلك ينبغي صدور القرار الاداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره وفي حدود الاختصاص بالتأديب.

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

1-سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق،ص 436.

وهذا ما يعتبر أول خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب رسم العلاقة بين الرئيس الاداري والمجالس التأديبية بمناسبة ممارسته حق التأديب، فيكون بذلك قد أناط المشرع اختصاص اصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما الرئيس الاداري ومجالس التأديب حسب الأحوال المحددة قانونا.

اضافة الى ادخال آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء باعتبارها ميزة النظام شبه القضائي، فيكون بذلك المشرع قد أناط الاختصاص في اصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين للرئيس الاداري كاختصاص أصيل والمجالس التأديبية كاختصاص استثنائي.

الفرع الأول: الاختصاص الأصيل للرئيس الاداري

يعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الاداري¹، فهو بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسهم داخل الادارة اذا 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.

لقد أخص المشرع السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتحريك دواليب وذلك باتخاذ الاجراءات التأديبية اذ نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06 على أنه: "تتخذ الاجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين.

مما يدل أن سلطة التأديب في نظام الوظيفة العامة الجزائري هو من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، وحسب المادة 165 من الأمر رقم 03/06 على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات تعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية..."³

1- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008، ص 53.

2- عمار عوادي، المرجع السابق، ص 364-365.

3- المادة 165 من الأمر رقم: 03/06، المرجع السابق، ص 15.

كما نصت المادة 1/165 من الأمر 03/06 بأن اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بقرار مبرر بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني¹.

الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي لمجالس التأديبية(اللجنة الادارية متساوية الأعضاء)

لقد أنشأ المشرع الجزائري الى جانب السلطة الرئاسية التأديبية هيئات علة مستوى كل سلك اداري تشاركها في اتخاذ القرارات التأديبية اذا 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 133/66 اسم"اللجنة المتساوية الأعضاء"².

أما المرسوم رقم 59/85 فقد سماها "لجنة الموظفين"³ في حين أطلقت على الأمر رقم 03/06 تسمية "اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء"⁴.

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

وتدخل في هذا الاطار الحق النقابي الذي ظل يدافع ضد تعسف الادارة ومحاولة ادماج الموظف في تسيير شؤون الموظفين في تسيير شؤون الموظفين⁵.

ولقد نصت المادة 62 من الأمر رقم:03/06 على أنه " تنشأ في اطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية "لجان ادارية متساوية الأعضاء،لجان الطعن،لجان تقنية".

1-المادة 1/165 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص15.

2- المادة 56 من الأمر رقم: 133/66، المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 ، 1966، ص 552.

3-المادة 123 من المرسوم رقم 59/85، السالف الذكر، ص353.

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

5- المادة 19 من المرسوم رقم 10/84، المؤرخ في 14 يناير 1984 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر العدد 03 ، ص 91.

أما فيما يخص اجتماعات اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، تجتمع بصورة سرية وتتم باستدعاء من رؤسائها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الدائمين على الأقل، مرتين في السنة على الأقل مهما يكن الأمر.

كما نصت المادة 64 من الأمر رقم: 03/06 على أنه: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي".

ولقد حدد المشرع الجزائري صراحة 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 المعني".

وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ رأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي".

بعد تعرضنا لمختلف الجوانب المتعلقة بالنظام التأديبي، يظهر تكريس المشرع وإقراره لفاعلية الإدارة عن طريق سلطة إصدارها للقرار التأديبي حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني وأوصافه التي استوجبت إصدار القرار ومن جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة التأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى الواجب عند أداء 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 الى الأمام بإتباع عدة محاولات لتخفيف من ظاهرة عدم تحديد الأفعال المشكلة للخطأ المهني من خلال ما يلي:

1 - تصنيف الأخطاء المهنية حسب جسامتها على غرار ما هو متبع بشأن العقوبات التأديبية.

2 - الأخذ بنظام التقنين الجزئي والذي يتم بتحديد بعض الأفعال التي تشكل أخطاء مهنية في العديد من القوانين و التشريعات المختلفة بالإضافة الى اسناد مهمة ذلك للمؤسسات الادارية بموجب قوانينها الأساسية بوضع لوائح للأخطاء وما يقابلها من جزاءات.

أما فيما يخص الاختصاص التأديبي بإصدار القرار فقد وجد تنوع في الأنظمة التأديبية ما بين النموذج الرئاسي للتأديب الذي يعطي الحق للسلطة الرئاسية وحدها اختصاص ذلك، أو النظام القضائي، الذي أسند مهمة ذلك لهيئة قضائية ونظام الشبه قضائي والذي يعتمد على الرئيس الاداري ولكنها تلتزم قبل توقيعه بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى.

في حين تبني المشرع ضمن جل القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة النظام الشبه قضائي حيث منح الاختصاص الأصيل للرئيس الاداري وإضافة آلية استشارة اللجان

المتساوية الأعضاء في حالات استثنائية جاء هذا التوجه تحقيق لخلق نوع من الموازنة الحقيقية بين استمرارية العمل الاداري وضرورة توفير ضمانات تأديبية للموظف.

الفصل الثاني

ضوابط النظام التأديبي

❖ المبحث الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

وشخصيته.

❖ المبحث الثاني: مبدأ المساواة وتسبيب القرار

التأديبي.

❖ المبحث الثالث: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي.

يعتبر الجزاء وسيلة لردع الافراد المخالفين للقانون لأجل الحفاظ على الامن والاستقرار في المجتمع وباعتبار الجزاء الاداري او العقوبه التأديبيه بصفة اخص من صور الجزاء الذي تمتلك الادارة فيه السلطة التقديرية في توقيعه على الموظفين المخطئين، لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد فإن المشرع قد احاطه بمجلة من المبادئ العامة تحد من استعمال سلطاتها المطلقة بشكل يلحق الضرر بموظفيها.

ولبيان هذه المبادئ فقد تم تقسيم الفصل الاول الى ثلاث مباحث وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي و شخصيته.

المبحث الثاني: مبدأ المساواة وتسبب القرار التأديبي.

المبحث الثالث: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي.

المبحث الأول: مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي وشخصيته

يقصد بهذا المبدأ انه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعياً، بمعنى ان يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي اوردها المشرع على سبيل الحصر(شرعية الجزاء التأديبي) هذا من جهة،ومن جهة اخرى يجب ان لا يمس الجزاء إلا الشخص الذي ارتكب المخالفة التأديبية او ساهم في ارتكابها(شخصية الجزاء التأديبي).

المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

تخضع العقوبات التأديبية للمبدأ العام القائل(لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية، وهذا المبدأ يقضي بعدم توقيع عقوبات تأديبية على الموظف لم ترد ضمن قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها صراحة وعلى سبيل الحصر¹،. ونظرا لأهمية هذا المبدأ في المجال التأديبي لما يترتب عنه من نتائج كفيلة بتحقيق الأمن الوظيفي للموظفين العموميين سنتناول دراسته من خلال التطرق الى تحديد مضمونه في الفرع الأول وتحليل مقتضايته في الفرع الثاني.

الفرع الأول : مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يقتضي هذا المبدأ ضرورة تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية تلتزم السلطة التأديبية باحترامها عند اختيارها للعقوبة الملائمة وذلك بالنظر الى درجة خطورة الخطأ²

ويهدف هذا المبدأ الى تأكيد التزام السلطات التأديبية فيما تصدره من قرارات بالقانون ، بما يمثله ذلك من سياق لحماية حقوق وحرريات الافراد

فلا يمكن اذن توقيع جزاءات ادارية إلا اذا كانت محددة قانوناً، ذلك لأن مبدأ الشرعية يفرض على الإدارة قبل توقيعها لهذه الجزاءات ضرورة احترام القوانين والمبادئ العامة التي جاءت منظمة لها.

1- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2007، ص183.

2- كمال رحماوي، المرجع السابق ، ص95.

والمشرع الجزائري في مجال الوظيفة العامة كغيره من التشريعات الوظيفية الأخرى لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر حيث اكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مادها ان كل خروج عن الواجبات الوظيفية العامة يعد جريمة تستوجب توقيع الجزاء المحدد، خاصة وأن واجبات الموظف تلتقي وتتشابك مع القواعد و المبادئ التي تحكم تسيير المرافق العامة، فأي فعل ينطوي على الاخلال بأي من هذه المبادئ يعد مخالفة تأديبية.

وإذا كان مبدأ شرعية العقوبة في المجال الجنائي يتطلب حصر العقوبات لكل جريمة على حدى ، وذلك استنادا الى أن المشرع قد حدد هذه العقوبات وهذه الأفعال على سبيل الحصر وفي ذات المصدر فان ذلك لا ينطبق في المجال التأديبي.

ولذلك فان مبدأ "لا جريمة والعقوبة إلا بنص" المعمول به في المجال الجنائي لا يصلح تطبيقه إلا في شقه الاول فقط، ويرجع ذلك الى طبيعة المخالفة وصعوبة تحديدها تشريعياً¹.

ويدعونا مبدأ شرعية الجزاء التأديبي إلى التساؤل عن السلطة المختصة بتحديد العقوبة التأديبية والتصنيفات التي اوردها المشرع الجزائري للعقوبات التأديبية، وكذا مدى أهمية مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية.

أولاً- السلطات المختصة بتحديد العقوبات التأديبية: يرجع الاصل في تحديد العقوبات التأديبية إلى المشرع، واستثناء تستحوذ السلطة التنفيذية على الاختصاص وذلك وفقاً لما يلي:

1 -الاختصاص الأصيل في تحديد العقوبات التأديبية: نظراً لما يتسم به القانون من قوة الزامية لجميع الافراد المخاطبين به، وفضلاً عن كون العقوبات التأديبية تحمل في طياتها جزاءات ردعية للموظفين، والتي من دونها لا تستطيع السلطة الرئاسية

1 سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص366.

المحافظة على سير المرافق بانتظام واطراد ،فالأصل أن القانون هو الذي يحدد هاته العقوبات¹.

2-الاختصاص الاستثنائي للإدارة في تحديد العقوبات التأديبية: لا يستلزم ان تكون العقوبة التأديبية مقررة بقانون، بل يكفي ان تكون صادرة بناء على قانون ومن ثمة فانه يكفي لشرعية العقوبة التأديبية أن تكون مستندة الى قانون، ولو كانت مقررة بلائحة مادامت هذه اللائحة صادرة بناءا على قانون يخول مصدرها تلك السلطة، وبالتالي لا يجوز للإدارة تقرير عقوبة تأديبية بواسطة لائحة لا تستند الى قانون يجيز إنشاء هذه العقوبة.

ولقد خول المشرع للإدارة اصدار هذه العقوبات لاعتبارات عملية مفادها ان الوقائع الادارية تتغير و تتطور بسرعة ،مما جعل المشرع عاجز عن مواكبة تنظيمها هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن الادارة أكثر علما ودارية بالنشاطات والواجبات الإدارية مما يجعلها أكثر قدرة في تقرير الانحراف في ممارستها وتقدير الجزاء الفعال له والذي يردع المخالف ويزجر غيره².

ثانيا- تحديد العقوبات التأديبية في التشريع الجزائري: بصدر قانون الوظيفة الجديد (الأمر 03/06) جاء المشرع الجزائري باتجاه جديد في تصنيف العقوبات التأديبية حيث صنفها الى اربع درجات حسب جسامة الخطأ المرتكب وسنتناول هذه التقسيمات وفقا لما يلي:

من خلال المادة 164 من الامر 03/06 قسمت العقوبات التأديبية الى اربع درجات:

عقوبات الدرجة الاولى:

✓ التنبيه

✓ الانذار الكتابي

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الادارية، دار الكتاب، القاهرة، 2008، ص58.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق، ص 60

✓ التوبيخ

عقوبات درجة ثانية:

✓ التوقيف عن العمل من يوم الى ثلاثة ايام

✓ الشطب من قائمة التأهيل

عقوبات درجة الثالثة:

✓ التوقيف عن العمل من أربعة الى ثمانية أيام

✓ التنزيل من درجة الى درجتين

✓ النقل الاجباري

عقوبات الدرجة الرابعة:

✓ التنزيل الى الرتبة الاسفل مباشرة

✓ التسريح.

