



جامعة العربي التبسي تبسة الجزائر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون اداري

بغنوان : مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والاختفاء الوظيفية
في الوظيفة العامة في التشريع الجزائري

اشراف الأستاذة:

هوام الشيخة.

اعداد الطالبين:

- بلغيث بسمة.

- منصر نوال.

لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
دبيلي كمال	أستاذ مساعد أ	رئيسا
هوام الشيخة	أستاذ مساعد أ	مشرفا ومقررا
رباطي نور الدين	أستاذ مساعد أ	ممتحنا

السنة الجامعية 2016/2017

الكلمة لا تتحمل أي مسؤولية

على ما يرد في هذه المذكرة من آراء.

بسم الله الرحمان الرحيم:

قال الله تعالى : " إِنَّ اللَّهَ يُأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعْمًا بِعِبَادِهِ لَخَبِيرٌ بَصِيرٌ".

_ الآية 58 _ من سورة النساء.

الاهل و الاقارب

الحمد لله أولا على ما انعم به علينا ، الحمد لله الذي و فقنا لإنجاز هذا العمل
والذي نهديه الى:

_ عائلاتنا الكرام الذين لم يبخلوا علينا و الذين وفرو لنا أجواء العمل.

_ الى الاخوة و الاخوات.

_ الى الاهل و الاقارب .

_ الى كل من يعرفنا من قريب او بعيد.

مقدمة

إن الموظف العام هو شخص يقدم خدمة دائمة لدى مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاصها ، وهو بذلك يعتبر يد الدولة تسعى من خلالها لتحقيق اهدافها وتنفيذ قوانينها وتمثيلها في كافة الانشطة ، وذلك من خلال المرافق العامة و المؤسسات العمومية كاطار عام ونظرا لاعتبار هذه الاخيرة جزء هيكلي تسعى من خلاله الدولة لإشباع الحاجات و المصلحة العامة لأفراد المجتمع ، فهي تحتاج الى جزء او جانب اخر لتسييرها و ادارتها ، الا و هو الجانب البشري والمتمثل في الموظف العام و المذكور سالفا ، والذي يضطلع بمهام المرفق ويتصرف باسم ولحساب هذا الاخير ، الا انه نظرا لتطور الانشطة في الدولة و اتساعها حيث كانت في السابق تقتصر على امن داخلي ، امن خارجي وعدالة ، الا ان حاجة الافراد و المواطنين ادى بالدولة الى السعي لتحقيق هذه الحاجة من خلال اجهزتها الادارية ومرافقها العامة والتي تعتبر اداة الدولة ، ومن اجل مواكبة تطور الدولة و مسايرة لزيادة عدد المرافق و المؤسسات العامة ، تم زيادة عدد الموظفين القائمين بهذه الانشطة ، باعتبارهم الالية القائمة بتنفيذ السياسة العامة للدولة، و التي تحقق اهدافها في كافة المجالات .

ومن هنا سعى المشرع الجزائري جاهدا لإيجاد قانون يحمي هذه اليد و الاداة ، و ينظم مسارها المهني كما تبين ما تتمتع به من حقوق وما يقع على عاتقها من واجبات ، و قد اعتبر هذا القانون فرع من فروع القانون الاداري.

ويعتبر أي إخلال خطأ يترتب عليه عقوبة تأديبية و هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة ، اذ تعتبر اداة لمواجهة تقاعس و تهاون المواطن و ارساء لمبدأ الانضباط و محاربة لأخطاء الموظفين ووضع حد لها ، مع اصلاح و تقويم سلوكه الاداري وردعا و جزرا لباقي الموظفين ، للمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها و بالتالي تحقيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اضطراد و استمرارية ، فهي ليست عملية انتقامية و لا قهرية وانما الهدف منها خدمة المرفق العام و من هنا اصبح التأديب

ضرورة ملحة في اية دولة لما له من تأثير، فتبرز اهميته و فعاليته اكثر بالنظر الى مصدر السلطة التأديبية و العلاقة الرئاسية التي يخضع لها الموظف العام .

يقوم النظام التأديبي في الأساس على فكرة المسؤولية التأديبية التي يعد الخطأ فيها أساس المتابعة التأديبية ، فنظرا لما لهذه الأخيرة من تأثير على مركز الموظف العام و ، ما للإدارة من سلطة تقديرية في تحديد الاخطاء و تكيفها و تحديد عقوبة لها ، قد يؤدي بالإدارة الى التعسف في اصدار عقوبة غير ملائمة و وغير موافقة للخطأ المرتكب ، مع المشرع تدّخل و حدّد الأخطاء التأديبية في نصوص متفرقة و صنّفها الى درجات و نفس الأمر بالنسبة للعقوبات، ومن هنا حاول تقييد سلطة الادارة في مجال التأديب بنصوص تشكل ضمانات للموظف ، حتى يعاقب بجزاء عادل و مناسب لخطئه و تبعا لذلك ظهرت فكرة التناسب بين الخطأ الوظيفي و الجزاء التأديبي و هو ما أردنا تسليط الضوء عليه .

و لعل من بين **الاسباب** التي دفعتنا الى معالجة هذا الموضوع منها :

ما هو **ذاتي** و ذلك نظرا لجديّة هذا الموضوع و قلة الاهتمام به و رغبتنا الشخصية في تبنيه ، جعلت منا نقدم عليه و نختاره كموضوع بحث لنا ، لعلنا نساهم و لو بجزء يسير تسليط الضوء عليه و جلاء ما يعتريه من غموض بهدف ازالة نوع من التعسف و عدم تطبيق النصوص القانونية وبالتالي ايداء الموظف العام بالدرجة الاولى وكذلك سعيا منا لإعطاء ولو مفهوم بسيط لمبدأ التناسب في التشريع الجزائري.

و اسباب اخرى **موضوعية** تعود الى ما يكتسبه هذا الموضوع من أهمية في أخذ الموظف العام جزاءه دون المبالغة فيه اضراره و معرفة دور القضاء الاداري في ذلك وفي ردع الادارة المتعسفة و الحد اساءة استعمالها لسلطتها التقديرية في مجال التأديب .

و نظرا لحساسية هذا الموضوع بالنسبة للموظف و المرفق العام في ان واحد، فانه و لدراسة هذا الموضوع

نطح الاشكالية التالية : هل وفق المشرع الجزائري في تجسيد مبدأ التناسب بين الأخطاء الوظيفية و الجزاءات التأديبية ؟

و للإجابة عن الاشكالية المطروحة و تحقيقا للأهداف السالفة الذكر، اعتمدنا في دراستنا على **المنهج الوصفي** من خلال ذكر التعاريف ، الانواع و الخصائص ، و **المنهج التحليلي** كون هذا الموضوع يركز بشكل كبير على نصوص قانون الوظيفة العامة ، **مع اضافة بعض الدراسات التاريخية** من خلال التطرق الى مبدأ التناسب و كذا ذكر تطورات تشريعات الوظيفة العامة ابتداء من الأمر 133/66 وصولا الى الأمر 03/06 .

لنتوصل في الاخير من خلال دراستنا هذه الى تحقيق **جملة من الأهداف** منها معرفة مفهوم كل من الخطأ الوظيفي و الجزائي ، و اذا ما كان المشرع في نصه على الأخطاء و الجزاءات المقابلة لها راعى في ذلك ملاءمة و توافق الجزاء الموقع مع الخطأ المرتكب ، و بيان دور القضاء الاداري في ارسائه لمبدأ التناسب و ان كانت رقابته تقتصر فقط على مدى تطبيق الادارة للنص القانوني .

وفيما يخص **الدراسات السابقة** فبالرغم من اهمية هذا الموضوع الا انه لم يلقى الاهتمام الكافي من الدراسة ، فلم تتناوله اقلام الباحثين بالتفصيل ، باستثناء مذكرة الباحثة بعلي الشريف فوزية بعنوان التناسب بين الخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة ، قدمت هذه الأخيرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ن جامعة الحاج الاخضر باتنة نوقشت (2013، 2014) ، وأيضا اطروحة الدكتوراه للباحث قوسم حاج غوثي ، بعنوان مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة

القضائية عليه ، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان نوقشت سنة 2011،
2012.

لكن ذلك لا يجعلنا ننكر تطرق الباحثين لأجزاء منه ، فوجدنا دراسات تتعلق
بالأخطاء الوظيفية ، اضافة الى الجزاءات الوظيفية ، ونذكر منها مذكرة الباحث محمد
الأحسن بعنوان العلاقة بين المتابعة القضائية و العقوبة التأديبية للموظف العام ، قدمت
هذه الأخيرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق بجامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان نوقشت
بتاريخ 2007، 2008

أما عن **الصعوبات** التي واجهتنا تتمثل في:

_ صعوبة الحصول على الكثير من القرارات و الاجتهادات القضائية في مجال التناسب
بمعنى عدم تصدي القاضي الاداري لذلك.

_ وكذا الظروف العامة التي يمر بها طالب العلم من قلة المداخل و ضعف القدرة
الشرائية للمراجع .

_ صعوبة التنقل الى الجامعات المجاورة اضافة الى قلة المراجع المتخصصة و الوطنية
في هذا الموضوع ، كون مجال دراستنا ينحصر في التشريع الجزائري مما جعلنا نستعين
بالدراسات العربية المقارنة حتى تتنوع المراجع .

و قد **قسمنا موضوعنا** هذا الى فصلين اثنين ، الفصل الأول تطرقنا من خلاله
الى بيان الأخطاء الوظيفية و الجزاءات التأديبية ، أما الفصل الثاني فانه تم تنصيبه
لدراسة مبدأ التناسب بين هذين الاخيرين و بيان الضمانات التشريعية و القضائية
لتكريسه.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للخطأ الوظيفي والجزاء التأديبي

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي.

المبحث الثاني: مفهوم الجزاء التأديبي.

الموظف العمومي كآلية بشرية لتسيير المرفق العام بانتظام واضطراد، فإنه غير معصوم من الوقوع في الأخطاء التي تمس الوظيفة التي يشغلها خلال مساره المهني، ليجتنب على هذه الأخيرة جملة من العقوبات تسلط على الموظف العام، ومن خلال هذا المفصل سنبين مفهوم كل من الأخطاء الوظيفية والجزاءات التأديبية كنتيجة حتمية تترتب عن الأخطاء الوظيفية وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي.

المبحث الثاني: مفهوم الجزاء التأديبي.

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي.

تتباين تسميات الخطأ الوظيفي وتختلف من تشريع إلى آخر، فهناك من يطلق عليه تسمية المخالفة التأديبية وهناك من يطلق عليه تسمية الجريمة التأديبية ولإلمام بمفهوم الخطأ الوظيفي، فإنه يتعين علينا التطرق إلى تعريفه ، وتحديد خصائصه، وبيان أركانه، وكذا تميزه عن بعض الجرائم أو الأخطاء وذلك باعتماد المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف الخطأ الوظيفي وخصائصه:

من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى تحديد مفهوم الخطأ الوظيفي من الناحية التشريعية، القضائية والفقهية مع تحديد خصائصه وذلك من خلال اعتماد الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف الخطأ الوظيفي:

تعدد تعريفات الخطأ الوظيفي على المستوى التشريعي، القضائي والوقفي، وهذا ما سنتولى بيانه بالتفصيل من خلال النقاط المبينة ادناه:

أولاً: التعريف التشريعي:

عرف المشرع الجزائري الخطأ الوظيفي في نث المادة 17 من الأمر 99-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وأنه كل خطأ يرتكبه الموظف في إطار ممارسة مهامه أو أثناءها"⁽¹⁾.

(1) الأمر رقم 99-133، المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 8 يونيو 1966

وقد اشار إليه المشرع الجزائري أيضا في القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل لأنه في هذه المرحلة لم يكن هناك تشريع خاص بالوظيفة العمومية، فكان كل من عالم الشغل والوظيف العمومي يخضع لقانون موحد ألا وهو القانون الأساسي للعامل، فأشار إلى الخطأ الوظيفي في المادة 199 حيث اعتبره كنتيجة للإهمال وعدم مراعاة قواعد الأمن⁽¹⁾.

وأیضا عرفته المادة 20 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أنه "كل إخلال بالواجبات المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكاب أي خطأ خلال ممارسة المهام، أو بمناسبة هذه الممارسة⁽²⁾، ليعرف الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في مادته 160 بأنه كل تخل عن الواجبات المهنية او مساس بالانضباط وانه كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه⁽³⁾.

وأیضا عرفته المادة 59 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المتعلق بتحديد كیفیات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم على أنه كل تخل عن الواجبات التنظيمية أو التعاقدية وأنه كل مساس بالإنباط أو خطأ أو مخالفة ترتكب أثناء أو بمناسبة ممارسة النشاط⁽⁴⁾.

(1) القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 غشت 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية العدد 32 المؤرخة في 8 غشت 1978.

(2) المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، لسنة 1985.

(3) الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، المؤرخة في 16/07/2006.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المتعلق بتحديد كیفیات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم الجريدة الرسمية العدد 61، المؤرخ في 30/09/2007.

والملاحظ على التعريفات التشريعية للخطأ الوظيفي أن جميعها يصب في نفس المعنى فهي تعرف الخطأ الوظيفي على أنه كل إخلال بالواجبات المهنية ومساس بالانضباط وان هذا الخطأ لا يخرج عن نطاق الوظيفة فيكون اثناءها أو بمناسبةها.

ثانيا: التعريف القضائي:

عرف القاضي الخطأ الوظيفي من خلال قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1982/01/09 على أنه "تقصير في الالتزامات المهنية أو مخالفة للقانون العام" (1) ليأيده في ذلك قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 17 ديسمبر 1985 الذي جاء فيه "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف والكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة" (2).

فالتعريف القضائي للخطأ الوظيفي لا يختلف عن التعريف التشريعي حيث عرفه بأنه « كل تقصير بالالتزامات المهنية ومخالفة للقانون من قبل الموظف سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة في إطار ممارسة الوظيفة، فهذا التعريف لم يقتصر فقط على الأخطاء المرتكبة في نطاق الوظيفة بل شمل أيضا الأفعال المرتكبة خارج نطاق الوظيفة والتي فيها مساس بشرف واعتبار الموظف » .

(1) قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى 1982/01/09، الملف رقم 23650 قضية (ج.م) ضد (وزير التربية)، المجلة القضائية العدد الأول، لسنة 1989، ص 220.

(2) قياية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2008-2009، ص 15.

ثالثاً: التعريف الفقهي:

عرف الفقيه محمد سليمان الطماوي الخطأ الوظيفي بأنه «كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه»⁽¹⁾.

وعرفه سيرجي سالون Sergé Salon بأنه «فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تقرها الوظيفة»⁽²⁾.

وعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه « ما يرتكبه العامل من خلل سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهامه وواجباته الوظيفية أو الخروج والشطط عن مقتضيات الوظيفة العامة»⁽³⁾.

وعرفه الأستاذ أحمد بوضياف بأنه « إخلال بالتزام قانوني أي يأخذ بالمعنى الواسع للقانون بحيث جميع القواعد القانونية أي كان مصدرها سواء كانت تشريعية أو لائحية بل يشمل حتى القواعد الخلقية»⁽⁴⁾.

كما عرفه جانب من الفقه بأنه « الواقعة التي تخل بالنظام وبحسن سير العمل في المؤسسة»⁽⁵⁾.

وعليه يمكن تعريف الخطأ الوظيفي بأنه عبارة عن نتيجة للإهمال والإخلال بالواجبات المهنية في نطاق الوظيفة العامة.

(1) محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، (دون طبعة) ،دار الفكر العربي مصر، 1979 ص50

(2) محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية،(دون طبعة)، منشأة المعارف، الإسكندرية ،مصر، 2002 ص60.

(3) حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 13، 14.

(4) بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011 ص11.

(5) صلاح علي علي حسن، ضمانات السلطة التأديبية احب العمل، دراسة مقارنة،(دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 32.

الفرع الثاني: خصائص الخطأ الوظيفي:

يتميز الخطأ الوظيفي بجملة من الخصائص وهي كالآتي:

1- ارتباط الخطأ الوظيفي ارتباطا وثيقا بالموظف العام، لكي يتحقق الخطأ الوظيفي ينبغي أن يتصل بشخص يحمل صفة الموظف العام.

2- الأخطاء الوظيفية ليست محددة على سبيل الحصر، وبذلك فهي لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، أو ما يسمى بمبدأ الشرعية المتعارف عليه في قانون العقوبات، فقانون الوظيف العمومي يختلف عن القانون الجنائي في حصر الأفعال المؤثمة، فقانون الوظيف العمومي يردّها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها، وذلك راجع على عدم إمكانية تحديد الأخطاء الوظيفية تحديدا حصريا ومسبقا بمقتضى نصوص قانونية محددة، لأن واجبات الموظف لا تقبل بطبيعتها الحصر والتحديد، وذلك راجع لاعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها ومستواها وما تستلزمه من وقار وكرامة، كل هذه الاعتبارات تقيد الموظف حتى في تصرفاته الخاصة فيلتزم بقدر من السلوك الذي يليق بكرامة الوظيفة.

3- الغاية من الأخطاء الوظيفية هي معاقبة كل متسبب فيها وضمان حسن أداء الموظفين لأعمالهم وأيضا ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁽¹⁾.

4- الخطأ الوظيفي مرتبط بإدارة الموظف سواء كان الخطأ إيجابيا وذلك من خلال الإخلال بالالتزامات والواجبات القانونية عن طريق الإتيان والارتكاب لأفعال ينهي عنها القانون، أو كان الخطأ سلبيا من خلال الامتناع عن القيام بالأفعال المنصوص عليها قانونا⁽²⁾.

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه دراسة مقارنة، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 29، 30، 31.

(2) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، (دون سنة النشر) ص 118.

فقد تكون إرادة الموظف متجهة إلى ارتكاب الفعل بصورة عمدية، وقد يكون ذلك بشكل غير عمدي نتيجة التقصير والإهمال⁽¹⁾.

