



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت
كلية الحقوق - قسم الحقوق-



محاضرات في مقياس نظام التأديب في الوظيفة العامة

SAHLA MAHLA
مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر
المصدر القانوني الثالث - تخصص قانون عام - السداسي الثالث
الجزائري



من إعداد: الدكتور لعلام محمد مهدي
أستاذ محاضر قسم - ب -

السنة الجامعية: 2022-2023

مقدمة

تعد المرافق العامة سبب وجود الإدارة العامة ومظهر من مظاهر النشاط الإداري، فهي الأداة والوسيلة لتحقيق الواجبات وتحمل المسؤوليات التي أنيطت بها، ومن أجل ذلك تستعين بالعنصر البشري (الموظفين العموميين) الذي يعد العمود الفقري للمرفق العام، وأداة لتحقيق أهدافه التي تتمثل في إشباع الحاجات العامة للأفراد وتنفيذ القوانين واللوائح.

وقد حظي الموظف العام بقانون مستقل ينظم مساره المهني منذ دخوله الوظيفة العامة إلى غاية مغادرته لها، وفي هذا الصدد تعددت النصوص الوطنية بداية من الأمر من الأمر رقم 66-133 الصادر في 23 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، كأول قانون وظيفة عامة في إطار تجسيد السيادة الوطنية بعد الاستقلال¹. ثم يليه القانون رقم 78-12 الصادر في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل²، والذي ساوى في أحكامه بين الموظف والعامل متأثرا بالأفكار الاشتراكية التي فتحت الباب أمام الضمانات التأديبية. ثم جاء المرسوم 85-59 الصادر في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية³، والذي هو مجرد إمتداد للقانون رقم 78-12 والذي جاء من أجل إدخال هذا الأخير حيز التطبيق على قطاع الوظيفة العامة. وأخيرا أتى الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة كقانون مستقل خاص بالموظف العام فقط⁴.

إن ضمان مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد هو ناتج في الأساس عن ضمان حسن أداء الموظف العام لواجباته، وحرصا على ذلك، أخضع المشرع الجزائري الوظيفة العمومية لعدة قيود يجب أن يتقيد بها الموظف وإلا ستقع عليه المسؤولية التأديبية التي يتعرض بموجبها للعقوبات المقررة نتيجة الاختلال بالقيود الواجب الالتزام بها عند أداء مهامه.

¹ الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02-06-1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج. ج. العدد 46، الصادرة في 08-06-1966.

² القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج. ج. العدد 32، الصادرة في 08-08-1978.

³ المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج. ج. العدد 13، الصادرة في 24-03-1985.

⁴ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج. ج. العدد 46، الصادرة في 16-07-2006.

وبذلك فإن نظام التأديب يعد وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، فهو يهدف إلى إصلاح وتقويم السلوك الإداري لدى الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية والمحافظة على كيان الوظيفة بحفظ هيبتها لضمان سير المرفق العام بانتظام وإضطراد¹.

فالنظام التأديبي يقوم على مراعاة شيئين أساسيين هما، المصلحة العامة التي تعتمد على امتثال الموظف العام لواجباته المهنية بما يؤدي لمبدأ فاعلية المرفق العام؛ ومصلحة الموظف العام التي تستند إلى مبدأ الضمان². حيث أن سلطة التأديب تعد مجرد وسيلة لتحقيق الغاية المراد منها تحقيقها وهي ضمان سير المرفق العام بانتظام وإضطراد، ولكنه لا يجوز أن يكون ذلك على حساب ضمانات الموظفين³، والتوفيق بين هاتين المصلحتين هي غاية تسعى الدولة القانونية لتحقيقها.

فالنظام التأديبي يوفر قدر من الضمانات التأديبية سواء الإجرائية أو الموضوعية والتي لا يستقيم الجزاء التأديبي من دونها، لأنه وإن كانت متابعة الموظف المخطئ وتقويمه حقا أصيلا من حقوق السلطة التأديبية، فإنه من حق الموظف أيضا أن يضمن له توقيع جزاء عادل ومشروع يراعي جميع الضمانات التأديبية. وعليه، وبناء على برنامج مقرر التكوين تم تقسيم هذه المطبوعة إلى 03 فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: الإطار العام للنظام التأديبي

الفصل الثاني: النظام القانوني للمخالفة والعقوبة التأديبية

الفصل الثالث: الإجراءات والضمانات التأديبية.

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 164.

² بدري مباركة، النظام التأديبي للموظف - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير، جامعة الجليلي البابس - سيدي بلعباس، الجزائر، 2004 - 2005، ص 01.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - في الفقه وقضاء مجلس الدولة - ط1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 03.

الفصل الأول

الإطار العام للنظام التأديبي

يعد نظام التأديب مظهرا من مظاهر السلطة كونه نابغ من السلطة الرئاسية التي يكون لها باع في عمليات التوظيف والتثبيت والترقية إلى جانب التأديب على أن الأساس الذي يركز عليه، يرجع إلى وضعية الموظف إزاء الإدارة أو طبيعة علاقته بها، والتي هي علاقة تنظيمية لائحية (Situation statutaire et réglementaire) من نتائجها، أنه يملك حقوق يتعين على الإدارة الوفاء بها وتقابل هذه الحقوق مجموعة من الالتزامات عليه احترامها وفي حال الإخلال بواجباته يكون من حق الإدارة بل ومن واجبها أن تعاقبه بواسطة السلطة التأديبية المختصة وفقا للإجراءات والضوابط المحددة قانونا.

كما يشكل النظام التأديبي جزءا لا يتجزأ من قانون الوظيفة العامة، وقد خصص له المشرع الجزائري في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة عدة فصول ضمن الباب السابع الموسوم بـ النظام التأديبي في المواد 160 إلى 185.

المبحث الأول

مفهوم النظام التأديبي والسلطة التأديبية

على اعتبار أن التأديب هو الضمانة القانونية الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية، فقد منح المشرع للسلطة التأديبية حق متابعة سلوك الموظف ومدى قيامه بواجباته المهنية، وكذا صلاحيات إجباره على القيام بهذه الواجبات وتلك المسؤوليات، واتخاذ الاجراءات التأديبية اللازمة لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب. فالنظام التأديبي هو عملية تنظيمية تهدف إلى تهذيب وتقويم سلوك الموظف من أجل المحافظة على استقرار الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرفق العام، ومن ثم لا يمكن أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الاجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المخطئ.

SAHLA MAHLA

المطلب الأول

المصدر النظام التأديبي وبيان نطاقه تطبيقه الجزائري

بالنظر لكون الموظف العمومي هو العنصر البشري في الإدارة العمومية، فهو يدها التي تنفذ مشاريعها العامة، وبالتالي فإن استقامته تنعكس على سمعة هذه السلطة، أما إذا انحرف فإن من مصلحة الإدارة العامة بل ومن واجبها تقويم هذا الانحراف، ولعل النظام التأديبي من أكثر الأنظمة القانونية فعالية في ردع المخطئ وزجر كل من تسول له نفسه الاقتداء بالمخطئ.

الفرع الأول

تعريف النظام التأديبي

يقصد بالتأديب مجازاة الموظف لإخلاله بالواجبات المفروضة عليه، أو بخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو لظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. أو مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية وظيفته والتي تؤثر على حسن تأديتها.

ويقصد به أيضا: " مجموعة من القواعد التنظيمية التي تحدد الإطار العام للواجبات التي ينبغي للموظف الالتزام بها، والمحظورات التي يجب عليه الامتناع عن القيام بها، كذلك تشمل الضوابط التي يتقيد بها الموظف أثناء مزاولته لواجباته الوظيفية، والإجراءات التي تتبع عند محاسبة من يخل بها، مع وضع الضمانات الكفيلة بجعله يتمتع بجميع الحقوق التي يضمنها له القانون"¹.

بالرجوع لما ذكرناه سالفًا فإن مصطلح النظام التأديبي، يقصد به الوسيلة التي يمكن بواسطتها إصلاح وتقييم السلوك الإداري للموظف العام، وذلك من خلال العقوبات التأديبية، والذي بواسطته يمكن المحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيئتها لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد².

فهو تلك الإجراءات التي يتم وضعها في المنظمات، بهدف تصحيح إنحرافات الموظفين ومخالفتهم للقواعد والإجراءات والسياسات والأعراف المعمول بها في المنظمة، له قواعده وما يتبعه من إجراءات و ضمانات تأديبية³.

ويمكن تعريفه عموماً: بأنه مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء على الموظف حال ارتكابه مخالفة تأديبية وذلك قصد المحافظة على كيان الوظيفة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراب، وهو بذلك ضمانه فعالة لتقويم سلوك الموظف العام واحترام واجباته الوظيفية.

¹ سعيدة لعموري، درس نظام التأديب على منصة مودل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين (سطيف)، الجزائر. <https://cte.univ-setif2.dz/moodle/course/view.php?id=314> تم الاطلاع بتاريخ: 2023/01/01.

أنظر أيضا في هذا المعنى: محمد سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 421.

² نوفان كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 164.

³ لواء محمد ماجد باقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص 24.

ومن خلال هذه التعاريف يتبين بأن التأديب ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة يرمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية - المحافظة على سير المرفق العمومي بانتظام واطراد. - تحقيق الإصلاح - تحقيق الردع والزجر.

فالنظام التأديبي الجزائري يقوم على مجموعة من الواجبات والالتزامات بحيث يشكل الإخلال بها خطأ وظيفيا يستدعي تسليط عقوبة تأديبية ضمن النصوص الواردة في قانون الوظيفة العامة.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص خاصيتان للنظام التأديبي على النحو التالي¹:

— أنه عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم عقاب الموظفين وهذه القواعد بعضها موضوعي تحدد الواجبات والمحظورات، والجزاءات المقررة على مخالفة الواجبات والخروج على مقتضياتها، والبعض الآخر إجرائي يرسم الخطوات التي يلزم إتباعها لتوقيع العقوبة كضمانات تأديبية احتراماً لمبدأ المشروعية.

— وظيفة وهدف النظام التأديبي على وجه التحديد هي مواجهة المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظفون العموميون بغرض تقويم سلوك الموظف العام وتحقيق الردع لحماية الوظيفة العامة وضمان سيرها بانتظام واضطراد.

كما أن النظام التأديبي يقوم على بعض الأسس التي تحكمه تتمثل فيما يلي²:

— تحديد الاختصاصات والمسؤوليات والواجبات الخاصة بالعمل.

— تزويد الموظفين بالتعليمات الضرورية، حسب متطلبات الوظيفة مع ملاحظة أصول السلوكيات الخاصة

— تقصي أسباب وظروف كل مخالفة وعلى إتخاذ أي إجراء تأديبي ضد أي إنحراف ظاهري

— ضرورة تحديد مبادئ وإجراءات العمل الإداري بشكل واضح وسليم حتى يكون الموظفون على علم من جوانب العمل الإداري ومتطلباته.

¹ لواء محمد ماجد باقوت، المرجع السابق، ص 27.

² عبد العزيز حياة، الأخلاقيات الإدارية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلم السياسية والإعلام، الجزائر 2004-2005، ص 135.

__إتخاذ الإجراءات العامة لإحاطة الموظفين بكيفية إتباع أنماط العمل.

__التوجيه والرقابة والإرشاد المستمر بالموظف، بواسطة التعليمات والإرشادات والتوجيهات.

هذا ويهدف النظام التأديبي إلى تقويم سلوك الموظف العام، وجعله يتفان في أداء المهام الموكلة إليه بحكم وظيفته عبر إرساء مبدأ الإنضباط بمعنى التحلي بالأخلاق والسلوكات التي يفرضها المنصب على الموظف، وإحترام القوانين الداخلية للإدارة العامة، هذا ما يساعدها على تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، فالنظام التأديبي يعتبر كوسيلة لمحاربة السلوك المنحرف للموظف الذي يشكل خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي¹.

الفرع الثاني

نطاق نظام التأديب في الوظيفة العمومية

يشكل النظام التأديبي جزءاً لا يتجزأ من قانون الوظيفة العامة وطريقاً مألوفاً لتنفيذ القانون وظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة اليومية الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد وبين واجبها في اجتناب التعسف والتعدي على حقوق الموظفين التي تنقيد بها اثناء عملية التأديب.

أولاً: نظرة في صفة الموظف العام لتحديد نطاق تطبيقه

صفة الموظف العام في مفهوم قانون الوظيفة العامة هو كل شخص يعين ويرسم بموجب قرار إداري في وظيفة دائمة بمرفق عام ذو طبيعة إدارية. وقد عرفته المادة 04 من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، حيث تنص على أنه: "يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

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

من خلال هذا التعريف يشترط في الشخص ثلاث شروط حتى تصح تسميته موظف عام وهي: 1- صدور قرار التعيين-2- وان يتم في وظيفة عمومية دائمة-3- وان يرسم في رتبة في السلم الإداري بشكل نهائي ودائم بعد اجتياز فترة التربص والتجربة.

فالشروط المتعلقة بالوظيفة يمكن حصرها في شرطين أساسيين هما: وظيفة عمومية طبقا للمادة 02 من الأمر 03-06 والشرط الثاني وظيفة دائمة وليست مؤقتة أو متقطعة كما لو تم توظيف أعوان متعاقدون طبقا للمواد 19-20-21-22 من نفس الأمر.

وقد كيفت المادة 07 من ذات الأمر العلاقة الوظيفية حيث أن وضعية الموظف العام إزاء الإدارة هي وضعية قانونية تنظيمية وليست وضعية تعاقدية، مع جميع النتائج المترتبة على ذلك، وهو بذلك يخضع لقانون الوظيفة العامة الذي يعتبر قانونا إداريا.  قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزا ذاتيا خاصا، وإنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما، وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

ومن أهم النتائج المترتبة على التكييف اللائحي لعلاقة الموظف بالإدارة هي:

— يجوز للإدارة بعد تعيين الموظف أن تعدل من الوضع القانوني له، وذلك انطلاقا من مجموع القوانين واللوائح التي تصدر بشأن تعيينه دون أن يحتج بفكرة الحق المكتسب في ظل القانون القديم المعين في ظله.

— من نتائج انعقاد العلاقة الوظيفية، أن الموظف يملك جملة من الحقوق التي تقابلها الواجبات الوظيفية، ومخالفتها يعطي الحق للإدارة بتوقيع العقاب عليه.

ثانيا: نطاق تطبيق نظام التأديب

يقصد بنطاق تطبيق نظام التأديب في قانون الوظيفة العمومية، فئات الموظفين العموميين الخاضعين لأحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، من حيث آليات اكتساب صفة الموظف العمومي المبينة بموجب المادة 04 منه، والشروط الواجب توافرها في لاكتساب تلك الصفة، وكذا الحقوق والواجبات المهنية المرتبطة بها، إضافة إلى تسيير المسار المهني للموظف العمومي.