ثالثا- اهمية مبدأ شرعية الجزاء التأديبي: يحتل هذا المبدأ أهمية بالغة في مجال التأديب الاداري في كل التشريعات الوظيفية ،اد يهدف الى احاطة الموظفين مسبقا بالأفعال التي تعد اخطاء تأديبية و التي يترتب عنها انزال العقوبة التي حددها القانون.

وبالتالي يكون الموظف على بينة من المركز الذي سيؤول اليه في حالة ما اذا ارتكب اي فعل من هذه الافعال او امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الملقاة على عاتقه هذا من جهة، ومن جهة اخرى يساعد على حماية الموظف من امكانية تعسف الادارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه او انزال عقوبة أشد من العقوبة المقررة قانونا.

وانطلاقا من هذا المبدأ فانه لا يجوز للسلطة المختصة رغم ما منحت من سلطة تقديرية ،توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع بنص صريح، بغض النظر عن كونها سلطة ادارية أو قضائية، وقد نص مجلس الدولة الفرنسي على أنه "لا تملك السلطة التأديبية قانونا ايقاع عقوبة غير احدى تلك العقوبات المحددة بالقانون، اذ حدد

العقوبات التي يجوز ايقاعها في حالة الخطأ التأديبي أو مخالفة الاحكام التشريعية أو التنظيمية¹.

ومن هنا تتجلى أهمية هذا المبدأ، اذ انه يحقق الغاية السامية التي اوجد لأجلها التأديب الاداري والمتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة وذلك عن طريق الردع العام الذي يؤدي الى تقليل و تخفيض عدد المخالفات المسلكية التي يمكن ان يرتكبها زملاء الموظف العام، أو عن طريق الردع الخاص الذي يؤدي الى منع الموظف من تكرار ارتكاب ذات المخالفة السلوكية.

ونظرا للأهمية اصبح هذا المبدأ ذو قيمة دستورية، اذ ينص عليه الفصل الثامن من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن، وكذلك الفصول من 5 الى 7 من المعاهدة الدولية لحقوق الإنسان الى غير ذلك من الاتفاقيات الدولية².

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ الشرعية

إن مبدأ "لا عقوبة إلا بنص" يفقد قيمته اذا تركنا الادارة حرة في اختيار العقوبة المناسبة للذنب الاداري دون تقيدها بجملة من القيود تتمثل في ضرورة الالتزام بالحدود المقررة قانونا للعقوبة، وكذا تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً، بالإضافة الى عدم جواز تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد وهذا ما سنتناوله تباعاً:

أولاً- تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً: من منطلق أن العقوبات بصفة عامة ترد قيدها على حقوق و حريات الافراد فالشيء المسلم به هو وجوب التفسير الضيق للنصوص العقابية، حيث لا توسع فيها ولا قياس، والتفسير بصفة عامة هو استجلاء مدلول النص و محتواه من اجل امكان تطبيقه بصورة صحيحة وذلك عن طريق تحديد المعنى الذي يقصده الشارع من الفاظ النص لجعله صالحاً للتطبيق على وقائع الحياة.

1- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 528.

2 - مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، دورية تصدر عن جامعة محمد خضر بسكرة، كلية العلوم السياسية، 2006، ص 95.

وبالتالي فالسلطة التأديبية اذا لصادفتها نصوص غامضة ومبهمه تحتاج الى تأويل فلا يجوز التوسع في تفسيرها الى حد خلق عقوبات جديدة غير منصوص عليها. هذا كما يحظر على المفسر اللجوء الى القياس، بحيث يقيس فعلا غير منصوص عليه على فعل جاء بصدده نص و ذلك مهما تشابهت خصائص كلا الفعلين.

ثانيا:الالتزام بالحدود المقررة قانونا للجزاء التأديبي وفقا لمبدأ شرعية العقوبة الإدارية فإنه لا يكفي أن تقوم الادارة بتوقيع عقوبة من بين العقوبات التي ورد بشأنها نص قانوني فحسب بل "يجب عليها ايضا أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردها المشرع أي تحترم مقدارها دون زيادة أو نقصان، وبالتالي فكل جزاء تأديبي يخالف نوع العقوبة أو مقدارها أو مدتها المحددة يكون محلا للإلغاء.

فقانون الوظيفة الجديد يقرر في المادة 174 أن الجزاء من الراتب الذي يتقاضاه الموظف الموقوف عن العمل، يجب أن لا يتجاوز النصف فالسلطة الادارية في هذه الحالة لا يجوز لها أن تتجاوز هذا المقدار لا بالزيادة ولا بالنقصان¹.

ثالثا:عدم جزاء تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد يعني ذلك ضمان وحدة الجزاء الاداري حيث لا يجوز أن يوقع على الموظف عقوبتين اداريتين أصليتين عن فعل واحد ارتكبه، كأن يعاقب الموظف بالإنذار ويعاقب في ذات الوقت بالحرمان من الترقية.

ولقد نص المشرع الجزائري على مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية في نص المادة 160 من الأمر 03/06 أخذ المشرع بهذا المبدأ " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...".

حيث يفهم من هذا النص أن الموظف المذنب يعاقب بعقوبة تأديبية واحدة فقط من بين العقوبات المنصوص عليها في هذا الامر. كما نصت أيضا المادة 183 من نفس القانون².

1- انظر المادة 174 من الامر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة.

2- المادة 183 من الأمر رقم: 03/06، السابق الذكر.

على أنه "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 الى 181 من هذا الامر الى تطبيق احدى العقوبات التأديبية"

ولأجل تكريس منطق الفاعلية أضيف على هذا المبدأ نوع من المرونة حيث يخرج عن نطاق حظر تعدد الجزاءات التأديبية الحالات التالية:

الحالة الأولى: عدم تعارض العقوبات التبعية مع مبدأ وحدة العقوبة التأديبية:

لا يعد من قبيل تعدد العقوبات التأديبية معاقبة الموظف المخطئ عن الفعل الواحد بعقوبة أصلية وعقوبة تبعية، فمعاقبة العامل بالخصم من المرتب فضلا عن انداره بالفصل اذا ما عاود ارتكاب المخالفة ليعد تعددا للجزاءات التأديبية¹.

وحسب اعتقادنا فان عدم اعتبار توقيع العقوبة التبعية الى جانب العقوبة الاصلية تعددا في العقوبات يعود الى كون العقوبة التبعية تابعة للعقوبة الاصلية ومكملة لها.

الحالة الثانية: المخالفات التأديبية المستمرة ان استمرار الموظف في ارتكاب نفس المخالفة التي عوقب من أجلها لا يمنع السلطة التأديبية من توقيع عقوبة أخرى أشد من الأولى دون أن يكون للموظف حق التمسك بمبدأ تعدد الجزاءات التأديبية .

الحالة الثالثة: اختلاف النظام الذي تنتمي اليه العقوبة أن المقصود بالازدواج العقابي غير الجائز هو العقاب التأديبي، أي توقيع أكثر من عقوبة تأديبية واحدة ومن ثمة فان توقيع جزاء تأديبي الى جانب جزاء جنائي أو مدني لا يعد من قبيل تعدد الجزاءات التأديبية، لاستقلال المسؤولية التأديبية عن نظيرتها المدنية والجنائية ولكون العناصر لهم مختلفة².

وترتبيا على ذلك اذا ارتكب الموظف جريمة اختلاس أو تزوير أو خيانة الامانة فيجوز في هذه الحالة معاقبته جنائيا اذا اثبتت ادانته امام المحاكم الجنائية، ثم يعاقب تأديبيا من قبل الجهة الادارية التي يتبعها كما أنه قد يطالبه المجني عليه بالتعويض عن

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الاداري و المحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 56

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاجراءات التأديبية مبدأ التشريعية في تأديب الموظف العام، القاهرة، دار الكتاب

الحديث، سنة 2008، ص 46.

ما اصابه من ضرر من جراء ارتكاب جريمته، وهكذا يترتب على ارتكاب فعل واحد ثلاثة أنواع من المسؤولية جنائية، تأديبية، مدنية¹.

رابعاً: عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع هذا النوع من العقوبات يعبر عن نية الإدارة في تحقيق غرضها بمعاقبة الموظف ولكن دون أن ترهق كاهلها بإتباع الاجراءات التأديبية الطويلة والمعقدة، وكذا الضمانات المقررة في توقيع العقوبات التأديبية.

ويعد النقل التلقائي مجال خصب لتوقيع الجزاءات المقنعة، حيث تتحرف الإدارة في استخدام صلاحياتها في نقل الموظفين و التي كان يتعين عليها أن تستهدف من ورائها تحقيق مصلحة الوظيفة، وذلك من خلال اصدار قرار بنقل الموظف و الذي لا تبتغي الإدارة من وراءه إلا معاقبة الموظف ولكن بطريق غير تأديبي.

خامساً- مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية: يعد مبدأ عدم الرجعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام ، ويجد هذا المبدأ العام أساسه وسنده القانوني في الاعلانات والمواثيق الدولية والعديد من النصوص التشريعية ، فقد نصت عليه المادة 8 من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الصادرة سنة 1789².

وسنتناول مضمون هذا المبدأ والاستثناءات الواردة عليه من خلال ما يلي:

مضمون مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية: في مجال التأديب تسري آثار القرارات التأديبية على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة و المراكز القانونية التي تمت قبل صدور قرار التأديب.

وبالتالي فأثر الجزاء التأديبي يترتب من تاريخ صدور القرار التأديبي بحيث لا ينسحب الى تاريخ سابق عليه، كتاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية مثلاً، وبمفهوم المخالفة فتوقيع جزاءات تأديبية على الموظف المخطئ ابتداء من تاريخ اتيانه للخطأ التأديبي يعد اهداراً لهذا المبدأ و اعتداءً على حقوق الموظف وبالتالي يكون قرار التأديب مشوباً بعدم المشروعية.

1- نواف كنعان، القانون الاداري، المرجع السابق، ص 188.

2- علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 532.

الاستثناءات الواردة على المبدأ: نظرا لأنه لكل قاعدة استثناء يرد على قاعدة عدم رجعية الجزاءات التأديبية الاستثناءات التالية:

1-1 الاستثناء الاول: حالة القرار الاصلح للموظف: لقد تم اعمال استثناء القانون الاصلح للمتهم في العقوبات الجنائية ، وذلك في حالة ما اذا ورد القانون الجديد مخففا للعقوبة أو مبيحا لفعل كان في ظل القانون السابق مجرما ونظرا لما يحققه هذا الاستثناء من صون للحريات الفردية وحمايتها، فقد تم تمديد اعمال هذا المبدأ في نطاق الجزاءات الادارية باعتباره ينصرف الى كل نص ذو طبيعة عقابية.

رغم أن الجزاءات الادارية لا تؤدي الى سلب حرية الموظف وإنما ترتب اثار بالغة في تقييدها أو الحرمان ولو الى حين من ممارسة مهنة بذاتها أو نشاط ما¹.

1-2 الاستثناء الثاني: حالة توقيف الموظف عن العمل خلال المساءلة التأديبية : قد تتطلب في بعض الاحيان موجبات التحقيق أو ارتكاب الموظف لخطأ جسيم توقيفه عن العمل لفترة محددة، فصدور قرار الفصل من الخدمة في هذه الحالة لا يوقع من تاريخ صدوره بل تمتد آثاره الى تاريخ صدور قرار الوقف.

ونحن نضم رأينا الى من اعتبر أن هذا الاستثناء يعد خرقا صريحا لمبدأ عدم الرجعية لأنه مجحف بحق الموظف الموقوف، ذلك أن قرار الوقف عن العمل خارج عن ادارة الموظف بحرمانه من بقايا، رواتبه وعدم تعويضه عن فترة توقيفه عن العمل والتي كانت الادارة أصلا هي سبب هذا الوقف.

ان مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية وحده غير كاف لتوقيع عقوبات عادلة على المذنب، يجب أن توقع العقوبة على الموظف الذي ارتكب الخطأ وهو ما يسمى بمبدأ شخصية العقوبة والذي سنتطرق اليه من خلال المطلب التالي:

1- محمد باهي ، الرقابة القضائية على الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة

2000 ، ص ص80-81.

المطلب الثاني: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية :

نظرا لكون العقوبة التأديبية عقوبة ردعية فإنها تخضع كغيرها من العقوبات الردعية الأخرى الى مبدأ شخصية العقوبة ، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي استقرت عليها جميع السياسات العقابية.

ولدراسة هذا المبدأ سنتطرق في الفرع الاول الى تحديد مضمونه في حين نتناول في الفرع الثاني النتائج المترتبة.