5- الخطأ الوظيفي لا يخرج عن إطار كل من الإخلال بالواجبات الوظيفية، فهو نتيجة لمخالفة الموظف لواجبات الوظيفة⁽²⁾.

6- الخطأ الوظيفي لا يتحقق إلا من خلال وجود مظهر خارجي لتصرف الموظف ويتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يتخذه الموظف مخالفة لواجبات الوظيفة العامة⁽³⁾.

7- الأخطاء الوظيفية محددة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا القوانين الأساسية الخاصة وهذا ما سنأتي على بيانه لاحقا.

8- الخطأ الوظيفي المعيار المعتمد في قياسه هو معيار موضوعي مجرد يقوم على أساس سلوك الشخص العادي وليس على معيار شخصي أو ذاتي يتصب على سلوك شخص⁽⁴⁾.

(1) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 31، 32.

(2) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2015 ص 152.

(3) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 32.

(4) قوسم حاج غوثي، المرجع نفسه، ص 33.

المطلب الثاني: أركان الخطأ الوظيفي:

للخطأ الوظيفي أو الجريمة التأديبية مجموعة من الأركان كسائر الجرائم، ومن خلال مطلبنا هذا سنوضح هذه الأركان وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الركن الشرعي:

إن الكثير من الأنظمة التأديبية، تمنح للإدارة السلطة التقديرية في تحديد ما إن كان التصرف الصادر عن الموظف يشكل خطأ أو لا، إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات إلا نادرا⁽¹⁾ ومثال ذلك نص المادة 184 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي جاء فيها "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لهل صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم هذه المادة جاءت محددة لخطأ ألا وهو خطأ التعيين عن العمل لمدة 15 يوما دون مبرر⁽²⁾، ولكن هذه السلطة الممنوحة للإدارة في مجال التأثيم هي سلطة تقدير وليست سلطة تقرير أو إنشاء ولهذا تغلغت فكرة المشروعية إلى نطاق الخطأ التأديبي عن طريقين:

1- عن طريق المشرع الذي يحدد بعض الإخطاء التأديبية.

2- عن طريق القضاء من خلال رقابته على القرارات التأديبية سواء من حيث الرقابة على تكيف الأفعال، أو من حيث الرقابة على مدى التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة⁽³⁾.

(1) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 50.

(2) الأمر 06-03 السابق ذكره، ص 40.

(3) منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق ومكتبتها، مصر، 1984، ص 102.

والنتيجة المترتبة على عدم تحديد الأخطاء الوظيفية على سبيل الحصر هي تعدد مصادر الركن الشرعي في الخطأ التأديبي وهي كالاتي:

1- نص قانوني أو قاعدة تنظيمية عامة تحدد بموجبها الواجبات الأساسية للموظف العام، وتضع نصا عاما يقضي بمعاينة كل من يخالف هذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة أو يظهر بمظهر يؤثر سلبا على سمعتها وكرامتها.

2- نص قانوني أو قاعدة تنظيمية عامة تحدد مجموعة من المحظورات، يمنع على الموظف إتيانها تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

3- عرف إداري عام تطبقة الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة شريطة أن لا يكون هذا العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الركن المادي:

يتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يتخذه الموظف مخالفا بذلك الواجبات الملقاة على عاتقه في نطاق الوظيفة المكلف بشغلها⁽²⁾.

ويجب أن يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في فعل أو تصرف محدد ثبت ارتكاب الموظف العام له، فالمخالفة التأديبية تقوم على وقائع صحيحة مستمدة من أصول ثابتة وفي الأوراق ومؤدية إلى النتائج التي انتهى إليها، ولا يمكن للمخالفة التأديبية أن تقوم على الأوصاف العامة من سوء السلوك مثلا، أو رداءة السمعة فهذه الأخيرة لا تصلح ركنا ماديا للمخالفة التأديبية مبدك فالركن المادي للخطأ الوظيفي يتمثل في المظهر الخارجي والمادي الملموس⁽³⁾.

(1) منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 102.

(2) محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989 ص 203.

(3) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، (دون طبعة)، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2004، ص 243.

الفرع الثالث: الركن المعنوي:

يتمثل الركن المعنوي للخطأ الوظيفي في توجيه الإرادة إلى فعل مخل بسير الوظيفة العامة، سواء أكانت سلبية وذلك من خلال الامتناع عن الفعل المكلف به الموظف والمحدد قانوناً، أو إيجاباً من خلال قيام الموظف العام بالفعل الذي يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة⁽¹⁾.

والخطأ الوظيفي قد يكون عمدياً من خلال تعمد الموظف ارتكاب الفعل المخالف لمقتضيات الوظيفة العامة في هذه الحالة يكون الركن المعنوي هو القصد وقد يكون الخطأ غير عمدي في حالة انصراف الإدارة للنشاط دون النتيجة، فيكون الركن المعنوي هنا هو الخطأ غير العمدي، فالجريمة التأديبية سواء كانت عمدية أو غير عمدية فهي تقوم كالجريمة الجنائية على الخطأ.

إذا لم يتوفر الركن المعنوي فليس هناك مجال لقيام جريمة تأديبية، فإذا صدر الفعل خارج إدارة الموظف في حالة الضرورة مثلاً الإكراه، القوة القاهرة والحادث الفجائي، ففي هذه الحالة لا يسأل الموظف لانعدام الإرادة ونتيجة لانعدام الإرادة تنتهي المسؤولية⁽²⁾.

أما إذا لم تتعدم إرادة الموظف وإنما ارتكب الفعل المخالف بسبب كثرة الأعباء الوظيفية ففي هذه الحالة لا تنتهي مسؤولية الموظف ويبقى محلاً للمسائلة التأديبية⁽³⁾.

(1) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 362.

(2) محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 204.

(3) محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 362.

المطلب الثالث: تميز الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية والمسؤولية المدنية
الخطأ الوظيفي أو كما يعرف بالجريمة التأديبية يتميز عن بعض الجرائم في العديد من النقاط، ومن بين هذه الجرائم التي يتميز عنها الخطأ الوظيفي الجريمة الجنائية وكذا المسؤولية المدنية، وهذا ما سنوضحه من خلال مطلبنا هذا، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تميز الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية:

يختلف الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية في جملة من النقاط من جهة ويتشابهان في نقاط عديدة من جهة أخرى وهذا ما سنتطرق إليه:
أولاً: أوجه التشابه:

تتشابه الجريمة التأديبية مع الجريمة الجنائية في نقاط كثيرة من أبرزها:

أ- أن كلاهما يقوم على أساس خطأ يرتكبه الشخص المتهم ويترتب عليه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة المحمية قانوناً وهو ما يبرر التدخل لحماية تلك المصلحة⁽¹⁾ وكلاهما يقوم على أعمال محظورة.

ب- أن كلاهما يخضع لإجراءات التحقيق وتكفل فيها الضمانات لحقوق الدفاع ويوقع على مرتكبها الجزاء المناسب من بين الجزاءات المحددة قانوناً⁽²⁾.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

يختلف الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية في جملة من النقاط أهمها:

أ- **من حيث الأشخاص:** يشترط لقيام الجريمة التأديبية أن يكون القائم بالفعل المعاقب عليه موظف عمومي مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية، في حين أن القائم بالفعل المعاقب عليه في الجريمة الجنائية يكون من عامة الناس وهذا ما يجعل من النظام العقابي يتميز بالعمومية والشمول⁽³⁾.

(1) سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، (دون طبعة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 236.

(2) حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، 2010 ص 329

ب- من حيث الأفعال المكونة للجريمة:

الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وإنما تقوم على أساس الإخلال بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضيات الواجب، والقول في قيام الجريمة من عدمه خاضع للسلطة التقديرية للإدارة في حين أن الجريمة في المجال الجزائي تكون محددة على سبيل الحصر⁽¹⁾، فلا جريمة ولا عقوبة أو أي تدبير أمني بغير قانون⁽²⁾.

ج- من حيث الهدف:

الهدف من النظام التأديبي هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد في حين أن الهدف من النظام الجنائي هو حماية أمن المجتمع ونظامه⁽³⁾.

د- من حيث المسؤولية:

يستقل الخطأ الوظيفي عن الخطأ الجنائي من حيث المسؤولية، فبراءة الموظف من التهمة المنسوبة إليه وإعفائه من المسؤولية الجزائية، فهذا لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً، كون المخالفة التأديبية قائمة بذاتها مستقلة عن الجريمة الجزائية حتى ولو كان هناك ارتباطاً بين الجريمتين⁽⁴⁾، فقد يكون الفعل الصادر عن الموظف تأديبياً وجنائياً في آن واحد، فالمحاكمة التأديبية لا تمنع من المحاكمة الجنائية، والعكس فالمحاكمة الجنائية لا تمنع من المحاكمة التأديبية⁽⁵⁾، لأن الموظف قد يسأل تأديبياً لمخالفته النصوص التشريعية أو العرف الإداري ومقتضيات الوظيفة العامة⁽⁶⁾.

(1) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 83.

(2) أنظر المادة الأولى من الأمر 156/66، المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية 37، 2016 ص 1.

(3) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 242.

(4) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 84.

(5) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، (دون طبعة)، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1994، ص 82.

(6) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 84.

فالأخطاء الوظيفية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" على عكس الجريمة الجنائية التي لا تقوم إلا إذا خالف الفاعل نصا عقابيا (1).

وقد جاء قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2001/04/09 ليؤكد استقلالية الخطأ الوظيفي عن الخطأ الجنائي والذي جاء فيه « وأنه إذا كان تصرف ما يمكن وصفه خطأ من وجهة النظر الجنائية فإنه لا يكون كذلك دوما من وجهة النظر الإدارية » (2).

هـ- من حيث طبيعة الجزاء الموقع:

أن العقاب التأديبي يتعلق بالمساس بمركز الموظف وحقوقه المالية والمعنوية، فهو يخضع لمجموعة من الجزاءات المحددة على سبيل الحصر لتترتب عليها آثار محددة مسبقا (3) أما في النظام الجنائي فإن العقاب يصيب الفرد في حياته أو في حريته أو ملكيته (4) وللقاضي السلطة التقديرية في تقرير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانونا (5).

و- من حيث الإجراءات:

الإجراءات المتبعة في حالة ارتكاب الخطأ الوظيفي تنظمها القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة والموظفين، أما الجريمة الجزائية فلها أصولها الخاصة التي تنظمها للقوانين العامة كقانون الإجراءات الجزائية (6).

(1) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 84.

(2) قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 2001/04/09، ملف رقم 001192، قضية (ب،ط) ضد (مديرية التربية لولاية قالمة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، لسنة 2002، ص 67.

(3) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 84.

(4) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 242.

(5) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 85.

(6) علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص 85.

الفرع الثاني: تمييز الخطأ الوظيفي عن المسؤولية المدنية:

يختلف الخطأ الوظيفي عن الخطأ المدني من حيث القانون اللذين يخضعان له، فالأول يخضع لقواعد القانون التأديبي والثاني يخضع لقواعد القانون المدني، والقانونان يختلفان فضايط انعدام المشروعية في القانون التأديبي هم الإخلال بواجب من الواجبات الوظيفية، في حين أن ضابط انعدام المشروعية في القانون المدني هو إحداث الفعل ضررا واقترانه بالخطأ، وبذلك يختلف القانون التأديبي عن القانون المدني، فالأول يعلن في نصوص مكتوبة عن الواجبات الضرورية التي يعتبر الإخلال بها عمل غير مشروع، أما الثاني فإنه يكتفي بقاعدة عامة يضمنها نص واحد (1).

كما يختلف الخطأ الوظيفي عن الخطأ المدني كون هذا الأخير قد يكون ناتجا عن الإخلال بالعقد وتسمى بالمسؤولية العقدية أو نتيجة تقصير، ويطلق عليها المسؤولية التقصيرية، ويترتب على كلا الحالتين تعويض يدفع من الطرف المخل بينما لا وجود للتعويض في المسؤولية التأديبية (2).

وأیضا الاختلاف بين كل من الخطأ الوظيفي والخطأ المدني يكمن في أهمية الضرر فالضرر له أهمية بالغة في الخطأ المدني فلا يتصور وجود التعويض في حالة انعدام الضرر، في حين أنه في الخطأ الوظيفي ليس للضرر مثل هذه الأهمية وقد يقوم الخطأ على الرغم من عدم حدوث الضرر (3).

(1) محمد ماجد ياقوت، الدعوة التأديبية، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 180.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 153.

(3) محمد ماجد ياقوت، الدعوة التأديبية، المرجع السابق، ص 180.

المبحث الثاني: مفهوم الجزاء التأديبي

بعد تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم الخطأ الوظيفي فلا بد من التطرق إلى الجزاء التأديبي كنتيجة مرتبة عن الخطأ الوظيفي وللاإمام بمفهوم الجزاء التأديبي فلا بد من التطرق أولاً إلى تعريفه وتحديد خصائصه، ثم بيان أنواعه، وفي الأخير نميزه عن بعض الجزاءات، وهذا ما سيتم تناوله من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف الجزاء التأديبي وخصائصه:

من خلال هذا المطلب سيتم التطرق إلى تعريف الجزاء التأديبي من الناحية التشريعية، القضائية والفقهية مع بيان أهم الخصائص المميزة له وهذا ما سنوضحه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف الجزاء التأديبي:

تختلف تعريفات الجزاء التأديبي فمنها التشريعية، القضائية والفقهية وبترتب على هذا الاختلاف تعدد في التعريفات سواء كان ذلك على المستوى التشريعي أو القضائي أو الفقهي وهذا ما سنتولى بيانه.

أولاً: التعريف التشريعي للجزاء التأديبي:

إن جل التشريعات لم تتطرق إلى تعريف الجزاء التأديبي والمشرع الجزائري هو الآخر لم يتطرق إلى تعريف الجزاء التأديبي وإنما اكتفى بالإشارة إليه في أكثر من مادة في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهذا ما جاء في المادة 160 منه حيث جاء فيها « يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية »⁽¹⁾.

(1) الأمر 03-06، السالف ذكره، ص 34

ونصت المادة 161 على « أنه يتوقف تحديد العقوبة المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام»⁽¹⁾.

وهذه المادة لم تعرف العقوبة التأديبية وإنما تكلمت عن تناسب هذه العقوبة مع الخطأ المرتكب وهذا ما سنتطرق إليه بشكل من التفصيل لاحقاً.

فالجرائم التأديبية محددة في التشريع على سبيل الحصر وهذا ما نصت عليه المادة 163 من الأمر 03-06 بحيث لا يجوز لسلطات التأديب توقيع عقوبة لم تتضمنها النصوص وإن حصل ذلك فالجزاء باطلاً⁽²⁾.

(19)

ثانياً: التعريف القضائي للجزاء التأديبي:

لم يعرف القاضي الجزائري الجزاء التأديبي من خلال الاجتهادات التي أصدرها ، وإنما أصدر نماذج من العقوبات وأنواعها عكس القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري الذي ارتأى لذلك في طيات قراراته وأحكامه.

أ- تعريف العقوبات التأديبية في القضاء الإداري الفرنسي:

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن تعريف الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة بدون نص، لذا يكون تكيف الفعل المنسوب إلى الموظف ومدى اعتباره مخالفة تأديبية خاضعا لرقابة القضاء الإداري، كما جاء في أحكام المجلس المذكور في قضية BOUZ AQUET في 1935/01/11 وقضية LEBON في 1978/06/09، وهكذا فإن القضاء الإداري الفرنسي يفرض رقابته الفاعلة على أية سلطة انضباطية بهدف التأكد من وجود خطأ انضباطي معين يستوجب فرض عقوبة من العقوبات⁽³⁾.

(1) الأمر 03-06، السالف ذكره، ص 34

(2) بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى ، منشورات مكتبة اقرأ ، قسنطينة ، الجزائر، 2013، ص 81.

(3) عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية والأدبية ،(دون دار النشر)، 2009، ص 36.

ب- تعريف العقوبات التأديبية في القضاء الإداري المصري

أعطى القاضي الإداري المصري من خلال المحكمة الإدارية العليا مفهوماً للعقوبة التأديبية ففي حكمها في الطعن رقم (3) لسنة 1979 الصادر في 19 تشرين 1979 أكدت المحكمة على أنه من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المجرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وإمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه⁽¹⁾.

ثالثاً: التعريف الفقهي للجزاء التأديبي:

نظراً لعدم تعريف مختلف التشريعات للعقوبة التأديبية أو إعطاء مفهوم لها يسهل من معرفة معناها، فقد استفاض الفقه في ذلك وساهم في إعطاء تعريف للجزاء التأديبي ويمكن إيجاز بعض التعريفات فيما يلي:

عرفت على أنها اصطلاح يقصد بها بصفة عامة الجزاء ذو النوعية الخاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع، فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية، وهي المزايا الثابتة له بناء على صفة الموظف التي يتمتع بها⁽²⁾.

وعلى ضوء ذلك يرى الفقيه الفرنسي Delpérée أن العقوبة التأديبية هي باختصار «الاستعمال المنظم لعنصر الإلزام المتمثل بواسطة السلطة العامة»⁽³⁾.

(1) عامر إبراهيم أحمد الشمري، المرجع السابق، ص 39، 40

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، (دون طبعة)، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 51.

(3) سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، (دون سنة النشر)، ص 169.

كما عرفها على أنها « ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يترتب نتائج سلبية على حياة الموظف المهنية ». ويتضح من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية، والذي دونه لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وهي المهمة الأساسية للسلطة الرئاسية، وكما أن الهدف الآخر هو الوقاية، ولا يمكن الوصول وتحقيق هذا الغرض دون وجود سلم للعقوبات تختلف باختلاف الذنب التأديبي المقترف (1).