وقد أوردت المادة 02 الثانية نطاقه بصريح العبارة حيث تنص على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية. يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".

واستثناء من مجال التطبيق استثنى المشرع الجزائري بعض الموظفين من الخضوع لأحكام الأمر 03/06 وتم ذلك بموجب المادة 2/2 منه والتي جاء فيها: " لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

غير أنه وللخصوصية بعض الاسلاك كالديبلوماسيين وأساتذة التعليم العالي والامن الوطني وإدارة السجون ... يمكن ان تنص قوانينهم الأساسية على احكام استثنائية للأمر 03-06 فيما يخص الحقوق والواجبات والانضباط العام طبقا لما ورد في المادة 03 من نفس الامر، لتتطبق القاعدة الأصولية الخاص يقيد العام، وفي حالة سكوت الخاص نرجع للقواعد العامة في الأمر 03-06.

مما سبق تتضح لنا مصادر النظام التأديبي، والتي تتجلى في الأحكام المشتركة الواردة في الامر 06-03 بالإضافة الى النصوص القانونية الخاصة ببعض الاسلاك كما هو مشار إليه في المادة 03 من الامر

03-06 سابق الإشارة اليه. والتي تصدر في شكل مراسيم تنفيذية تحدد الاحكام الخاصة المطبقة على بعض فئات الموظفين والتي تحدد حقوقهم وواجباتهم وكذا النظام التأديبي الخاص بهم.

ومن مصادر واجبات الموظفين أيضا، النصوص القانونية المستمدة منها مهام بعض أسلاك الموظفين والتي تحدد واجباتهم وحقوقهم، بالإضافة إلى النظام الداخلي للإدارة أو المؤسسة العمومية¹.

فبالاطلاع على بعض القوانين الأساسية الخاصة يلاحظ بأنها نصت على ضرورة خضوع الموظفين المطبقة عليهم احكامها للنظام الداخلي. وهو ما ورد بالنسبة لموظفي الحماية المدنية، حيث تنص المادة 07 من القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية على أنه²: "يخضع الموظفون المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية للحقوق والواجبات المنصوص عليها في الامر 03-06...

ولأحكام هذا القانون الأساسي الخاص ويخضعون زيادة على ذلك لنظام الخدمة المدنية كما هو محدد في المادة 08".

كما تنص المادة 08 منه على ما يلي: "مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون الأساسي الخاص، يحدد نظام الخدمة في الحماية المدنية مبادئ القيادة والسلطة السلمية وسير المصالح. ويبين الواجبات والالتزامات وكذا النظام التأديبي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية".

كما تحدد الأنظمة الداخلية للإدارات أو المؤسسات العمومية مجموعة من المهام المكلف بها الموظفون العاملون بمصالحها تكون في شكل واجبات وكل مخالفة لها تؤدي إلى تحريك الدعوى التأديبية، على غرار ما

¹ شلالي محمد، تحديد الخطأ المهني للموظف العام بين النص القانوني والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدية، العدد 06، 2018، ص ص 151 وما بعدها.

² المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 06 مارس 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادر بتاريخ 09 مارس 2011.

ورد ضمن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 جانفي 2009 المحدد للنظام الداخلي للمدرسة الوطنية للإدارة¹.

المطلب الثاني

السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية

يقصد بالسلطة التأديبية بأنها تلك الجهة التي حددها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن الجرائم التأديبية التي اقترفوها، ويحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية، فلا يمكن لأحد أن يوقع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أيا من اختصاصاتها إلا في الحدود التي رسمها القانون². والأساس القانوني لسلطة التأديب مستمد من عدة نظريات أهمها النظرية التنظيمية، التي تقضي بأن أحكام الوظيفة العامة مستمدة من الأنظمة والقوانين التي تبين شروط التعيين في الوظيفة العامة والواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتق الموظفين، وإعتبار أن وضعية الموظف العام هي وضعية قانونية وتنظيمية وليس تعاقدية، وأخذ بهذا الأساس لكل من المشرع الجزائري والفرنسي في قوانين الوظيفة العامة³.

وتمثل السلطة التأديبية أحد أهم عناصر النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، لذلك أبدت مختلف تشريعات الدول أهمية بالغة في تحديدها وطريقة عملها. كما أن ممارستها تخضع لقواعد الاختصاص المقيد الذي تحكمه قواعد قانونية آمرة وملزمة بعيدة عن حرية الاختيار والتقدير، من دون أن يترك المشرع للإدارة أي سلطة تقديرية في تفويضها أو التنازل عنها لجهة إدارية أخرى. لذلك سيتم دراسة السلطة التأديبية من

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 جانفي 2009، يحدد للنظام الداخلي للمدرسة الوطنية للإدارة، الجريدة الرسمية العدد 20 الصادرة بتاريخ 2009/03/29.

² نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة - ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 37.

³ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة -، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 55 وما بعدها.

خلال معرفة كل من النظم المختلفة للسلطة التأديبية (الفرع الأول)، ليتم بعدها تحديد موقع نظام سلطة التأديب في الجزائر من النظم التأديبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

النظم المختلفة للسلطة التأديبية

رغم أن التشريعات الوظيفية لمختلف الدول قد حددت الجهة المختصة بالتأديب، إلا أنها قد تباينت في تحديد السلطة المختصة بالتأديب، بحيث تختلف من تشريع لآخر باختلاف الأنظمة التأديبية، ويرجع هذا تباين أساسا إلى الظروف السياسية والاقتصادية والإدارية التي تسود مجتمعات تلك الدول. غير أنه أيا كان ذلك التباين، فإن أنظمة السلطة التأديبية لا تخرج عن ثلاث أنظمة تتمثل في النظام الإداري أو الرئاسي للتأديب (أولا)، والنظام شبه القضائي للتأديب (ثانيا)، والنظام القضائي للتأديب (ثالثا).

أولا: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام الإداري
كما يطلق عليه بالنظام الرئاسي، بحيث أن السلطة الرئاسية هي صاحبة الحق في توقيع العقوبات التأديبية أيا كان نوعها أو درجتها، دون إلزام هذه السلطة بأخذ رأي أي هيئة أو جهة استشارية أخرى قبل توقيع الجزاء التأديبي، ولا يوجد معقب على هذه السلطة بالتعديل أو الإلغاء، باستثناء القضاء¹.

لا شك أن استئثار السلطة الرئاسية في تحديد المخالفة التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية التي تناسبها، يؤدي إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وإضطراد وتماشيا مع مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون السلطة. كما أنه من الناحية النفسية إذا ما أدرك الموظف أن الجهة الإدارية أو الرئاسية التي يتبعها تملك إزائه سلطة توقيع الجزاء عليه إذا ما أخل بواجباته الوظيفية فإن ذلك سيكون

¹ نوفان العقيل العجاردة، المرجع السابق، ص 74.

من باب الردع المعنوي وبالمقابل قرارات الرؤساء الإداريين المشروعة ستجد طريقها للتنفيذ المباشر وتتحقق أهداف المرفق العام¹.

ونظام التأديب وفقا لهذا الشكل يغلب مبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان بحيث يسعى دائما إلى مصلحة المرفق (المصلحة العامة) على حساب المصلحة الخاصة لأن إسناد عملية التأديب لجهة قضائية أو إشراك جهة استشارية أخرى بأخذ رأيها قبل توقيع العقاب يعد في حد ذاته ضمان. ويتجلى في هذا النظام مظهر السلطة الرئاسية كونه يمكن الإدارة من توقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة قانونا لأنه لا قيمة للسلطة الرئاسية إن لم تقتزن بجزاء².

ففي هذا النظام تملك السلطة الرئاسية صلاحيات واسعة في تحديد المخالفة التأديبية (الخطأ التأديبي) واختيار ما يقابلها من جزاء تأديبي مما قد يسهل عملية التعسف والاعتداء على الموظفين من طرف الرئيس الإداري، في توقيع عقوبات قد لا تتناسب مع الأخطاء التي اقترفوها. كما يعاب عليه أنه يجمع بين سلطة الاتهام وسلطة العقاب مما تكون ضمانة الحيدة بعيدة المنال. الطالب الجزائري

وفي المقابل قد يكون هذا النظام أكثر فعالية وإنصاف من غيره بحيث أن الرئيس الإداري هو أدرى أكثر من غيره في تقدير الظروف والملابسات التي وقع فيها الخطأ مما قد يوقع جزاءا متناسبا³. ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية المملكة المتحدة...

ثانيا: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام شبه قضائي

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 14.

² نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 75.

³ سعيد بوشعير، تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، معهد الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1976، ص 97.

إن سلطة توقيع الجزاء التأديبي في هذا النظام هي من اختصاص السلطة الرئاسية، لكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية، باستشارة الهيئات الاستشارية المكونة من ممثلي الموظفين والإدارة التي يتبعون لها. ويظهر هذا النظام في ثلاث صور:

1/ أن يقوم المشرع بإنشاء إلى جانب الإدارة (السلطة الرئاسية) هيئة مستقلة، يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء التأديبي ويكون هذا الإجراء جوهريا يترتب على إغفاله بطلان القرار المتضمن العقوبة التأديبية ومع ذلك عدم إلزام الإدارة بالتقيد بمضمون هذا الرأي¹. فعلى سبيل المثال السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية في فرنسا غير ملزمة بالتقيد بذلك الرأي. ومع ذلك يمكنها توقيع عقوبة أكثر أو أقل جسامة من العقوبة المقترحة من طرف المجلس التأديبي².

2/ وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء، ويكون رأيها ملزما، بمعنى يتعين على الإدارة احترامه والتقيد به وليس رأيا استشاريا فقط.

3/ تتمثل في أن يوكل المشرع للإدارة استئثارها بتوقيع بعض الجزاءات الخفيفة على أن يتولى توقيع الجزاءات الأكثر جسامة لمجالس تأديبية، مشكلة من عناصر قضائية وإدارية (قضاة وإداريين) مع تغليب العنصر الإداري بها، وتصدر هذه المجالس قراراتها بصفة نهائية وإلزامية.

إن مجالس التأديب وإن لم تكن محاكم قضائية، إلا أن الإجراءات التي تتبع أمامها؛ ومن النهائية لقراراتها تقرّبها نوعا ما من المحاكم القضائية ولذلك يمكن تسميتها بالهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي. فمن حيث تشكيلة أعضائها يغلب عليها الصفة الإدارية ومن حيث الإجراءات والنهائية لقراراتها يغلب عليها الطابع القضائي³. فالنظام شبه قضائي يوفر للموظفين نوعا من الضمانات عكس سابقه فهو

¹ نوفان العقيل العجاردة، المرجع السابق، ص 86.

² L'autorité qui prononce la sanction n'est pas obligée de suivre cet avis. Elle peut prendre une sanction plus ou moins grave que celle qui a été proposée par le conseil disciplinaire. Jean- MARIE AUBY ; Jean-BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique- fonction publique de l'Etat- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3^e éd , Dalloz, Paris, 1997, p. 242.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 193.

يهدف أساسا إلى الحد من تعسف الإدارة بإلزامها بالقيام ببعض الإجراءات التي تعد ضمانة تأديبية. ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام فرنسا، بلجيكا...

ثالثا: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام القضائي

يتميز هذا النظام، باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، حيث أنه يختلف عن النظام الرئاسي تماما ويقتصر فيه دور السلطة الرئاسية على توجيه الاتهام للموظف¹، ويتولى عملية التأديب وإصدار القرار التأديبي، محكمة خاصة يشكلها المشرع بل وقد ينشأ نيابة إدارية توازي النيابة العامة فيكون حينها الجزاء التأديبي مثل الحكم الجنائي باعتبار أن كلاهما يصدر عن جهة قضائية². ويعتبر قرار هذه المحاكم ملزما للسلطات الإدارية.

ويتسم هذا النظام على خلاف سابقه بالفصل التام بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، بحيث أن سلطة الحكم تستقل عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات التأديبية عضويا ووظيفيا مما يوفر للموظفين أقصى ما يمكن من الضمانات القانونية كالحيدة ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام ألمانيا ومصر (إلى جانب التأديب الرئاسي).

وما يأخذ على هذا النظام هو أن القاضي يكون دائما بعيدا عن الإدارة مما يجعل تقدير الظروف والملايسات التي ارتكب فيها الخطأ صعبة عليه³. كما أن وظيفة التأديب هي تحقيق السير الحسن للمرفق العام، وهذه العناصر لا يوجد شخص يديرها كالإدارة لأنها أدرى بأمورها.

إن معرفة النظم المختلفة للسلطة التأديبية التي تمثل النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة والتي يعود تحديدها إلى إرادة المشرع، يدفع في البحث عن موقع النظام التأديبي الذي أخذ به المشرع الجزائري مقارنة بتلك الأنظمة؟

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 98.

² لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004، ص 55.

³ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 98.

الفرع الثاني

موقع نظام سلطة التأديب في الجزائر من النظم التأديبية

يجب الإشارة إلى أن الاختصاص الأصيل في توقيع الجزاءات التأديبية من خلال الأمر 06-03 هو من نصيب السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين¹، مع أن الوصف الواقعي لنظام سلطة التأديب في الجزائر هو ذوا طابع مزدوج يجمع بين النظامين، الإداري (سلطة رئاسية) وشبه قضائي، وذلك لإنشاء المشرع للجان تأديبية تشارك السلطة الرئاسية (سلطة التعيين) تأديب الموظفين.

سلطة التعيين:

فحسب المادة 95 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنه تعود صلاحية تعيين الموظف إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها. والتي تحيلنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-99 والذي حدد سلطة التعيين في المادة الأولى 01 والتي هي نفسها من تملك حق التأديب وجعلها في²: **للطالب الجزائري**

- الرئيس المباشر (مسؤول المصلحة) للموظف المخطئ تأديبياً.
- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية .
- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

بحيث أن طبيعة العقوبة المراد توقيعها هي التي تحدد كيفية اتخاذها، وتحدد دور اللجان التأديبية، فبالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية، تنفرد في اتخاذها السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين،

¹ المادة 162 من الأمر 06-03 السابق ذكره، والتي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراءات التأديبية".

² المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر.ج العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

وتدخل ضمنها عموماً العقوبات البسيطة. بينما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، التي تنطوي تحت العقوبات الشديدة، هي الأخرى من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين، لكن بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة المجتمع كمجلس التأديبي والتي هي بمثابة النظام شبه قضائي¹. فالسلطة الرئاسية لا يزاحمها أحد في تأديب موظفيها عندما تريد توقيع عقوبات الدرجتين 1 و2. أما عندما تريد توقيع عقوبات الدرجتين 3 و4 والتي هي أكثر جسامة، فتدخل حينها جهة أخرى تتمثل في المجلس التأديبي برأي ملزم لذلك يعتبر نظام التأديب في هذه الحالة بنظام شبه قضائي لوجود اشتراك بين السلطة الرئاسية والمجلس التأديبي ذو الطابع القضائي.