الفرع الاول:مضمون مبدأ شخصية العقوبة

يعني هذا المبدأ " أن لا يسأل عن العمل إلا فاعله، وأن الفرد لا يسأل جنائيا عن عمل غيره"

كما يقصد بشخصية العقوبة التأديبية أنها لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية و ثبتت مسؤوليته التأديبية¹.

ونجد هذا المبدأ العام الذي أقرته الشرائع السماوية و النصوص الوظيفية المقارنة أساسه في التشريع الجزائري في دستور 1996 حيث نص على أنه: " تخضع العقوبات الجزائية الى مبدئي الشرعية والشخصية"²، حيث يسري هذا النص كأصل عام على شخصية العقوبات الجزائية، غير أن نطاق سريانه يمتد أيضا ليشمل العقوبة الادارية لاتحاد غايتها العقابية من ردع عام وزجر خاص.

ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي يطرح تساؤل في غاية الأهمية يتمثل في ما يؤول اليه هذا المبدأ في حالة شيوع الذنب بين عدة موظفين؟

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص30.

2- المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 ، المؤرخ في 1996/12/40، ج ر ، العدد 76، سنة 1996.

وللإجابة على ذلك نقول أن المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية يتعين لإدانة الموظف في حالة شيوع التهمة أن يثبت أنه وقع منه فعل ايجابي أو سلبي يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الادارية

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن مبدأ شخصية الجزاء الاداري و الاستثناء الوارد عليه

يترتب على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي مجموعة من النتائج كما يرد عليه استثناء نوردهما فيما يلي:

أولاً- النتائج المترتبة عن مبدأ شخصية الجزاء الإداري: يترتب على هذا المبدأ انه في حالة وفاة الموظف قبل صدور قرار العقوبة تنقضي الدعوى التأديبية أما في حالة وفاته بعد صدور قرار العقوبة وقبل تنفيذها فان ذلك يؤدي الى زوال آثار القرار التأديبي اذ لا يمكن ترتيب هذه الاثار ازاء ورثة الموظف المتوفى.

لا ترفع الدعوى التأديبية إلا على شخص محدد دون غيره، عدم تمكن الموظف المخطيء من الافلات من العقاب ذلك أن العقوبة توقع على كل موظف محل بالالتزامات الوظيفية بغض النظر عن كونه قد أخل بهذه الالتزامات بمفرده أو قد ساعده أو شاركه موظفون آخرون حيث يعاقب كل موظف على حدة.

ثانياً- الاستثناء الوارد على مبدأ شخصية الجزاء الإداري حسب رأي البعض من الفقهاء يرد على هذا المبدأ استثناءاً وحيداً يتمثل في اعفاء الموظف من المسؤولية اذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمراً مكتوباً صدر اليه من رئيسه لأجل القيام بالعمل موضوع المساءلة¹.

وبالرجوع الى التشريع الجزائري نجده قد نحي نفس المنحى بخصوص هذا الاستثناء حيث تنص المادة 180 من الأمر 03/06 على ما يلي:"تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الاعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:-
رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في اطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 36.

مبرر" بمفهوم المخالفة فان عدم طاعة الرئيس الاداري في حالة وجود مبرر ينفي المسؤولية على المرؤوس وهو ما يؤكد هذا الاستثناء.

الفرع الثالث: مبدأ شخصية الجزاء الإداري عن فعل الغير

من المتفق عليه أن القضاء الاداري قد استعار العديد من الاحكام من القانون المدني ومن بينها الجزاء الاداري عن فعل الغير، أي أن يوقع على الشخص عقوبة بشأن مخالفة ارتكبها غيره وذلك تأسيسا على فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

حيث يشترط لقيام المسؤولية التأديبية في هذه الحالة على الغير قيام التابع المخطيء بعمل لحساب المتبوع مع خضوع التابع لرقابة وإشراف المتبوع في أداء هذا العمل حيث يمارس عليه هذا الاخير سلطة فعلية في الرقابة و التوجيه وذلك من خلال ما يصدر اليه من أوامر وأعمال رقابته على تنفيذها¹.

والمشرع الجزائري أخذ بهذا النوع من المسؤولية إذ نص عليها في المادة 47 من الأمر 03/06 التي جاء فيها: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

1 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ،

الاسكندرية، 2000، ص 88-89.

المبحث الثاني: مبدأ المساواة و تناسب الجزاء التأديبي

إن شرعية الجزاء التأديبي و شخصيته غير كافيين لمشروعية العقوبة التأديبية الصادرة، بل يجب على السلطة التأديبية المختصة مراعاة المساواة النسبية في إصدارها لهذه العقوبات (المطلب الأول) وأن يكون هناك تناسب بين الذنب الإداري المقترف والجزاء الإداري(المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

تعتبر فكرة المساواة من أهم مقومات الجزاء لأنها أساس الحقوق والحريات الفردية وهي تقوم على أساس النظرة الواحدة للأفراد في الحقوق والواجبات.

ولقد نصت المادة 29 من دستور 1996 بقولها "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي" هذا بالإضافة الى النصوص الخاصة الأخرى.

الفرع الأول مضمون مبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية

في تحديد معنى مبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية ندرج التعريفين التاليين:

"يقصد بمبدأ المساواة في العقوبة أن يخضع الموظفون جميعهم الى ذات الجزاءات الواردة في قائمة الجزاءات بغض النظر عن فئاتهم أو درجاتهم في قانون الوظيفة العامة طالما أنهم يخضعون لنظام قانوني واحد، وذلك مراعاة لوحدة المركز القانوني للموظفين"¹.

"مقتضى المساواة أمام العقوبة التأديبية أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها و أثارها موحدة"².

1- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، 2007، ص66.

2- كمال رحماوي، المرجع السابق ، ص 107.

يؤخذ على التعريفين أنهما اقتصرنا على ضرورة اعمال هذا المبدأ في نوع العقوبة الموقعة دون الاشارة الى ضرورة الأخذ بهذا المبدأ في مجال الاجراءات التأديبية ، أي ضرورة تماثل الاجراءات المتبعة من قبل الادارة وهي في سبيل توقيع العقوبة بين جميع الموظفين دون تمييز.

ومنه فالمساواة أمام العقوبة التأديبية يقصد بها عدم التمييز بين الموظفين جميعهم سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبة أو الاجراءات المتبعة بصددھا، وذلك طالما تماثلت ظروف و ملابسات ارتكابهم للخطأ المهني.

الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية في التشريع الجزائري

لقد نص المشرع على هذا المبدأ في عدة نصوص وظيفية ،اذ نصت المادة 200 من القانون الاساسي للعامل على أنه "يتعرض العامل للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعات الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله، إذا يراع هذا القانون والقوانين الأساسية الخاصة المطبقة في المؤسسات المستخدمة أو أنظمتها الداخلية"¹.

وتضيف المادة 74 من المرسوم 82-302 أنه " يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل احدى العقوبات التأديبية الاتي ذكرھا، كيفما كانت رتبته ودون المساس بالعقوبات الجنائية.....".

وبالتالي فاستعمال المشرع لعبارة "مهما كان المنصب الذي يشغله" وكذا عبارة "كيفما كانت رتبته" تدل على رغبة المشرع في فرض نوع من المساواة في توقيع العقوبة بين الموظفين، وذلك لأجل زرع الثقة في نفوسهم وبالتالي رضا هؤلاء بالإجراءات والعقوبات التي ستوقعها عليهم السلطات التأديبية المختصة.

1- القانون رقم 12/78 الصادر في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، ج.ر، العدد 32، 1978.

نخلص في الاخير الى أن مبدأ المساواة في توقيع العقوبات التأديبية يعد ضماناً أساسية في مجال التأديب لأن هذا المبدأ كما ورد في المادة 14¹ من العهد الدولي لحقوق الانسان يهدف الى تحقيق أسس التطبيق السليم للعدالة، كون المحاكمة العادلة هي تلك المبينة على النزاهة والحيادة والاستقلال بدون مفاضلة بين الأفراد.

المطلب الثاني: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة

ان عدم تقنين المخالفات التأديبية ومنح جهة الادارة السلطة التقديرية الواسعة في توقيع الجزاء التأديبي وجدت منه هذه الأخيرة مجالاً خصباً للغلو في الجزاءات التأديبية وبالتالي عدم التناسب البين بين درجة خطورة المخالفة التأديبية ونوع الجزاء المقدر مما دفع القضاء الاداري الى بسط رقابته على هذا المبدأ وذلك بعد تطور كبير شهده هذا الأخير لذلك سنتطرق الى تحديد مضمون هذا المبدأ ثم دراسة هذا التطور.

الفرع الأول:مضمون المبدأ

التأديب الاداري يهدف الى انتظام المرافق العامة وبالتالي يجب أن يكون هناك تناسب بين الجزاء والذنب الاداري ،لأن الافراط في اللين يتولد عنه الاستهتار والتفريط في تأدية المرافق العامة مما يؤثر على حسن سيرها بانتظام واطراد².

فالتناسب هو علاقة تطابق بين الوسائل المستخدمة من الادارة والهدف الذي تقصده، فالإدارة وهي بصدد تطبيق رقابة التناسب تقوم بعمليتين منفصلتين ومتتابعتين حيث تقوم أولاً بتشخيص الخطأ وكشفه في سلوك الموظف ثم تقوم باختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقررة، غير أن هذه الرقابة أوجدت بعد تطور كبير شهده القضاء الإداري في مختلف الدول³.

1 - تنص المادة 14 على أن "الناس جميعاً سواء أمام القضاء ، ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه اليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية...".

2- ممدوح الطنطاوي ،الدعوى التأديبية ،الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية،سنة 2003، ص562.

3- أمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة ،الرقابة على تناسب القرار الاداري ومحله في دعوى الالغاء، (مجلة المنتدى القانوني)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس،مارس 2008، ص137 .

الفرع الثاني: موقف القضاء من رقابة التناسب

لم يبلغ التناسب في القضاء الإداري الجزائري نفس درجة التطور الذي بلغه القضاء الإداري الفرنسي، وذلك بسبب اكتفائه بالرقابة التقليدية على أعمال الإدارة، أي رقابة المشروعية فقط دون أن تمتد إلى رقابة الملائمة، رغم أن رقابة الملائمة قد مارسها القضاء الإداري منذ صدور مرسوم 302/82 والذي تنص المادة 63 منه على أن "يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة أو المغلظة التي ارتكبت فيها، ولمدى مسؤولية العامل المدان، ولعواقب خطئه على الانتاج وللضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو عمالها"

فهذا النص يقيد الإدارة في اختيارها للعقوبة المناسبة بضرورة الالتزام بهذه العوامل التي ترمي إلى وجوب مراعاة مبدأ التناسب في العقوبة، ولقد مارس القضاء هذه الرقابة من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى لسنة 1985 "من المقرر قانوناً أن الأخطاء المهنية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة 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... ولما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة من الموظف كافية لتبرير عزله، فإن الإدارة كانت محقة في قرارها بتسليطها هذا الجزاء عليه¹، فبمفهوم المخالفة لو كانت الأخطاء المهنية المرتكبة غير كافية لتبرير العزل لرفضت الغرفة الإدارية قرار العزل وأبطلته لعدم تناسب درجة العقوبة مع الخطأ الوظيفي.

وبالرجوع أيضاً إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 27 جويلية 1998 نجده قد كرس رقابة التناسب حيث جاء في الحثية الأخيرة منه "حيث انه وحتى ولو كانت هذه الافعال ذات طابع يبرر عقوبة تأديبية فان المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب بالرغم من هذا خطأ صارخا في التقدير بتسليط العقوبة الأشد"²،

1- قرار الغرفة الإدارية الصادر عن المحكمة العليا في 1985/12/07، قضية (ب.ر) ضد (مديرية التربية لولاية..)، (المجلة القضائية) سنة 1990، العدد الاول، ص ص 215-218.

2- قرار الغرفة الإدارية الأولى لمجلس الدولة، الصادرة بتاريخ 1998/07/27، قرار المجلس الأعلى للقضاء، مشار إليه في مجلة مجلس الدولة، سنة 2005، العدد 06، ص 34.

وبهذا يكون هذا القرار قد أضاف الى الواجهة الأربعة المعتادة في قبول دعوى تجاوز السلطة (عدم الاختصاص، العيوب الشكلية، انحراف في السلطة، ومخالفة القانون) وجهاً آخر هو الغلط في المنازعة الادارية¹.