وعرفها ايضا الأستاذ رشيد حباني بأنها « إجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف، الذي يخل بواجباته الوظيفية ويمس حقوقه ومزاياه الوظيفية ».

ويمتاز هذا التعريف بأنه يتضمن بيانا للسلطة التأديبية المختصة والتي لا يمكن لغيرها أن توقع العقوبة التأديبية مع إظهار النطاق الشخصي للجزاء، وسببه الإخلال بواجبات الوظيفة العامة ومضمونه وكذا آثاره والمساس بحقوق ومزايا الوظيفة دون غيرها (2).

كما عرفها الأستاذ عمار عوايدي بأنها « العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقا للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة » (3).

وعرفها بعض الفقه بأنها « جزاء يمس الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي، دون شخصه ولا ملكه الخاص » (4).

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88

(2) رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العامة، (دون طبعة)، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 128.

(3) عمار عوايدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، (دون طبعة)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 336.

(4) محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، جامعة تلمسان، 2007، 2008، ص 23.

ورغم اختلاف تعريفات العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي إلا أنها لا تخرج عن العناصر التالية والمتمثلة فيما يلي:

- 1- وصف العقوبة التأديبية على أنها جزاء تأديبي حتى نميزها عن العقوبة الجنائية.
- 2- يجب أن تكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصادر الجزاء التأديبي التي تضمنها القانون على سبيل الحصر بما لا يجوز للرئيس الإداري أو يتخطاها ويضفي عليها وصف الجزاء التأديبي.
- 3- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها.
- 4- الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام.
- 5- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفته الوظيفة العامة ودرجة الخطورة.
- 6- هدف العقوبة الأساسي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁽¹⁾.

وفي مجموع هذه التعريفات يمكن رد العقوبة التأديبية في النهاية إلى أنها جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي ثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذا لأهدافها المحددة سلفا وعلى ضوء القواعد المنظمة لأعمالها⁽²⁾.

رابعا: أهداف الجزاء التأديبي:

يمكن القول أن الجزاء التأديبي في مجال الوظيفة العامة يهدف إلى ما يلي:

- أ- **ضمان حسن سير المرافق العامة:** فالنظام التأديبي يهدف إلى حسن سير المرفق العام، ذلك أن الجزاء يكفل استقرار قواعد النظام ويمكن المرفق من أداء رسالته بانتظام واضطراد⁽³⁾.

(1) حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 41.

(2) محمد فاروق محمود، الجزاء التأديبي المفتوح، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 30، العدد 60، الرياض، 2014، ص 58.

(3) منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 122.

ب- الإصلاح: بمعنى كشف العيوب في البناء الإداري تمهيدا لإصلاحه مما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلا وبالتالي حماية نظام المرافق العامة والحفاظ على استمرار عمليات الإنتاج، وتقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة، فالتأديب هو إصلاح وتقويم ورفع كفاءة الأداء⁽¹⁾.

ج- منعا للتهاون في أداء الواجبات الوظيفية: فالعقوبة التأديبية تهدف على منع التهاون والتقصير في أداء الواجبات والمهام الوظيفية وعدم قيامه بأفعال وتصرفات تمس كرامة الوظيفة والإخلال بها وتعيده حدود الواجبات⁽²⁾.

د- الردع: وينطوي على عنصرين:

- 1- يتعلق بمرتكب الخطأ وذلك لردعه وعدم عودته للخطأ مرة أخرى.
- 2- يتعلق بكافة الموظفين لأن الجزاء يهدف لمنع الآخرين من الاقتداء بمرتكب الذنب⁽³⁾.

الفرع الثاني: خصائص الجزاء التأديبي:

وتمتاز العقوبة التأديبية وفقا للتعريف السابقة بجملة من الخصائص التي تساهم في بلورة مفهومها من أهمها

أولاً: المرونة: هذه المرونة تعطي للسلطة التأديبية الإمكانية في التصدي للأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، وبتوقيع العقاب العادل والمناسب الذي ينسج مع ظروف المرفق العام وأوضاعه، ومما لا شك فيه فهي ليست مرونة مطلقة بل مفيدة بقواعد وإجراءات معينة وتخضع للرقابة القضائية⁽⁴⁾.

(1) منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 122.

(2) حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 41.

(3) منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 122.

(4) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، جامعة الأردن، 2009، 2010، ص 81.

ثانياً: الطائفية: فالجزاء التأديبي لا يفرض إلا على جهة معينة من أفراد المجتمع، لها نظامها الخاص وأهدافها التي تربط أفرادها بجزاءات معينة يفرض في إطار المؤسسة التي يعملون بها وفق نظامها القانوني (1).

ثالثاً: المساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية: فهي جزاء مزدوج أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حرته، وإنما في وضعه الوظيفي، فقد يؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها (2).

رابعاً: أن الخطأ التأديبي لا يكون إلا بصدد خطأ تأديبي، فهو تعبير عن ردة فعل للإدارة في مواجهة ما صدر من الموظف من إخلال بواجباته الوظيفية التي يفرضها عليه القانون (3).

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التأديبي:

تنقسم الجزاءات التأديبية إلى جزاءات أدبية وأخرى مادية وجزاءات تؤدي إلى الإبعاد عن الوظيفة العامة وهذا ما سنبينه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الجزاءات الأدبية:

ويقصد بها عدم رضا الإدارة عن فعل الموظف وتحذيره من العودة إلى فعلته مرة أخرى، وهي في واقع الأمر نوع من التحذير الوقائي الذي تمارسه الإدارة عند مواجهة موظفيها بهدف وقايتهم ومنعهم من العودة إلى ارتكاب أخطاء جديدة مستقبلاً (4).

(1) أكرم محمود الجمعات، المرجع السابق، ص 80 .

(2) محمد فاروق محمود، المقال السابق، ص 58.

(3) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 49.

(4) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 53.

يتعرضون معها لتوقيع جزاءات أشد جسامة، ولا يترتب على توقيع هذه العقوبات أي أثر مادي ضار يتعلق بالمراكز والأوضاع الوظيفية حتى في أكثر صورها جسامة،⁽¹⁾ وهذا النوع من العقوبات نصت عليه المادة 163 من الأمر 03-06 وهي عقوبة التنبيه، عقوبة الإنذار الكتابي، عقوبة التوبيخ⁽²⁾.

وهناك من يرى أنه إلى جانب هذا النوع من العقوبات، هناك نوع آخر يتعلق بالعقوبات المعنوية، وهذه الأخيرة محل **جدل فقهي** فهناك من الفقه من يرى أن العقوبات المعنوية ليست من قبيل العقوبات التأديبية، مستندا في ذلك إلى مسلك مجلس الدولة الفرنسي والذي اعتبرها نوعا من التدابير التنظيمية الداخلية للمرافق العامة، التي تتصف بضالة الآثار المترتبة عليها، أما الفقه المؤيد لاعتبار العقوبات المعنوية من قبيل العقوبات التأديبية فيستند بذلك إلى ما يترتب على هذه العقوبات من آثار مادية وأدبية ضارة بالموظف، والهدف الأساسي من هذا النوع من العقوبات هو تعزيز الموظف وتنبيهه إلى أن ينهج منهاجا صحيحا في عمله أو سلوكه في المستقبل ولا يترتب عليه أي أثر مادي⁽³⁾.

لكن في رأينا أن كل من العقوبة الأدبية والعقوبة المعنوية هي عقوبة واحدة ولا وجود للفرق بينهما، فالهدف منهما هو نفسه وهو تنبيه الموظف لكي لا يعاود ارتكاب الخطأ نفسه لأكثر من مرة، وكلاهما في الأساس ينصب على الجانب النفسي للمعني ويتجسد هذا النوع من العقوبات في التوبيخ، الإنذار والتنبيه.

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 53.

(2) الأمر 03-06، السابق ذكره، ص 35.

(3) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دون طبعة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 184.

الفرع الثاني: الجزاءات المالية:

توقع على الموظف العام جزاءات مالية عند ارتكابه لأخطاء معينة في إطار ممارسته لوظيفته وهذه الجزاءات قد يتم توقيعها بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة وهذا ما سنوضحه:

أولاً: الجزاءات المالية المباشرة: هي التي تنصب مباشرة على المرتب الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة، بسبب قيامه بأداء أعمال وظيفته أو المبالغ التي يحصل عليها عقب خروجه من الخدمة، فالمكافئة والمعاش فتؤدي إلى حرمانه منها بصورة كاملة أو جزئية أو نهائية⁽¹⁾.

ثانياً: العقوبات المالية غير المباشرة: فهي تنطوي على الحرمان المالي جزئياً أو كلياً ولكن بصورة خفية وتمس المزايا الوظيفية بطريقة غير مباشرة⁽²⁾، وتتخذ العقوبات المالية الغير مباشرة مجموعة من الصور منها: التنزيل من درجة إلى درجتين، التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة⁽³⁾.

الفرع الثالث: الجزاءات التي تؤدي إلى الإبعاد عن الوظيفة العامة:

يتم إبعاد الموظف العام عن وظيفته وذلك إما بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة ونهائية، فتقطع رابطة التوظيف ولذا فإنها تعتبر من اشد العقوبات الموقعة على الموظف الذي ارتكب أخطاء جسيمة، وتكون مؤقتة من خلال التوقيف عن العمل أو دائمة⁽⁴⁾ عن طريق التسريح، حسب نص المادة 163 وأيضاً عن طريق العزل طبقاً لنص المادة 184 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁵⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 53.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع نفسه، ص 53.

(3) المادة 163، الأمر 03-06 السابق ذكره، ص 35.

(4) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 53.

(5) أنظر المادة 163، 184 الأمر 03-06، السابق ذكره، ص 35، 40.

المطلب الثالث: تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء الجنائي والجزاء المدني:

يوقع على الموظف الذي ارتكب خطأ وظيفيا ؛ جزاءً تأديبيا وهذا الجزاء يختلف عن باقي أنواع الجزاء الأخرى، ومن بين هذه الأنواع التي يختلف عنها هو الجزاء الجنائي وكذا الجزاء المدني وهذا ما سنتولى توضيحه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء الجنائي:

يقتضي منا تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء الجنائي البحث في كل من أوجه التشابه والاختلاف بينهما:

أولا: أوجه التشابه بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي:

لعل أهم أوجه التشابه بين كل من الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية تتلخص في النقاط الآتية:

أ- من حيث مبدأ مشروعية العقوبة: تتفق القاعدة العامة بأن لا عقوبة دون نص، إذ تجد هذه العقوبة مكانها في كل من القانون التأديبي والقانون الجنائي حيث لا يجوز توقيع عقوبة أو جزاء تأديبي لم يرد به نص لذلك جاءت العقوبة التأديبية محددة بنص القانون على سبيل الحصر، فلا يجوز لسلطة التأديب إيقاع عقوبة غير محددة بنص القانون وإنما يجوز لها كما بينا سابقا أن تختار إحدى العقوبات الواردة حصرا وتطبق على الواقعة التي تنظرها (1).

ب- من حيث شخصية العقوبة: تتشابه العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية في أنهما عقوبتان شخصيتان، فيلزم لإدانة الشخص أن يتم إثبات ارتكابه للخطأ أو مشاركته فيه، فإذا شاعت التهم بينه وبين غيره دون أن يثبت في حقه فعل معين فلا محل لتوقيع جزاء تأديبي عليه (2).

(1) أكرم محمود الجمعات، المرجع السابق، ص 84.

(2) جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن والنقض الإدارية العليا، الطبعة الثانية، دار المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 49.

ج- من حيث الهدف أو الغاية من العقوبة: تتطابق العقوبتان من حيث الغاية أو الهدف منها من حيث محافظتها على الصالح العام، ذلك أن العقوبة التأديبية تهدف إلى إصلاح الموقف العام الذي يعمل به الموظف، وما ينعكس على المجتمع بأسره، ذلك أن المجتمع الوظيفي دعامة أساسية في بناء المجتمع بشكل عام مما يحقق معه النفع العام للدولة.

وتتشابه العقوبتان أيضا من حيث الخاصية الرادعة أي أن كل عقوبة منهما فيها ردعا للمذنب وزجرا لغيره (1).

ثانيا: أوجه الاختلاف بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية:

على الرغم من أوجه التشابه المشار إليها سابقا بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية فإنهما يختلفان من عدة جوانب تتلخص فيما يلي:

أ- من حيث الهدف: فالغرض مع العقوبة التأديبية هو تحسين المرفق العام بالحد من سوء تصرف الموظف العام أو إهماله أو اتخاذه موقفا سلبيا ضارا بسير المرفق العام سيرا حسنا، أما الغرض من العقوبة الجنائية هو حماية المجتمع ككل (2).

ب- من حيث الحق: فإن العقوبة التأديبية تمس الموظف في حقوقه ومزاياه الوظيفية فقط ولا تصيبه في حريته كقاعدة عامة، فقد يرد عليها استثناء في حين أن العقوبة الجنائية تصيب الإنسان في حياته وفي حريته (3).

ج- من حيث الجهة المختصة بتوقيع الجزاء: توقع العقوبة التأديبية من السلطة الرئاسية أو مجالس التأديب في حين لا توقع العقوبة الجنائية إلا بمقتضى حكم صادر عن المحكمة المختصة (4).

(1) أكرم محمود الجمعات، المرجع السابق، ص 84.

(2) رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2008، ص 90.

(3) أكرم محمود الجمعات، المرجع السابق، ص 85.

(4) منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 135.

وفيما يخص التمييز بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية نجد أيضا تلك القضية التي طلب من خلالها المدعي (ب، م، ت) الذي هو متصرف إداري في بلدية الوادي أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة إعادة إدماجه في منصب عمله نتيجة فصله من طرف بلدية الوادي، تبعا لحكم جزائي صادر عن محكمة الجنح بمحكمة الوادي القاضي بشهرين حبس نافذة وألف دينار كغرامة مالية بسبب تهمة سماح الموظف لأشخاص في احترام الدعارة.

استجابت الغرفة الإدارية لطلبه حيث تم إعادة إدماجه في منصب عمله بموجب قرار صادر عنها في 8 ديسمبر 2002 تحت رقم 23602 فهذا القرار جاء مخالفا للنصوص القانونية المعمول بها في مجال الوظيفة العامة، لاسيما أحكام المادة 74 من المرسوم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية التي أشارت إلى أنه « يمكن تسليط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، دون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها لفي التشريع الجاري به العمل»⁽¹⁾.

والتي تقابلها المادة 20 من المرسوم 85-59 والتي تنص على « يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي إذا اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة»⁽²⁾.

(1) مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص 127، 128.

(2) المرسوم 85-59، السابق ذكره، ص 336.

الفرع الثاني: التمييز بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي.

للتمييز بين الجزاء التأديبي والجزاء المدني يجب علينا البحث في كل من أوجه التشابه والاختلاف بينهما:

أولاً: أوجه التشابه:

يتشابه كل من الجزاء التأديبي والجزاء المدني في نقاط عديدة منها:

أ- من حيث مبدأ مشروعية العقوبة: تتمتع الجهة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية واسعة في تحديد الأخطاء التأديبية، ولكن الأمر يختلف بالنسبة للعقوبة التأديبية التي تطبق بشأنها « لا عقوبة إلا بنص » بمعنى يجب أن يكون الجزاء أي العقوبة التأديبية من بين العقوبات التي نص عليها القانون على سبيل الحصر فلا تملك السلطة المختصة بالتأديب أي كانت أن توقع الجزاء ما يرد في النصوص التشريعية⁽¹⁾، ونفس الأمر بالنسبة للجزاء المدني الذي تنظمه نصوص القانون المدني

ب- من حيث شخصية العقوبة: العقوبة التأديبية توقع على الموظف الذي وقع منه فعل إيجابي أو سلبي يؤدي إلى وقوع مخالفة إدارية تستوجب التأديب⁽²⁾.

وكذلك الأمر بالنسبة للجزاء المدني أو كما يعرف بالمسؤولية المدنية فهو الآخر ينصب على الشخص المذنب فقط دون سواه واستثناءً إلا في حالة المساهمة في ارتكاب الخطأ كما هو منصوص عليه في أحكام القانون المدني⁽³⁾.

ج- من حيث الجزاء المترتب: فكلاهما يتشابهان في هذه النقطة بالذات فيترتب على كلاهما جزاء مالي، ألا وهو التعويض في المسؤولية المدنية.

(1) براهيمى زينة، مسؤولية الصيدلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، 2012 ص 34.

(2) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي 2013، 2014، ص 246.

(3) أنظر المادة 126 من الأمر 58-75 المؤرخة في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 78، ص 34.

يلتزم الشخص بتعويض الضرر الذي لحق بالغير سواء تسبب فيه بفعله الشخصي فكل فعل أي كان يرتكبه الشخص بخطأ منه ويكون سببا في ضرر الغير، يلزمه بالتعويض أو بفعل الغير ويتعلق الأمر هنا بكل من كان مخول قانونا أو اتفاقا برقابة شخص في حاجة إلى الرقابة بسبب قصره أو بسبب حالته العقلية أو الجسمية فهو الآخر ملزم بالتعويض عن الضرر الذي أحدث ذلك الشخص للغير أو بفعل الشيء أو الحيوان الخاضع لرقابة أو حراسته ففي هذه الحالة هو ملزم بالتعويض في حالة حدوث الضرر⁽¹⁾، فالتعويض لا يقتصر على الجانب المدني هنا فقط بل يمتد إلى نطاق الوظيفة العمومية خلال العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العمومي بالإدارة المستخدمة بموجب قانون الوظيفة العمومية، يلزم هذا الأخير بالخضوع لأحكام هذا القانون، وتملك الإدارة المستخدمة حق تنظيم المرفق العام بانتظام واضطراد لتحقيق المصلحة العامة، لذا قد تنشأ مسؤولية للموظف العمومي في حالة إخلاله بالواجبات الملقاة على عاتقه من ناقل القول فإن المسؤولية المدنية تمكن في أن كل ما يتسبب بخطئه في إلحاق الضرر بالغير عليه التعويض ولكن هذه الأخيرة تتميز عن بعض أحكام المسؤولية في القانون المدني، لاسيما أن الإدارة المستخدمة قد تجبر الموظف التابع لهيئتها بقيمة التعويض الناجم عن خطئه انطلاقا من القاعدة العامة في المسؤولية المدنية التي تتضمن " كل خطأ تسبب ضررا للغير يلتزم مرتكبه بالتعويض"⁽²⁾ وتفتح المجال للحديث عن التعويض متى كان الخطأ المرتكب خطأ شخصي وهو ذلك الخطأ الذي يقترفه ويرتكبه الموظف العام إخلالا بالتزاماته وواجباته القانونية⁽³⁾.