ومن زاوية مقارنة، فإن سلطة التعيين في فرنسا هي الأخرى تملك حق توقيع العقوبات على الموظفين²، ويمكن اعتبار النظام الفرنسي كذلك أنه يجمع بين النظامين الإداري وشبه قضائي فتوقع السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من المجموعة الأولى بإرادتها المنفردة وبالتالي تعبر عن النظام الرئاسي المحض. بينما عقوبات المجموعة الثانية والثالثة والرابعة لا يمكن توقيعها من طرف سلطة التعيين إلا بعد وجوب استطلاع رأي الهيئة التي حددها المشرع رغم عدم إلزام سلطة التعيين التقيد بذلك الرأي، وبالتالي تعبر عن النظام شبه قضائي. وذلك طبقاً لنص المادة 19 ف2 من نفس القانون التي تقضي بأنه: "لا يمكن توقيع أي عقوبة تأديبية، ما عدى عقوبات المجموعة الأولى، المرتبة في التنظيم المتعلق بالوظائف العامة للدولة، والإقليمية والإستشفائية، بدون استشارة مسبقة للهيئة المنعقدة كمجلس تأديبي بالنسبة للموظفين الذين تمثلهم"³. وعدم إلزامية رأي وتوصيات اللجان الإدارية بالنسبة لسلطة التعيين، يمثل ثغرة كبرى في النظام

¹ المادة 165 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه حيث تنص على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كمجلس تأديبي..."

² L'article 19 /1 de la loi n° 83-634, dispose que: « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ».

³ L'article 19 /2 de la loi n° 83-634, dispose que: « ... Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de

التأديبي الفرنسي¹. والملاحظ مما سبق أن كل من التشريع الفرنسي والجزائري قد طبقا قاعدة توازي الاختصاصات التي تقضي بأنه من يملك سلطة التعيين يملك في المقابل سلطة التأديب.

والواضح أن إرادة المشرع الجزائري من خلال التدرج في توقيع الجزاءات التأديبية من حيث شدتها قد اتجهت نحو الأخذ بمبدأ الفاعلية حرصا منه على السير الحسن للمرفق العام بتمكين السلطة التأديبية (سلطة التعيين) من تحريك الاتهام وتوقيع الجزاء التأديبي ويقابله مبدأ الضمان لمنع التعسف في توقيع الجزاء، ذلك بإلزامها أخذ الرأي الاستشاري بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجان متساوية الأعضاء توجد في كل من الإدارة المركزية، والولاية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي يخضع موظفوها لقانون الوظيفة العام².

أما بخصوص تشكيل اللجنة الإدارية، فتنشأ حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وتشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين تحت رئاسة السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة³، وتحدد مدة العضوية ب ثلاث سنوات قابلة للتجديد⁴.

وبالنسبة لمهامها فتعتبر إحدى هيئات المشاركة في تسيير وإدارة الحياة المهنية للموظفين⁵. وتستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين⁶، وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي¹.

l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté ».

¹ سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 61.

² المادة 01 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14-01-1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الصادر في، ج.ر.ج. العدد 03، بتاريخ 17-01-1984. والمغلى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر. ج. عدد 40 بتاريخ 30-يوليو-2020، المادتين 54 و55.

³ المادة 63 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 05 من المرسوم رقم 84-10 سابق الإشارة إليه.

⁵ المادة 62 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

⁶ المادة 09 من المرسوم 84-10 سابق الإشارة إليه.

ويعتبر رأي اللجنة في مسألة التأديب إجراء جوهريا يترتب على تخلفه بطلان القرار التأديبي. كما أن اجتماعاتها سرية².

على العموم فإن السلطة التأديبية وأيا كان النظام الذي تعمل به فإنها تلعب دورا مهما في تحديد كل من المخالفة التأديبية (أولا) واختيار العقوبة التأديبية (ثانيا).

أولا: دور السلطة التأديبية في تحديد المخالفة التأديبية

بما أن الاتجاه الغالب في مجال التأديب يقوم على عدم حصر الأفعال التي تمثل أخطاء تأديبية، وعدم خضوعها لمبدأ " لا جريمة بدون نص" بحيث يعتبر خروجاً عن مبدأ مشروعية الجريمة المقررة في قانون العقوبات. وعلى هذا الأساس، فإن السلطة التأديبية تقوم بدور هام وخطير في نفس الوقت بحيث تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال وتقوم بوصف السلوك أو التصرف الصادر عن الموظف وإعطاء وصف الخطأ متى رأت أنه يشكل إخلالا بواجبات الوظيفة وتمارس السلطة التأديبية هذا الدور تحت رقابة القاضي الإداري³. المصدر الأول للطالب الجزائري

ثانيا: دور السلطة التأديبية في اختيار العقوبة التأديبية

على خلاف المخالفة التأديبية فإن العقوبة أو الجزاء التأديبي يخضع للمبدأ المعروف في قانون العقوبات " لا عقوبة إلا بنص" وفي هذا الصدد فإن السلطة التأديبية ملزمة بتوقيع العقوبات (الجزاء) المحددة من قبل المشرع على سبيل الحصر وأي تجاوز لما حدده المشرع يعتبر مخالفا لمبدأ الشرعية ومحل القرار التأديبي يكون معيبا⁴.

¹ المادة 64 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

² المادة 15 من نفس المرسوم 10-84.

³ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 63.

⁴ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 62.

بينما تبقى دائما السلطة التأديبية تملك سلطة تقديرية في اختيار جزاء من قائمة العقوبات الذي يتناسب حسبها والخطأ المقترف من قبل الموظف. ومرد هذا الأمر هو عدم وجود ارتباط بين الجزاء والخطأ كما هو الحال في قانون العقوبات.

لكن هل يمكن القول بأن اعتراف المشرع للسلطة التأديبية الممثلة في الإدارة بتوقيع الجزاءات التأديبية والإدارية بصفة عامة يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بأن مسألة توقيع الجزاء تعود للقضاء؟ أجاب المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 28 يوليو 1989¹ وصرح بأن توقيع الإدارة لجزاء إدارية لا يتعارض ولا يمثل أي إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، شريطة أن يقتصر توقيع تلك الجزاءات بالضمانات المقررة في نطاق الجزاءات الجنائية. كما أقر أيضا بأن ممارسة سلطة الجزاء متوقفة على شرطين:

1- ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية؛
2- وأن تراعى أثناء توقيع الجزاء جميع الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا. وهذا الاستثناء يعتبر خروجاً عن الاختصاص الاستثنائي للسلطة القضائية في مجال العقاب وتوقيع الجزاء.

المبحث الثاني

ضوابط الجزاء التأديبي في نطاق التأديب

يعتبر الجزاء وسيلة لردع المخالفين للقانون لأجل الحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع، وباعتبار الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية من صور الجزاء الذي تملك فيه الإدارة العامة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخالفين، من أجل ضمان سير المرفق العام بانتظام وإضطراب، فإن كل من الفقه

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الغرامة، الحل، الوقف...، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 18-17.

والقضاء والمشرع الإداريين تصدوا لذلك بإيجاد ضوابط تحكم عمل سلطة التأديب وتوفر قدر أكبر من الضمانات للموظفين محل التأديب.

المطلب الأول

المبادئ الموضوعية

من القيود التي ترد على مشروعية الجزاء التأديبي أن تتم مراعات المبادئ الموضوعية لمشروعيتها، والتي تقتضي أن يكون هذا الجزاء شرعيا وشخصيا وغير متعدد عن المخالفة الواحدة.

الفرع الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يعتبر مبدأ الشرعية أحد الدعائم الرئيسية لدولة القانون، ولهذا المبدأ قيمة دستورية، حيث نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 43 من دستور 2020: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرّم".¹

ويقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي تقييد السلطة عند توقيع الجزاء على الموظف المخالف بالعقوبات الواردة بالقانون. حيث يهدف هذا المبدأ إلى تأكيد التزام السلطات التأديبية فيما تصدره من قرارات بالقانون، لما يمثله ذلك من سياج لحماية حقوق وحريات الافراد¹.

كما يعرف عموما بأنه لا يمكن توقيع جزاء على الموظف المذنب إلا الجزاء المحدد بموجب القانون، إذ لا يجوز للسلطات التأديبية اختلاق جزاءات جديدة غير منصوص عنها قانونا وإلا كانت باطلة².

¹ بركات موسى الحواقي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007، ص 111.

¹ علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، مصر، 2010، ص 236.

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

لذلك فإن مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" المعمول به في المجال الجنائي لا ينطبق إلا في شقه الثاني فقط (لا عقوبة إلا بنص)، ويرجع ذلك إلى طبيعة المخالفة التأديبية وصعوبة تحديدها تشريعا كما سنرى لاحقا.

وقد صنف المشرع العقوبات التأديبية في اربع درجات على سبيل الحصر تبعا لشدها بما يتماشى وجسامة الأخطاء المصنفة هي الأخرى الى اربع درجات، فكل مجموعة او درجة عقوبات تقابل درجات او مجموعات الأخطاء - فعقوبات الدرجة الأولى توقع على أخطاء الدرجة الأولى وهكذا.... م 183 من الامر 03-06.

غير أن المشرع الجزائري كسائر التشريعات الوظيفية لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر، حيث اكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها يعد مخالفة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء التأديبي.

ومن النتائج المترتبة على إعمال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي فإنه يجب على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود المقررة للجزاءات التأديبية وتفسير النصوص العقابية تفسيرا ضيقا مع عدم جواز تطبيق جزاءات مقنعة.

الفرع الثاني

مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

يتصل هذا المبدأ بتحديد الشخص من يوقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مرتكب الخطأ التأديبي وعدم مسؤولية غيره أو مسؤوليته عن أخطاء ارتكبها غيره، سواء قام بارتكابه

بشكل مباشر أو غير مباشر، كأن يكون قد قام بفعل ايجابي أو سلبى محدد بعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية.

ويجد هذا المبدأ أساسه في الدستور الجزائري حيث نص في مادته 167 على أنه: " تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية ".

هذا ويترتب على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي مجموعة من النتائج ويرد عليه إستثناء على النحو التالي: حيث أنه و في حالة وفاة الموظف قبل صدور القرار المتضمن العقوبة تنقضي الدعوى التأديبية، أما في حال وفاته بعد صدور قرار العقوبة وقبل تنفيذها فان ذلك يؤدي إلى زوال آثار القرار التأديبي إذ لا يمكن ترتيب هذه الآثار إزاء ورثة الموظف المتوفى.

كما لا ترفع الدعوى التأديبية إلا على شخص محدد دون غيره، وذلك لتفادي توقيع العقوبة على بريء لا علاقة له بوقوع الخطأ التأديبي، والوصول بذلك إلى تحقيق العدالة وتوفير الأمن الوظيفي والاستقرار والطمأنينة لدى هؤلاء الموظفين، وينعكس ذلك إيجاباً على حسن سير أداء المرافق العامة.

كما أنه يساعد في عدم تمكن الموظف المخطئ من الإفلات من العقاب ذلك بأن العقوبة توقع على كل موظف مخطئ بغض النظر عن كونه قد ارتكب الخطأ بمفرده أو قد ساعده أو شاركه موظفون آخرون حيث يعاقب كل موظف على حدى. هذا ويمكن إعفاء الموظف من المسؤولية إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صادر إليه من رئيسه من أجل القيام بالعمل موضوع المساءلة.

وبالرجوع إلى الامر 06- 03 في المادة 180 فقرة 03 فإنه يعتبر رفض تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفة الموظف دون مبرر عقوبة من الدرجة الثالثة حيث أن عبارة دون مبرر تفيد بمفهوم المخالفة أن عدم طاعة الرئيس الإداري في حالة وجود مبرر مقبول ينفي المسؤولية على الرؤوس.

الفرع الثالث

مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

يقصد بهذا المبدأ عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية بعقوبتين عن ذات المخالفة وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ، ولم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو إعتبار إحداها تابعة للآخرى¹. كما لا يجوز إعادة محاكمة الموظف مرة أخرى على نفس الخطأ. ويعتبر من المبادئ المستقرة في القوانين العقابية، ويطبق حتى ولم تنص عنه القوانين صراحة.

ويستثنى من ذلك الموظف الذي يستمر في ارتكاب نفس الخطأ التأديبي رغم توقيع العقاب عليه، كما يمكن للسلطة التأديبية أن تصحح قرارها التأديبي الملغى بسبب عيب في الشكل أو الإجراءات مادام أن الإلغاء لا يمس الجانب الموضوعي الذي يبرر العقاب وثبت ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي.

وأعمال هذا المبدأ يستوجب تحقق شرطين:

1_ وحدة موضوع المخالفة التأديبية: ويقصد بوحدة موضوع المخالفة التأديبية كشرط لإعمال المبدأ، وحدة موضوع العقوبتين، فإذا اتحد موضوع العقوبتين الموقعتين على الموظف عقب ارتكابه لمخالفة واحدة، كان في ذلك تعددا للجزاء وتعارضاً مع مبدأ وحدته، أما إذا اختلفت طبيعتهما بأن كان إحداها تأديبياً والآخر جنائياً فلا تعد في هذه الحالة وحدة موضوع، حيث أن العقاب الجنائي لا يحول دون توقيع العقاب التأديبي وذلك نتيجة طبيعية لإستقلال كل من الجريمتين الجنائية والتأديبية عن بعضهما البعض.

2_ وحدة السلطة: إن قاعدة عدم تعدد العقوبة لا تكون إلا بالنسبة للسلطة التأديبية الواحدة، إذ يجوز للسلطة الرئاسية التي تعلو السلطة التي أصدرت القرار التأديبي أن تعيد النظر في القضية وتشدّد العقوبة. والمرجع الجزائري في الأمر 06-03 اعتمد هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة في المادة 183 حيث جاء نصها على النحو التالي: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 الى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات من نفس الدرجة كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

¹ شريف عبد الحميد حسن رمضان، تأديب الموظف العام (دراسة قانونية فقهية قضائية) الطبعة 02، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 29.

المطلب الثاني

المبادئ المرتبطة بتوقيع الجزاء التأديبي

حتى يحقق التأديب غايته يجب أن يكون الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية مشروعاً وليكون كذلك يقع على السلطة التأديبية التزامها بمراعاة بعض الضمانات المرتبطة بتوقيه، وذلك من خلال احترام مبدأ التناسب، ومبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي وصولاً إلى مبدأ المساواة في توقيعه.