يمكن من خلالها للقاضي الاداري ممارسة نوع من الرقابة على القرارات الادارية التي تصدرها الادارة بما منحت من سلطة تقديرية، حتى لو كانت رقابة ضيقة وخطيرة ذلك أن الادارة في هذه القرارات منحت سلطة تقدير مدى ملائمة الوقائع فممارسة هذه الرقابة تعد بمثابة تقييد لها.

1- رمضان غناي ، تعليق على قرار عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية، الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، (مجلة مجلس الدولة)، العدد 06، سنة 2005، ص 50-51.

المبحث الثالث: مبدأ تسبب القرار التأديبي

يعد تسبب القرارات التأديبية من الضمانات الجوهرية التي أقرها القضاء لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب وهي بصدد توقيع العقوبة التأديبية، كما يعد في الوقت نفسه من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي.

ذلك أن التسبب يمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت اطلاعهم عليه فتتشكل بذلك قناعتهم الشخصية اما بالأطمئنان الى القرار الذي توصلت اليه الإدارة وبالتالي القبول به أو طعنهم في القرار في حالة ما اذا كانت الأسباب التي استندت اليها الإدارة مشوبة بعدم المشروعية.

ولدراسة موضوع تسبب الجزاء التأديبي قسمنا هذا المبحث الى المطالب التالية:

المطلب الأول: مضمون تسبب القرار التأديبي وموقف المشروع الجزائري منه.

المطلب الثاني: شروط التسبب.

المطلب الأول:مضمون تسبیب القرار التأديبي وموقف المشرع الجزائري منه

نعرض من خلال هذا المطلب الى تحديد مضمون التسبیب في الفرع الأول والتطرق الى موقف المشرع الجزائري من تسبیب القرارات التأديبية في الفرع الثاني.

الفرع الأول:مضمون تسبیب القرار التأديبي

لدراسة مضمون التسبیب سنقوم بتحديد مفهوم هذا المبدأ أولا و توضيح أهميته بالنسبة للإدارة والموظف ،والقضاء ثانيا،وأخيرا تمييزه عن السبب كركن في القرار الاداري ثالثا.

أولا-مفهوم التسبیب: يقصد بالتسبیب "الافصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند اليها القرار الاداري سواء كان الافصاح واجبا قانونيا أو بناء على الزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة¹.

كما يعني أيضا تسبیب القرار الاداري "ذكر الادارة في صلبه لمبررات اصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا"²، في حين يعرفه البعض على أنه "التزام قانوني تعلن الادارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على اصدار القرار الاداري ، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه"³.

من هذه التعريفات نستنتج أن التسبیب يهدف الى توضيح مبررات صدور القرار الاداري على الشكل الذي صدر به، وذلك من خلال بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها.

ثانيا:أهمية التسبیب: يكتسي اجراء التسبیب أهمية بالغة في مجال بالتأديب وذلك بالنظر الى النتائج التي تترتب عنه سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء مما يجعل أهميته ذات أوجه متعددة كما يلي:

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الالغاء من سلطة الادارة في تسبیب القرارات الإدارية، دراسة

مقارنة. مقالة الكترونية www.kotobarabia.com .

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص45.

3- علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 761.

1) أهميته بالنسبة للإدارة

* ان التسبب وخاصة التسبب الاجباري يؤدي الى تهذيب أخلاق الادارة حيث يوجب على مصدر القرار بحث الأسباب القانونية و الواقعية بحثا دقيقا وموضوعيا قبل اصدار العقوبة مما يؤدي الى التعديل سلوك الادارة وتعودها على احترام مبدأ المشروعية.

* يساعد التسبب في ابراز وكشف نية الادارة في ما اذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية و القانونية التي استمدت منها أسباب قراراتها¹، أم لا وبالتالي التوصل الى معرفة ما اذا كان غياب هذا الاجراء بقصد من الادارة مما يشكل حرج الادارة للإدارة من جانب الموظف المخطيء وبالتالي هز الثقة في قراراتها².

* يعد بمثابة المرجع أو الأرشيف الذي يستطيع من خلاله رجل الادارة الرجوع اليه لمعرفة الأسلوب الذي تم به من قبل مواجهة الظروف و الملابس المعروضة أمامه ويحدد بالتالي موقفه من اتخاذ القرار أو العدول عنه³.

2) أهميته بالنسبة للموظف

* يؤدي التسبب الى احاطة الموظف بدوافع اصدار هذا القرار، فيستطيع بذلك ضبط موقفه تجاه ذلك القرار باختياره لأحد الوضعين اما مخاصمة القرار أمام القضاء أو عدم مخاصمته و القبول به⁴.

* تسهيل مهمة الموظف المخطيء في الدفاع عن حقوقه وذلك من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي ينازع فيه.

1- نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، (مؤتة للبحوث والدراسات) مجلة علمية تصدر عن عمادة البحث العلمي والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد السابع، العدد 06، 1992 ، ص 133.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الادارية العامة، المرجع السابق، ص 46.

3- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 107.

4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 46.

* تمكين الموظف المخطيء من التأكد من أن الأخطاء التي استندت اليها الادارة في اصدار العقوبة هي نفسها التي تمت مواجهته بها أو أنه عوقب بمخالفات لا علم له بها.

* يؤدي التسبب أيضا الى نوع من الرقابة على تصرفات الادارة وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب سبب بذات الأسباب الواردة بقرار عقوبة زميل له مما يؤدي الى خلق نوع من المساواة في توقيع العقوبات التأديبية.

(3) أهميته بالنسبة للقضاء

* أن التسبب يشكل دعامة أساسية في دعوى الالغاء حيث يسهل عمل القاضي الاداري في بسط رقابته على اسباب القرار التأديبي ذلك أن القرار الغير مسبب يصعب على القاضي مراقبة مشروعية الأسباب القانونية و الواقعية التي قام عليها.

* يساهم التسبب في رقابة القضاء لتكليف الأخطاء المنسوبة للموظف المخطيء خاصة وأن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص) ، كما يساعد أيضا على رقابة مدى تناسب الجزاء الاداري مع الذنب المقترف أي معرفة ما اذا كان هناك ملاءمة أو غلو في توقيع الجزاء¹.

* يؤدي التسبب الى تقليل دعاوى تجاوز السلطة أمام القضاء وذلك لالتزام الادارة التآني في فحص الحجج القانونية و الواقعية ، وبالتالي اصدار قراراتها على شكل سليم يقنع الموظف فيحجم بذلك عن تقديم الطعن أمام القضاء.

ثالثا- الفرق بين السبب والتسبب

رغم الفرق الواضح بين السبب والتسبب الى أن هناك من يخلط بينهما، ولاستجلاء هذا الغموض نقول انه لكي يكون القرار الاداري مشروعاً و منتجاً لأثاره يجب بينهما، ولاستجلاء هذا الغموض نقول انه لكي يكون القرار الاداري مشوباً ومنتجاً لأثاره يجب أن يقوم على سبب موجود مادياً و صحيح قانوناً أي ثبوت قيام الواقعة القانونية و المادية التي دفعت رجل الادارة الى اصدار القرار، فالسبب هو ركن

¹ - نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 135.

أساسي في القرار يترتب على غيابه بطلان القرار، أما التسبب فهو اجراء شكلي لا يرقى لمرتبة ركن في القرار ويقصد به ذكر وتدوين الأسباب في صلب القرار الإداري حيث تلتزم الإدارة حين اصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت لاتخاذها"¹.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من تسبب القرارات التأديبية

إذا كان المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ التسبب الوجوبي بالنسبة للقرارات القضائية، فإنه لم يأخذ به فيما يخص القرارات الادارية إلا في حالات استثنائية لا يمكن أبدا اعتبارها أساسا للأخذ بمبدأ التسبب الوجوبي، ولقد اتخذ القضاء الإداري الجزائري نفس الموقف في عدة قرارات صادرة عن المجلس الأعلى والمحكمة العليا.

غير أنه ونظرا لأهمية تسبب القرارات التأديبية واعتبارها كضمانة أساسية في مجال التأديب فقد اشترط المشرع الجزائري ضرورة تسبب جميع القرارات التأديبية وذلك مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها على الموظف العام، حيث درجت مختلف تشريعات الوظيفة العامة في الجزائر على النص عليها ابتداء من الأمر رقم 133/66 اذ نصت المادة 56 منه على أن " تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معمل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معمل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة".

كما تضيف المادة 125 من المرسوم 59/85 ما يلي " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب، دون استشارة لجنة الموظفين مقدما".

في حين تنص المادة 126 من ذات المرسوم "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب"

غير أنه ما يمكن ملاحظته من خلال استقراء هذه المواد أن المشرع الجزائري قد قصر هذا الاجراء المهم على العقوبات من الدرجة الأولى والثانية دون العقوبات من

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص ص 91-92.

الدرجة الثالثة، مما يجعلنا نفترض أن محرري هذه القوانين انما أرادوا اعتبار هذا الأجراء الشكلي اجراء غير ضروري وغير مجدي

بالنسبة لهذه العقوبات طالما أنها تتخذ فقط بناء على الرأي المطابق للمجالس التأديبية، وبصدور الأمر 03/06 أكدت المادة 165 الزامية التسبب وذلك بنصها على ما يلي:

" تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي"

كما نصت كذلك المادة 170 من نفس الأمر على: " تتداول اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة ، يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة ."

ولقد استقر القضاء الجزائري على الغاء القرارات التأديبية التي تنطق بالعقوبة دون أن تتضمن تبريرها حيث قضت الغرفة الخامسة بمجلس الدولة الجزائري على أنه: "... حيث بذلك ان ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسببياً بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار، حيث على هذا الأساس ان الوجه المثار مؤسس ... مما يتعين عليه ابطال القرار"¹.

ما يمكن استنتاجه من خلال هذه النصوص أن تسبب القرارات التأديبية أمر وجوبي سواء كان مصدر القرار سلطات تأديبية أو مجالس تأديب، حيث لم يقصر المشرع هذه الضمانة الفعالة على السلطات التأديبية فقط، ولكن التسبب يتطلب توفر شروط أساسية ترى ما هي ؟

¹ - قرار الغرفة الخامسة لمجلس الدولة ، الصادر بتاريخ 2005/10/25 ، قضية وزير العدل ضد الغرفة الوطنية للموثيقين ، (مجلة مجلس الدولة) ،سنة 2006 العدد 08 ، ص 224.

المطلب الثاني: شروط التسبيب

لكي يحقق التسبيب الأهداف و الحكمة التي أوجد لأجلها قيد المشرع الفرنسي التسبيب الصحيح بضرورة توفر مجموعة من الشروط وهي الشروط الخارجية و الشروط الداخلية.

الفرع الأول: الشروط الخارجية

وتتمثل في وجوب أن يكون التسبيب مباشرا ومعاصرا :

أولاً- التسبيب المباشر للقرار

يقصد بالتسبيب المباشر للقرار التأديبي هو أن يرد التسبيب في صلبه، وبالتالي التسبيب المباشر فكرة القرار الشفوي وكذا التسبيب بالإحالة:

استبعاد فكرة القرار الشفوي: لا يحقق القرار الشفوي شرط التسبيب المباشر والذي يتطلب ضرورة تضمنا لقرار ذاته لأسباب التي بني عليها لذا فان التسبيب والقرار الشفوي فكرتان متناقضتان.

ولقد نصت المادة الثالثة من قانون 11 جويلية 1979 الفرنسي على أن التسبيب يجب أن يكون مكتوبا وأن يشتمل على الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يستند إليها¹.

استبعاد فكرة التسبيب بالإحالة: التسبيب بالإحالة هو أن يحيل مصدر القرار الى وثيقة أخرى تتضمن أسباب قراره غير ذلك القرار.

ولقد رفض القضاء الاداري الفرنسي هذا النوع من التسبيب في كثير من أحكامه اذ قرر أن الاحالة الى رأي أو الاشارة الى رأي المحقق لا يكون التسبيب الذي يتطلبه القانون واعتبر أن مجرد الاحالة الى رأي مجلس التأديب لا يغني عن تسبيب القرار التأديبي².

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 224.

2- نواف كنعان، المرجع السابق ، ص 156.