-
- (1) أنظر المادة، 124، 134، 138، 139 من الأمر 75-58، السابق ذكره، ص 33، 36، 37، 38.
 - (2) زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضمائنه، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، 2016 ص 77.
 - (3) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 119.

وأيضاً يتشابه كل من الجزاء التأديبي والجزاء المدني فغن كلاهما يتم تحديد عقوبة واحدة لعدة أخطاء ففي الجزاء المدني سواء كانت المسؤولية تقصيرية أو عقدية فإنه يترتب على كلاهما التعويض وهو جزاء واحد، وكذلك الأمر بالنسبة للعقوبة التأديبية فقد تتخذ عقوبة واحدة لعدة أخطاء مهنية (1)

ثانياً: أوجه الاختلاف:

يختلف الجزاء التأديبي عن الجزاء المدني في جملة من النقاط وهي كالاتي:

أ- من حيث الهدف: فالهدف من العقوبة التأديبية في الأساس يتمثل في المحافظة على النظام الداخلي للمرفق العام وضمان حسن سيره بانتظام واضطراد (2)، في حين أن الهدف من الجزاء المدني هو إصلاح الضرر الذي لحق الطرف المضرور وذلك عن طريق التعويض المالي أو بإعادة الحالة على ما كانت عليه من قبل (3).

ب- من حيث الجهة المختصة بتوقيع الجزاء: توقع العقوبة التأديبية من السلطة الرئاسية أو السلمية أو مجالس التأديب (4) في حين ان الجزاء المدني لا يتم توقيعه إلا بمقتضى حكم صادر عن الجهة القضائية المختصة.

(1) أكرم محمود الجمعات، المرجع السابق، ص 85.

(2) عبير توفيق محمد أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوظيفية، فلسطين، 2010، 2011، ص 47.

(3) أنظر المادة 132 من الأمر 75-58 ن السابق ذكره، ص 36.

(4) منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 135.

ملخص الفصل الأول:

وفي نهاية هذا الفصل نستنتج أن المسار المهني للموظف العام لا يخلو من الأخطاء الوظيفية والتي تكون نتيجة لتقصير وإهمال هذا الأخير لواجباته في نطاق الوظيفة العامة، ولهذه الأخطاء جملة من الخصائص والمميزات تتميز بها عن كل من الخطأ الجنائي والمسؤولية المدنية كون الأخطاء الوظيفية ترتبط أساساً بالوظيفة العامة وليست واردة على سبيل الحضر والهدف منها هي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وهذا ما يميزها عن باقي الأخطاء، كما أنها كسائر الجرائم تشتمل على أركان ثلاثة شرعي، مادي ومعنوي ويترتب على الخطأ الوظيفي جزاء تأديبي كنتيجة حتمية وملزمة له تسلط على الموظف العام من قبل السلطة التي لها صلاحية التأديب وهذا الجزاء قد يكون مالي يمس الجانب المالي للموظف، أو ما يعرف بالنمّة المالية وكذا الحقوق المرتبة عنها من ترقية، مكافأة مثلاً وأخرى معنوية لها علاقة بالجانب النفسي للموظف وأخرى تؤدي إلى إنهاء الحياة المهنية للموظف العام والجزاء التأديبي هو الآخر له عدة مميزات وخصائص يتميز بها عن كل من الجزاء الجنائي والجزاء المدني، فهو يتمتع بالمرونة وتعلقه بطائفة الموظفين دون سواهم ومساسه بالحقوق والمزايا الوظيفية دون أن يتعدى إلى حرية وحياة المعني ويتم توقيعه من طرف السلطة الرئاسية أو السلمية وينظمه قانون الوظيف العمومي على عكس باقي الجزاءات الأخرى سواء جزائية أو مدنية.

الفصل الثاني:

الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب

بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

المبحث الأول: مفهوم مبدأ التناسب

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ التناسب بين

الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

بعد تطرقنا إلى مفهوم كل من الخطأ الوظيفي والجزاء التأديبي يجدر بنا الولوج لمعرفة تصنيفات كل منها ومعرفة مدى تناسب هذه الجزاءات مع درجة وجسامة الأخطاء وأيضا معرفة الضمانات المكرسة من قبل المشروع الجزائي والقضاء الإداري لتحقيق مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي وسنتناول ذلك من خلال مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم مبدأ التناسب.

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ التناسب:

إن تصنيف المشرع للأخطاء الوظيفية المرتكبة من قبل الموظفين وتصنيفه للجزاء التأديبية يقتضي بالضرورة معرفة مدى وجود توافق أو تلائم بين كل من الجزاء والخطأ وهذا ما سنتناوله من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف مبدأ التناسب:

ان مبدأ التناسب هو نتيجة الى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي حيث رفض قضاءه التقليدي في البداية رقابة خطورة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع الخطأ المرتكب في مجال الوظيفة العامة، ليجسده فيما بعد في قضاء غزير له في هذا الشأن، وحتى عام 1978 كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مد نطاق رقابته على القرارات التأديبية إلى بحث التناسب، أو بالأحرى الملائمة في هذه القرارات، على أساس أن إختيار العقوبة التأديبية هو من إطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التحقيق عليها، إلا أن الفقه الفرنسي لم يقتنع بأن تصل حرية تقدير الإدارة إلى حد التفاوت الواضح أو الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية، مما يقلل إلى حد كبير من قيمة الضمانات التأديبية وغاياتها التي كفلها المشرع والقضاء في هذا الصدد، وفي عام 1978 قام مجلس الدولة الفرنسي ورأى في 9 جويلية من نفس العام أنه قد آن أوان التقدم عن طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة في أهم معاقلها. (1)

(1) عبد العالي حاجة، أمال بعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوة الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، لسنة 2010، ص 138.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وهو مجال التأديب ليبسط رقابته على مدى التناسب بين العقوبة التأديبية ودرجة جسامته أو خطورة الخطأ المرتكب من قبل الموظف العام، وذلك في حكمه الشهير في قضية ليببون Lebon ولقد راقب المجلس تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال الالتجاء إلى فكرة الخطأ الظاهر وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد ليببون رفع دعواه أمام محكمة تولوز الإدارية طالبا إلغاء القرار الصادر في 10 جويلية 1974 من رئيس أكاديمية تولوز بإحالاته إلى المعاش بدون طلب، وإلغاء هذا القرار، ومنازعا ليس في ماديات الوقائع وإنما في جسامته الجزاء، وقد استندت الأكاديمية في إصدار القرار المطعون فيه إلى ارتكاب المدعي وهو معلم لأفعال مخلة بالحياء مع تلميذاته في الفصل والتي ثبتت من وقائع التحقيق معه، ورفضت المحكمة الإدارية طلب إلغاء القرار، وذلك لكفاية السبب الذي قام عليه.

وطعن المدعي في هذا الحكم أمام مجلس الدولة الفرنسي، هذا الأخير الذي وضع في حكمه أن الوقائع التي ارتكبها المدعي وقام عليها قرار الفصل كافية لتبريره، وأن تقدير الإدارة بشأنها لم يكن مشوبا بين وقد كانت هذه الوقائع أيضا سببا كافيا لرفض محكمة تولوز الإدارية إلغاء قرار الفصل، وهذا النصر الذي حققه مجلس الدولة في الحكم السابق تأيد بحكم لاحق أصدره المجلس في قضية فينولاي Vinolay في حكمه الصادر في 26 جويلية 1978، وهذا الحكم يعتبر أول تطبيق إيجابي لحكم ليببون، وألغى به مجلس الدولة لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير للخدمات بغرفة الزراعة وذلك لعدم تناسبه والمخالفة المرتكبة وهكذا تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، لتؤكد المبدأ الذي أرساه حكم ليببون في إقرار حق المجلس في رقابته للتناسب بين الخطأ والجزاء في مجال التأديب⁽¹⁾.

(1) عبد العالي حاجة، آمال بعيش تمام، المقال السابق، ص 138، 139.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

والمشرع الجزائري أخذ بهذا المبدأ إقتداءا بالقضاء الفرنسي وعرف أول تطبيق له في القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري والذي يتضمن عدم تناسب العقوبة التأديبية والضمانات التي منحها القانون للموظف، حيث أقر القاضي بأن المجلس الأعلى للقضاء لم يقدّر بالتكليف القانوني الصحيح للوقائع مع العقوبة الموقعة على القاضي، فقد ارتكب خطأ صارخا في التقدير بتطبيقه للعقوبة الأشد.

كما صدر عن مجلس الدولة الجزائري قرار آخر بتاريخ 2003/12/16 يتضمن عدم التناسب بين إجراء التوقيف والمدة القانونية، بالإضافة إلى عدم اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بعد التوقيف، لأن هذا الأخير يعد إجراءً تحفظيا ولا يتناسب مع الوضعية الإدارية والمالية للموظف.⁽¹⁾

ويعني هذا المبدأ تراخي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف وأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المشددة والظروف المخففة والملائمة لهذه المخالفة⁽²⁾.

كما يمكن تحديد معنى التناسب على أنه تعبير عن الصلة التوافقية بين حالة معينة وأخرى مناظرة لها نتيجتها توازن مقبول بينهما أما في مجال التأديب فإن التناسب يعني وجود ملائمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء الموقوع على مرتكبه، بمعنى تقدير العقوبة التأديبية مع جسامة وخطورة الخطأ المرتكب⁽³⁾.

(1) خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، 2016، ص 206، 207.

(2) نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الثاني، (دون طبعة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 185.

(3) خليفة سالم الجمعي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 75، 9

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ويتحقق هذا التناسب عن طريق قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للخطأ المرتكب، بعيدا عن العفو وعن التعسف من جهة.

وقيام السلطة التشريعية على نحو يمكن السلطة التأديبية من أن تختار الجزاء التأديبي (1) بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة، وهذا المبدأ كان محل اختلاف بين الفقهاء فمنهم المعارضون ومنهم المؤيدون، فالمعارضون لهذا المبدأ يرون بأنه من الناحية العملية لا يمكن إقامة تناسب تام بين العقوبة والخطأ، وذلك لصعوبة تحديد الأخطاء التأديبية وعدم إمكانية حصرها حصراً دقيقاً على غرار ما هو معمول به في قانون العقوبات، ومن ناحية أخرى يرى المعارضون لهذا المبدأ بأنه من شأنه أن يفقد الإدارة فاعليتها في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فالسلطة الرئاسية أحسن من غيرها في إجراء الموازنة بين المخالفات والعقوبات لما يتفق ومصالح المرفق العام، أما المؤيدون لمبدأ التناسب فإنهم يبنون حججهم على الأدلة التالية:

أ- كثيرا ما يغلب على اختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية التي يذهب ضحيتها الموظف العام، ولذلك فإن تدخل المشرع لإجراء مناسبة بين الخطأ والجزاء أمر ضروري للمحافظة على حقوق الموظف.

ب- إن القيام بعملية التناسب من الناحية العلمية عملية سهلة الإنجاز، شريطة إتباع الشروط الآتي بيانها:

- 1- القيام بتصنيف الأخطاء التأديبية.
- 2- وضع سلم للعقوبة التأديبية.
- 3- ضرورة الأخذ بالحد الأدنى والأقصى في الجزاء التأديبي كي نترك للإدارة فرصة اختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملائمة للخطأ المقترف (2).

(1) منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 146 .

(2) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 96.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ومن هنا فالتناسب من أهم الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام المستمدة من المبادئ القانونية العامة، إذ يتعين على السلطة التأديبية أن تقدر الجزاء التأديبي على أساس التدرج تبعاً لمدى خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء دون غلو⁽¹⁾، والغلو هو المعنى المضاد للملائمة وملائمة القرارات الإدارية هي التناسب بين القرار ومحلّه، فالملائمة تقوم على عنصرين السبب والمحل فعدم الملائمة هي إحدى صور الغلو وهو عدم التوافق بين هاذين العنصرين.

أما التناسب فهو العلاقة والصلة بين السبب والمحل في الأداة القانونية سواء أكانت قراراً إدارياً أو نصاً تشريعياً⁽²⁾.

ونسنتج من المادة 161 من الأمر 03-06 أن مبدأ التناسب يعني اختيار العقوبة التأديبية على درجة جسامه الخطأ، وكذا الظروف التي ارتكب فيها الخطأ إضافة إلى مسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام⁽³⁾.

الأصل العام أن المشروع الجزائي يهدف إلى تحقيق مبدأ التناسب في مجال الوظيف العمومي، إلا أنه يرد على هذا المبدأ استثناء ويتجسد هذا الاستثناء في أن المشرع أحياناً يلجأ إلى إيراد عقوبات تأديبية غير قابلة للتجزئة، وبعبارة أخرى لا تتطوي على حدين أقصى وأدنى وبالتالي يتعذر إعمال مبدأ التناسب في صورته المثلى، وأحياناً تجد سلطة التأديب أن المخالفة التأديبية نظراً لظروف معينة تلاؤمها عقوبة معينة، إلا أن ثمة ظروف مخففة أو مشددة للعقوبة تستلزم أخذها بعين الاعتبار، وبالتالي تتغاضى السلطة المذكورة عن مبدأ التناسب، وتعمل بالظروف المحيطة بارتكاب المخالفة، أو بصفة خاصة بالفاعل أو بسوابقه أو بتحقيق ظروف العود لديه أو حسن النية أو سوءها⁽⁴⁾.

(1) حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 131.

(2) عبد الله رمضان بني، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، كلية الحقوق، جامعة الزاوية، ليبيا، يونيو 2015، ص 172.

(3) الأمر 03-06، السابق ذكره، ص 34.

(4) بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2013،

2014، ص 166، 167

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وانطلاقاً من التعاريف السابقة يجدر بنا تكييف طبيعة عيب التناسب و الذي يعد عيب في القرار الإداري وبالتالي وجهاً للإلغاء الإداري والقضاء كذلك، فهناك من يصل عيب عدم التناسب بعيب الغاية وهناك من يصله بعيب النسب وهناك من يرى صلته بعيب المحل.

أولاً: عيب عدم التناسب يتصل بعيب الغاية:

إن البعض يستعمل مصطلح الغلو بدلاً لمصطلح التعسف والانحراف ولا يمكن اعتباره نوع من مخالفة القانون، إذ لا يتأتى ذلك إلا إذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيداً، ففي حين أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للخطأ الثابت في حق الموظف، حيث أن العيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية هو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديري إلا إذا ثبت هذا العيب وعلى ذلك فإن الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف ولا يدخل تحت مخالفة القانون⁽¹⁾.

ثانياً: عيب عدم التناسب يتصل بعنصر السبب:

يرفض أصحاب هذا الاتجاه أن تقوم الرقابة على عيب عدم السبب وجهاً للطعن بالإلغاء للانحراف للسلطة، وإنما هي رقابة على السبب في صورته القصوى، فلا يتوقف عند الاكتفاء بتقدير الوقائع وصحة الأسباب وإنما تمتد إلى التحقيق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية أي مدى التناسب بينهما وبين الإجراء المتخذ.

فهذا الاتجاه يرى أن الرقابة على عيب عدم التناسب إنما يتحقق بتحقق من خلال العلاقة بين عنصر السبب والمحل في القرار التأديبي، ولا بد من مراقبة القاضي لتوفيق الإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للخطأ التأديبي⁽²⁾.

(1) سلماني منير، مدى فاعلية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2014، 2015، ص 89.

(2) عبد العالي حاجة، أمال يعيش تمام، المقال السابق، ص 147، 148.

ثالثاً: عيب عدم التناسب يتصل بعنصر مخالفة القانون:

يتجه جانب من الفقه إلى أن تحديد وجه إلغاء قرار الجزاء في حالة الغلو لا يخرج عن أحد الأمرين: فإما أن يتبنى الإلغاء على أساس مخالفة القرار التأديبي للقانون⁽¹⁾، حيث أن رقابة التناسب في هذه الحالة لا تعدو أن تكون رقابة للمشروعية، ومخالفتها تعد مخالفة للقانون بمفهومه الواسع، والذي يشمل جميع القواعد القانونية بما فيها تلك التي يضعها القضاء وعلى رأسها المبادئ العامة للقانون⁽²⁾، أو على أساس إساءة استعمال السلطة، لذلك يرجح القول بأن إلغاء القرار في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه، باعتبار أن المشرع قد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد، وإنما قصد أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقاً المخالفة المرتكبة، ومن هنا فإن طبيعة عيب عدم التناسب تظهر من خلال مراقبة مدى موافقة وملائمة العقوبة الموقعة للخطأ المرتكب ولا يمكن معرفة ذلك إلا من خلال رقابة جميع أركان القرار التأديبي بداية من المحل مع الأسباب المبررة وصولاً إلى الغاية منه وكذلك فحص غلو الإدارة في توقيع العقوبة⁽³⁾.