الفرع الأول

مبدأ تناسب الجزاء التأديبي

إن ما يبرر بروز هذا المبدأ هو عدم تحديد المشرع للأخطاء التأديبية التي تعبر عن سبب العقاب على سبيل الحصر، كما أنه لم يربط كذلك بينها وبين ما يقابلها من عقوبات كما هو الحال في المجال الجنائي، ليترك مجالاً للسلطة التأديبية في تقدير ملائمة قرارها¹. وبناءً على ذلك سيتم دراسة هذا المبدأ من خلال التعرف على فكرة التناسب في القرار التأديبي؛ ثم استعراض وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب؛ ومن ثم تحديد مقتضيات مبدأ التناسب.

أولاً: فكرة التناسب في القرار التأديبي

بناءً على هذا المبدأ اتسعت رقابة القاضي الإداري وامتدت لتشمل الرقابة على تناسب الجزاء التأديبي². وفكرة التناسب La proportionnalité في القرار تعني تقدير العقوبة التأديبية نوعاً ومقداراً بما يتوافق مع جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة، أو هو تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية

¹ انظر، المادة 183 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج. العدد 46، الصادرة في 16-07-2006.

² عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 135.

المخالفة¹. فمن خلال هذا التعريف نبحث عن التناسب بطرح السؤال التالي: هل أن العقوبة التأديبية المتخذة متناسب وجسامة المخالفة المرتكبة؟

والأخذ بمبدأ التناسب في مجال التأديب يعني بأنه يتعين على السلطة التأديبية أن توقع الجزاء الذي تقدر ملائمته (تناسبه) لمدى جسامة الذنب الإداري بغير مغالاة في الشدة ولا اسراف في الرأفة².

والأكيد حول التناسب بأنه يمثل علاقة السبب بالمثل، ويرى أصحاب هذا الاتجاه وهو الراجح بأن الرقابة على التناسب ماهي إلا رقابة على عنصر السبب في صورتها القصوى³، والتي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ⁴. 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 للقانون⁵.

وفيما يخص الأساس القانوني لرقابة التناسب فإنها تستند إلى فكرة المبادئ العامة للقانون التي يكشفها القاضي ويدخلها إلى دائرة القانون لتصبح السلطة التأديبية ملزمة باحترامها باعتبارها أضحت مصدرا من

¹ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 97.

² سعيد الشتيوي، المرجع السابق، ص 188.

³ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 23.

⁴ أحمد أحمد الموفى، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص 06، ص 14؛ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 184.

⁵ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 216.

مصادر المشروعية¹. حيث يمكن وصف هذا الأمر بالاختصاص المقيد عن طريق القضاء². أو بتعبير آخر هو مجرد انتقال لعناصر التقييد من دائرة التشريع إلى المبادئ العامة للقانون³.

ثانيا: وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب

تم التأصيل لهذه الرقابة بنظريتي الغلو في القضاء الإداري المصري؛ ونظرية الخطأ الظاهر أو الغلط البين في القضاء الإداري الفرنسي. حيث تمكن القضاء الإداري الفرنسي من بسط رقابته على التناسب من خلال صياغته نظرية الخطأ الظاهر في التقدير أو عدم معقولية التقدير Erreur manifeste. ويظهر أن مجلس الدولة الفرنسي قد كرس رقابته على هذا المبدأ في بقضية Lebon سنة 1978⁴.

وهكذا أصبح القاضي الإداري يتصدى للقرارات التأديبية التي يتخللها عدم تناسب ظاهر سواء من حيث الغلط البين في التقدير الذي يكون فيه إفراط في الشدة أكثر من اللازم، أو ذلك الذي ينطوي على إفراط في الشفقة أقل من اللازم⁵. وتأخذ هذه النظرية في الحسبان إمكانية وقوع السلطة التأديبية أثناء مزاولتها لسلطاتها التقديرية في أخطاء، إلا أنه لا يحق لها أن تقع في خطأ بين أو ظاهر، ويكون كذلك إذا كان عدم التناسب بين أهمية وخطورة الخطأ والعقوبة ظاهرا أو بينا أو جسيما⁶.

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 365.

² حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط 1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، العربية السعودية، 2003، ص 106؛ مايا محمد نزار أبو دان، المرجع السابق، ص 39.

³ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 225.

⁴ C.E, 09 juin 1978, Lebon, Rec., p. 245, Cité par, Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004, p. 235.

⁵ «La disproportion manifeste est donc illégal (que la sanction est été trop sévère ou qu'elle ait été trop légère) ». Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique-fonction publique de l'Etat- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3^e éd, Dalloz, Paris, 1997, p. 248.

⁶ مايا محمد نزار أبو دان، المرجع السابق، ص 69 - 71.

ويعرف الخطأ البين على أنه عيب جسيم يشوب تقدير السلطة التأديبية للوقائع من حيث حقيقة خطورتها وأهميتها، وما يستتبعها من عقوبة غير مناسبة. أو هو الخطأ الجسيم في تقدير الوقائع التي تبرر صدور القرار التأديبي¹.

والمعيار المعتمد للتسليم بعدم مشروعية قرار تأديبي خطأ ظاهر هو كل من المعيار اللغوي الذي يعتمد على السطوع والظهور وتجاوز الخطأ في التقدير لدرجة المعقولة²، الأمر الذي يجعل منه ظاهراً حتى لغير المتخصصين من القانونيين، ويمكن قياس ذلك بالرجل العادي³.

وتفرض هذه الرقابة على رجل الإدارة التزامه بالحدز والتأني عند مباشرته سلطاته التقديرية، وذلك بألا يرتكب في خصوص تقدير الوقائع خطأ جسيماً أو فادحاً⁴. ليصبح الغلط البين في نهاية المطاف عنصراً جديداً من عناصر رقابة المشروعية⁵، والتناسب كأحد المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية⁶.

ثالثاً: ضوابط ومقتضيات مبدأ التناسب

رغم أن السلطة التقديرية للسلطة التأديبية تلعب دوراً حاسماً في عملية التأديب إلا أنها ليست بالعامّة أو المطلقة التي تؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية، وإنما تحدّها قيود وضوابط أهمّها أن تلتزم بالتكليف وفق القاعدة العامة، والالتزام بتحقيق الغاية من النظام التأديبي نفسه وإلا فقد الجزاء التأديبي مقصوده، كل ذلك تحت رقابة الملاءمة التي يباشرها القاضي الإداري.

¹ علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة علوم شريعة والقانون، المجلد 26، العدد 01، الأردن، 1999، ص 15.

² عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2006، ص 189.

³ علي حسين أحمد الفهداوي، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 05، جامعة الأنبار، العراق، د. ت. ن، ص 33.

⁴ زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006، ص 123.

⁵ Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6^e éd, Econoomica, Paris, 2002, p. 807.

⁶ René CHAPUS, Droit administratif général, Tome2, 8^e éd, Montchrestien, Paris, 1996, p. 295.

وحتى لا تقع السلطة التأديبية في غلو أو غلط بين يجب عليها أثناء عملية تقدير خطورة المخالفة والعقوبة المناسبة لها أن تراعي مقتضيات مبدأ التناسب، والتي هي بمثابة ضوابط أو معايير لتحقيق التناسب حيث تقوم على مراعات درجة خطورة الخطأ من خلال¹: تقييم الأضرار الناتجة عن الخطأ وتأثيرها على المرفق؛ كذلك مراعاة الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ بحيث لا تتساوى مخالفة مرتكبة عن عمد مع مخالفة مرتكبة عن إهمال أو غفلة؛ مع مراعات السوابق والظروف المرتبطة بالمخالفة؛ وكذلك مدى مساس الخطأ بكرامة الوظيفة وسمعتها، وكل ذلك حتى يقع الجزاء عقابيا أو معقولا². لأنه لا يعقل أن يتم اصطياد عصفور بمدفع، أو قتل ذبابة بمطرقة.

وهذا ما تفتن له المشرع الجزائري في الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة الذي جعل تحديد العقوبة التأديبية متوقف على مجموعة ضوابط على النحو التالي: مراعاة درجة جسامة الخطأ؛ والظروف والملابسات التي ارتكب فيها؛ مسؤولية الموظف المعني؛ والنتائج المترتبة على سير المصلحة؛ والضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام³. ويمكن اعتبار هذه الضوابط بمثابة اعتراف ضمني من المشرع لتقرير مبدأ التناسب.

ويمكن التعبير عن التناسب في ظل قانون الوظيفة العامة الجزائري بالنظر لتكريسه قاعدة المجموعات أو الدرجات، بالرجوع إلى المجموعة تقابلها المجموعة، من خلال قياس التناسب بين عنصري تقدير أهمية وخطورة الفعل بعد تكييفه على أنه خطأ والذي يؤدي إلى وضعه في إحدى الدرجات، وبين تقدير إحدى العقوبات من نفس الدرجة التي سبق وأن قُدر فيها ذلك الخطأ.

¹ الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018، ص 37 وما يليها.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 142-143.

³ المادة 161 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني

مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

ومفاد هذا المبدأ أن مرتكب المخالفة التأديبية يعاقب بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور القرار التأديبي لا وقت ارتكاب الخطأ، وأن هذا الجزاء لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه.

فعند توقيع الجزاء التأديبي يجب على السلطة التأديبية أن تراعي تطبيق القانون الساري المفعول تطبيقاً لقاعدة الأثر الفوري، لا القانون الذي يكون سارياً وقت وقوع المخالفة. ويعد مبدأ الرجعية تطبيقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة سواء بالنسبة لعدم رجعية القوانين كقاعدة عامة، أو عدم رجعية القرارات الإدارية، وعلى ذلك لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على موظف مخطئ بأثر رجعي، وإنما فقط من تاريخ المخالفة مهما كانت خطورتها أو حداثة ارتكابها¹.

ورغم ذلك فإن هناك استثنائين يردان على هذا المبدأ:

1_ **الجزاء الأصلح للموظف المتهم:** فقد تم إعمال استثناء القانون الأصلح للمتهم في العقوبات الجنائية، وذلك في حالة ما إذا ورد القانون الجديد مخففاً للعقوبة أو مبيحاً لفعل كان في ظل القانون السابق مجرمًا، وبالتالي فقد ساوى هذا الاستثناء بين العقوبات الجنائية والتأديبية في الخضوع لمبدأ الرجعية إذا ما كان ذلك في صالح المتهم، وذلك تأسيساً على وحدة الهدف، وانتمائهما لنظرية واحدة تتمثل في العقاب الأمر الذي يجعل خضوعهما لمعاملة قانونية واحدة أمراً مستساغاً.

2_ **رجعية الجزاء التأديبي استناداً لطبيعة المخالفة:** فقد تتطلب في بعض الأحيان موجبات التحقيق أو إرتكاب الموظف لخطأ جسيم توقيفه عن العمل لفترة محددة، فصدور قرار الفصل من الوظيفة في هذه الحالة لا يوقع من تاريخ صدوره بل تمتد آثاره إلى تاريخ صدور قرار توقيفه عن العمل.

¹ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 133.

وقد نص المشرع الجزائري على هذه الحالة استنادا إلى طبيعة المخالفة في قانون الوظيفة العمومية ساري المفعول في المادة 173 من الامر 03-06.

ففي حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه فورا، مما يؤدي إلى خصم نصف راتبه وبعض حقوقه إلى غاية صدور العقوبة التأديبية، فإذا اتخذت في حقه عقوبة أقل من الدرجة الرابعة، أو تمت تبرئته يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه. وبمفهوم المخالفة يفهم منه أن المشرع أراد بذلك رجعية الجزاء التأديبي إلى وقت توقيف الموظف عن العمل وليس من وقت صدور الجزاء التأديبي.

الفرع الثالث

مبدأ المساوات في الجزاء التأديبي

يعتبر مبدأ المساواة مبدأ عالميا منصوص عليه في الكثير من المواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان والتشريعات، فقد نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 37 من دستور 2020 بقوله كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية. ولا يمكن أن يُتذرع بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرّأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.

ومتطلبات اعمال هذا المبدأ تقتضي أن لا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص ومراكز المتهمين في السلم الاجتماعي أو الطبقي أو حتى المراكز الوظيفية للموظفين من حيث تدرجهم في السلم الإداري والرتب التي يتمتعون بها، ما دام قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع الجريمة المرتكبة ودرجة جسامتها وما يقتزن بها من ظروف مشددة أو مخففة. حيث أن المساواة أمام العقوبة التأديبية يقصد بها عدم التمييز بين الموظفين جميعهم سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبة أو الإجراءات المتبعة بصددتها، وحتى الضمانات الواجب مراعاتها في توقيعها، وذلك طالما تماثلت ظروف وملابسات إرتكابهم للخطأ المهني.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا المبدأ في عدة نصوص وظيفية، إذ نصت المادة 200 من القانون الأساسي العام للعامل أنه يتعرض العامل للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء المتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله.

كذلك المادة 45 من الامر 06-03 التي استعملت عبارة مهما كانت وضعيته في السلم الإداري. فاستعمال المشرع لعبارة مهما كان المنصب الذي يشغله، وكذا عبارة مهما كانت وضعيته في السلم الإداري توحى بتبني المشرع لهذا المبدأ ورغبته في فرض نوع من المساواة في توقيع العقوبة بين الموظفين.



الفصل الثاني

النظام القانوني للمخالفة والعقوبة التأديبية

في ظل غياب دور المشرع في إيجاد علاقة بين الخطأ والجزاء في مجال التأديب، خلافا لما هو مقرر في المجال الجنائي بمبدأ شرعية الجريمة والعقاب، تقوم السلطة التأديبية بدور مؤثر وهام في هذا الشأن وذلك من خلال الربط بين الخطأ والجزاء، وتمارس السلطة التأديبية هذا الدور بشقيه - التجريمي والعقابي - في إطار سلطتها التقديرية تحت رقابة القضاء الإداري. فلذلك تمثل الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي ومحله أهم رقابة يمارسها القاضي وأصعبها لما للإدارة بصدد هذان العنصران من اختصاص تقديري، حيث أن القاضي يتأكد أولا من مشروعية السبب الذي دفع السلطة التأديبية لتوقيع العقاب على الموظف - المخافة التأديبية - (المبحث الأول)، لينتقل إلى رقابة مشروعية محل الجزاء التأديبي - العقوبة التأديبية - (المبحث

SAHLA MAHLA

المصدر الأول للطالب الجزائري



المبحث الأول

المخالفة التأديبية

يجب على السلطة التأديبية في ممارسة اختصاصها ألا تخضع إلى أهواء وميول أعضائها، وإنما إلزامها بمبدأ المشروعية الذي يفرض أن يكون تدخلها لتوقيع الجزاء التأديبي مبررا بقيام الأسباب التي تضمن اتجاهها لتحقيق هذا الصالح. وعلى هذا الأساس، سيتم التعرض إلى ماهية الأخطاء التأديبية كأسباب للقرارات التأديبية (المطلب الأول)، ومن ثم البحث في الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية ومعالم تحديدها وتكييفها إلى غاية حدود الرقابة القضائية للتأكد من تحققها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ماهية المخالفة التأديبية

إن سبب القرار التأديبي الذي يعبر عن المخالفة التي ارتكبها الموظف العام، يشكل الحلقة الأولى وأحد أهم العناصر الأساسية في النظام التأديبي إلى جانب السلطة التأديبية والإجراءات التأديبية وكذا العقوبة التأديبية¹. وتبعاً لذلك سيتم دراسة ماهية الخطأ التأديبي من خلال التعرض لمفهومه، وبعدها النظر في صور الأخطاء التأديبية وفق التصنيفات التي أدرجها المشرع في قانون الوظيفة العامة. على أن المخالفة أو الجريمة أو الذنب أو الخطأ، ما هي إلا مصطلحات تعبر عن السبب الذي دفع السلطة التأديبية إلى توقيع العقاب.