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقرا في موقفه ازاء التسبب بالإحالة، اذ جاءت بعض أحكامه مسايرة للمبدأ الذي أخذ به القضاء الفرنسي، مؤكدة على وجوب التسبب المباشر أي أن ترد أسباب القرار التأديبي في صلبه، في حين أجازت أحكام أخرى التسبب بالإحالة الى أوراق أو ثائق أو تحقيقات أخرى مما حمل بعض الفقهاء الى وضع ضوابط تحكم جواز التسبب أو عدم التسبب أو عدم جوازه حيث اعتبرت أن الأصل هو التسبب المباشر واستثناء يجوز التسبب بالإحالة وذلك بتوفر الشروط التالية¹.

أن تكون الأسباب المحال اليها وافية.

أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من التناسق بين هذه الأسباب وبين قرار التأديب.
أن يتطابق قرار سلطة التأديب مع النتيجة التي انتهى اليها رأي مجلس التأديب وبأسبابه.

ثانيا- التسبب المعاصر: يقصد بالتسبب المعاصر وجوب توافر التلازم الزمني بين اصدار القرار والإفصاح عن أسبابه².

بمعنى أن يتم التسبب وقت تبليغه الى الشخص الذي صدر القرار ضده بحيث يمنع التسبب اللاحق ذلك أن التسبب اللاحق يمنح فرصة الادارة في اصطناع أسباب أخرى للقرار غير الأسباب الحقيقية.

الفرع الثاني: الشروط الداخلية

وتتمثل في شرطين هما عناصر التسبب و التسبب المحدد و الملابس .

أولا-عناصر التسبب

يستوجب التسبب الصحيح للقرار التأديبي تحديد الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار، حيث يجب أن يتضمن القرار الأسباب القانونية و الواقعية التي أدت الى صدوره ويجب أن يتضمن أيضا عنصر الاستدلال.

1- نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص، 158.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 227.

العناصر القانونية والواقعية للقرار: ويقصد بالعناصر القانونية القانون بمعنى الواسع أي النصوص التشريعية أو اللائحية أو المبادئ العامة للقانون....الخ، أما الأسباب الواقعية فهي العناصر الواقعية التي استند إليها مصدر القرار، حيث لا يستطيع هذا الأخير إصدار قرارات استنادا إلى رغباته الشخصية¹.

وتتمثل الأسباب الواقعية في تسبب قرار التأديب في التوضيح الأفعال الإيجابية أو السلبية التي ارتكبتها الموظف والتي تستوجب المساءلة التأديبية. وبناء عليه يجب أن يكون التسبب كاملا ، معنى ذلك ذكر الوقائع المنسوبة للموظف المخطيء كافة ودون استثناء فتكون بذلك أسباب القرار التأديبي كافية لبيان مبررات إصداره.

الاستدلال: الاستدلال هو حلقة وصل بين العناصر القانونية والواقعية للتسبب حيث يشترط لكي يكون كافيا أن يتضمن كافة الحلقات الضرورية للاستدلال التي مكنت الإدارة من تقريب الأسباب القانونية و الواقعية حتى تكون منتجة للقرار نفسه²

ثانيا-التسبب المحدد والملابس

يشترط أيضا في التسبب أن يكون محددا وملابسا .

التسبب الملابس: هو التسبب الذي يأخذ في الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر فيها القرار، كذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن³، معنى أن يشير التسبب إلى الظروف التي تتعلق بزمان ومكان المخالفة ، وذلك بذكر مكان وقوع الجريمة التأديبية والذي قد يعتبر في بعض الأحيان ظرفا مشددا أو مخففا للجزاء.

وذكر تاريخ الواقعة الموجبة للجزاء التأديبي، هذا الأخير الذي يحضى بأهمية خاصة في مجال التأديب إذ يساعد هذا الأخير على تكيف الواقعة في ما اذا كانت تعتبر جريمة تأديبية أو لا، وذلك بالنظر إلى تاريخ وقوع الفعل ان كان سابقا أو لاحقا على صدور القانون.

1- علي خطار الشطناوي ، المرجع السابق ، ص 768.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 240.

3- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 241.

التسبب المحدد: هو التسبب الذي يبين العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد¹.

وذلك أنه حتى يحقق التسبب الهدف و الغاية منه فيجب أن يكون واضحا جليا وليس عاما مسترسلا فيستطيع بذلك صاحب الشأن معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته.

وبالتالي فوضوح التسبب يؤدي الى استبعاد التسبب المبهم أي ذكر أسباب غامضة أو مجملة وكذا استبعاد التسبب النمطي:"الذي تستخدم فيه الادارة صياغة واحدة بشأن حالات متشابهة"، حيث ان الادارة في هذه الحالة تعتمد صياغة معدة سلفا لتسبب القرارات المتشابهة، والحكمة من استبعاد هذا النوع من التسبب الزام الادارة بحيث كل طلب على حدا وفقا للظروف الخاصة لكل حالة مما يقتضي اختلاف مضمون التسبب من حالة الى أخرى².

1- نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 147.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص 247.

لقد تناولنا من خلال هذا الفصل المبادئ العامة للنظام التأديبي، ذلك أن هذه المبادئ مستمدة من المبادئ العامة للقانون، ولقد استنتجنا من خلال دراستنا لهذه المبادئ ما يلي:

الجوانب الايجابية:

تقرير مبدأ العقوبة التأديبية والذي يعد من المبادئ الفعالة لحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم العامة، فبمقتضاه لا يعاقب شخص إلا بنص يبين نوع العقوبة المستحقة، حيث أن حصر الجزاءات التأديبية من شأنه أن يوفر قدرا من الحماية للموظف وذلك لعدم امكانية السلطة التأديبية توقيع عقوبات على الموظف المذنب لم يتم النص عليها في قائمة العقوبات التأديبية.

تقرير مبدأ المساواة في نوع العقوبة التأديبية حيث لم يخصص المشرع فئة معينة من الموظفين بجزاءات تختلف عن الجزاءات المفروضة على الفئات الأخرى.

تفعيل العقوبة التأديبية من خلال أخذ المشرع الجزائي بمبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء المناسب لها ذلك أن فاعلية الجزاء الاداري إنما تقاس بمدى تناسب الفعل مع العقوبة التأديبية الموقعة وذلك بعدم وجود مفارقة ظاهرة بينهما.

تكريس المشرع الجزائي لمبدأ التسبب الوجداني فيما يخص القرارات التأديبية في مجال الوظيفة العامة وذلك نظرا لأهميته المترتبة سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء.

الجوانب السلبية

تغليب المشرع الجزائي لمبدأ الفاعلية الادارية على مبدأ الضمان ، حيث يظهر ذلك من خلال غياب الشق الثاني من مبدأ الشرعية التأديبية ، والمتمثل في عدم حصر الجرائم التأديبية في تقنين خاص بها، والاكتفاء بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل اخلال بالواجبات الوظيفية يعرض صاحبها للمساءلة التأديبية، وترك بذلك المجال مفتوح للسلطة التقديرية للإدارة في تحليل عناصر الخطأ الوظيفي وإضفاء التكيف القانوني له ، مما يؤدي الى امكانية تعسف جهة الادارة في ذلك.

غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة الخاصة بها، حيث اكتفى المشرع بوضع قائمة للعقوبات تختار منها السلطة التأديبية العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ المهني.

ان عدم تقنين الأخطاء التأديبية نتج عنه لجوء الادارة في بعض الأحيان الى توقيع عقوبات مقنعة مما يؤثر سلبا على مبدأ فاعلية شرعية العقوبة التأديبية، والتأثير بذلك على الأمن الوظيفي للموظفين المعرضين لمثل هذا النوع من العقوبات.

الاخلال بمبدأ شخصية الجزاءات الادارية وذلك من خلال فرض عقوبات مالية لا تمس الموظف المخطئ في ذاته فحسب، بل تمتد الى أفراد أسرته مما يفقد الجزاء الإداري طابعه الشخصي.

الفصل الثالث

الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام

❖ المبحث الأول: الضمانات المقررة للموظف قبل

صدور القرار التأديبي.

❖ المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف بعد

صدور القرار التأديبي.

بما أن الجزاء التأديبي هو وسيلة الجهة الإدارية لتقويم أداء الموظف بمهامه أحسن ما يرام، فإن احتمال ظلم الإدارة وإساءتها للموظف ولاسيما وأنها تتمتع بسلطات عديدة سلطة التحقيق والحكم معا، فلا بد من ضمانات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطات.

فإن تأمين الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة وأثناءها وبعدها أصبح من الأمور المستقرة تشريعا وفقها وقضاء، وعلى هذا الأساس فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين هما:

- المبحث الأول: الضمانات المقررة للموظف قبل صدور القرار التأديبي.
- المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف بعد صدور القرار التأديبي.

المبحث الأول : الضمانات المقررة للموظف قبل صدور القرار التأديبي:

إن المشرع أعطى الإدارة والمستخدم حق تأديب الموظف وهو الحق المستمد من علاقة التبعية، وما تمنحه من سلطة إشراف وإدارة، وبالمقابل فإن هذا الحق ليس سلطة مطلقة من أي قيد إنما يستوجب تماشيه والقوانين المعمول بها عن تدخل المشرع في تنفيذ هذه السلطة عبر كافة مراحل الإجراء التأديبي بل وحتى بعد صدور القرار التأديبي و هو ما سنتناوله من خلال المطالب الثلاث التالية.

المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات

بمقتضى هذا المبدأ يجب مواجهة الموظف بما صدر عنه من تصرفات آثمة وبالأدلة التي تثبت وقوعها¹، وقد تطور هذا المبدأ حتى أصبح من المبادئ العامة في مجال تأديب الموظف، ولذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، أحكام المواجهة في الفرع الأول، وموقف المشرع الجزائي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أحكام المواجهة في التأديب:

إن تطبيق أحكام المواجهة التأديبية يتطلب إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وموعد الجلسة ، وإعطائه مهلة معقولة حتى يتسنى إعداد دفاعه، ناهيك عن حقه في الإطلاع على ملفه، وسوف نورد هذه الأحكام بشيء من التفصيل:

أولاً: اعلام الموظف بالتهمة المنسوبة له ومن حق الموظف المتهم ان يعلم بالإجراء التأديبي الذي سيتخذ ضده، ولا يشترط في ذلك شكلا معيناً بل يكفي ان يكون صاحب الشأن في وضع يسمح له أن يعرف أنه بصدد اجراء تأديبي ضده.

ثانياً- المهلة: يجب ان تعطى للموظف مهلة كافية طالما أن الحكمة منها هي أن يتمكن من إعداد دفاعه.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص97.

ثالثاً: حق الإطلاع على الملف: إن إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة له يجزنا الى حق اخر يرتبط به يتمثل في حقه في الإطلاع على ملفه التأديبي¹.

وهذا الحق من حقوق الدفاع و يعد من اقدم الضمانات حيث نص عليه لأول مرة في فرنسا قانون أقر صراحة بحق الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي قبل أي إجراء تأديبي.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري

لقد نص المشرع الجزائري صراحة أنه لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المهني إلا إذا رفض المثل وتمت معاينة الخطأ ذلك قانونا، للعامل الإطلاع على ملفه، حيث نصت المادة 167 من الأمر رقم 03/06 "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي ان يبلغ بالأخطاء المنسوبة اليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في اجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

إن المشرع الجزائري لم ينص على حق الموظف في الإطلاع على الملف الشخصي، بل نص على ضرورة إطلاعه على ملفه التأديبي فقط دون الملف الشخصي، وهذا من شأنه أن ينتقص من هذه الضمانة، وذلك لما يحتويه من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف كالتقارير التي قد تشفع له².

المطلب الثاني: حق الدفاع

لقد أولى القضاء الإداري عناية لتقرير حق الدفاع باعتباره أهم الضمانات، حيث وسع من مجالها و ذلك بترك الحرية لموظفي إعداد دفاعه وإعداد الأدلة و الحجج المدحضة للتهمة الإدارية و تمكينه من تقديم هذه الأدلة. وقد نص قانون الوظيف

1- منصور إبراهيم القيوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق ومكتبها الأردن، 1984، ص 315.

2- حماتي صباح، آليات القانونية لمراجعة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 68 .

العمومي باعتباره وسيلة قانونية لحماية الموظف، فإن الموظف المتابع يمارس حقه في الدفاع بنفسه أو يستعين بمحامي.