المطلب الأول: شروط مبدأ التناسب:

إن مبدأ التناسب مبدأ حديث النشأة من إنشاء القضاء الإداري ومن هنا فإنه يستلزم لتحقيق شرطان أساسيان وهذا ما سنبينه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: شرط المعقولية:

إن الموظف المذنب والمخالف لقواعد وظيفته لم يعد معتبر مجرم يجب استئصاله من وظيفته وإنما أصبح ينظر إليه على أنه يحتاج إلى إصلاح وتقييم، فشرط المعقولية يعتبر من بين أبرز المبادئ التي يقوم عليها القرار الإداري، فحتى يكون القرار صحيحاً وملزماً يجب أن يكون معقولاً، وإلا تعتبر المحكمة غير مستوفية لمبدأ القواعد الواجب مراعاتها والتي تعني القواعد المستلزمة في القرار التأديبي حتى يكون صحيحاً ومشروعاً⁽⁴⁾.

(1) سلماني منير، المرجع السابق ص 89، 90.

(2) لعلام محمد مهدي، دور القاضي الإداري في رقابة مبدأ تناسب الجزاء التأديبي، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، مصر، العدد الرابع، مارس 2015، ص 106.

(3) سلماني منير، المرجع السابق، ص 89، 90.

(4) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 117.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

فلا بد على الإدارة أن تلتزم بشرط المعقولية في اختيار الجزاء والتي تعد ذات طبيعة مزدوجة، فهي شرط إجرائي باعتبار أن الإدارة لا بد من أن تتقيد بها ضمن باقي الشروط في اختيار الجزاء حتى يكون قرارها صحيح، وهذا يعد أساسا ضمانه موضوعية، باعتباره يدخل في مضمون الجزاء المختار حتى لا يكون معه الجزاء قاسيا على نحو يمثل معه عدوانا على حرية أو حق أساسي، فالإدارة لا تتقيد فقط بالجزاء المختار من طرف المشرع، وإنما تلتزم بالألا تتخذه إلى حين وقوع المخالفة المبررة له وفق القانون، وهذا يفرض عليه الالتزام بالمعقولية من حيث تقدير الوقائع التي تجيز لها تنفيذ الجزاء⁽¹⁾.

الفرع الثاني: شرط اللزوم وضرورة الإجراء:

مؤدى هذا الشرط أن العقوبة لا يمكن في كل الأحوال أن تتجاوز قدر الضرورة، فهذا الإجراء بالذات اتخذته الإدارة لازما لتوخي الحذر دون أي تدبير آخر، أما الفقه فيعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في القانون الإداري على اعتبار أنه يحدد العلاقة بين الوسائل التي تستخدمها الإدارة وبين الهدف الذي تسعى لتحقيقه، وهنا يراقب القاضي الإداري ضرورة الإجراء الذي اتخذته الإدارة بالنسبة لحقائق الموقف وظروفه أو ملابساته، فلا يكون صحيحا من الناحية القانونية إلا إذا كان لازما وضروريا.

في مجال التأديب فإنه لا يكون أمام الإدارة سوى توقيع العقوبة، وذلك قصد الحفاظ على مبدأ مهم وهو سير المرفق العام بانتظام وياضطراد واستمرارية⁽²⁾.

(1) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 120.

(2) قوسم حاج غوثي، المرجع نفسه، ص 121، 122.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ومن هنا تظهر طبيعة مبدأ التناسب أكثر على أنها العلاقة بين جميع أركان القرار من سبب ومحل وغاية في حين أن العلاقة بين عنصري السبب والغاية يحكمهما مبدأ ضرورة الإجراء، كما تجدر الإشارة إلى تمييز مبدأ الملائمة عن مبدأ التناسب كون وجود التناسب بين الجزاء والمخالفة يعني أن القرار التأديبي ملائم وإذا لم يكن هناك تناسب يصبح القرار غير ملائم.

ومن هنا فإن التناسب هو أحد عناصر الملائمة في القرار الإداري والتي تتكون من ثلاثة عناصر:

أ- تقدير وجوب التدخل أو الامتناع.

ب- اختيار وقت التدخل.

ج- تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب.

الفقهاء لم يجمعوا على تعريف التناسب ولكن حاولوا إيجاد صفات وشروط له.

مع أن شرط المعقولية والتوافق ليست بالمعايير الأقرب لتحديد مفهوم التناسب وإنما نجد الأقرب لهذا المفهوم هو التناسب والتلاؤم بين الخطأ الوظيفي والجزاء التأديبي.⁽¹⁾

(1) قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 123.

المطلب الثالث: تطبيقات مبدأ التناسب في التشريع الوظيفي الجزائري:

المشرع الجزائري لم ينص صراحة على مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية، وإنما تتبنى هذا المبدأ من خلال نصه على أن توقيع الجزاءات يكون حسب جسامة الخطأ المرتكب من قبل الموظف وأيضا منة خلال تصنيفه للأخطاء الوظيفية إلى درجات أربع تقابلها عقوبات هي الأخرى مصنفة إلى أربعة درجات.⁽¹⁾

في بداية الأمر اكتفى المشرع الجزائري بوضع تصنيف للجزاءات التأديبية فقط دون أن يضع تصنيفا للأخطاء الوظيفية، وهذا ما جاء به الأمر 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، فتم تصنيف العقوبات إلى درجتين في نص المادة 54 منه فالدرجة الأولى تشمل كل من الإنذار والتوبيخ، في حين أن الدرجة الثانية تشمل الشطب من قائمة الترقية، التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات، النقل التلقائي، التنزيل في الرتبة، الإحالة على التقاعد تلقائيا، العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش، الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر⁽²⁾، ونفس الأمر الذي أخذ به المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والذي صنف الجزاءات التأديبية، إلى ثلاث درجات، الدرجة الأولى تشمل الإنذار الشفوي، الإنذار الكتابي، التوبيخ، الإيقاف عن العمل من يومين إلى ثلاثة أيام، أما الدرجة الثانية فتشمل الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، الشطب من جدول الترقية، في حين أن الدرجة الثالثة تشمل كل من النقل الإجباري، التنزيل، التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات، التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات⁽³⁾.

(1) المادة 161 من الأمر 06-03، السابق ذكره، ص 34.

(2) الأمر رقم 133-66، السابق ذكره، ص 552.

(3) المادة 124 من المرسوم رقم 59-85، السابق ذكره، ص 353.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

لكن هذا الأخير اختلف عن الأمر 66-133 في مسألة تحديد الأخطاء فأحال في مادته 122 إلى المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية الذي صنف الأخطاء إلى درجات ثلاث، فنصت المادة 69 منه على أخطاء الدرجة الأولى وهي المساس بالانضباط العام، في حين نصت المادة 70 على أخطاء الدرجة الثانية وهي كالاتي: إلحاق الضرر بأمن المستخدمين أو ممتلكات الهيئة المستخدمة نتيجة الإهمال أو الغفلة، إلحاق خسائر مادية بالمباني، المنشآت، الماكينات والأدوات والمواد الأولية والأشياء التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال أما أخطاء الدرجة الثالثة فنصت عليها المادة 71 ومنها إخفاء المعلومات، رفض تنفيذ التعليمات الصادرة عن السلطة السلمية، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار، تهريب الوثائق أو المعلومات أو إخفاؤها، قبول الرشوة، ارتكاب خطأ جسيم في إطار ممارسة المهام، استعمال العنف في إطار العمل، ارتكاب جنحة أو جناية لها علاقة بالعمل طوال مدة العمل⁽¹⁾.

ولكن بالرغم من تبني المشرع الجزائري لمبدأ التناسب في القوانين السالفة الذكر من خلال تصنيفه للعقوبات والأخطاء، إلا أنه جسد هذا المبدأ بشكل واضح وفعلي في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فنصت المادة 161 منه على أن العقوبة التي توقع على الموظف تحدد حسب جسامة الخطأ المرتكب من قبله إضافة إلى هذا فقد وضع تصنيفا لكل من الأخطاء الوظيفية والجزاءات التأديبية فصنف كل منها إلى درجات أربع⁽²⁾.

(1) المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، سنة 198،.

(2) الأمر رقم 06-03، السابق ذكره، ص 34، 38.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

أولاً: تصنيف الأخطاء الوظيفية: صنف المشرع الجزائري الأخطاء الوظيفية إلى أربعة درجات وهي كالآتي:

أخطاء الدرجة الأولى وهي الإخلال بالانضباط العام الذي فيه مساس بالسير الحسن للمصالح والتي نصت عليها المادة 178، أما أخطاء الدرجة الثانية فنصت عليها المادة 179 وتتمثل في المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة، الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية خارج إطار كل من الدرجة الثالثة والرابعة، في حين نصت المادة 180 على أخطاء الدرجة الثالثة وهي كالآتي: تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه، رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بالوظيفة دون مبرر مقبول، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، أما بخصوص أخطاء الدرجة الرابعة فنصت عليها المادة 181 وتتمثل في استقادة الموظف من امتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها شخص معنوي أو طبيعي مقابل تأديته لخدمة معينة في إطار ممارسته لوظيفته، ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل، التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر⁽¹⁾.

(1) المادة 177 من الأمر 06-03، السابق ذكره، ص 38.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

لم يقتصر المشرع الجزائري في تصنيفه للأخطاء على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بل أحال إلى القوانين الأساسية الخاصة لتوضيح هذه الأخيرة بعض الأخطاء، وهذا ما نصت عليه المادة 182⁽¹⁾.

ومن بين هذه القوانين الأساسية الخاصة التي تحدد بعض الأخطاء المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية فنص في مادته 30 على جملة من الأخطاء مصنفة بذات التصنيف المعتمد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهذه الأخطاء هي كالآتي:

أخطاء الدرجة الثانية وتشمل كل من التقصير في تشكيل الملفات القضائية، عدم إنجاز العمل في الآجال المحددة، وأخطاء الدرجة الثالثة هي رفض العمل في الحالات المنصوص عليها في المادة 8 من هذا المرسوم، القيام بأعمال قد تؤدي إلى التأثير على السير الحسن للعمل القضائي، التقصير في تطبيق الإجراءات القانونية والقضائية، أما عن أخطاء الدرجة الرابعة فتتمثل في التهاون الجسيم في تسيير المحجوزات وأدلة الإقناع الموضوعة تحت يد القضاء، وأيضا المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث نص في المادة 24 منه على خطأ من الدرجة الرابعة ويتمثل في قيام الأساتذة الباحثين أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال وتزوير النتائج أو غش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو في أي منشورات علمية أو بيداغوجية أخرى⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 156.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، الجريدة الرسمية، العدد 73، ص 07.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية، العدد 23، ص 18.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وجاء أيضا المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي محدد الخطأ من الدرجة الرابعة في المادة 22 منه ويتمثل هذا الخطأ في قيام الأساتذة الباحثين الاستشفائيين الجامعيين أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال وتزوير النتائج أو غش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو في أي منشورات علمية أو بيداغوجية أخرى⁽¹⁾.

ثانيا: تصنيف الجزاءات التأديبية:

توقع على الموظف جملة من الجزاءات في حالة ارتكابه لإحدى الأخطاء الوظيفية السالف ذكرها والتي صنفها المشرع الجزائري في نص المادة 163 من الأمر 06-03 إلى أربع درجات وتتمثل هذه العقوبات في عقوبات الدرجة الأولى وتشمل كل من التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ وعقوبات الدرجة الثانية وهي: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، الشطب من قائمة التأهيل، وعقوبات الدرجة الثالثة وهي التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري، وكذا عقوبات الدرجة الرابعة وهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة التسريح.

وإضافة إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية اعتمد المشرع الجزائري على القوانين الأساسية الخاصة لتحديد بعض الجزاءات التأديبية⁽²⁾.

ومن بين هذه القوانين المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، والذي نص في المادة 37 منه على عقوبة من الدرجة الثانية وهي عقوبة المنع من مغادرة مكان العمل لمدة تتراوح بين ثلاثة وثمانية أيام⁽³⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المؤرخ في 3 مايو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، الجريدة الرسمية، العدد 23، ص 11.

(2) المادة 164، الأمر 06-03، السابق ذكره، ص 35.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، الجريدة الرسمية، العدد 30، ص 10.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

كما تضمن المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية تصنيفا للجزاءات التأديبية في المادة 67 منه فتضمن عقوبات الدرجة الأولى وهي التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ، الحجز لمد 24 ساعة، وعقوبات الدرجة الثانية وهي التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، الحجز لمدة 48 ساعة، الشطب من جدول الترقية في الدرجة لمدة سنة، وكذا عقوبات الدرجة الثالثة وهي التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية ايام، التنزيل من درجة إلى درجتين، أما عقوبات الدرجة الرابعة فهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة التسريح.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني اعتمد نفس التصنيف في المادة 65 منه تضمنت عقوبات الدرجة الأولى عقوبة التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ، أما عقوبات الدرجة الثانية تتمثل في عقوبة التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، الشطب من جدول الترقية في الدرجة لمدة سنة، أما عن عقوبات الدرجة الثالثة فهي التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية ايام، التنزيل من درجة إلى درجتين، في حين أن عقوبات الدرجة الرابعة شملت كل من عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح⁽²⁾.

وتضمن أيضا المرسوم التنفيذي رقم 11-256 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية جملة من العقوبات مصنفة إلى أربعة درجات⁽³⁾

(1) المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، الجريدة الرسمية ، العدد 15، ص 10.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، الجريدة الرسمية ، العدد 78، ص 9.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 11-256 المؤرخ في 30 يوليو 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، الجريدة الرسمية ، العدد 42، ص 15.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

فالدرجة الأولى تشمل عقوبة التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ أما عن عقوبات الدرجة الثانية فتتمثل في عقوبة التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، الشطب من جدول الترقية في الدرجة لمدة سنة، في حين أن عقوبات الدرجة الثالثة تضم كل من عقوبة التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة واحدة إلى درجتين، التحويل الإجباري إلى خارج الولاية، أما عقوبات الدرجة الرابعة فهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح⁽¹⁾.

وقد سعى المشرع الجزائري إلى إرساء مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي في مختلف تشريعات الوظيفة العمومية، سواء العامة منها أو الخاصة، فنصت هذه التشريعات في مختلف نصوصها على أن العقوبة التي يتم توقيعها على الموظف المذنب تكون بحسب جسامة الخطأ المرتكب، فيكون في هذه الحال العقاب من جنس العمل، كما تضمنت هذه النصوص تصنيفاً للأخطاء الوظيفية محددة في شكل درجات أربع تقابلها عقوبات مصنفة هي الأخرى إلى درجات أربع، ولعل ما يؤكد سعي المشرع الجزائري إلى تجسيد مبدأ التناسب هو ما جاء به المنشور رقم 10 المتعلق بالجمع بين الوظائف فهذا المنشور صرح بخطأ من الدرجة الرابعة ألا وهو الجمع بين الوظائف وصرح كذلك بالعقوبات المقررة لهذا الخطأ وهي عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى وعقوبة التسريح، وهذا ما يؤكد حرص المشرع الجزائري على ضمان التناسب بين الجزاء والخطأ⁽²⁾.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 11-256، السابق ذكره، ص 15.

(2) المنشور رقم 10 المؤرخ في 17 مارس 2009، المتعلق بالجمع بين الوظائف الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية:

إن تحقيق مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية يتطلب جملة من الضمانات سواء كانت هذه الضمانات عن المستوى التشريعي أو القضائي وهذا ما سنوضحه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الضمانات التشريعية:

فقد أقر المشرع الجزائري جملة من الضمانات فمنها ما يتعلق بسلطة العقاب والتي أوجب عليها الالتزام بهذه الضمانات ومنها ما يتعلق بالموظف المذنب وهذا ما سنوضحه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بالجهة المختصة بالتأديب:

أوكل المشرع الجزائري سلطة توقيع الجزاء إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين وهذا طبقا لنص المادة 175 من الأمر 03-06 وقد فرض على هذه الأخيرة الالتزام بجملة من الإجراءات يجب عليها إتباعها وهذه الإجراءات تتمثل في:

أولاً: تسبب قرار التأديب: الأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها فهي غير ملزمة أن تسير في صلب القرار الإداري إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذ هذا القرار ولكنه استثناء بالنسبة لقرارات التأديب فقد ألزمها المشرع بالتسبب⁽¹⁾ وفقا لنص المادة 165 من الأمر 03-06 والتي جاء فيها « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر » فقرار التأديب يجب أن يكون مسببا مهما كانت درجة العقوبة التأديبية⁽²⁾ وذلك من أجل ضمان الشفافية وتسهيلاً لرقابة القضاء الإداري في حالة نشوب نزاع⁽³⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، (دون طبعة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (دون سنة النشر)، ص 78، 79.

(2) المادة 165 من الأمر 03-06، السابق ذكره، ص 35، 36.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ولا يتم اتخاذ هذا القرار إلا بعد:

أ- حصول الإدارة على توضيحات كتابية من المعني إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى والثانية.

ب- أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجلس تأديبي فهنا كل من الاستشارة والأخذ بها ملزم وإجباري إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة⁽¹⁾.

فناطق اختصاص هذه اللجنة التي تتكون طبقا لنص المادة 07 من المرسوم 84-10 المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها من عدد من الموظفين يمثل العمل يساوي عدد آخر يمثل الإدارة⁽²⁾ ويتم اختيار هؤلاء عن طريق الانتخاب طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم رقم 84-11 المتعلق بتحديد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين ف اللجان المتساوية الأعضاء⁽³⁾، وهذه اللجان تعتبر فضاء لمشاركة ومساهمة الموظفين عن طريق ممثلهم المنتخبين في تسيير حياتهم المهنية⁽⁴⁾، ينحصر في إبداء الاستشارة وهذا ما نصت عليه المادة 64 من الأمر 06-03 والتي نصت على أنه « تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين »، ويجب أن يتم إخطار هذه الأخيرة من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، وفي حالة انقضاء هذا الأجل دون إخطار المجلس التأديبي فإن ذلك يؤدي إلى سقوط الخطأ المنسوب إلى الموظف المعني⁽⁵⁾.