الفرع الأول

مفهوم الخطأ التأديبي

إن الأساس الذي تقوم عليه المخالفة التأديبية أو الخطأ التأديبي Faute disciplinaire هو دائماً إخلال الموظف بواجبات الوظيفة²، والذي يمثل خطأ تأديبياً يفضي إلى متابعة تأديبية تنتهي بتوقيع جزاء

¹ لواء محمد ماجد باقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط 1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2000، ص 31.

² سعد الشنوي، المرجع السابق، ص 11.

تأديبي. ويعرف السبب في القرار الإداري على أنه تلك الحالة القانونية أو الواقعية - البعيدة عن رجل الإدارة - والمستقلة عن إرادته، تكون سابقة على صدور القرار الإداري وتدفع في نفس الوقت رجل الإدارة نحو اتخاذه.

وسبب القرار التأديبي هو المخالفة التأديبية التي تعرف على أنها سلوك إيجابي أو سلبي يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها قانوناً أو ما جرى العرف على اعتبارها كذلك¹. كما يمكن تعريفها بأنها تلك الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على صدور القرار التأديبي، والمتمثلة في فعل إيجابي أو سلبي يرتكبه موظف عام يتضمن إخلالاً بواجباته الوظيفية، يدفع بالسلطة التأديبية نحو توقيع جزاء تأديبي عليه.

غير أن المشرع الجزائري قد أغفل وضع تعريف واضح للجريمة التأديبية، واكتفى بالنص عنها بصفة عامة في المادة 160 من الأمر 03-06، حيث تنص على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"². وبذلك يكون المشرع الجزائري قد اعتمد تسمية الخطأ المهني للدلالة على الخطأ الوظيفي.

كما عرفته المادة 29 من قانون حقوق وواجبات الموظفين العاملين الفرنسي رقم 634/83 بقولها "كل خطأ يرتكب من الموظف أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبة يعرضه للجزاء التأديبي، دون تحيز أو محاباة، وإذا استدعى الأمر يكون عرضة للعقوبات الواردة في القانون الجنائي"³.

¹ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 70.

² كذلك المادة 20 من المرسوم رقم 59-85، سابق الإشارة إليه.

³ L'article 29 de la loi n° 83 -634, dispose que: « Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

وعرفه القضاء الإداري الجزائري في أحد قراراته على أنه إخلال بالانضباط سواء أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها¹. والإطار الوظيفي يفرض أن تقع المخالفة التأديبية أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبة أو حتى خارجها إذا كانت تمس بمقتضياتها وكرامتها².

ولعنصر السبب أو المخالفة التأديبية أركان يمكن حصرها في ركن مادي وهو عمل إيجابي أو سلبي ينسب إلى موظف عام ارتكبه أثناء الوظيفة أو خارجها ويؤثر على سير المرفق العام وآخر معنوي يعبر عن إرادته الآتية تتمثل في عنصر نفسي واع يتجه نحو ارتكاب الفعل أو الامتناع، وأخيرا ركن قانوني أو شرعي يبرر تجريم ذلك الفعل يتصل بإخلال الموظف العام بواجبات الوظيفة³، حيث أن القواعد القانونية المحددة للأفعال المجرمة وكذا النص العام القاضي بكل إخلال بواجبات الوظيفة الذي يمثل القاعدة العامة في مجال الأخطاء التأديبية ويقومان مقام الركن الشرعي للمخالفة التأديبية⁴.

ومقارنة بالجريمة الجنائية، فإن المشرع قد نص على الجرائم الجنائية وحددها على سبيل الحصر ليحقق مبدأ شرعية الجرائم بتمامه (لا جريمة إلا بنص). غير أنه في قانون الوظيفة العامة 06-03 لم يحدد الأخطاء التأديبية والواجبات الوظيفية على سبيل الحصر، وإنما أعطى صور لبعض أهمها على سبيل المثال ثم أورد في البقية نصا عاما يقضي بمعاقبة الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية ويخرج عن مقتضياتها، وبذلك يكون قد اكتفى بالربط بينها وبين الواجبات الوظيفية لترك مجالا لتقديرها لسلطة التأديب في اعتبار ما يمثل جريمة تأديبية أم لا⁵. والنتيجة أن غياب نص مانع أو مجرم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف.

¹ مجلس الدولة، 2001/04/09، ملف رقم 00962، مقتبس عن، مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2011-2012، ص 25.

² بدري مباركة، المرجع السابق، ص 36.

³ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 48.

⁴ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 29.

⁵ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 07.

كما أن الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي مستقل عن الجريمة الجنائية لأن الحكم ببراءة الموظف المتابع جنائيا لا يؤثر على مواصلة إجراءات إحالته إلى المساءلة التأديبية ومعاقبته إذا ثبت أنه قد ارتكب خطأ تأديبيا. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2001/07/09 في قضية والي ولاية تلمسان ضد (ع.ح) حين اعتبر أن الحكم ببراءة الموظفة (ع.ح) جنائيا لا يؤثر في متابعتها تأديبيا لأن القرارات التأديبية لا تبنى على الأحكام الجنائية¹.

وصعوبة تقنين المشرع للأخطاء التأديبية كما هو وارد في القانون الجنائي، مرده إلى المرونة التي تتميز بها نظرا لكثرة الواجبات الوظيفية التي لا يمكن حصرها وتحديدتها بدقة وكثرة الوظائف وطوائف العاملين بالوظيفة العامة، ليكتفي بالنص على أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في مختلف الوظائف على سبيل المثال لا الحصر². غير أن تشابه الجرائم الجنائية مع الأخطاء التأديبية يقوم من حيث أن كلاهما مقسمة إلى درجات حسب خطورتها.

SAHLA MAHLA

المصدر الأول والثاني

تصنيف الأخطاء التأديبية

إن تصنيف الأخطاء التأديبية وفق درجات كما هو الشأن للجزاءات التأديبية يساعد في تقليص سلطة الإدارة التقديرية في مجال العقاب، ووضع قائمة لأهم الأخطاء التأديبية على سبيل المثال وإلحاقها بإحدى الدرجات الأربع الواردة على سبيل الحصر تبعا لدرجة خطورتها كإطار عام³، يسهل بلا شك عمل السلطات التأديبية وعمل القاضي في الرقابة كما أن تكييف السلطة التأديبية لأي خطأ تأديبي لا يمكن أن يخرج عن إحدى أربع تلك الطوائف أو الدرجات الواردة على سبيل الحصر.

¹ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، 2001/07/09، ملف رقم 580، (قرار غير منشور) مقتبس، لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج3، ط2، المرجع السابق، ص137.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص28.

³ المادة 177 ف2 من الأمر 03-06.

يجب الإشارة أولاً إلى أنه يمكن تصنيف الأخطاء التأديبية من حيث الشكل إلى قسمين:

قسم أول: يتضمن قائمة لأهم الأخطاء التأديبية **المقننة** - استثناء من القاعدة العامة - في ثلاث مجالات على سبيل المثال أولها مجال قانون الوظيفة العامة؛ قانون العقوبات؛ القوانين الخاصة المنظمة لبعض شؤون الموظفين¹.

قسم ثاني: لأخطاء تأديبية غير مقننة أساسها الإخلال أو الخروج عن الواجبات الوظيفية باعتبارها القاعدة العامة في تحديد الجرائم التأديبية.

أما فيما يخص تصنيف المشرع للأخطاء التأديبية، فقد صنفها إلى أربع درجات حسب خطورتها على النحو التالي:

أولاً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى
تعتبر الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى أقل خطورة على سير المرفق العام، وتتمثل في كل إخلال بالانضباط العام يؤدي إلى المساس بالسير الحسن للمصالح². والإخلال بالانضباط العام الذي يمس سير المرفق العام يمثل الإطار العام للأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى.

ثانياً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية

وهي واردة من خلال المادة 179 من نفس الأمر، حيث تنطوي تلك التصرفات على إهمال أو سهو يؤدي إلى المساس بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة؛ يضاف إليها الإخلال بالواجبات الأساسية تلك الغير الواردة في المادتين 180-181 من نفس الأمر. والمشرع في هذه الفئة من الأخطاء يركز على الجانب الخلقى للموظف من خلال فرضه لبعض الواجبات التي تعبر عن مظاهر الحياد الوظيفي³، كواجب احترام

¹ حسب المادة 182 من الأمر 06-03.

² المادة 178 من الأمر 06-03.

³ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، الجزائر، 2003-2004، ص 24.

كرامة الوظيفة أثناء الخدمة أو خارجها وتجنب كل ما من شأنه المساس بها وعدم التحيز أثناء قيامه بمهامه،
وواجب معاملة رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه باحترام وآداب، يضاف إليه واجب التعامل مع مستعملي المرفق
بلياقة ومن دون مماطلة¹.

ثالثا: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة

وهي تصرفات وأفعال أكثر خطورة من الدرجتين السابقتين نظرا لما يقابلها من عقوبات أكثر شدة،
وتتمثل هذه الأخطاء في:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية؛
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول؛
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة².

رابعا: أخطاء تأديبية من الدرجة الرابعة

إن أهم ما يميز هذه الطائفة من الأخطاء أنها أخطاء أكثر خطورة من سابقتها ويظهر في أنها قد
تؤدي إلى غاية إنهاء الرابطة الوظيفية وتتمثل في مجموعة من الأفعال كالتالي:

- الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته
في إطار ممارسة وظيفته؛
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل؛

¹ المواد 141-142-152 من نفس الأمر.

² المادة 180 تضاف إليها المادتان 48-51 من نفس الأمر.

- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأموال المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنه الإخلال بالسير الحسن للمصلحة؛
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة؛
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية؛
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، عدى ما ورد بموجب المادة 43 و 44 من نفس الأمر¹.

من خلال ما سبق، يمكن القول بأن المشرع قد وضع السلطة التأديبية أمام سلطة تقديرية خطيرة عند تحديدها لعنصر المخالفة التأديبية التي تمثل سبب القرار التأديبي، وذلك حينما اكتفى بالنص عليها على سبيل المثال وأورد في البقية نصا عاما تلعب فيه السلطة التقديرية دور المحدد. هذه السلطة التي يجب أن تقابلها دائما رقابة قضائية فعالة ومجدية للتأكد من صحة إدعاء الإدارة في ارتكاب الموظف لحظاً تأديبي نتيجة لإخلاله بواجبات الوظيفة².

المطلب الثاني

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية ومعالم تحديدها وتكييفها

تكتسب المخالفة التأديبية طبيعة خاصة تميزها نتيجة عدم حصر المشرع لها، وبذلك فإن للسلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة في تكييف تصرفات موظفيها فيما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، وفي تقدير العقوبة المناسبة لها، على أن هذه المسألة تعد بالغة الخطورة، لذلك تلتزم السلطة التأديبية بالقواعد العامة التي

¹ المادة 181 من نفس الأمر.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 27.

تستند إليها في عملية تكييف المخالفة وتقدير خطورتها نسبة لضوابط ومقتضيات مبدأ التناسب، والذي أصبح يغطي ويدعم مبدأ شرعية المخالفة التأديبية، كل هذه العمليات تتم تحت رقابة القاضي الإداري.

الفرع الأول

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية

إن الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية ناتجة في الأساس عن صعوبة تحديدها وحصرها بصورة حاسمة كما فعل المشرع الجنائي، حيث اكتفى المشرع والفقه بتحديد واستعراض بعض أهم التصرفات أو السلوكات التي يعد اتيانها أو الامتناع عنها خروجاً عن مقتضى الواجب الوظيفي وذكرها على سبيل المثال لا الحصر، وهو ما يجعلها خاضعة لتقرير السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية في هذا المجال وفق القاعدة العامة الواردة في المادة 160 من الامر 06-103¹.

وهذا التعدد مع صعوبة التحديد واستعصاء الحصر بصورة حاسمة جعل من المخالفة التأديبية تتميز عن سواها من المخالفات والجرائم وجعلها تستقل بذاتيتها فهي لا تخضع في أصلها لمبدأ الشرعية المعمول به في الجرائم الجنائية أين يعد القانون المصدر الوحيد للتجريم، لتحل محله السلطة التقديرية للسلطة التأديبية في تكييف السلوك واعتباره أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية تستوجب العقاب². مع أن عدم التحديد الكلي هذا لم يمنع المشرع من ذكر أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في مختلف الوظائف على سبيل المثال لا الحصر.

ولا يعني الركن الشرعي في هذا الاطار مقصوده في الجرائم الجنائية، وانما يعني أن يستند الجزاء إلى نص قانوني يحدد مقداره ونوعه دون التحديد الحصري للأفعال والسلوكيات التي تكون المخالفة التأديبية، والشرعية

¹ عثمان تالوتي ومريم فسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 70، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسينة بن بوعلي، الشلف، 2021، ص 1140.

² شوقي بركاوي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2018، ص 88.

المقصودة هنا في معاقبة الموظف الذي يأتي بأفعال أو يمتنع عن أخرى لا تتفق ومقتضيات الوظيفة العامة سواء نص المشرع عن ذلك صراحة أم لم ينص¹.

وبذلك فإن الركن الشرعي في نطاق التأديب يتحقق تارة عن طريق المشرع الذي يتولى عملية وصف الأفعال المكونة للخطأ أو المحظورات التي يمنع عليه اتيانها والواجبات التي يشكل الخروج عنها مخالفة تأديبية، أو عن طريق القضاء في إطار رقابته على ركن السبب في القرار التأديبي وحتى مدى تحقق مبدأ التناسب في الجزاء التأديبي².

وصعوبة تقنين الأخطاء التأديبية كما هو الشأن في القانون الجنائي مرده الى المرونة التي تتميز بها نظرا لكثرة المحظورات والواجبات الوظيفية والتي لا يمكن حصرها وتحديدتها بدقة في مختلف أسلاك الوظيفة العامة التي هي الأخرى متنوعة، ليكتفي المشرع بالنص على أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في مختلف الوظائف على سبيل المثال لا الحصر. ذلك أنه يصعب تحديد كافة جوانبها وتفصيلاتها ومدلولاتها اللغوية بدقة، خاصة وأنها تتصل بطبيعة العمل ذاته والذي تختلف متطلباته باختلاف الرتب والمناصب الوظيفية، كذكر الواجبات الوظيفية بأسلوب مرن فضفاض قابل للتأويل³.