الفرع الأول: وجوب الحضور الشخصي

إن المشرع الجزائري أكد على الحضور الشخصي للموظف المحال على مجلس التأديب إلا إذا منعت قوة قاهرة حسب ما نصت عليه المادة 167 من الأمر 03/06 الفقرة الأولى التي تنص على ما يلي: "يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي الممثل شخصيا إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك".

فتأكيد المشرع على الحضور الشخصي للموظف المتابع و تمكينه من التواجد خلال عمل مراحل الإجراءات التأديبية إنما يدل دلالة قاطعة على الضمانات التي أقرها لإتاحة الفرصة لهذا الموظف للدفاع عن نفسه في كنف الشفافية والعدل والمساواة.

الفرع الثاني: حرية الدفاع

إن حرية الدفاع من المبادئ التي أقرها الفقه والقضاء إذ كيف يمكن للموظف المتابع من طرف الإدارة أن يدفع على نفسه ما لم يكن متمتعا بهذا النوع من الحرية¹ وأقر المشرع امكانية استعانة الموظف بمحامي وذلك حسب ما نص عليه الأمر 03/06 المادة 169 منه " ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه" ولفظ يختاره يدل دلالة واضحة على حرية الدفاع التي أقرها المشرع لضمان محاكمة عادلة.

الفرع الثالث: سماع الشهود

إن من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع هي حق الموظف في طلب سماع اية شهادة يراها تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها فله الحق في أن يطلب استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته، وقد نصت المادة 169 من الأمر 03/06 " يمكن للموظف...،

1- كمال رحماوي ، المرجع السابق، ص 151.

أن يستحضر شهودا وبالمقابل يمكن للسلطة المختصة إحضار الشهود اللذين ترى أن شهادتهم ممكنة"¹.

المطلب الثالث: استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء(المثول امام مجلس تأديبي)

باعتبار أن المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في سير الحياة المهنية للموظفين وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

الفرع الأول تعريف اللجنة المتساوية الاعضاء

وهي عبارة عن هيئة استشارية للوظيفة العمومية تؤسس لكل رتبة أو مجموع رتب أو سلك أو مجموعة اسلاك تساوي مستويات تأهيلها على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين منتخبين عن الموظفين، ترأسها السلطة التي تملك صلاحية التعيين أو من يمثلها و لها مهام محددة.

الفرع الثاني: أعمالها في المجال التأديبي:

تخطر اللجنة المتساوية الأعضاء التي تأخذ شكل مجلس تأديبي وجوبا بتقرير معلل من السلطة المختصة في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ معاينة الخطأ، ويسقط الخطأ المنسوبى إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل².

يبلغ الموظف المحال على المجلس التأديبي بتاريخ مثوله امام المجلس قبل خمسة عشر(15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الموصى عليه مع وصل الاستلام، ويمكن للمجلس التأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين حول أي قضية من القضايا المطروحة عليها وذلك قبل البت فيها³.

1- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 203.

2- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار، الرويبة، 2015 ، ص135.

3- أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1989، ص89.

يتداول المجلس التأديبي في جلسة مغلقة و يصدر قراراته بصفة مبررة، ويتم اتخاذ القرار بالتصويت بالأغلبية وأن صوت الرئيس في حال تعادل الأصوات يكون مرجحا في حالة التأديب، وبتساوي الأصوات بين مؤيد ومعارض،

يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار ويحفظ في ملفه الإداري وهذا طبقا لنص المادة 172 من الأمر 03/06 ، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور ثلاث أرباع أعضائها وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني يستدعى من جديد أعضاء اللجنة خلال الثمانية 08 أيام الموالية وعندئذ يصح اجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها.

ومن هنا يمكننا القول أن رأي اللجنة يعتبر بمثابة ضمان للموظف وإن كان رأي هذه الأخيرة استشاري فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية إلا أن السلطة الإدارية المختصة لا تتخذ العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي.

المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف بعد صدور القرار التأديبي

إن سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي تشكل حقا ثابتا لها، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد، وإنما هناك ضمانات عديدة في صالح الموظف حولها له المشرع حتى لا يبقى عرضه لتعسف الإدارة بعد صدور القرار الإداري، وهناك شكلين لهذا الضمان يتمثلان في الرقابة الإداري (المطلب الأول)، والطعن القضائي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على القرار التأديبي

تعتبر الرقابة الإدارية من بين الآليات القانونية التي تكبح جماح الإدارة وتحد من استعمال سلطتها في التعسف وإلحاق الضرر بالموظف، ويعد التظلم من وسائل الضمانات التي يتمكن بواسطتها الموظف من استعمال حقه في الدفاع، وذلك بإبطال الأخطاء التي قد تنسب إليه ظلما وعدوانا، وتبرئة ساحته من التهم التي طالته.

وهذا ما سنتناوله من خلال الفرعيين الآتيين التظلم الإداري، ثم التظلم أمام لجنة الطعن.

الفرع الأول: التظلم الإداري

التظلم الإداري هو لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا من قرار أصدرته تعتقد أن فيه عيبا أو ضررا طالبا إلغاءه، جزئيا أو كليا، أو سحبه أو تعديله، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم حتى تتمكن الجهة الإدارية من تدارك ما قد تقع فيه من أخطاء،¹ وهو نوعان ولائي ورئاسي .

أولا: التظلم الولائي: وهو أن يقدم صاحب المصلحة إلى مصدر التصرف غير القانوني طالبا منه إعادة النظر في تصرفه إما سحبه أو بإلغائه أو بتعديله، بعد أن يبصره لوجه الخطأ الذي وقع فيه، أو الضرر الناشئ عن صدور القرار.

1- سعد نوافل العنزي ، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008 ، ص 307.

ثانيا: التظلم الرئاسي: وهنا يقدم المتضرر إلى رئيس مصدر القرار ليتولى هذا الأخير بناء على سلطته الرئاسية، سحب القرار أو إلغائه أو تعديله ليكون مطابقا للقانون، وقد يتولى الرئيس ممارسة هذه السلطة من تلقاء نفسه دون تظلم¹.

ثالثا : التظلم في التشريع الجزائري: التظلم الإداري في الإجراءات المدنية القديم شرطا إلزاميتا لقبول جميع الطعون بالإلغاء، وهذا بأن التظلم الإداري إجباري في دعاوى الإلغاء ويكون رئاسيا أو ولائيا إن تعذر ذلك ، اما في قانون الإجراءات المدنية الجديد جعل المشرع التظلم المسبق جوازيا يقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار².
وعليه فإن الطعن الإداري المسبق أصبح في ظل القانون الجديد متميز بالخصائص التالية:

أ - طبيعة التظلم: لم يعد التظلم شرط إلزاميا لقبول دعوى الإلغاء ن و إنما أصبح جوازيا

ب - النوع: يجب أن يرفع التظلم إلى الجهة الإدارية التي اصدرت القرار المطعون فيه، حيث سكت المشرع عن شرط ضرورة اللجوء أولا إلى النوع الثاني من التظلم الرئاسي .

ج - الإثبات يثبت إيداع التظلم بكل الوسائل المكتوبة أمام الجهات الإدارية، ويرفق مع العريضة في حالة رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

د - الأجل: لقد حدد القانون أجل التظلم الإداري ب أربعة أشهر (04) من إعلانه تبليغا أو نشرًا كما نص عليه القانون.

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري دراسة مقارنة، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 15.

2- انظر المادتين 829 و 830 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفيري 2008 ، يتضمن قانون الاجراءات المدنية ، ج ر، عدد 21.

هـ - رد الإدارة الصريح على التظلم: يكون الرد في حالتين خلال شهرين (02) من تاريخ تقديم الطلب.

1 - حالة قبول التظلم: ففي هذه الحالة تكون الإدارة قد ردت بالقبول على التظلم في الأجل المذكور، إذ لإيداع لرفع دعوى الإلغاء مادامت الإدارة قد استجابت لطلباته.

2 - حالة الرفض: يمكن للإدارة أن ترد في الأجل المذكور برفض التظلم كليا أو جزئيا ، وحينئذ يمكن للمتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء في أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغه بالرفض .

و- سكوت الإدارة : يعتبر سكوت الإدارة على التظلم لمدة تزيد عن الشهرين (02) قرارا سلبيا يسمح للمتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء في أجل شهرين من تاريخ انقضاء الشهرين (02) المخصصين للتظلم.

ومن ثم فإن اللجوء إلى التظلم قد يطيل من أجل الطعن بالإلغاء إلى مدة أقصاها ثمانية أشهر (08) بدلا من أربعة أشهر (04) في حالة والرفض الصريح أو في حالة سكوت الإدارة، وإن لجوء المعني بالقرار إلى سلك طريق التظلم يترتب عنه استحالة رفع دعوى الإلغاء قبل استفاء ذلك الأجل حيث تعتبر الدعوى حينها سابقة لأوانها¹، وإن التظلم الإداري ينصب على العقوبات التأديبية أيا كانت درجتها.

الفرع الثاني: التظلم إلى لجنة الطعن:

نظرا إلى أنه في غالب الأحيان يكون التظلم الإداري تجاه الإدارة مصدرة القرار غير مجد سبب اصرار الإدارة على عدم تغيير قراراتها الإدارية فقد لجأ المشرع إلى إنشاء هيئة إدارية خاصة يتمثل في دورها في إعادة النظر في قرارات الإدارة وهذا ما انتهجه المشرع الجزائري ن حيث نص على إنشاء لجنة الطعن على مستوى الوزارات والولايات لإعادة النظر في قرارات التأديب بطلب من الموظف المتهم.

1- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر، الجزائر، ص61.

وتختص هذه اللجان بالنظر في العقوبات من الدرجة الثالثة و الثانية والرابعة، على انه يتعين على الموظف المعاقب أن يقدم طعنه إلى اللجان خلال اجل اقصاه شهر من تاريخ تبليغ قرار التأديب، وأن يوقف تنفيذ الجزاء التأديبي، ولهذا اللجان الحق في الابقاء على العقوبة التأديبية او تعديلها او سحبها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية

إذا لم يستطع الموظف أن يصل عن طريق التظلم الإداري إلى تخفيف العقوبة أو سحبها، فبوسعه أن يسلك طريقة اخرى اكثر عدلا وإنصافا وهي الطعن القضائي، لا يختلف اثنان حول الدور الهام الذي لعبه مجلس الدولة الفرنسي في حماية حقوق الموظفين عن طريق دعوى الإلغاء، حيث أن إلغاء القرارات الإدارية يرتكز على العديد من الأسس، ولدراسة شروط الدعوى و أشكالها ووسائل القضاء في الالغاء يقسم المطلب إلى ثلاثة فروع؛ يخصص الاول لشروط الصفة والمصلحة والأهلية، والثاني للشكل والثالث لتنوع طرق الالغاء.

الفرع الأول شرط الصفة والأهلية والمصلحة:

فكل موظف صدر في حقه قرار تأديبي ثبت له الحق في طلب إلغاء هذا القرار، وهناك من ينادي بالسماح لأي موظف حتى و لو لم يكن معنيا بالقرار طلب إلغاء القرار التأديبي كأن يكون القرار صادر في حق موظف آخر و كانت له مصلحة في إلغاء القرار، ومبررهم أن الإدارة حينما تتخذ قرارا تأديبيا تعسفا لا تكون قد اعتدت على الموظف المعني بالقرار فحسب، وإنما اعتداؤها يمتد ليشمل الموظفين الآخرين حتى ولو كانوا غير معنيين بالقرار، لأنها بهذا الإجراء تكون قد أخلت بالقواعد التي وضعت للغاية التي أسس من أجلها المرفق العام، زيادة على ذلك إن الموظف في كثير من الأحيان يتجنب اللجوء إلى القضاء خوفا من الضغوط المختلفة التي قد تمارس ضده¹، إلا أن إعطاء حق الإلغاء لغير المتضرر غير معقول، ويؤدي التدخل إلى الفوضى وعدم احترام النظام، بخلاف من تكون له مصلحة في منع القرار.

1- كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص165.