(1) المادة 165 من الأمر 03-06، السابق ذكره ، ص 35، 36.

(2) المرسوم 84-10 المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية ، العدد الثالث ، لسنة 1984، ص 90.

(3) المرسوم رقم 84-11 المتعلق بتحديد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين ف اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية ، العدد الثالث . لسنة 1984، ص 93.

(4) بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، 2012 ص 31.

(5) المادة 166 من الأمر 03-06 ، السابق ذكره ، ص 36 .

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

كتبت اللجنة المنعقدة كمجلس تأديبي في القضية المعروضة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إخطارها وفقاً لما جاء في التقرير المسبب المقدم إليه من قبل السلطة السلمية الذي تم فيه توضيح الأخطاء المنسوبة للموظف والظروف التي أدت إلى ارتكاب الخطأ، وكذلك سيرة الموظف قبل ارتكابه للمخالفة وكذا العقوبة المقترحة، بعد ذلك يتداول أعضاء المجلس في جلسات مغلقة تنتهي إما بإصدار قرار مبرر بالعقوبة أو بطلب إجراء تحقيق إداري في حالة ما إن لم يكتفي المجلس بالتوضيحات المقدمة له وتوكل مهمة إجراء التحقيق إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون ذلك قبل البت في القضية المطروحة (1).

ثانياً: إجراء التحقيق: تهدف سلطة التأديب من خلال إجراء التحقيق من الكشف عن حقيقة العلاقة بين الموظف المعني والخطأ المنسوب إليه، وهو إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة من أجل الكشف عن الفاعل أو التثبت من صحة إسنادها إلى شخص معين (2)، وهذا ما نصت عليه المادة 171 من الأمر 03-06 « يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة ».

فالتحقيق في هذه الحالة لا يكون إلا بطلب من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (3).
أ- **تبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه:** يتعين على الإدارة إخطار الموظف المعني بما ينسب إليه من مخالفات وأخطاء مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها عليه، ويتم الإخطار بواسطة برقية توجه من قبل السلطة السلمية إلى الموظف المعني بالأمر، وهذا ما نصت عليه المادة 167 من الأمر 03-06 « يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً إبتداءً من تحريك الدعوة التأديبية ».

(1) عمرواي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، 2012 ص 95.
(2) سعيد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 07.

(3) المادة 171 من الأمر 03-06، السابق ذكره، ص 37.

(4) بعلي الشريف فوزية، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، 2014 ص 103

ب- تبليغه بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة لمجلس تأديبي: يجب على الإدارة أن تبلغ الموظف المعني بالأمر بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما على الأقل التي تسبق مثوله أمام المجلس التأديبي، ويتم تبليغه عن طريق البريد الموصي عليه مع وصل الاستلام طبقا لنص المادة 168 وهذا كضمانة لمبدأ الوجاهية.

ج- تبليغه بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية: نصت المادة 172 على وجوبية تبليغ الموظف المعني من قبل الإدارة بالقرار المتضمن توقيع العقوبة التأديبية مهما كانت درجتها في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام إبتداء من تاريخ إتخاذ هذا القرار، ليحفظ هذا القرار فيما بعد في ملفه الإداري.

الفرع الثاني: الضمانات المقررة للموظف محل المتابعة التأديبية:

أحاط المشرع الجزائري الموظف المرتكب لإحدى الأخطاء الوظيفية المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بجملة من الضمانات تتمثل في:

أولاً: حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي:

الإدارة ملزمة بإطلاع الموظف المعني على ملفه التأديبي وفقا لنص المادة 167 السالف ذكرها، والمقصود بالملف هنا ملف الدعوى التأديبية فكل متابعة تأديبية تنتهي بإعداد ملف لها، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتببة بأرقام متسلسلة، تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه.

والحق في الإطلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع ملف الدعوى التأديبية، مما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهم المنسوبة إليه، وعدم حجبها نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه⁽¹⁾.

(1) محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2015، 2016، ص 175.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ثانيا: **حق الموظف في الدفاع عن نفسه:** ويعرف أيضا بالإجراء المضاد وهو مبدأ من مبادئ القانون بموجبه تلتزم الإدارة لدى إصدار قرار توقيع العقوبة التأديبية، بإفراح المجال أمام الموظف المعني بالدفاع عن نفسه تجاه الأخطاء المنسوبة إليه⁽¹⁾، فبعد ارتكاب الموظف الجريمة التأديبية، وقبل توقيع العقوبة عليه، يتعين مواجهته بالتهمة المسندة إليه وهو إجراء جوهري مفاده إحاطة المتهم علما بالتصرفات المسندة إليه، ولا يجوز توقيع العقوبة إلا عن الأفعال التي تمت مواجهة الموظف المذنب بها لكي يتمكن الموظف المعني من إبداء أوجه دفاعه⁽²⁾، والدفاع قد يكون كتابة من خلال تقديم ملاحظات كتابية أو شفاهية من خلال تقديم ملاحظات شفاهية مع استحضار شهود، ويحق أيضا له الإستعانة بمدافع مخول وفي الغالب يكون محاميا، أو قد يتعين بموظف يختاره بنفسه فالحق في الدفاع ضمانا أقرها المشرع الجزائري في مجال التأديب في نص المادة 169 من الأمر 03-06 والتي نصت على أنه « يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه ».

وكفلها أيضا الدستور عليها المادة 169 منه « الحق في الدفاع معترف به »⁽³⁾، وهو نص المادة 151 من دستور 1996.

فلا يمكن للإدارة أن تباشر أي إجراء قبل تمكين الموظف المعني من تقديم دفاعه فإما أن يدافع هو عن نفسه أو أن يمنح هذه الصلاحية إلى محامي أو موظف يختاره هو بنفسه ليدافع عنه.

(1) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (مجلس الدولة)، (دون طبعة) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، (دون سنة النشر)، ص 115.

(2) فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، (دون طبعة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 97.

(3) دستور 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 14، ص 28.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ثالثا: التنظيم الإداري: مكن المشرع الجزائري الموظف محل العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة من تقديم نظاما إداريا أمام لجنة الطعن المختصة، فالمشرع الجزائري من خلال نفس المادة 175 فغنه خص عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة بالنظام الإداري دون أن يشمل عقوبات الدرجة الأولى والثانية.

ولذلك استحدث المشرع لجنة خاصة بالطعن لدى كل وزير وكل والي ولدى كل مسؤول مؤهل لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية، وتتكون هذه الأخيرة مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين طبقا لنص المادة 65 لتكون المحطة التي يلجأ إليها الموظف من أجل تقديم تظلمه إذا كانت العقوبة المراد تسليطها عليه من الدرجة الثالثة أو الرابعة، وهذا ما أكدته المادة 67 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الملاحظ أن التظلم الإداري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هو إجراء اختياري وليس بالإجراء الوجوبي⁽¹⁾، فالموظف ليس مجبرا على المرور على لجنة الطعن، بل باستطاعته عدم اللجوء إليها ورفع دعواه مباشرة أمام القاضي الإداري⁽²⁾.

وحددت المادة 175 أجل التظلم أمام لجنة الطعن بأجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

يهدف المشرع من خلال إقرار هذه الضمانات إلى ضمان مبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ، فقد منح للإدارة السلطة التقديرية وفي المقابل قيدها بمجموعة من الإجراءات وألزمها بإتباعها وهذا كله من أجل إرساء هذا المبدأ.

(1) المادة 175 من الأمر 06-03، السابق ذكره، ص 38.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص 81.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية:

أقر المشرع جملة من الضمانات القضائية من خلال الرقابة على مبدأ التناسب وهذا الأخير كان محل جدل فقهي بين معارض ومؤيد ويظهر هذا المبدأ في الجزائر من خلال التطبيقات القضائية وهذا ما سنبينه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي:

انقسم الفقه إلى فريقين في هذا الشأن فمنهم من يؤيد الرقابة القضائية على مبدأ التناسب، ومنهم من يعارض هذا النوع من الرقابة:

أولاً: الفقه المؤيد للرقابة القضائية على مبدأ التناسب:

ذهب هذا الاتجاه إلى ضرورة الرقابة القضائية على مبدأ التناسب تأسياً على أن السلطة التأديبية تباشر اختصاصاتها بواسطة موظفين غير معصومين من الأخطاء، ويضاف إلى ذلك أن المدلول اللغوي لكلمة الملائمة يفيد المطابقة لا التحكم من قبل السلطة الإدارية، ولذلك فإنه لا يتصور استبعاد الرقابة القضائية وترك سلطة توقيع الجزاء على إطلاقها بين السلطة التأديبية ولذلك فلا بد من فرض رقابة قضائية على القرارات التأديبية، فإذا تبين أن القرار مبني على عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ والجزاء وقع قرار السلطة التأديبية مخالفاً للقانون وتعين إبطاله⁽¹⁾.

ثانياً: الفقه المعارض للرقابة القضائية على مبدأ التناسب:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن فرض الرقابة القضائية على القرارات التأديبية فيه مساس بالسلطة التقديرية للإدارة، والتي لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير، فالإدارة بالنسبة لهم هي الأقدر على تقدير مدى خطورة الأفعال المنسوبة للموظفين لا القضاء لاختلاف سلطة التقدير بينهما فما قد يبدو للقضاء هينا قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطير⁽²⁾.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية للوظيفة العامة، (دون طبعة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2003، ص 73، 74، 75.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، (دون طبعة)، المكتب الفني للإصدارات القانونية، مصر، 2005، ص 75، 76.

وهناك رأياً يتوسط هذين الرأيين والذي يرى أنه:

لا يمكن ترك سلطة توقيع الجزاء على الموظف العام للسلطة التقديرية للإدارة بشكل مطلق فغالبا ما تتعسف هذه الأخيرة أثناء تسليطها للعقوبة التأديبية، لذلك فإنه يجب فرض رقابة قضائية على السلطة التقديرية للإدارة من أجل ضمان التناسب بين الخطأ والجزاء من خلال رقابة التناسب بين سبب القرار التأديبي ومحلّه، ليتم في الأخير إما إقرار التناسب أو انعدامه، وفي هذا حماية للموظف بالدرجة الأولى وضمانا لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁽¹⁾

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية لإرساء مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ

الوظيفي:

القرار التأديبي كسائر القرارات الإدارية فهو الآخر يخضع لرقابة القضاء الإداري في حالة نشوب نزاع بين الموظف والإدارة التي لها سلطة التأديب، وهذه العملية تتم من قبل المحاكم الإدارية متى كانت الجهة المدعى عليها ولاية، بلدية، مؤسسة عمومية ذات صيغة إدارية⁽²⁾، أو من قبل مجلس الدولة والذي يفصل في منازعات الوظيفة العمومية على مستوى الغرفة الثانية بصفة ابتدائية نهائية⁽³⁾، متى كانت الجهة المدعى عليها سلطة مركزية، هيئة عمومية وطنية، منظمة مهنية وطنية⁽⁴⁾.

وتتصب رقابة القاضي الإداري على أركان القرار التأديبي من خلال رقابة المشروعية الخارجية والداخلية للقرار.

(1) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، (دون طبعة)، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1986، ص 236.

(2) أنظر المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، لسنة 2008، ص 187.

(3) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 306.

(4) أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمنتم، الجريدة الرسمية، العدد 37، لسنة 1998.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وقد تم إقرار هذا النوع من الرقابة على القرارات التأديبية من أجل الحد من تعسف الإدارة، وضمانه لتحقيق التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي.

وكون القرار التأديبي كسائر القرارات الإدارية فإنه يخضع لرقابة المشروعية الخارجية من خلال رقابة القضاء لعيب عدم الاختصاص سواء كان هذا العيب موضوعي تم فيه اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر، أو اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر، أو زمني وذلك باتخاذ قرار التأديب خارج النطاق الزمني المحدد قانونا لاتخاذها، أو مكاني بأن تصدر الإدارة قرارها خارج النطاق الجغرافي المحدد، وهذا الأخير يطرح إشكالا في حالات الانتداب.

ومن بين القرارات القضائية الصادرة في عيب عدم الاختصاص قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى القرار رقم 14308 المؤرخ في 22 جانفي 1977، والذي بموجبه تم إلغاء القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد، باعتبار أن السلطة المختصة بالتأديب تعود إلى وزير التعليم العالي بالاشتراك مع اللجنة المتساوية الأعضاء لدى وزارة التعليم العالي، طبقا لأحكام الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وأحكام المادة (17) من المرسوم رقم 68-295 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين، ويعود سبب تقرير القاضي الإداري عدم اختصاص مدير معهد الحقوق بسلطة التأديب، والذي على أساسه ألغي قرار الفصل، إلى ضمان احترام إدارة المشرع الصريحة عند تحديده لسلطة التأديب أستاذة التعليم العالي، وتجنبنا لتداخل الاختصاص بين مختلف الجهات

(1) بعلي الشريف فوزية ، المرجع السابق، ص 125، 128، 130.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

إلى جانب رقابة عيب عدم الاختصاص يتولى القضاء أيضا رقابة عيب الشكل والإجراءات وهو يعني عدم احترام السلطات التأديبية القواعد الشكلية والجزائية المقررة قانونا لإصدار القرار التأديبي⁽¹⁾.

ولعل أهم هذه الإجراءات إجراء التبليغ وهذا ما أكده القضاء في قرار مجلس الدولة الصادر في 1999/12/06 عن الغرفة الثانية والذي جاء فيه « وحيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة (المقصود الرسالة الموصي عليها مع العلم بالوصول) فإنه لا يمكن اعتبارها تبليغا صحيحا ما دامت المستأنفة لم تقدم محضرا موقعا عليه من كل رئيس البلدي والمعني بالأمر يؤكد تسلم نسخة من قرار العزل « يبدو لنا من خلال هذا القرار أن مجلس الدولة كان متشددا بخصوص قواعد التبليغ وهذا راجع لأهميته⁽²⁾.

وهذا ما أكده أيضا قرار الغرفة الإدارية رقم 56-648 الصادر في 1989/03/25 والذي جاء فيه « ولما كان من الثابت في قضية الحال أن الطاعن تم وقفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29 وأنه منذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ يتضمن فصله أو إرجاعه إلى عمله، فإن المقرر المطعون فيه بإغفاله لهذا الإجراء (المقصود هنا إجراء التبليغ) يتعين إبطاله⁽³⁾.

وإضافة إلى إجراء التبليغ نجد إجراء الاستشارة والملاحظ أن هذا الإجراء وجوبي فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة وهذا ما أكده قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية (ب، م) ضد (وزير الصحة ومن معه) قضي هذا الأخير بتاريخ 01 فبراير 1986 بإبطال القرار الإداري المؤرخ في 21 ديسمبر 1983 والصادر عن مدير مستشفى الأمراض العقلية بسيدي الشحمي وهران والمتضمن عزل المدعي من منصب عمله، دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء (المجلس التأديبي)⁽⁴⁾.

(1) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 213.

(2) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2009، ص 135 .

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56-648 المؤرخ في 1989/03/25، قضية (ب، ز، ع) ضد (وزير التربية والتعليم الأساسي بالجزائر)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1991، ص 162.

(4) لحسن بن شيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، الطبعة الأولى، دار الريحانة للكتاب، الجزائر، 2004، ص 175

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وفي قرار آخر للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) أكدت من خلاله على ضرورة احترام الإدارة لحقوق الدفاع في قرارها الصادر بتاريخ 28 يونيو 1990 قضية (ج، م) ضد (وزير الأشغال العمومية) بقولها فيما يخص الوجه الأول المثار من طرف المدعي يستنتج بأن هذا الأخير أرسل بصفة منتظمة الشهادات الطبية لمصالح ولاية تيارت، وهكذا لا يجوز معاقبته بإهمال المنصب، ما دام بأنه بإمكانه الاستفادة من إجازة مرضية لمدة طويلة، أما فيما يخص الوجه الثاني المأخوذ من مخالفة المادتين 10 و 11 من المرسوم رقم 66-135 المؤرخ في 02 يونيو 1966 يستخلص من أن السيد والي ولاية تيارت لم يرسل فعلا للجنة الطبية الشهادات التي وجهت إليه من طرف المدعي مخالفا بذلك للمادتين المذكورتين أعلاه، وما نعا اللجنة الطبية من إجراء فحص طبي مضاد على المدعي واستفادته احتماليا من أحكام هاتين المادتين

أما فيما يخص الوجه الثالث المشار من قبل المدعي، المأخوذ من مخالفة المادتين 56 و 57 من المرسوم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966

نستخلص بأن المدعي لم يبلغ أبدا باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ولم يكن بإمكانه معرفة الوقائع المنسوبة إليه ولا ضمانا دفاعه⁽¹⁾

ولهذه الشكليات والإجراءات أهمية بالغة في القرار التأديبي خاصة، فهي ضرورية لما فيها من حماية لحقوق وحريات الأفراد ومصالحهم وهي أساسا تتمثل في كل من النشر والتبليغ والتسبيب وكذا إجراء الاستشارة، احترام المدة المقررة قانونا، إجراء التحقيق قبل اتخاذ القرار التأديبي عند الاقتضاء، إجراء التصويت، احترام حقوق الدفاع⁽²⁾.

(1) لحسن بن شيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، المرجع السابق، ص 187، 188.