وبذلك فإن الأثر المترتب عن عدم تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر يجعلها ذات طبيعة خاصة، وهو ما يؤدي إلى منح السلطة التأديبية السلطة التقديرية في تكييف تصرفات موظفيها واعتبار الفعل أو عدم اعتباره خطأ تأديبي وفق القاعدة العامة الواردة في المادة 160 من الامر 06-03⁴.

¹ شوقي بركاوي، نفس المرجع، ص 92.

² مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 131.

³ 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، 2016، ص 64 وما يليها.

⁴ عثمان تالوتي ومريم قسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 70، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسنية بن بوعلي، الشلف، 2021، ص 1140.

الفرع الثاني

معالم تحديد وتكييف المخالفة التأديبية

التكيف القانوني للوقائع Les qualifications juridiques des faits هو ذلك الوصف القانوني لتلك الوقائع وبيان ما إذا كانت تمثل خطأ تأديبيا أو مجرد سلوك عادي لا يفضي إلى متابعة تأديبية. وهو ينصب على إدراج وقائع معينة داخل إطار فكرة قانونية، حيث يتم مقابلة بين تلك الحالة الواقعية والنص القانوني¹.

أولا: تكييف المخالفات التأديبية وفق التصنيف التشريعي المحدد على سبيل المثال

وقد صنفها المشرع إلى أربع درجات حسب خطورتها على النحو المشار إليه سابقا من المادة 178 إلى المادة 181 من الأمر 03-06.

ثانيا: الوصف الجزائي للمخالفة التأديبية

لقد قام المشرع الجزائري بتقنين بعض صور الجرائم التأديبية في خارج قانون الوظيفة العامة من ذلك على الخصوص قانون العقوبات، والقانون المتعلق بالوقاية من الفساد، ونصوص أخرى خاصة بتنظيم شؤون الموظفين².

وباعتبار الموظف العام مواطن يخضع كبقية المواطنين لقانون العقوبات، فقد يرتكب بعض الأخطاء المهنية والتي يعتبرها القانون الجنائي جرائم تستتبعها مسؤولية جزائية³، سواء ارتكب تلك الأفعال داخل الوظيفة أو خارجها⁴.

¹ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971، ص 53.

² محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المبادئ العامة للتأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 331.

³ المادة 02/177 بنصها: "تصنف الأخطاء التأديبية دون المساس بتكييفها الجزائي..."؛ والمادة 174 من نفس الأمر.

⁴ المادة 42 من الأمر 03-06.

وفي هذا الصدد حدد الأمر 06-03 بموجب المواد 49-50-51-54-160 و177 مجموعة من الواجبات التي يؤدي الإخلال بها إلى تحريك المتابعة الجزائية، بالإضافة إلى بعض صور أخطاء الدرجتين الثالثة والرابعة كما هو مشار إليها في المادتين 180 و181 من نفس الأمر.

وخارج إطار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كرسست بعض النصوص القانونية المسؤولية الجزائية للموظف عن الأخطاء التي يرتكبها بمناسبة العمل¹، وهكذا فقد حدد الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات مجموعة من الأخطاء التي تحمل وصفا جزائيا وتؤديها يعاقب عليها الموظف بموجب التشريع العقابي². كما أن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تضمن أهم التصرفات التي تشكل جرائم يرتكبها الموظف والعقوبات المقررة لها³.

ثالثا: تكييف المخالفة التأديبية نسبة إلى معيار الإخلال أو التقصير في الواجب الوظيفي
يتم الحديث هنا عن القسم الثاني من المخالفات التأديبية غير المقننة، والتي أساسها الإخلال أو الخروج عن الواجبات الوظيفية باعتبارها القاعدة العامة في تحديد المخالفات التأديبية وفق نص المادة 160 من الأمر 06-03، ليرز المجال الخصب للسلطة التقديرية لسلطة التأديب في عملية تكييف تلك المخالفات وتقدير درجة خطورتها.

فعلى الرغم من تعداد الواجبات الوظيفية على سبيل المثال، فالملاحظ أن صياغتها جاءت بعبارات عامة ينقصها الوضوح والتحديد الدقيق. وهو ما يؤكد الطبيعة الخاصة التي تميز هذه المخالفات، فقد يمنع

¹ بوكرا إدريس، المتابعة الجزائية للموظف بين حجية الحكم الجزائي والسلطة التأديبية للإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2022، ص174.

² على سبيل المثال، أنظر المواد: 107-110-115-117-118-119-120-136-137 مكرر؛ الأمر رقم 66-156، الصادر في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج. العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

³ القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل و المتمم.

المشرع على الموظف القيام بتصرفات على وجه التحديد، وفي نفس الوقت يحظر عليه بنصوص عامة الخروج عن الواجبات الوظيفة أو الإخلال بكرامتها، دون أن يحدد مظاهر هذا الخروج أو حالات ذلك الإخلال. ففي نطاق نظام التأديب يتعين على السلطة التأديبية تكييف السلوك الذي أتاها الموظف محل التأديب لمعرفة ما إن كان في الحقيقة يشكل مخالفة تأديبية لواجباته الوظيفية أم لا، وذلك بتحديد الواجب الوظيفي الذي خالفه، ومن ثم بيان درجة جسامة وخطورة هذا السلوك، وكل ذلك في إطار ممارسة السلطة التأديبية لسلطتها التقديرية والناجمة عن عدم تحديد المشرع للأخطاء التأديبية التي تعبر عن سبب العقاب على سبيل الحصر.

وعليه، فإن المشرع ترك عملية تكييف سلوك الموظف ومنحه وصف المخالفة التأديبية للسلطة التأديبية والمقيد بقيود أهمها أن تعتمد في ذلك على معيار الواجبات الوظيفية¹، مع مراعاة مبدأ ملاءمة تقدير خطورة المخالفة التأديبية في قرارها التأديبي كحدود لسلطتها التقديرية. وهو ما أسس له المشرع الجزائري بقاعدة عامة في نص المادة 160 من الأمر 06-03 بقولها: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية..."، وهذه الواجبات منها ما صنف إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية، وهي التي أشارت إليها المواد 40 إلى 54 من نفس القانون.

وعلى هذا الأساس فإن كل تخل عن واجب مهني من شأنه أن يؤدي إلى خطأ تأديبي، حيث أن كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب الوظيفي أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعد مرتكباً لمخالفة تأديبية تستدعي توقيع الجزاء، والمخالفة بهذا المفهوم هي إنحراف في السلوك الواجب الالتزام به، أو الخروج عما يقتضيه الواجب الوظيفي. ويتم تحديد نطاق ذلك بصفة عامة بالإهمال أو التقصير في الواجبات الوظيفية، سواء كانت واجبات إيجابية تتضمن الالتزام بالقيام بعمل والتصرف على نحو معين كأداء العمل الموكل إلى الموظف وطاعة الرؤساء والحفاظ على كرامة ونزاهة الوظيفة العامة؛ أو كانت واجبات سلبية

¹ طوبال بوعلام وزرقان وليد، خصوصية مبدأ شرعية الجريمة التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية في ظل قانون الوظيفة العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020، ص 604.

تتضمن الالتزام بالامتناع عن إتيان السلوك المحظور وهي المحظورات الواجب على الموظف الابتعاد عنها، كعدم المساس بسلامة الوثائق الادارية، وكذا عدم المساس بممتلكات الإدارة، وعدم الجمع بين الوظيفة إلى جانب كتمان السر المهني¹.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على عملية تكييف المخالفة التأديبية

إن ترك المشرع عملية تحديد الأخطاء المهنية لسلطة التأديب التي تقوم بتكييفها وتحديد العقوبة المناسبة لها، يقابله قيود ترد على عملية التكييف أساسها دائما معيار الإخلال بالواجبات الوظيفية وفق القاعدة العامة. ويتحقق عيب سبب القرار التأديبي والذي يمثل المخالفة التأديبية حينما تكون الواقعة التي استند إليها القرار غير موجودة أصلا أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني².

أولا: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع المشكلة للخطأ التأديبي

يشترط في سبب القرار التأديبي أن يكون محمدا بوقائع موجودة وظاهرة يقوم عليها، حيث لا يكفي السبب العام المجهول أو الغير واضح، وذلك حتى يتيسر للموظف المعني تحديد موقفه منه، كما يمكن القاضي من بسط رقابته عليه³.

وقبل أن يباشر القاضي الإداري هذه الرقابة يطرح على نفسه السؤال التالي: هل أن إدعاء السلطة التأديبية بارتكاب الموظف لفعل يمثل الركن المادي للخطأ في محله ؟ وبذلك تبدأ أولى مراحل عمليات الرقابة على سبب القرار التأديبي في صورتها الدنيا أو الضيقة.

¹ طوبال بوعلام وزرقان وليد، نفس المرجع، ص 604 وما يليها؛ بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، العدد 09، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 72.

² مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 265.

³ مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 28.

فعلى القاضي دوما التحقق من الوجود المادي للوقائع التي تدعيها السلطة التأديبية وصحتها كسند لقرارها، سواء كانت بصدد اختصاص تقديري أم مقيد، لأن غيابها يؤدي إلى فقدان القرار التأديبي لدافع وجوده ما يجعله عرضة للإلغاء. وتحقق القاضي من صحة الوجود المادي للوقائع كخطوة أولى يمثل الحد الأدنى للرقابة الدنيا أو الضيقة التي يقع على عاتقه الالتزام في القيام بها وفي سائر القرارات الإدارية¹. ومن تطبيقات القضاء الجزائري في مجال رقابة الوجود المادي للوقائع، القرار الصادر عن مجلس الدولة الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 والقاضي بأنه "يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته في حقه"².

ثانيا: الرقابة القضائية على صحة التكييف القانوني للوقائع

لإعمال هذه الرقابة يسأل القاضي نفسه كالتالي: هل أن الوقائع التي ادعتها السلطة التأديبية تكييف على أنها خطأ تأديبي يسمح لها بمتابعة الموظف المعني تأديبيا *Contrôle de la qualification juridique des faits*؟ وبذلك تبدأ مرحلة ثانية في رقابة السبب وتسمى بالرقابة العادية³. الجزائري

فالسلطة التأديبية في حالة التحديد المقنن الكامل لمعالم وأوصاف المخالفة، لا يكون لها مجال تقديري، وإنما تكون مقيدة بالتحديد الذي رسمه المشرع، فلذلك لا توقع الجزاء التأديبي إلا في حالة توافر تلك المخالفة حسب الأشكال والمعالم المفروضة سلفا من المشرع⁴. ودور القاضي في هذه الحالة يقتصر في التحقق مما إذا كانت تلك الوقائع التي ادعتها السلطة التأديبية هي ذاتها التي اشتراطها القانون لقيام المساءلة. مع الأخذ في

¹ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 51.

² مجلس الدولة، 25-10-2005، ملف رقم 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006، ص 235 إلى 237.

³ Gustave PEISER, Contentieux administratif, 11^e éd, Dalloz, Paris, 1999, p. 192.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 106.

عين الإعتبار أن تحديد بعض الأخطاء في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، لا يمنع تحديدها بموجب نصوص خاصة ببعض الأسلاك¹.

أما في حالة التحديد العام المبهم طبقاً للقاعدة العامة، فإن السلطة التأديبية تكون أمام سلطة تقديرية في تكيف الفعل وبيان إذا كان يمثل خطأً تأديبي أم لا². لأن المشرع قد حدد الواقعة بصفة عامة طبقاً للمادة 160 من الأمر 06-03، التي تعتبر القاعدة العامة للأخطاء التأديبية.

ويتولى القاضي في هذا الصدد تفسير تلك القاعدة من أجل إعطائها معنى أكثر تحديداً وأقل عمومية، ثم رفع تلك الواقعة إلى مستوى عمومية النص بإبراز الصفات التي تميزها من وجهة النظر القانونية، على أن صعوبة التكيف في هذه الحالة تخلطه بتقدير الوقائع³.

المبحث الثاني العقوبة التأديبية

المصدر الأول للطلاب الجزائري

بعدما تنتهي السلطة التأديبية من مرحلة تجريم الفعل بتكيفه وتحديد الوصف القانوني له بأنه خطأ تأديبي، تدخل في مرحلة ثانية وهي مرحلة العقاب باختيار إحدى العقوبات التأديبية التي تتناسب مع تكيفها القانوني للخطأ التأديبي. حيث تمثل الرقابة القضائية على محل القرار التأديبي ضماناً هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون. وبناءً على ذلك سيتم التعرض إلى ماهية العقوبة التأديبية كمحل للقرارات التأديبية (المطلب الأول)، إلى غاية البحث عن حدود الرقابة القضائية على عنصر المحل في القرار التأديبي (المطلب الثاني).

¹ المادة 182 من نفس الأمر.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني المصري والفرنسي مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009، ص 61-62.

³ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 53 - 54.

المطلب الأول

ماهية العقوبة التأديبية

إن محل القرار التأديبي يمثل العقوبة التأديبية ويشكل أحد العناصر الأساسية في النظام التأديبي لما له من اتصال مباشر بعنصر السبب الذي يكون نتيجة لقيامه. والإحاطة بهذا العنصر تتطلب دراسة ماهية العقوبة التأديبية من خلال التعرض لمفهومها وبعدها ينظر في صورها وفق التصنيفات التي وضعها المشرع في قانون الوظيفة العامة.

الفرع الأول

مفهوم العقوبة أو الجزاء التأديبي

المحل في القرار الإداري بصفة عامة هو ذلك الأثر الذي يرتبه، في حين أن محل القرار التأديبي هو تلك العقوبة التي ينطوي عليها¹.

وينصرف مفهوم العقوبة التأديبية إلى الجزاءات التي توقع على الموظف قصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية. غير أن المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي لم يأتي بتعريف لها².

وتعرف بأنها: " إجراء إداري فردي يصدر عن منظمة عامة أو خاصة، يستهدف معاقبة أحد المتتمين لها، لارتكابه ما يتعارض مع مهامها بقصد المحافظة على سير العمل بها"³.

وقد عرفها الأستاذ DELPEREE أنها " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية ... "¹. وتعرف كذلك على أنها ذلك الإجراء المنصوص عليه في قائمة الجزاءات التأديبية ويُفرض على كل موظف يخل بواجباته الوظيفية ويمس مزايا وظيفته².

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ضمانات تأديب الموظف العام، ج 4، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 319.

² الأمر 06-03.

- La loi n° 83-634.

³ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 346.

ويمكن تعريفها إجمالاً بأنها عقوبة أو جزاء من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً على سبيل الحصر، تفرض على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية وتمس بمزايا مركزه الوظيفي.