الفرع الثاني: وجوب احترام الطاعن الشروط الشكلية:

المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لما لم يشترط التظلم الإداري المسبق في لجان الطعن أيضا التي سبق- وأن تناولناها - لكي يقبل دعوى الإلغاء، ذلك لأن هذه اللجان بطبيعة الحال سوف توافق على قرار الإدارة او تعمل على تشديد العقوبة التأديبية، ويتعين على الموظف المخطئ رفع دعوى الإلغاء خلال فترة الاربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار التأديبي امام المحاكم الإدارية إذا كان القرار صادر عن إدارة على مستوى محلي، وأمام مجلس الدولة إذا كان القرار صادرا عن سلطة مركزية، يختص مجلس الدولة كذلك بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

ومن الشروط الشكلية التي يجب على الموظف المتهم احترامها كما ورد في ذات القانون التقيد والالتزام بالإجراءات الآتية :

- أن يقدم الطاعن عريضة مكتوبة أمام القضاء الإداري، وتتضمن ملخص الموضوع، وموقع عليها من طرفه.

و يجب ان تكون مستوفية الشروط و ذلك بأن تتضمن البيانات التالية :

- معلومات تتعلق بالأطراف و احتوائها على موجز للوقائع، وذكر وجه أو أوجه الطعن.

- إلزامية توقيع العريضة من طرف محام، بينما نعى الدولة أو الأشخاص المعنوية المذكورة في القانون من التمثيل الوجوبي بمحام.

- يجب على الطاعن ان يرفق بنسخة من القرار المطعون فيه بالإلغاء بعريضة افتتاح الدعوى.

- تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي طبقا لقانون المالية، و قد أوكل القانون للقاضي الإداري الفصل في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي.

الفرع الثالث: اعتماد القضاء على أسباب عديدة للإلغاء:

تتعرض القرارات التأديبية للإلغاء في حالات عديدة منها؛ عدم الاختصاص وعدم احترام القرار التأديبي للشروط الشكلية المنصوص عليها في القانون ثم الفهم السيء للقانون وأخيرا عدم تسبب القرار الإداري.

أولاً- عدم الاختصاص: بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقييم و توزيع الاختصاص بين مختلف هيئاتها والأشخاص العاملين بها، حيث يسند إصدار أي قرار إداري إلى موظف معين¹، إذ غالبا ما يحدث أن يصدر قرار التأديب عن جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا، ولذلك فلا يحق مثلا لرئيس المجلس الشعبي البلدي فصل موظف لم يتم بتعيينه.

ثانيا- عدم احترام القرار التأديبي للشروط الشكلية القانونية : من الضمانات الأساسية لحماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في المجال التأديبي إحترام الشروط الشكلية التي لم توضع كما يزعم البعض لتعقيد الإجراءات الإدارية وإنما لضمان حماية الموظف وسلامة القرار الإداري ومشروعيته.

وأن مجلس الدولة الفرنسي لم يفرق بين الشروط الشكلية الأساسية والثانوية، أي التي لا تمس بشرعية القرار اعتقادا منه بأن كل الشروط الشكلية وضعت لحماية الموظف، إذ إعتبر تخلف الشروط الشكلية الرسمية في القرار أحد أسباب بطلانه وعدم سريانه.

ثالثا- الفهم السيء للقانون: هو أن تعاقب السلطة الرئاسية الموظف المخطئ بعقوبة غير مدرجة في سلم العقوبات، أو معاقبته بعقوبتين لم يرخص المشرع في الجمع بينهما، وكذلك لا يحق لها أن تخرج عن الهدف المنشود من أجل أغراض سياسية أو أهداف أخرى لم ينص عليها المشرع، كالانتقام الشخصي².

1- محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص57.

2- كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص169.

وتعتبر هذه الصورة من ابشع حالات إساءة استعمال السلطة، لأن الإدارة حين تمارس سلطتها العامة لإيقاع الضرر بالغير لغرض الانتقام والتشفي مرجعها احقاد وضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بصلة، ويبيعه عن تطبيق القانون وحسن النية في العقوبة والجزاء، فعلى القاضي الإداري التأكد من صحة وجود الأخطاء المنسوبة للموظف بالرجوع الى الملف التأديبي¹ واحترام الإجراءات والأشكال القانونية الرسمية.

رابعا-عدم تسبب القرار التأديبي: من الضمانات الإجرائية في التأديب أن تلتزم السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي لما يشكله هذا القرار من خطورة على الحياة الوظيفية للموظف العام، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري فكل قرار تأديبي يفتقر إلى التسبب يعتبر باطلا عديم الأثر وملغى.

حيث أن القانون الحالي للوظيفة العامة فقد حاول سد الثغرات و النقائص التي عرفتها القوانين السابقة، حيث نص على وجوب تسبب القرارات التأديبية سواء الصادرة عن الإدارة أو مجلس التأديب بصرف النظر عن العقوبات الموقعة ودرجتها، حيث نص هذا القانون في المواد 165 و170 من الأمر 03/06 على ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الاولى و الثانية..".

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي....."

ونص أيضا ذات القانون على أنه: "...يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"

إن الهدف من إلزام السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي من شأنه أن يوفر حماية للموظف العام بالدرجة الأولى و ضمانا لمستقبله الوظيفي وعدم تعرضه لأي

1- ابراهيم سالم العقيلي ، اساءة استعمال السلطة في القرارات الادارية ، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان ، 2013، ص137.

عقوبة لمجرد الشك أو لأسباب مقنعة حتى يتمكن من أداء مهامه في جو يسوده الاستقرار الطمأنينة وأن التسبب وثيق الصلة بضمانة الرقابة القضائية الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف للطعن في مشروعية القرار التأديبي،

والتسبب أيضا بالنسبة للسلطة التأديبية لا يقل أهمية عما هو مقرر للموظف، فهو يعمل على ديمقراطية العمل الإداري و يشكل أيضا مرجعا إداريا للمسؤولين الآخرين، فهو يقدم صورة واضحة للوقائع التي كانت سببا في اتخاذ القرار مما يسهل من مهمتهم في إصدار القرار مستقبلا، و يعمل على التقليل من احتمال صدور قرارات خاطئة¹.

1- وسام عقون، ضمان التسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص32.

من خلال دراسة هذا الفصل توصلنا الى أنه بالرغم أن المشرع قد منح للإدارة حق تأديب الموظف العام، غير أنه منح في الوقت ذاته ضمانات لهذا الموظف تعتبر بمثابة قيد على ممارسة السلطة التأديبية لهذا الحق وتحول دون تعسف هذه الأخيرة وهي بصدد مساءلة عادلة لجميع الموظفين المعنيين ومن أهم الضمانات اعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة اليه ومنحه الحق في الاطلاع على ملفه التأديبي وتقديم دفاعه بمدافع كذلك وفر له ضمانات لاحقة ومكملة للضمانات الاجرائية السابقة، اذ كفل له حق الطعن ضد هذا القرار سواء أمام لجان الطعن المختصة أو اللجوء أخيرا الى القضاء كوسيلة أخيرة للطعن.

ومن خلال دراستنا لهذه الضمانات استنتجنا ما يلي:

1/ أن الاجراءات التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري تمتاز بالنقص والقصور وذلك لقلة النصوص المنظمة لها والتي تعد على الأصابع مما يجعل القاضي الاداري وهو بصدد تكملة هذا النقص مشتتا بين المبادئ العامة لإجراءات التقاضي وبين الأحكام العامة الواردة في الاجراءات المدنية والإدارية والإجراءات الجزائية ثم يكيفها في مجال التأديب.

2/ غموض النصوص القانونية لبعض الاجراءات التأديبية وعدم وضوحها كتلك المتعلقة بإعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة اليه وحق الاستعانة بمدافع... الخ مما يؤثر سلبا على هذه الضمانات الفعالة.

3/ حدود فاعلية اللجان المتساوية الأعضاء بسبب تبعيتها للإدارة، كذلك يعاب على المشرع أنه نص على وجوب استشارة السلطة التأديبية للمجالس التأديبية بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة دون عقوبات من الدرجة الأولى و الثانية، مما ينقص من مبدأ الضمان المقرر لمصلحة الموظف العام وذلك بسبب تخويل السلطة التأديبية صلاحية توقيع هذه العقوبات بمفردها ودون قيد.

4/ حدود فاعلية التظلم الاداري وذلك لعدم توفر الحيادة في الجهة الادارية المقدم اليها التظلم والمتمثل في الجهة مصدرة القرار ذاتها أو السلطة الرئاسية، مما يجرّد هذا الاجراء من الغاية و الفائدة التي وجد لأجلها الاجراء والتي يهدف اليها مقدم الطعن.

5/ القاء عبء الاثبات على الموظف المذنب وهو الطرف الضعيف في هذه المعادلة يقلل من حظ الموظف في اقامة الدليل على براءته تجاه المركز الثقيل الذي تحتله الادارة.

6/ يجب على القضاء الاداري الجزائري شروعه في بسط رقابته على محل القرارات التأديبية، أي رقابة مدى تناسب الجزاء التأديبي مع العقوبة المقترفة وذلك على الرغم من ضآلة القرارات القضائية التي قضى بها في هذا الشأن.

خاتمة



إن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من الوظيفة العامة، لذلك فمن الأهمية البالغة احاطته وضبطه قانونا بما يتلائم ويحقق التوازن بين فاعلية الإدارة في أداء السير الحسن للمرافق العامة وبين حماية الموظف العام تأديبيا على أساس أنه المنفذ لسياسة وتوجهات الدولة، ومنحه المبادئ الكافية لمواجهة ما قد يصدر من تعسف من قبل الإدارة الموظفة المتحكمة في كل أمور التأديب الإداري.

فمن خلال دراستنا المتواضعة لموضوع المبادئ العامة المكرسة قانونا في تشريع الوظيفة العامة الجزائري، توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات نوردتها من خلال ما يلي:

01 - النتائج:

سنقوم من خلال ما يلي بإدراج جملة من النتائج التي كنا قد أشرنا اليها في ثنايا هذه المذكرة، والتي تتمثل في:

- رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الذي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات، وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى منها فان عدم تحقق مبدأ الشروعية في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الجرائم التأديبية وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحا للسلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحا للسلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة.

كل ذلك قد أثر وبشكل جلي على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف وبالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الادارية.

- رغم اتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية الى أن ذلك لم يكن كافيا، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الاجراءات.

- غموض النصوص الاجرائية المنظمة للضمانات، حيث نجدها في كثير من الأحيان تنص على الاجراء ولا تحدد كيفية القيام به.

- اذا كان المشرع الجزائري قد وازن بين عنصر الفاعلية الادارية وعنصر الضمان وذلك من خلال أخذه بالنظام التأديبي الشبه قضائي من خلال المرسوم 59/85

والأمر 03/06، القائم على أساس اشراك مجالس التأديب ولجان الطعن في اتخاذ العقوبات التأديبية الى أنه من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة بهذا الصدد.

فإننا نستنتج عدم فعالية هذه الأخيرة لأنه حتى ولو كانت تشكيلة هذه المجالس يراعى فيها تمثيل كلا الطرفين (الإدارة والموظف) فان ذلك لا يكفي طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها للجنة مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات. هذا من جهة ومن جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها للجنة، وبالتالي فصوته دائما لصالح الإدارة مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها.

• رغم أهمية التظلم الإداري كضمانة ادارية كفيلة بحسم المنازعات التي تثور بين الإدارة وموظفيها فإننا وبالرجوع الى الواقع العملي نجد أن هذا الاجراء لم يحقق هذه الفائدة المرجوة منه، اذ يعود ذلك اما لسبب تفويت الفرصة على الموظف في القيام بهذا الاجراء وذلك لعدم اخطاره بحقه في التظلم من القرار التأديبي ، أو الى عدم تمتع رجل الإدارة بالوعي الكافي.

• تعتبر الرقابة القضائية التي أقرها المشرع على الموظف العام في مواجهة قرار التأديب ضمانة فعالة بإمكانها الحد من عدم المشروعية التي تشوب الكثير من القرارات الادارية بصفة عامة و القرارات التأديبية بصفة خاصة، غير أن هناك ما يحد من هذه الضمانة الهامة.

• القاء عبء الاثبات على الموظف من شأنه أن يثقل كاهله ويقلل من حظه في استيفاء حقوقه ، وذلك نظرا لعدم تساوي المراكز القانونية لكلا الطرفين.

• امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة الموظف العام.