(2) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 75، 76.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

ويتولى أيضا الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي من خلال رقابة عيب السبب يقوم القضاء الإداري من خلال رقابته على عنصر السبب في القرار التأديبي بدور فعال للتحقق مما إذا كان هناك جريمة تأديبية من عدمه سواء من الناحية المادية أو القانونية فضلا عما إذا كانت العقوبة نوعا ومقدارا مع جسامته وخطورة الجريمة المرتكبة⁽¹⁾، ومن تطبيقات هذا النوع من الرقابة في القضاء الإداري الجزائري إلغاؤه لقرار إداري صادر في حق مدير أحد المستشفيات بعد أن تم عزله من وظيفته بسبب ارتكابه خطأ، أدى إلى اضطراب المرفق حسب قول الجهة المصدرة للقرار، وبعد فحص المجلس لوقائع القضية تبين له عدم ثبوت هذه الوقائع التي نسبت على المدير المعزول، وأن القرار الصادر يقوم على وقائع مادية، لا أساس لها من الصحة، مما أدى إلى انعدام السبب، ومن ثم اصدر المجلس قراره بإلغاء القرار بتاريخ 13 ديسمبر 1968⁽²⁾

وقد ذهب مجلس الدولة إلى إلغاء قرار لعدم التكييف الصحيح للوقائع في قراره الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2003/02/25 قضية (س، ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف والذي جاء فيه « حيث أنه يعتبر إذا قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالفا للقانون لعييب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59-85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقدير الوقائع وتطبيق القانون وبعد التصدي بإبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله»⁽³⁾.

-
- (1) علي عبد الحميد، الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي، مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، العدد الثاني، 2014، ص 3.
- (2) بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص 99، 100.
- (3) قرار مجلس الدولة رقم 7462 المؤرخ في 2003/02/25 الصادر عن الغرفة الثانية قضية (س ر) ضد (مديرية التربية لولاية سطيف)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 166، 167، 168.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

وكذا رقابة عيب المحل التي تظهر من خلال رقابة المخالفة المباشرة للقانون ورقابة الخطأ في تطبيق النصوص القانونية⁽¹⁾، ومن تطبيقات القضاء في هذا المجال ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في قرارها رقم 56648 الصادر بتاريخ 1989/03/25، قضية (ب، ز، ع) ضد وزير التربية والتعليم الأساسي بالجزائر فجاء فيه « حيث أنه يستخلص من الملف أن الطاعن قد تم وقفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29، وأنه ومنذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ بأي قرار يتضمن فصله أو إرجاعه إلى عمله، وأن المادة 60 من القانون الأساسي للموظف العمومي، تنص على أنه وفي حالة الإيقاف يجب تسوية الحالة في مدة ستة أشهر ابتداء من يوم تبليغ الإيقاف حيث أنه وفي غياب وقوع مثل هذا التصحيح في أجل 6 أشهر فإنه يتعين لإبطال مقرر الإيقاف 1970/11/29 »⁽²⁾.

ويراقب القضاء الإداري أيضا عيب الانحراف في استعمال السلطة، ويتحقق من خلال انحراف باستعمال سلطات التأديب لسلطتها كأن تستهدف سلطة التأديب من قرارها التأديبي حماية أغراض غير تلك، قصدتها المشرع من منحها تلك السلطات⁽³⁾، ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 1997/01/05، والذي جاء فيه « حيث أن السيد (ش، ع) يشغل منصب متصرف إداري بولاية بسكرة، وأنه تم تعيينه أمينا عاما لدائرة مشونش وأنه بناء على عدم التحاقه بوظيفته الجديدة قام الوالي بفصله.

حيث أن الاجتهاد القضائي استقر على أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل هذا نقلا تلقائيا، لكن وحيث يستخلص من قضية الحال أن (ش، ع) كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل، وأنه بصفته متصرفا إداريا كان يتمتع بصنف 5/17 في حين صنف الأمين العام هو 2/17 »⁽⁴⁾.

(1) سليمان منير، المرجع السابق، ص 75

(2) المجلس الأعلى، قرار الغرفة الإدارية رقم 56648، المؤرخ في 1989/03/25 قضية (ب، ز، ع) ضد وزير التربية والتعليم الأساسي بالجزائر، المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1991، ص 162، 163.

(3) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 214.

(4) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية القرار رقم 54362 المؤرخ في 1997/04/08، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش، ع) المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1997، ص 101، 102، 103.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

لم تقتصر رقابة القاضي الإداري على رقابة مادية الوقائع و تكييفها القانوني (1) في القرار التأديبي ، بل امتدت لتشمل تقدير مدى تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب على ضوء أحكام القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية و التي تنص على ارتباط العقاب بمدى جسامته الخطأ المرتكب(2)، و هذا ما أكدته قرار مجلس الدولة الصادر في: 1999 /07/26 في قضية بورحمة يوسف ضد مدير التربية و التعليم لولاية سيدي بلعباس و الذي جاء فيه " إنا من الثابت فقها و قضاء ا ، أن رقابة القضاء الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبة الخطأ و العقوبة " (3)

و تظهر أيضا رقابة القاضي الإداري لمبدأ التناسب بين الجزاء و الخطأ في قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الثانية رقم 02 05 01 الصادر في 2004/01/20 ، قضية القطاع الصحي تيفزيرت ولاية تيزي وزو ، ضد (م ، ع) ، و الذي قضى بتأييد القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 2001/01/29 ، و الذي قضى بإلغاء المقرر الصادر عن مدير القطاع الصحي في 1999/07/10 ، و المتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على المستأنف عليهما الذي قضى " بأن العقوبة المسلطة على المستأنف عليهما نتيجة لرفضهما تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار و ضيفتها و بصفة قانونية هي عقوبة مسلطة على المستأنف عليهما بصفة تعسفية و غير شرعية حيث أن رفض المستأنف عليهما تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة العامل الراض الامتثال له " . (4) مجلس الدولة من خلال هذا القرار أقر عدم التناسب بين الجزاء الموقع من قبل الإدارة و الخطأ المرتكب من قبل الموظف، فهنا القضاء راقب التناسب بين الجزاء و الخطأ

(1) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 104.

(2) هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، 2012، ص 428 .

(3) لحسن بن الشيخ أنث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، الطبعة الرابعة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، 2006 ، ص 186.

(4) قرار مجلس الدولة رقم 02 05 01 المؤرخ في 2004/01/20 ، قضية مدير القطاع الصحي ضد (م . ع) ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس ، 2004 ، ص 175 ، 176 ، 177.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

اعتمد القضاء الإداري على مبدأ التناسب بشكل صريح وواضح في قرار مجلس الدولة رقم 068965 الصادر عن الغرفة الثانية و المؤرخ في 2011/11/17 ، و الذي جاء فيه " أن اللجنة التأديبية ملزمة بمراعاة التناسب بين درجة الخطاء المرتكب و درجة العقوبة المتخذة بشأنه ، فإن قرار لجنة الطعن الوزارية بإلغاء قرار اللجنة التأديبية الذي سلط عقوبة التسريح المصنفة في الدرجة الرابعة على موظف ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة يعد غير مطابق للتنظيم المعمول به ".⁽¹⁾

و قد أكد القضاء الإداري تناسب عقوبة العزل مع خطأ إهمال المنصب في قرار مجلس الدولة رقم 010497 الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2004/01/20 قضية (ع . ع) ضد مدير التكوين المهني و التمهين زيغود يوسف قسنطينة ، و الذي جاء فيه " ونتيجة لكل الاجراءات التي تم اتخاذها وفقا للقانون و خاصة للمرسوم 59/85 فإن المستأنف لا يمكنه التمسك بعدم شرعية القرار المتخذ في حقه و المتضمن عزله عن العمل بسبب الغياب غير المبرر و اعتباره مرفوض من طرف الإدارة في حالة إهمال المنصب وفقا للمادة 136 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 ، وذلك رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به ".⁽²⁾

يتضح لنا من خلال ما تم التطرق إليه من القرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري، سعى المشرع الجزائري لتكريس مبدأ التناسب بين الجزاء و الخطاء في مجال التأديب في نطاق الوظيفة العامة .

(1) مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قرار رقم 068965 المؤرخ في 2011/11/17 قضية (مهندس لدى المعهد الوطني للإرشاد الفلاحي) ضد (المدير العام المعهد الوطني للإرشاد الفلاحي) ، مجلة مجلس الدولة ، العدد العاشر ، لسنة 2012 ، ص 98 ، 99 ، 100 .

(2) مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قرار رقم 010497 المؤرخ في 2004/01/20 قضية (ع . ع) ضد (مدير التكوين المهني و التمهين زيغود يوسف)، قسنطينة، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس ، لسنة 2004 ، ص 172 ، 173 ، 174 .

ليتوصل القاضي الإداري في الأخير الى:

اولا : الغاء قرار التأديب :

في حالة ثبوت عدم مشروعية القرار التأديبي المطعون فيه امام القضاء الإداري يتم الغاء هذا القرار من قبل القاضي الذي ينظر القضية المطروحة امامه ، ويترتب على عملية الالغاء اعادة النظر في المسار المهني للموظف المعني بحسب القواعد سارية المفعول بتاريخ سريان التدابير التصحيحية ذات الاثر الرجعي ، و بعد القيام بالإجراءات المعمول بها في نفس التاريخ ويتولى القاضي رقابة ما اذا كانت اعادة النظر في المصار المهني للموظف تمت بصفة مرضية ،ولا يكون هذا الطلب الا بطلب من الموظف المعني¹ ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال قرار مجلس الدولة الصادر في 10/21/2008 ، والذي بموجبه تم الغاء قرار العزل الصادر في حق محضرة قضائية ، و الذي جاء فيه "حيث انه يتبين مما سبق ذكره ان قرار العزل الذي يستند على احكام المادة 57 من القانون 03/06 قد جاء مخالفا للقانون مما يستوجب الغاؤه² .

ثانيا : اقرار التعويض :

يتولى القاضي الإداري في حالة عدم مشروعية القرار التأديبي المطعون فيه اقرار تعويض لصالح الموظف المعني و يتمتع القاضي الإداري بسلطات واسعة بالنسبة لقضاء التعويض ،فان تدخلاته لا تقتصر على الاعتراف بمبدأ التعويض وانما تمتد في بعض الحالات الى تحديد مبلغ التعويض محل الادارة معتمدا في ذلك على جملة من العوامل تتمثل اساسا في :

_ مدى جسامة الخطأ المرتكب.

_ حرمان الموظف من اقتضاء أجرته³ .

(1) هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ، 428 ، 429، 430،

(2) مجلس الدولة القرار رقم 044879 المؤرخ في 2008/10/21 ، قضية (المحضرة القضائية) ضد) وزير

العدل)،مجلة مجلس الدولة ، العدد التاسع ، 2009، ص137، 138، 139.

(3) هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص430.

الفصل الثاني: الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي

_ظروف المعيشة .

_ فرص الترقية التي يكون الموظف قد حرم منها.

_ المساس بشرف الموظف .

و يتضاعف مبلغ التعويض في حالة ثبوت مسؤولية الادارة في ارتكاب الخطأ .

وفي حالة امتناع الادارة عن تعويض الموظف يؤدي بالضرورة الى حصول هذا الاخير على مبلغ التعويض من طرف الخزينة العمومية .¹

ومن التطبيقات القضائية في دعوى التعويض القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/12/16 قضية (م،ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل) وجاء فيه "حيث انه ثابت من خلال دراسة الوثائق المرفقة بالملف ان المستأنف لم يبدي استعداده للرجوع الى العمل و المطالبة بحقوقه الا عند رفعه الدعوى الحالية و ذلك بتاريخ 2000/11/28 وهذا رغم تلقيه من المستأنف عليه رسالة بتاريخ 1998/04/11 تعلمه بان يتعذر عليه تسوية وضعيته الادارية ،وعليه فانه ينبغي القول بان المستأنف غير سديد فيما يتعلق بالأجور، ولكن يستحق تعويضا متناسبا مع الضرر الذي تعرض له من يوم رفع هذه الدعوى ويقدر بمبلغ 50.000 دج"²

وللقاضي ايضا سلطة رفض منح التعويض وهذا ما يظهر من خلال قرار مجلس الدولة الصادر في 2002/10/15 عن الغرفة الثانية ،والذي جاء فيه : "وعليه طلب المدعية بالتعويض عن الطرد التعسفي غير مؤسس امام انعدام قرار العزل "³.

(1) هاشمي خرفي ،المرجع السابق، 430،431.

(2) مجلس الدولة ،الغرفة الثانية ،قرار رقم 009740، المؤرخ في 2003/12/16، قضية (م،ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل) ،مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس ،2004، ص 158 ،160،159.

(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية ،قرار رقم 006005، المؤرخ في 2002/10/15 ،قضية (ت،خ) ضد (وزارة الشؤون الخارجية)، مجلة مجلس الدولة ، العدد الثالث،2003، ص117،118

ملخص الفصل الثاني:

من خلال ما تم التطرق اليه سابقا ، نتوصل الى ان مبدأ التناسب في الاصل يهدف المشرع من خلاله الى ايجاد التوافق و الملاءمة بين الجزاء الموقع و الخطأ المرتكب ، فعلى السلطة المختصة بالتأديب اثناء توقيعها للجزاء مراعاة مدى تناسب الجزاء مع جسامة الخطأ المرتكب من قبل الموظف ، و لتحقيق هذا الامر لابد من التزام المعقولية في اختيار الجزاء ، و كذا التزام شرط ضرورة الاجراء عند توقيع الجزاء، وهذا المبدأ تبناه المشرع الجزائري من خلال تصنيف الاخطاء الوظيفية الى درجات اربع تقابلها عقوبات مصنفة بنفس الترتيب ، وايضا من خلال تأكيده لضرورة ان يتم اختيار الجزاء على قدر جسامة الخطأ المرتكب ، و لإرساء هذا المبدأ فقد اقر جملة من الضمانات منها: التشريعية و هذه الاخيرة تضمنتها نصوص القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة من تسبيب القرار التأديبي ، اجراء التحقيق ، التبليغ، الحق في الاطلاع على ملف من قبل الموظف، الحق في الدفاع ، التظلم الاداري كما اقر ايضا ضمانات قضائية من خلال فرض الرقابة القضائية على مبدأ التناسب و هذا الاخير كان محل جدل فقهي بين معارض لهذا النوع من الرقابة و مؤيد ، وكذا رقابة القرار التأديبي في اركانه من سبب و محل وغاية و شكل و اجراءات، ومدى تناسب الجزاء مع الخطأ ، لتكون النتيجة النهائية اما اقرار الغاء القرار التأديبي او التعويض او كلاهما ، و الملاحظ ان الضمانات القضائية تكمل الضمانات التشريعية فمخالفة هذه الاخيرة يترتب عليها الرقابة القضائية فلولا هاتين ضمانتين لا يمكن ارساء مبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ ولا ضمان سير المرفق العام بانتظام و اضطراد ، وهذا المبدأ اقره القضاء الاداري الفرنسي لحماية الموظف بالدرجة الاولى فهو ليس بالمبدأ الحديث و في هذا الشأن حذت الجزائر حذوة فرنسا .

الفتاة
مة

في نهاية هذا البحث و الذي تطرقنا من خلاله الى مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية و الأخطاء الوظيفية في التشريع الجزائري في مجال الوظيف العمومي ،يتبين لنا أن المشرع الجزائري بذل قصارى جهده من أجل ارساء مبدأ التناسب ، وذلك من خلال استحداثه لجملة من الضمانات لصالح الموظف العام و أخرى لصالح الادارة و هذا من أجل ايجاد التناسب و التلاؤم بين كل من الجزاء الموقع من قبل الادارة و الخطأ المرتكب من قبل الموظف العام ، و نفس الجهد بذله القضاء الاداري الجزائري مواكبة للقضاء الاداري الفرنسي ، فلم يكتفي بفرض رقابته على أركان القرار التأديبي من محل و سبب و غاية و اختصاص ، بل امتدت رقابته لتشمل عنصر الملائمة في القرار التأديبي ، وهذا حماية للموظف العام بالدرجة الأولى و المرفق العام بالدرجة الثانية ، و لكن بالرغم من كل هذه الجهود المبذولة الا انه لم يتم تجسيد هذا المبدأ بشكل مطلق ، وانما جسد بشكل نسبي و هذا راجع الى ما تتمتع به الادارة من سلطة تقديرية بوجودها لا يمكن تطبيق هذا المبدأ بشكل مطلق .

و في نهاية هذه الدراسة نصل الى جملة من النتائج و هي كالآتي :

_ أن الأخطاء الوظيفية متعلقة اساسا بتقصير اهمال الموظف لواجباته المهنية ، ليرتب على هذا التقصير بالضرورة جزاء تأديبي .

_ أن الهدف المشترك من الجزاءات التأديبية هو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و اضطراد و ردعا و جزرا لباقي الموظفين ، كما انها تعد حماية للموظف العام في حد ذاته .

_ تصنيف المشرع الجزائري للأخطاء و الجزاءات الى درجات متماثلة فيه تجسيد لمبدأ التناسب .

_ أن مبدأ التناسب يعتبر من أهم مبادئ الوظيفة العامة في مجال التأديب .

_ حداثة مبدأ التناسب بالنسبة للقضاء الاداري الجزائري، مقارنة بالقضاء الاداري الفرنسي الذي كان السباق في ارساء هذا المبدأ .

_سعى المشرع الجزائري لإرساء مبدأ التناسب من خلال تحديده للجزاءات التأديبية على سبيل الحصر مقابل تحديده للأخطاء الوظيفية على سبيل المثال فلم يترك هذا المجال مفتوح على مصرعيه ، لم يحدد الأخطاء المهنية لكن في المقابل حدد الجزاءات التأديبية.

_ تكريس المشرع لجملة من الضمانات التشريعية حماية للموظف العام و حدا من السلطة التقديرية للإدارة .

_ امتداد رقابة القضاء الإداري للقرار التأديبي الى رقابة الملاءمة تكريسا لمبدأ التناسب.

_ نهاية عملية الرقابة على التناسب تكون اما بإلغاء قرار التأديب أو اقرار التعويض بالنسبة لهذا الأخير ، تتسع سلطة القاضي الإداري لتمتد في بعض الحالات الى تقدير مبلغ التعويض، وقد تم اقرار كل من الالغاء و التعويض للموظف المعني في آن واحد ، لتتوصل في الأخير الى مجموعة من **التوصيات وهي :**

_ بالنسبة للتحقيق الإداري في الأخطاء المرتكبة من المستحسن ان يتم من قبل هيئة محايدة ليكون أكثر فعالية ، وليس من قبل السلطة المختصة بتوقيع الجزاء .