والصفة الوظيفية أو المهنية للعقوبة التأديبية تقضي بعدم مساسها سوى بالمصالح الوظيفية للموظف محل التأديب، على أن تقرير العقوبة التأديبية هو لغاية الردع من ارتكاب المخالفة مرة أخرى خدمة لمصلحة المرفق والمصلحة العامة وليس للانتقام أو الإهانة.

العقوبة التأديبية محصورة في مجال واحد هو الوظيفة العامة وتهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام وإضطراب، أما العقوبة الإدارية فهي أشمل وأوسع على اعتبارها تهدف إلى حماية وضمان النظام الاجتماعي ككل كما أن العقوبة التأديبية تعتمد على رابطة قانونية تجمع الموظف بالإدارة، عكس العقوبة الإدارية التي لا تتطلب هذه العلاقة حتى توقع.

ونظراً لخطورة الجزاء التأديبي الذي قد تصل آثاره إلى حد إنهاء علاقة الموظف بالوظيفة وتأثيرها الاجتماعي الخطير، عمل المشرع على إخضاعه إلى بعض الضوابط والقيود التي تلتزم السلطة التأديبية باحترامها وإلا كان القرار التأديبي الذي يحمل تلك العقوبة معرضاً للإلغاء.

فإذا كان مبدأ شرعية العقوبة التأديبية يقضي بتوقيع إحدى الجزاءات التي أوردتها المشرع على سبيل الحصر، فإن نتائج وضوابط هذا المبدأ تفرض الالتزام بالحدود المقررة نوعاً ومقداراً لها حيث لا يمكن استبدالها بأخرى أكبر أو أخف شدة حتى لو تم ذلك برضي الموظف، لأن مركزه مستمد من القوانين مباشرة فلا يجوز الاتفاق على عكس ذلك، حتى لا يقع الجزاء باطلاً تحت عيب مخالفة القانون لا ابتداء عقوبة جديدة خارج نطاق مقدار العقوبات المحددة حصراً.

كما يفرض أن يصدر الجزاء من الجهة التي خصها المشرع بحق توقيعه وهي السلطة التأديبية ممثلة في سلطة التعيين. ويستدعي هذا المبدأ كذلك عدم معاقبة الموظف مرتين على نفس الخطأ بعقوبتين أصليتين لم

¹ كمال رحاوي، المرجع السابق، ص 88.

² سعد الشتوي، المرجع السابق، ص 169.

ينص القانون صراحة على الجمع بينهما¹، يضاف إلى ذلك أن لا يكون الجزاء مستحيل التطبيق كما لو تم توقيع عقوبة التنزيل في الدرجة على موظف يشغل أول درجة في رتبته أو التنزيل من رتبته في حين أنه يشغل أقل رتبة في سلكه الوظيفي. لأن صحة المحل تقضي بأن يكون ممكنا من الناحيتين القانونية والواقعية لذلك فإن أي قرار تأديبي يخالف هذه الضوابط يقع باطلا².

الفرع الثاني

صور العقوبات التأديبية

على خلاف المخالفة أو الخطأ التأديبي، حرص المشرع على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وأخضعها لقاعدة لا عقوبة إلا بنص وإرادته في ذلك هي غل يد السلطة التأديبية في توقيع جزاء لم ينص عليه وفي حذوه هذا ضمانات أساسية نظرا لخطورة العقوبة التأديبية وتأثيرها الحيات الوظيفية للموظف العام التي قد تستعمل قصد الإضرار به.

وقد صنف المشرع الجزائري العقوبات التأديبية إلى أربع درجات أو مجموعات حسب شدتها على سبيل الحصر بشكل تصاعدي من أخفها إلى أشدها ومن دون تخصيص عقوبة معينة لمخالفة محددة واكتفى بالربط العام بينها بمقابلة أخطاء الدرجة الأولى بعقوبات الدرجة الأولى وهكذا لباقي الدرجات (المجموعة تقابلها مجموعة) تاركا السلطة التقديرية لسلطة التأديب في مقابلة المخالفة بما يناسبها من جزاء عن طريق منحها حرية اختيار محل (عقوبة) القرار التأديبي من بين البدائل التي حددها المشرع على سبيل الحصر ليظهر مجال التقدير في محل القرار التأديبي³.

¹ لواء محمد ماجد باقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 63.

² عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية، مبدأ المشروعية في تأديبي الموظف العام مع دراسة لأحكام قضاء مجلس الدولة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008، ص 105.

³ المادة 183 من الأمر 06-03.

أما عن السبب الرئيسي لعدم مقابلة الخطأ بما يناسبه من عقوبة كما هو الحال بالنسبة للقانون الجنائي، يتمثل في عدم قدرة المشرع على تحديد كامل للأفعال التي تمثل مخالفة أو خطأ التأديبي على سبيل الحصر، غير أن العقوبات التأديبية قام بحصرها في أربع درجات تبعا لشدتها كالتالي:

أولاً: عقوبات الدرجة الأولى: وهي عقوبات معنوية بسيطة تتسم بالتأنيب وعدم رضا السلطة التأديبية عن سلوك آتاه أحد موظفيها أخل بموجبه بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح¹. وتتمثل في التنبيه؛ الإنذار الكتابي؛ التوبيخ². ولا يكون لها أي أثر مادي على الموظف محل التأديب³. ويأتي التنبيه في صورة نصح للموظف أو تذكيره بواجباته الوظيفية؛ أما الإنذار الكتابي فيأتي في صورة تحذير من العود وتذكيره بالنظام التأديبي؛ أما التوبيخ فيأتي في صورة تأنيب وتنديد بذلك السلوك. ويعتبر التنبيه العقوبة الشفهية الوحيدة من خلال الاعتراف الضمني للمشرع حينما ألحقه بعقوبة الإنذار الكتابي ويعد أدنى عقوبة في قائمة العقوبات التأديبية. كما أنها عقوبة لا تسجل في الملف الإداري للموظف المعني بالتأديب وتأتي في صورة تذكيره بواجباته الوظيفية أو تذكيره بالنظام التأديبي عكس الإنذار الكتابي والتوبيخ اللذان يسجلان في ملفه الإداري ويؤثران في ترقيته.

ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية: وهي عقوبات أكثر شدة من سابقتها تأتي في صورتين: - التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى (3) أيام؛ تليها عقوبة الشطب من قائمة التأهيل⁴. وتقابلها أخطاء الدرجة الثانية الناتجة عن السهو أو الإهمال بغير قصد⁵.

ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة: وتتمثل في التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام؛ التنزيل من درجة إلى درجتين؛ النقل الإجباري¹، ويلا حظ أنها أشد من ما سبقتها كونها تقابل أخطاء

¹ المادة 178 من الأمر 03-06.

² المادة 163 ف1 من نفس الأمر.

³ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 368.

⁴ المادة 163 ف2 من الأمر 03-06.

⁵ المادة 179 من نفس الأمر.

الدرجة الثالثة الأكثر خطورة التي يدخل في ارتكابها عنصر القصد والمنصوص عليها في المادة 180 من نفس الأمر.

رابعا: عقوبات الدرجة الرابعة: طبقا لقاعدة التدرج فإن عقوبات هذه الدرجة تعتبر أثقل وأشد من عقوبات بقية الدرجات، وتتمثل في: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة؛ التسريح².

تعمل هذه العقوبات على مواجهة الأخطاء العمدية الأكثر خطورة من نفس الدرجة والمنصوص عنها في المادة 181 من نفس الأمر. كما يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصية بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع³.

وأهم نتيجة في مجال التأديب بالرجوع إلى طبيعة التجريم والعقاب، تتمثل في عدم ربط المشرع بين الخطأ والعقوبة التي تقابله كما هو الحال في المجال الجنائي، وجعل هذا الربط من اختصاص السلطة التقديرية لسلطة التأديب في حدود احترام قاعدة المجموعات أو الدرجات مع خضوعها لرقابة القضاء، وهذا يعبر عن معنى عام وأقل انضباط لمبدأ شرعية العقوبة عن معناه الدقيق في مجال القانون الجنائي لأنه لا يجحد ذلك التطبيق الكامل.

على أن تحديد وتقدير السلطة التأديبية للعقوبة التأديبية يتوقف على مراعاتها لبعض الاعتبارات أو المسائل التي يمكن أن تكون بمثابة معايير وضوابط تلتزم بها في كل عملية تأديب، منها مراعاة درجة جسامة الخطأ؛ والظروف والملابسات التي ارتكب فيها؛ مسؤولية الموظف المعني؛ والنتائج المترتبة على سير المصلحة؛ والضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام⁴.

¹ المادة 163 ف3 من نفس الأمر.

² المادة 163 ف4 من نفس الأمر.

³ المادة 164 من نفس الأمر؛ مثلا المرسوم الرأسي رقم 07-308، الصادر في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج.ر.ج. ج. العدد 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007.

⁴ المادة 161 من الأمر 06-03.

غير أن السلطة التقديرية لسلطة التأديب في اختيار العقوبة الملاءمة تختفي في حالة ما إذا حدد المشرع عقوبة بذاتها لمخالفة معينة¹، مثلما هو الحال بالنسبة لعقوبة العزل المقررة لمخالفة إهمال المنصب المنصوص عنها في المادة 184 من الأمر 06-03، وبذلك يكون قد طبق مفهوم مبدأ شرعية الجريمة والعقاب تطبيقاً كاملاً.

ويلاحظ أن المشرع لم ينص على عقوبة العزل المقررة لمخالفة إهمال المنصب والمنصوص عنها بنص مستقل خارج تصنيفاته للأخطاء والعقوبات التأديبية، والتي تقابلها عقوبة التسريح المنصوص عنها ضمن عقوبات الدرجة الرابعة، فرغم أنهما يتحدان في الآثار المتمثلة في إنهاء الرابطة الوظيفية. إلا أنهما يختلفان في التسمية، وهذا الاختلاف مقصود من المشرع مرده إلى التفريق بين أسباب كل من العقوبتين، ليوضح أن التسريح يوقع كعقوبة عند ارتكاب إحدى أخطاء الدرجة الرابعة وتكون السلطة التأديبية أمام اختصاص تقديري في اختياره من بين عقوبات الدرجة الرابعة، أما العزل فيوحي مباشرة بارتكاب الموظف لخطأ الإهمال، ولم يترك المشرع أي خيار لسلطة التأديب في توقيعه. ولعل الحكمة من هذا التحديد والتقييد هي عدم التساهل مع مرتكب هذه المخالفة ومقابلتها بأشد عقوبة رادعة دون غيرها ودون أي خيار.

المطلب الثاني

أشكال عدم مشروعية الجزاء التأديبي

يقضي مبدأ المشروعية بأن تحترم السلطة التأديبية القوانين القائمة أثناء ممارستها لوظيفتها التأديبية وذلك حتى يحقق التأديب غايته في ضمان السير الحسن للمرافق العامة بانتظام وإضطراب، وليس لغاية الانتقام أو الإهانة على أن خروج الجزاء التأديبي عن ضوابط المشروعية يعرضه للإلغاء، لذلك فإن العيب الملازم لحل القرار التأديبي هو مخالفة القانون بالمفهوم الضيق أو الإطار الضيق المحدد في قانون الوظيفة العامة

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 257.

وهذا ما يميزه عن العيوب التي تصيب باقي عناصر القرار التأديبي التي يمكن أن تنصب على مخالفة القانون بمفهومه الواسع.

ويتحقق هذا العيب في ثلاث صور، كأن يكون محله مخالفا للقاعدة القانونية بطريقة مباشرة، أو يقع خطأ في تفسير القاعدة القانونية، أو يقع خطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.

الفرع الأول

المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

وتقع هذه الصورة عند تجاهل السلطة التأديبية للقاعدة القانونية نسبيا أو كلياً وتتصرف خلافا لها كأن تأتي بآثار تحرمها تلك القاعدة، ويكون النزاع هنا غالبا حول وجود القاعدة القانونية كأن توقع عقوبة تأديبية غير موجودة أصلا ضمن تصنيفات المشرع لها مما تكون قد اخترقت مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، أو عدم مراعاة قاعدة عدم رجعية العقوبة التأديبية وأثرها الفوري Régle de non-rétroactivité¹، سواء من حيث عدم رجعية القوانين كقاعدة عامة كأن توقع عقوبة تقرر في تاريخ لاحق لارتكاب الخطأ أو عدم رجعية القرارات الفردية الضارة بقرار التأديب وجعل أثر الجزاء (القرار) يرتد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة في حين كان يجب أن يسري أثره من تاريخ صدوره وتبليغه للمعني. وتعد هذه الحالة أبسط صور عيب مخالفة القانون لأن الموظف محل التأديب ما عليه سوى إثبات تجاهل السلطة التأديبية للقاعدة القانونية التي يستند إليها.

¹ Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, op. cit., p. 245.

الفرع الثاني

الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

ويقع هذا العيب عند عدم فهم المعنى الصحيح الذي أراده المشرع من وراء القاعدة القانونية، كتحميل السلطة التأديبية النص القانوني معنى لا يحتمله¹، ففي هذه الحالة لا تكون السلطة التأديبية مخالفة للقاعدة القانونية مخالفة مباشرة بتجاهلها وإنما رجعت إليها بغير مقصدها نتيجة لخطأ في تأويلها وفهمها. ويعتبر القضاء الإداري المرجع في تحديد معنى القاعدة القانونية إثر رقابته على مشروعية أعمال الإدارة.

ويندرج ضمن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية حالة ما إذا قامت السلطة التأديبية بخطأ تمديد نطاق القاعدة القانونية كأن تضيف عقوبات تأديبية جديدة إلى ما سبق أن حدده المشرع بمناسبة جرائم تأديبية

SAHLA MAHLA

الفرع الثالث

المصدر: تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع



بما أن العقوبة التأديبية هي رد فعل عن سلوك غير مقبول من وجهة نظر المتطلبات النظامية المستقاة من قانون الوظيفة العامة³، فإنه يشترط تحقق ذلك السلوك وفقاً للشروط التي يتطلبها القانون، ولذلك فإن خطأ الإدارة في تطبيق القانون، يقع عندما تصدر السلطة التأديبية قراراً لا يستند إلى أي وقائع مادية أو عند توافر تلك الوقائع دون أن تكون مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون. كأن يتم معاقبة أحد الموظفين أتي سلوكاً لا يندرج أصلاً ضمن الأخطاء التأديبية حيث تكون قد أخطأت في تكيف الوقائع على أنها مخالفة تستحق العقاب.

¹ جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن، المكتب الجامعي الحديث، ط02، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 284.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري...، المرجع السابق، ص 197.

³ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 80.

وإذا كانت الوقائع التي يترتب عليها تطبيق القاعدة القانونية تكون عنصر السبب في القرار التأديبي، فإن العيب الذي يشوب هذا القرار بالاستناد إليها هو عيب مخالفة القانون.