02 الاقتراحات

على ضوء النتائج السابقة توصلنا الى جملة من الاقتراحات والتي سنوردها فيما يلي:

يلي:

- حصر جميع الجرائم التأديبية بوضع لائحة بمختلف هذه المخالفات على غرار ما هو معمول به في المجال الجنائي، حيث أنه وكما قيل اذا كانت الأخطاء الجنائية التي تمس مجتمع كبير قد حددت على سبيل الحصر فكيف اذن لا يمكن تحديد الأخطاء الوظيفية التي لا تمس إلا مجتمع صغير ألا وهم الموظفين.
- ضرورة تعجيل وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية تلتزم به الادارة على نحو ما هو معمول به في قانون الاجراءات الجزائية وذلك لتفادي قصور هذه الاجراءات.
- نقترح انشاء محاكم تأديبية متخصصة تكون من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة التي تكون عقوباتها من الدرجة الثالثة و الرابعة ، والتي لا ينبغي أن يوكل توقيعها للإدارة خوفا من اساءة هذا الحق بما يضر مصالح الموظف.
- لأجل عدم المساس بمبدأ الحياد المفترض في الجهة المسند اليها التحقيق ولأجل اضافة مشروعية أكبر للأعمال التي ستقوم بها ، نقترح اسناد عملية التحقيق الى هيئة مستقلة تماما عن السلطة التأديبية أصلا بتوقيع الجراء، وذلك لأجل مصداقية أكثر لهذا الاجراء وبث الطمأنينة في نفسية الموظف المذنب حيال ما سيتم بشأنه من تحقيقات.
- ضرورة اعداد قضاة متخصصين ذوي الكفاءة العالية في المنازعات الادارية بصفة عامة و التأديبية بصفة خاصة.

قائمة المصادر والمراجع



أولاً- قائمة المصادر

❖ التشريع الأساسي

01 -دستور سنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 ، المؤرخ في 1996/12/40، ج ر ، العدد 76، سنة 1996.

❖ التشريع العادي

01 -الأمر رقم: 156/66 ، المؤرخ في 8 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية، العدد49، الصادر في 11 يونيو 1966 .

02 -الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، الصادرة في 16 جويلية 2006.

03 -الأمر رقم: 01/07 المؤرخ في 1 مارس 2007 ، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية، العدد 16 ، الصادرة في 7 مارس 2007.

❖ التشريع التنظيمي

01 -القانون رقم 12/78 الصادر في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، ج.ر، العدد32، 1978.

02 -المرسوم رقم 10/84، المؤرخ في 14 يناير 1984 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر العدد 03.

03 -المرسوم رقم: 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، ج ر العدد 14.

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

ثانيا- قائمة المراجع

1- قائمة المراجع باللغة العربية

❖ الكتب

- 01 -ابراهيم سالم العقيلي، اساءة استعمال السلطة في القرارات الادارية ، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان ، 2013.
- 02 -أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1989.
- 03 -أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 04 -أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الالغاء من سلطة الادارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة.
- 05 -حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 06 -رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار، الرويبة، 2015.
- 07 -سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
- 08 -مسعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008.
- 09 -مسعد نوافل العنزي ، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008.
- 10 -مسعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر رقم 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية .
- 11 -مسعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 12 -سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 13 -سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري دراسة مقارنة، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.

- 14 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الإسكندرية.
- 15 سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري دراسة مقارنة، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 16 عبد الحفيظ علي الشميمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية.
- 17 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية.
- 18 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية، دار الكتاب، القاهرة، 2008.
- 19 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأً التشريعية في تأديب الموظف العام، القاهرة، دار الكتاب الحديث، سنة 2008.
- 20 عبد القادر الشبخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونيين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، عمان، دار الفرقان، 1983.
- 21 علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2004 .
- 22 علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 23 عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986 .
- 24 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2006 .
- 25 ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2008 .
- 26 محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر، الجزائر.
- 27 محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.
- 28 محمد باهي، الرقابة القضائية على الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة 2000 .

- 29 -محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العمومية ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 30 -محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 .
- 31 -مصطفى محمد احمد عفيفي، فلسفة العقوبة لتأديبية وأهدافها ، عالم الكتب ، القاهرة، 1976.
- 32 -ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية ،منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2003.
- 33 -منصور إبراهيم القيوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق ومكتبها الأردن، 1984.
- 34 -خواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2007، ص 183.

❖ الأطروحات و المذكرات

1 -أطروحات الدكتوراه:

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

2 -رسائل ومذكرات الماجستير:

- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
- حماتي صباح، آليات القانونية لمراجعة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 68 .
- وسام عقون، ضمان التسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

❖ المقال

- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الالغاء من سلطة الادارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة. مقالة الكترونية www.kotobarabia.com

❖ المجالات والدوريات

- أمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، (مجلة المنتدى القانوني)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.
- رمضان غناي، تعليق على قرار عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية، الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، (مجلة مجلس الدولة)، العدد 06، سنة 2005.
- مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، دورية تصدر عن جامعة محمد خضر بسكرة، كلية العلوم السياسية، 2006.
- نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، (مؤتة للبحوث والدراسات) مجلة علمية تصدر عن عمادة البحث العلمي والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد السابع، العدد 06، 1992 .

خلاصة الموضوع



المخلص

يتناول هذا البحث دراسة وتحليل مختلف المبادئ التي يقوم عليها النظام التأديبي التي أقرها المشرع الجزائري للموظف العام حرصا منه وكباقي التشريعات الوظيفية المقارنة من فرض نوع من التوازن بين مبدأ الفاعلية الادارية ومنطق الضمان.

وقد أظهرت الدراسة مدى توفيق المشرع من خلال عرض النظام القانوني القائم من ارساء العديد من الضمانات الكفيلة بتحقيق هذا التوازن المنشود ابتداء من تقريره لجملة من الضوابط المتصلة بتوقيع الجزاء الاداري والتي هي في الأساس مستمدة من المبادئ العامة للقانون التي لا يمكن لأي سلطة مختصة بالعقاب تجاهلها لأي سبب من الأسباب لأن ذلك سيؤدي حتما الى اهدار حقوق الأفراد، كما أقر أيضا ضمانات سابقة ومعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي وكذا ضمانات لاحقة على توقيع وتنفيذ العقوبة.

غير أنه ولأجل تحليل ونقد الجوانب المشار اليها أعلاه أظهرت الدراسة أيضا مدى قلة وقصور الاجراءات التأديبية المتضمنة لهذه المبادئ وكذا عدم وضوح البعض منها وغموضها مما يؤدي الى امكانية التفسير الخاطئ لها والذي سيؤثر بطبيعة الحال على مصير الموظف.

ولقد بينت الدراسة أيضا ميل المشرع الجزائري في بعض الأحيان الى تغليب عنصر الفاعلية على عنصر الضمان وما ترتب عن ذلك من استبداد وتعسف جهة الادارة وهي بصدد معاقبة الموظف المذنب.

ولأجل كل ما سبق ورغبة منا في توفير مساهلة تأديبية عادلة للموظف العام كان من بين الاقتراحات التي أشرنا اليها في خاتمة هذا البحث هو ضرورة انشاء محاكم تأديبية تتولى اتباع الاجراءات التأديبية اللازمة لتوقيع الجزاء على الموظف المذنب، وكما اقترحنا أيضا افراد الاجراءات التأديبية بتقنين مستقل حتى تكون واضحة أكثر ودقيقة وموحدة بين جميع الادارات.

ويبقى في الأخير أن نقول أن العبرة ليس بتوفير هذه الجملة من المبادئ وإنما العبرة بوجود حس ووعي اداري لدى رؤسائنا الاداريين يمكنهم من تطبيق هذه الضمانات تطبيقا سليما دون تحيز أو تعسف.

دانشنامه



فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
01	مقدمة
06	الفصل الأول : الإطار القانوني للنظام التأديبي
07	المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي
07	المطلب الأول: تعريف النظام التأديبي.....
07	الفرع الأول: أركان النظام التأديبي.....
08	الفرع الثاني : مصادر النظام التأديبي
08	الفرع الثالث: علاقة النظام التأديبي بالقانون الإداري.....
09	المطلب الثاني: الخصائص الذاتية للنظام التأديبي
09	الفرع الأول: تقنين معظم مبادئ النظام التأديبي
10	الفرع الثاني: القرار التأديبي يختلف عن القرار الإداري.....
10	الفرع الثالث: امتداد الطابع القضائي إلى التأديب.....
10	الفرع الرابع: تميز جهة القضاء التأديبي عن جهة القضاء الإداري
11	المبحث الثاني: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لإصدار القرار التأديبي.....
11	المطلب الأول : الأساس القانوني لإصدار القرار التأديبي
11	الفرع الأول : تحديد الخطأ المهني المستوجب لإصدار القرار التأديبي
15	الفرع الثاني: معايير تحديد الأخطاء المهنية وتصنيفها.....
22	الفرع الثالث: تقدير الأخطاء الوظيفية
22	الفرع الرابع : أركان الخطأ التأديبي.....
23	الفرع الخامس: إثبات المسؤولية التأديبية لإصدار القرار التأديبي.....
25	المطلب الثاني : مضمون العقوبة التأديبية (القرار التأديبي)
25	الفرع الأول : تعريف العقوبة التأديبية
25	الفرع الثاني : أهداف العقوبة التأديبية
26	الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية
27	الفرع الرابع : الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية.....
29	المبحث الثالث: السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية.....
29	المطلب الأول: السلطة المختصة باتخاذ القرار التأديبي.....
30	الفرع الأول:النظام الإداري للتأديب.....
30	الفرع الثاني:النظام القضائي.....
31	الفرع الثالث:الاتجاه شبه القضائي.....

31	المطلب الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري.....
32	الفرع الأول:الاختصاص الأصيل للرئيس الاداري.....
33	الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي لمجالس التأديبية(اللجنة الادارية متساوية الأعضاء)
35	خلاصة الفصل الأول.....
37	الفصل الثاني : الضوابط العامة في النظام التأديبي
38	المبحث الأول: مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي وشخصيته.....
38	المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....
38	الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....
42	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ الشرعية.....
47	المطلب الثاني: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية
47	الفرع الاول:مضمون مبدأ شخصية العقوبة.....
48	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن مبدأ شخصية الجزاء الاداري والاستثناء الوارد عليه...
49	الفرع الثالث: مبدأ شخصية الجزاء الاداري عن فعل الغير.....
50	المبحث الثاني: مبدأ المساواة و تناسب الجزاء التأديبي.....
50	المطلب الأول: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية.....
50	الفرع الأول مضمون مبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية
51	الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية في التشريع الجزائري.....
52	المطلب الثاني: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة
52	الفرع الأول: مضمون المبدأ.....
53	الفرع الثاني: موقف القضاء من رقابة التناسب.....
55	المبحث الثالث: مبدأ تسبب القرار التأديبي.....
56	المطلب الأول: مضمون تسبب القرار التأديبي وموقف المشرع الجزائري منه.....
56	الفرع الأول:مضمون تسبب القرار التأديبي
59	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من تسبب القرارات التأديبية.....
61	المطلب الثاني: شروط التسبب.....
61	الفرع الأول: الشروط الخارجية.....
62	الفرع الثاني: الشروط الداخلية
66	خلاصة الفصل الثاني
67	الفصل الثالث: الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام
68	المبحث الأول : الضمانات المقررة للموظف قبل صدور القرار التأديبي.....
68	المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات
68	الفرع الأول: أحكام المواجهة في التأديب

69	..... الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري.
69	..... المطلب الثاني: حق الدفاع
70	..... الفرع الأول: وجوب الحضور الشخصي
70	..... الفرع الثاني: حرية الدفاع
70	..... الفرع الثالث: سماع الشهود
71	..... المطلب الثالث: استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء (المثول امام مجلس تأديبي)
71	..... الفرع الأول تعريف اللجنة المتساوية الاعضاء
71	..... الفرع الثاني: أعمالها في المجال التأديبي
73	..... المبحث الثاني : الضمانات المقررة للموظف بعد صدور القرار التأديبي
73	..... المطلب الأول: الرقابة الإدارية على القرار التأديبي
73	..... الفرع الأول: التظلم الإداري
75	..... الفرع الثاني: التظلم إلى لجنة الطعن
76	..... المطلب الثاني: الرقابة القضائية
76	..... الفرع الأول : شرط الصفة والأهلية والمصلحة
77	..... الفرع الثاني: وجوب احترام الطاعن الشروط الشكلية
78	..... الفرع الثالث :اعتماد القضاء على أسباب عديدة للإلغاء
81	..... خلاصة الفصل الثالث
82	..... خاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	خلاصة الموضوع
	الفهرس