_ انشاء محاكم مختصة بالتأديب مثل ما هو معمول به في بعض الدول نظرا لأهمية الموظف العام في قيام اي دولة .

_ استحداث جملة من الضوابط و الاجراءات تقلل من السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب منعا لتعسف هذه الأخيرة و حتى لا يتم التعدي على حقوق الموظفين .

_ تنظيم دورات توعوية و تحسيسية من خلالها يتم بيان حقوق الموظف و تحديد واجباته داخل المؤسسات و المرافق العامة تفاديا لوقوع الموظفين في الأخطاء المرتبة للجزاء .

و نتمنى ان لا يكون هذا العمل هو الأخير و ان تعقبه دراسات اخرى لتتدارك ما شابه من نقص ، فما هو الا عمل بشري لا يخلو من النقائص .

تم بحمد الله

قائمة المراجع

أولا : النصوص القانونية:

أ_الدساتير :

- 1 _ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ، جريدة رسمية رقم 76، المؤرخة في 1996/12/08، المعدل و المتمم
- _ بالقانون رقم 03/02 ، المؤرخ في 27 محرم عام 1423، الموافق 10 ابريل سنة 2002، يتضمن التعديل الدستوري جريدة رسمية رقم 25 ، المؤرخة في 14 ابريل ،2002
- _ المعدل و المتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ،
- _ و المعدل و المتمم بالقانون 16/01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

ب_ القوانين العضوية :

- 1_ القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في مايو 1998 ، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل و المتمم ب:
- _ القانون 13/11 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق ل 26 يوليو 2011 الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2011 .

ج_ القوانين العادية:

- 1_ الامر رقم 133/66 المؤرخ في 2 يوليو 1966 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46، لسنة 1966.
- 2_ الامر رقم 156/66 ، المؤرخ في 8 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات ، المعدل المتمم ، الجريدة الرسمية العدد 37 ، 1966 .

- 3_ الامر رقم 58/75 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية العدد78.
- 4_ القانون رقم 12/78، المؤرخ في 5 غشت 1978، المتضمن القانون الاساسي للعامل ، الجريدة الرسمية العدد 32 ،سنة 1978.
- 5_ الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية العدد46، لسنة 2006 .
- 6_ القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، الجريدة الرسمية العدد 21 .

د_ المراسيم :

- 1_ المرسوم رقم 302/82 ، المؤرخ في 11/09/ 1982 ، المتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،الجريدة الرسمية العدد37 ،لسنة 1982.
- 2_ المرسوم رقم 10/84 ،المؤرخ في 14/01/1984 ، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء و تشكيلها وتنظيمها و عملها ، الجريدة الرسمية العدد الثالث ، لسنة 1984 .
- 3_ المرسوم رقم 11/84 ،المؤرخ في 14/01/1984 ، المتعلق بتحديد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء ، الجريدة الرسمية العدد الثالث، لسنة 1984.
- 4_ المرسوم رقم 59/85 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 13 ، لسنة 1985.
- 5_ المرسوم الرئاسي رقم 308/07 ، المؤرخ في 19 سبتمبر 2007 ، المتعلق بتحديد كيفيات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم و العناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، الجريدة الرسمية العدد61، لسنة 2007.

6- المرسوم التنفيذي رقم 129/08 ، المؤرخ في 19 سبتمبر 2008 ، المتعلق بالقانون الاساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي، الجريدة الرسمية العدد23، لسنة 2008.

7_ المرسوم التنفيذي رقم 130/08 ، المؤرخ في 3 مايو 2008 ، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالأستاذ الباحث ، الجريدة الرسمية العدد23، لسنة2008 .

8_ المرسوم التنفيذي رقم 167/08 ، المؤرخ في 7 يونيو 2008 ، يضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون ، الجريدة الرسمية العدد30 ، لسنة 2008.

9_ المرسوم التنفيذي رقم 409/08 ، المؤرخ في 24 ديسمبر 2008، يتضمن القانون الاساسي الخاص بمستخدمي امانات الضبط للجهات القضائية ،الجريدة الرسمية العدد37 ،لسنة 2008.

10_ المرسوم التنفيذي رقم 322/10 ، المؤرخ في 22ديسمبر 2010، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني ، الجريدة الرسمية العدد78، لسنة 2010.

11_ المرسوم التنفيذي رقم 106/11 ، المؤرخ في 6مارس 2011، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15،لسنة 2011.

12_ المرسوم التنفيذي رقم 156/11 المؤرخ في 30 يوليو 2011 ، يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية ، الجريدة الرسمية العدد 42، لسنة2011.

هـ_ المناشير :

1_ المنشور رقم 10المؤرخ في 17 مارس 2009 المتعلق بالجمع بين الوظائف الصادر عن المديرية العامة للتوظيفة العمومية.

ثانيا : الكتب :

- 1_ ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الاداري ،دون طبعة ، الدار الجامعية الجديدة، بيروت ، لبنان ، 1994.
- 2_ جلال احمد الادغم، التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض الادارية العليا)، الطبعة الثانية، دار المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية، مصر ، 2003.
- 3_ حمدي القبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر و التوزيع،2010.
- 4_ خليفة سالم الجهمي ، الرقابة القضائية على التناسبين العقوبة و الجريمة في مجال التأديب ، (دون طبعة) ، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر،2009.
- 5_رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة و العسكرية،(دراسة مقارنة)،الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، مصر،2008.
- 6_ رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العامة ،(دونطبعة)، دار النجاح للكتاب، الجزائر،2012.
- 7_ سامي جمال الدين ،اصول القانون الاداري ،(دون طبعة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر،2004.
- 8_ سعيد الشيتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام ،،(دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة و النشر و التوزيع ، الاسكندرية ، مصر، دون سنة نشر .
- 9_ _____، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة ،الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية،مصر،2008.

- 10_ صلاح علي علي حسن، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل ، (دراسة مقارنة)، (دون طبعة) ، دار الجامعة الجديدة للطباعة و النشر و التوزيع ، الاسكندرية ، مصر ، 2012.
- 11_ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ،(دون طبعة)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 12_ _____، نظرية المسؤولية الادارية ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،(دون سنة نشر).
- 13_ _____،نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،الجزائر ، (دون طبعة)، 2003 .
- 14_ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر،(دون طبعة)،2003.
- 15_ علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ،(دون طبعة)، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الاردن، 2004.
- 16_ عامر ابراهيم الشمري، العقوبات الوظيفية ، الطبعة الاولى ، منشورات زين الحقوقية والادبية ،بيروت ،لبنان ،2009.
- 17_ عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية و الادارية ،الطبعة الاولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر ،2009.
- 18_ _____، المرجع في المنازعات الادارية ، القسم الثاني،،الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2013.
- 19_ _____،الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الاولى،2015.

20_ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الاداري، الجزء الثاني، (دون طبعة)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة، الجزائر، 2010.

21_ غريب بوخالفة، شرح قانون الوظيفة العامة، الطبعة الاولى ، منشورات مكتبة اقرأ، قسنطينة،الجزائر، 2013.

22_ فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الاسلامي والقانون الوضعي، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2006.

23_ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية و الرقابة القضائية عليه، (دراسة مقارنة)، (دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع ، الاسكندرية، مصر ، 2014 .

24_ كمال رحماوي، تأديب الموظف الجزائري في القانون الجزائري، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

25_ لحسن بن الشيخ اث ملويا ، دعوى تجاوز السلطة، الطبعة الأولى، دار ريحانة للكتاب، الجزائر ، 2004.

26_ _____، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الاول، الطبعة الرابعة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2006.

27_ _____، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، (دون طبعة)، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2007.

28_ محمد سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي ،مصر، (دون طبعة)، 1979.

29_ منصور ابراهيم العتوم ،المسؤولية التأديبية للموظف العام ، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق و مكتبتها، مصر ، 1984.

- 30_مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان ،(دون طبعة)، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ،مصر، 1986.
- 31_محمد انس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1989.
- 32_ محمد ماجد ياقوت ، اصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية ،(دون طبعة)، دار المعارف ،الاسكندرية، مصر، 2000.
- 33______،التحقيق في المخالفات التأديبية ، ،(دون طبعة)، منشأة المعارف ، الاسكندرية، مصر، 2002.
- 34______،الدعوى التأديبية، (دون طبعة)،دار الجامعة الجديدة للطباعة و النشر و التوزيع، الاسكندرية، مصر، 2007.
- 35_محمد جمال مطلق الذنبيات ،الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ،دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الاردن، 2003.
- 36_ماجد راغب الحلو ،القانون الاداري ،(دون طبعة)، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر و التوزيع، الاسكندرية ، مصر، 2004.
- 37_محمد الصغير بعلي ،القرارات الادارية ،(دون طبعة)، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ،الجزائر ، (دون سنة النشر).
- 38______،القضاء الاداري ،(مجلس الدولة)،(دون طبعة)، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ،الجزائر، (دون سنة نشر).
- 39_نواف العنزى ،النظام القانوني للموظف العام ،(دون طبعة)، دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية ،مصر، 2007.
- 40_نواف كنعان ،القانون الاداري ،الجزء الثاني ، (دون طبعة) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن، 2009.

41_ هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الاجنبية ،،(دون طبعة)، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012.

ثالثا: الموسوعات :

1_ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري و تأديب الموظف العام ، الجزء الثالث ،المكتب الفني للإصدارات القانونية ، مصر،2005.

رابعا: الرسائل والمذكرات الجامعية :

1_ عادل زياد، تسريح الموظف العمومي و ضماناته، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2015،2016.

2_ مصطفى بوادي ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي ،دراسة مقارنة، بين القانونين الفرنسي و الجزائري ،اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة ابي بكر بلقايد،تلمسان،2013،2014.

3_ محمد الاحسن ،النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ،اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة ابي بكر بلقايد،تلمسان،2015،2016.

4_ محمد خليفي ،الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة ابي بكر بلقايد،تلمسان،2015،2016.

5_ اكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية و الجريمة الجنائية ،(دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الشرق الاوسط ، للدراسات العليا ،جامعة الاردن ،2009،2010.

- 6_ حياة عمر اوي ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج الاخضر ، باتنة ،2012،2011.
- 7_ زينة براهيمى ،مسؤولية الصيدلي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري،تيزي وزو ،2012،2011.
- 8_ صباح حمايتي ، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2013 ، 2014.
- 9_ عبد الحميد بن علي ، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية في القانون العام ، جامعة تلمسان ، 2010 ، 2011 .
- 10_ عبير توفيق محمد ابو كشك، سلطة التأديب بين الادارة و القضاء،(دراسة مقارنة)،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الدراسات العليا ، فلسطين ،2010، 2011.
- 11_ عبد اللطيف رزايقية ،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الادارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2013 ، 2014 .
- 12_ فوزية بعلي الشريف ،التناسب بين الخطأ الوظيفي و العقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج الاخضر ، باتنة2013، 2014 .
- 13_ لحسن بن فرحات مولاي، ادارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية ،في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج الاخضر ، باتنة2011، 2012 .

14_ محمد الأحسن ، العلاقة بين المتابعة القضائية و العقوبة التأديبية للموظف العام ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة ابي بكر بلقايد،تلمسان،2016،2015 .

15_ مفيدة قيقاية ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة منتوري، قسنطينة ، 2008 ، 2009 .

16_ مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الاداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ، 2011، 2012 .

17_ منير سلماني ، مدى فاعلية الضمانات التأديبية للموظف العام ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ، 2014، 2015 .

خامسا : المقالات

1_ عبد العالي حاجة ، امال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الاداري و محله في دعوى الالغاء ،مجلة المنتدى القانوني ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،العدد الخامس 2010، .

2_ علي عبد الحميد ، الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي ،مجلة البحوث القانونية و السياسية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، العدد الثاني ،2014.

3_ عبد الله بنيني ، الغلو في الجزاء التأديبي و اثره على القرار الاداري ،(دراسة مقارنة)،مجلة العلوم القانونية و الشرعية ، كلية الحقوق ،جامعة الزاوية ، ليبيا ، يونيو 2015 .

4_ محمد فاروق محمود ،الجزاء التأديبي المقنع، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ،المجلد 30، العدد 60، الرياض ،2014.

- 5_ محمد مهدي لعلام ، دور القاضي الاداري في رقابة مبدأ تناسب الجزاء التأديبي ،
المجلة المصرية للدراسات القانونية و الاقتصادية ،مصر، العدد الرابع ، مارس ، 2015 .

سادسا: المجالات القضائية :

- 1_المجلة القضائية ، العدد الاول , لسنة 1989 .
- 2_المجلة القضائية ، العدد الثالث ،لسنة 1991 .
- 3_المجلة القضائية ، العدد الاول , لسنة 1997 .
- 4_مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، لسنة 2002 .
- 5_مجلة مجلس الدولة ، العدد الثالث ،لسنة 2003 .
- 6_مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس، لسنة 2004 .
- 7_مجلة مجلس الدولة ، العدد التاسع، لسنة 2009 .
- 8_مجلة مجلس الدولة ، العدد العاشر، لسنة 2012 .

خلاصة الموضوع

الموظف العام وأثناء ادائه لواجباته في اطار وظيفته ، فقد يرتكب جملة من الاخطاء تكون نتيجة اما لتقصير او اهمال منه ، مما يدفع الادارة في المقابل الى توقيع جزائي تأديبي عليه ، فيه مساس بالجانب المالي او المعنوي ، او ان يؤدي الى انتهاء المسار المهني للموظف المعني ، وهذه السلطة تمارسها الادارة على اطلاقها، تحت غطاء ما يعرف بالسلطة التقديرية ، لذلك تدخل القضاء الاداري و المشرع الى ايجاد توازن بين الخطأ المرتكب من قبل الموظف و الجزاء الموقع من قبل الادارة عن طريق استحداث مبدأ التناسب، والذي بموجبه يتم اختيار الجزاء التأديبي حسب درجة و جسامة الخطأ المرتكب ، فسعى كل منهما و بذل قصارى جهده لإرساء هذا المبدأ منه خلال ايجادهم لجملة من الضمانات على المستوى التشريعي أولاً من خلال تنصيبه على مجموعة من الاجراءات في مجال التأديب و ألزم الادارة باحترامها و الأخذ بها ،لكنه في حالة مخالفة الادارة لهذه الأحكام التشريعية ، يتدخل القضاء الاداري لتقويم الخطأ المقترف من قبل الادارة و للحد و الكبح من سلطتها التقديرية ، في توقيع الجزاء و هذا ضماناً للموظف المرتكب للخطأ ،حتى لا تكون هناك مبالغة أو تفريط اثناء توقيعها للجزاء و ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام و اضطراد، فتم تصنيف الاخطاء الوظيفية الى درجات اربع تقابلها اربع جزاءات مصنفة ، و بهذا يتم وجود نوع من التناسب و التلاؤم بين الخطأ و الجزاء.

الفه رس

الصفحة	المحتوى
01	مقدمة
05	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للخطأ الوظيفي و الجزاء التأديبي.
06	المبحث الاول: مفهوم الخطأ الوظيفي.
06	المطلب الأول : تعريف الخطأ الوظيفي و خصائصه.
06	الفرع الأول : تعريف الخطأ الوظيفي.
10	الفرع الثاني : خصائص الخطأ الوظيفي.
12	المطلب الثالث : اركان الخطأ الوظيفي.
12	الفرع الاول : الركن الشرعي.
13	الفرع الثاني : الركن المادي.
14	الفرع الثالث : الركن المعنوي.
15	المطلب الثالث: تمييز الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية والمسؤولية المدنية.
15	الفرع الأول : تمييز الخطأ الوظيفي عن الجريمة الجنائية .
18	الفرع الثاني : تمييز الخطأ الوظيفي عن المسؤولية المدنية .
19	المبحث الثاني : مفهوم الجزاء التأديبي.
19	المطلب الأول : تعريف الجزاء التأديبي وخصائصه.
19	الفرع الأول : تعريف الجزاء التأديبي.
24	الفرع الثاني : خصائص الجزاء التأديبي.
25	المطلب الثاني: انواع الجزاءات التأديبية.
25	الفرع الاول : الجزاءات الادبية.
27	الفرع الثاني : الجزاءات المالية.
27	الفرع الثالث: الجزاءات التي تؤدي الى الابعاد عن الوظيفة العامة .
28	المطلب الثالث : تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء الجنائي والجزاء المدني.
28	الفرع الأول : تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء الجنائي.
31	الفرع الثاني : تمييز الجزاء التأديبي عن الجزاء المدني.

34	ملخص الفصل الأول
35	الفصل الثاني : الآليات القانونية لضمان مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية و الأخطاء الوظيفية .
36	المبحث الأول: ماهية مبدأ التناسب.
36	المطلب الأول: مفهوم مبدأ التناسب.
42	المطلب الثاني: شروط مبدأ التناسب.
42	الفرع الأول: شرط المعقولية.
43	الفرع الثاني : شرط اللزوم و ضرورة الاجراء.
45	المطلب الثالث : تطبيقات مبدأ التناسب في التشريع الوظيفي الجزائري.
52	المبحث الثاني :ضمانات تحقيق مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والأخطاء الوظيفية .
52	المطلب الأول: الضمانات التشريعية.
52	الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بالجهة المختصة بالتأديب.
55	الفرع الثاني : الضمانات المقررة للموظف محل المتابعة التأديبية.
58	المطلب الثاني: الضمانات القضائية.
58	الفرع الأول: موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والخطأ الوظيفي.
59	الفرع الثاني: التطبيقات القضائية لإرساء مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي و الخطأ الوظيفي.
69	ملخص الفصل الثاني
70	الخاتمة
72	قائمة المراجع
83	خلاصة الموضوع
84	الفهرس