كما يدخل ضمن الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع عدم مراعاة السلطة التأديبية لقاعدة عدم جواز توقيع عقوبة ثانية على نفس الخطأ أو الجمع بين عقوبتين أصليتين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو الجمع بين عقوبتين ليس أحدهما تبعياً للآخر. ففي هذه الحالات شروط الواقعة التي تتمثل في الخطأ أو المخالفة لا تحتل ذلك الجمع.

حيث أن عقوبة العزل المقررة لإهمال المنصب في المادة المشار إليها لا تطبق على وضعية الموظفة، لأنها في عطلة شرعية وليس إهمالاً للمنصب. وبذلك تكون المديرية قد أخطأت في تطبيق القانون على الوقائع لأن العطلة الشرعية كواقعة لا تمثل أي مخالفة أو إهمالاً للمنصب.

على أن السلطة التقديرية التي منحها المشرع للسلطة التأديبية في مجال التجريم والعقاب لا تبرر خروجها عن غاية المصلحة العامة أو الغاية التي خصها المشرع بتحقيقها لتفادي انحرافها بالسلطة ليتأكد تقييد هذا العنصر.

الفصل الثالث

الإجراءات والضمانات التأديبية

لقد عمل المشرع على إدراج مجموعة من الإجراءات في صلب عملية التأديب، وجعلها ضرورية وواجبة في كل عملية تأديب، محاولة منه في إيجاد نوع من التوازن بين مبدأ الفاعلية والضمان، بحيث أن القرار التأديبي لا يقوم صحيحا إلا بعد استيفاءه لها كما نص عليها القانون، ولا مجال بذلك لتقرير السلطة التأديبية لها. كما أنها تعتبر بديهية حتى ولو لم تجد أساسا لها في النصوص القانونية، لأنها من المبادئ المتعارف عليها في المجال التأديبي، وتلك الإجراءات تكون ملازمة لجميع مراحل التأديب، وكلها بمثابة أعمال تحضيرية تسبق عملية صدور القرار التأديبي. وتدور بين كل من الإجراءات والضمانات السابقة والمعاصرة على اتخاذ القرار التأديبي أثناء تحريك الدعوى التأديبية، إلى غاية مباشرة الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء

SAHLA MAHLA

المصدر الأول للطالب الجزائري



المبحث الأول

الإجراءات والضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لعملية التأديب

الاجراءات التأديبية هي المراحل التي تسبق وتترافق وعملية إتخاذ القرارات التأديبية، الأمر الذي يجعل من هذه الاجراءات القانونية تؤثر في مدى مشروعية الجزاءات المتخذة، وعليه فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات أو شابتها عيوب نتيجة مخالفة النصوص القانونية التي تنظمها فإن هذا الجزاء الذي اتخذ بناء عليها يقع باطلا، وبالتالي يجوز الطعن فيه إداريا وقضائيا.

المطلب الأول

الإجراءات التأديبية

لضمان سلامة القرار التأديبي وعدم إلغائه قضائيا فإنه يتعين أن يكون مستندا إلى إجراءات مشروعة من الناحية القانونية، وتطبيق القواعد التأديبية في إطارها المشروع دون تجاوز لإعتبارها سياق إجرائي لتحقيق التوازن بين كافة المصالح المتقابلة لأطراف المسؤولية التأديبية¹.

وتستهدف هذه الإجراءات توفير الضمان والإطمئنان في جميع مراحل إجراءات التأديب، وتبدأ بعد ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي بتكليفه منذ لحظة وقوعه حتى صدور القرار التأديبي.

الفرع الأول

الإجراءات التأديبية السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي

أولاً: معاينة المخالفة وتحريك الاجراء التأديبي: يجب مباشرة الاجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناء على تقرير يعده الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني، ويرسل إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبين التقرير الأعمال المكونة للخطأ المهني، وظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها

¹ عبد العزيز عبد المعنم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 20.

والتقييمات الممكن اجراءها على هذه الحالة. كما يمكن أن يباشر هذه الإجراءات وفي حدود اختصاصه، موظف مكلف بمهمة التفتيش أو المراقبة، في هذه الحالة وبعد ملاحظة الفعل، يتعين على الرئيس المباشر أو المفتش أو المراقب، الإخبار الفوري للسلطة التي لها صلاحية التعيين مع احترام الاشراف السلمي.

تقوم السلطة التأديبية بتكييف الأعمال المنسوبة للموظف المهني، ودراسة الملف التأديبي، واتخاذ القرار التأديبي عند الاقتضاء في حالة الأخطاء التي لا تدخل معالجتها في دائرة اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء وذلك حسب المادة 165 الفقرة الأولى من الامر 06-03 التي تنص: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

وفي بعض الأحيان، تكون السلطة المخولة صلاحية التعيين ملزمة بإبلاغ النيابة العامة بالأفعال الملاحظة، وذلك في حالة ارتكاب مخالفة من قبل الموظف من شأنها أن تلحق الأذى بكرامة الوظيفة العامة متى أخذت وصف الجريمة الجنائية¹.

ثانيا: توقيف الموظف: بعد معاينة الخطأ وتحريك الدعوى التأديبية، تقوم السلطة التأديبية باتخاذ أول إجراء في حق الموظف المتهم، وتوقفه عن ممارسة مهامه في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة².

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 442.

¹ المادة 173 من الامر 06-03.

² محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 206.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 442.

² حمياتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 88.

² المادة 130 من المرسوم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، المرجع السابق.

والتوقيف في هذه الحالة لا يعتبر عقوبة تأديبية ولكنه اجراء إداري تحفظي، وبالتالي فهو مؤقت، وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد موظف متهم تأديبياً بسبب شبهة أو قرائن معتبرة¹. والهدف من التوقيف هو تفادي الضجة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدث بسبب التواجد الفعلي للموظف المتهم بالخطأ الجسيم في الوظيفة العامة، وكذا تسهيل مباشرة المتابعة التي ستتخذ ضده لاحقاً².

1-ضوابط قرار التوقيف: بسبب تنوع الأفعال التي يمكن أن تكون مبرراً لتوقيع عقوبة تأديبية فإنه من غير الممكن وضع قائمة لتحديد الوقائع التي تكون سبباً في تقرير وقف الموظف المخطئ. فطبقاً لأحكام المادتين 173 و 174 من الأمر 03-06 توقيف الموظف عن مهامه يكون في

حالتين:

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

ب - في حالة متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

ونلاحظ بأن المشرع في الحالة الثانية لم يحدد المتابعات الجزائية التي تحول دون بقاءه في الوظيفة، مما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة، التي قد تتعسف في إستعمال هذا الاجراء والذي قد يؤدي بالضرر للموظف ويجعله في حالة مزرية خاصة وأنه لم تثبت إدانته في هذه المتابعة بعد.

2-مدة التوقيف: فيما يخص التوقيف للمتابعة الجزائية فقد حددت بمدة لا تتجاوز ستة أشهر، وذلك طبقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 03-06.

أما في حالة ارتكاب خطأ جسيم فإن الأمر 03-06 لم ينص على مدة التوقيف وبالتالي نطبق أحكام المادة 130 من المرسوم 59-85 التي حددت مدة التوقيف بشهرين ابتداءً من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه.

3-إعداد وتبليغ مقرر التوقيف إلى الموظف: يتم توقيف الموظف بموجب قرار مبرر تتخذه السلطة المخولة صلاحيات التعيين، ويبلغ عن طريق الرئيس السلمي إلى الموظف المعني، ويتم التبليغ رسمياً مقابل إشعار بالاستلام.

ثالثاً: إخطار المجلس التأديبي: يجب أن يحظر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً، ابتداءً من تاريخ معاينة الخطأ. يتولى الرئيس السلمي المباشر باجراء التبليغ ودعوة المعني إلى أخذ العلم بذلك وتاريخ انعقاد الجلسة، المادة 166 والا سقطت المتابعة التأديبية بالتقادم، ثم يفصل المجلس في القضية في غضون 45 يوماً من يوم إخطاره. ليصبح المجموع 90 يوماً كحد أقصى.

الفرع الثاني

الاجراءات التأديبية أمام المجلس التأديبي

يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه الذي يمثل الوزير في الإدارات المركزية أو الوالي في الإدارات المحلية أو من ينوبهما كالأمين العام للوزارة أو مدير المستخدمين¹.

وينبغي التذكير بأن الرجوع إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، التي تنعقد كمجلس تأديبي لا يكون إلا في الحالات التي نص عليها القانون صراحة، وذلك في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة وفقاً لأحكام المادة 165 فإذا توصلت السلطة المكلفة بمعاينة الخطأ المرتكب من الموظف إلى أن الوقائع التي نسبت له تشكل خطورة لتبرير تطبيق عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإن السلطة صاحبة التعيين ملزمة بأخذ الراي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وذلك باستدعائها كمجلس تأديبي، وتتمثل الاجراءات التأديبية أمام مجلس التأديب في:

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 466.

¹ سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 467.

أولاً: المداولة والاقتراح: تجتمع اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء كمجلس تأديبي تحت رئاسة السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة. يشرع المجلس التأديبي عند افتتاح الجلسة مباشر عملية مناداة شهود الإدارة الواحد بعد الآخر والرد على الاستفسارات التي يمكن أن تطرح عليهم من قبل أعضاء اللجنة، كما يمكن إعادة الاستماع إليهم من جديد عند الاقتضاء¹. ويطلب المجلس من المعني ودفاعه تقديم ملاحظاتهم، والاستماع للشهود التي استحضرها المعني تبعاً لنفس الشروط التي يتم الاستماع فيها لشهود الإدارة.

بعد الانتهاء من الاستماع للجميع يجري المجلس مداولته في جلسة مغلقة ولا يسمح بالحضور إلا أعضاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كما هو منصوص عنه في المادة 170 من الامر 03-06. ليكون بوسع المجلس إعطاء رأي حول العقوبة الملائمة والوقائع المنسوبة للمعني، ويعطي هذا الرأي بأغلبية أعضائه الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات فإن صوت الرئيس هو المرجح. كما أنه من حق المجلس التأديبي، إذا ما بدا له أن التوضيحات المقدمة له أو الأفعال المنسوبة للمعني أو حول الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال غير كافية، له أن يأمر بفتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وذلك قبل البت في القضية المطروحة طبقاً لأحكام المادة 171 من الامر 03-06.

ثانياً: مرحلة إتخاذ القرار: بعد مداولة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، واقتراحها للعقوبة المناسبة للموظف المخطئ تأتي مرحلة إتخاذ القرار التأديبي التي بها تختم الاجراءات التأديبية.

1- شكل القرار التأديبي:

أبرز مظهر يمكن أن توجد فيه القرارات التأديبية الشفهية، هي تلك التي تنصب على عقوبات الدرجة الأولى. فعلى سبيل المثال عقوبة التنبيه التي أخذت اعترافاً ضمناً من المشرع بحيث لم يلزم فيها شكلاً معيناً وهي أول عقوبة من مجموعة الدرجة الأولى وأخف العقوبات، وتليها عقوبة الإنذار الكتابي التي هي عقوبة

ثانية من مجموعة الدرجة الأولى والتي هي أكثر جسامتها منها وفق المادة 163 من الأمر 06-03 سالف الذكر. بحيث تقابلها المادة 124 من المرسوم رقم 59-85 سابق الذكر، والتي كانت تميز بين الإنذار الكتابي والشفوي.

ويدخل ضمن المظهر الخارجي للقرار التأديبي، أيضا تلك العقوبات التي تفرغها السلطة التأديبية في قالب شكلي مكتوب، الذي يعتبر المظهر الغالب للقرارات الإدارية، ويتضمن الشكل المكتوب تحرير مجموعة من البيانات ككتابة القرار، الأسانيد التي يقوم عليها القرار، ومكان وتاريخ صدوره، وتوقيع السلطة التأديبية¹.

وبما أن المظهر الغالب للقرار التأديبي، تأتي في صورة كتابية، فإنها تستحوذ على جميع العقوبات تقريبا، ذلك ما يستدرك من نص المادة 163 من الأمر 06-03 التي حددت جميع العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظف والتي تكون كلها كتابية باستثناء عقوبة التنبيه يمكن توقيعها شفويا نظرا لعدم خطورتها على الوضعية المالية والوظيفية للموظف محل التأديب.

كما أن اشتراط تبليغ القرارات التأديبية والقرارات الإدارية بصفة عامة بدوره يفيد ضمنا بأن القرار التأديبي يجب أن يكون كتابي لأنه كذلك لا يتصور تبليغ القرار الشفهي رسميا².

ورغم أن الطبيعة التي تميز عقوبات الدرجة الأولى تفرض بأن توقع شفاهة " اللوم والتوبيخ " إلى أن المشرع الجزائري وبإلزامه تسبب جميع القرارات التأديبية، يكون قد ألزم ضمنا بكتابتها حتى يتسنى مراقبتها إداريا وقضائيا³.

¹ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 669.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، مصر، 2003، ص 118.

³ محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2006-2007، ص 111.

² نواف كنعان، المرجع السابق، ص 265.

ويدخل في محتوى الأسانيد التي يقوم عليها القرار التأديبي، التأسيس القانوني الذي يعتبر السند القانوني للسلطة التأديبية في اتخاذ الإجراءات التأديبية، كأن تأتي عبارة استنادا إلى الصلاحيات الموكلة، أو بموجب المادة أو القانون¹.

2-تبليغ القرار التأديبي: بعد إصدار القرار التأديبي تقوم السلطة التأديبية بتبليغه للموظف المخطئ وذلك بصفة فردية وغالبا ما يكون برسالة مضمنة مع الإشعار بالوصول لأن السلطة التأديبية غير ملزمة بإتباع وسيلة محددة لإتمام التبليغ فيكفي علم الموظف بمضمون القرار. حيث يبلغ الموظف المعني في أجل لا يتعدى ثمانية 08 أيام ابتداء من تاريخ إتخاذ هذا القرار، ويحفظ في ملفه التأديبي طبقا للمادة 172 من الامر 06-03.

المطلب الثاني

الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة التأديبية

يتعين على كل سلطة تأديبية أن تراعي مجموعة من الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي، وذلك تحت رقابة القاضي الإداري، بحيث تعتبر تلك الإجراءات ضمانات مهمة سواء بالنسبة للموظف العام أو للسلطة التأديبية التي تبني على أساسها عقيدتها في توجيه الإدانة. هذا ويستفيد الموظف محل التوقيف للنظر من ضمانات لا تقل أهمية وقد سبق الحديث عنها في موضوع الإجراءات التأديبية، كما يعتبر التحقيق التأديبي أول إجراء يجب على السلطة التأديبية مراعاته (الفرع الاول)، بالإضافة إلى بعض الإجراءات التي تشترط أثناء التحقيق وتعتبر في نفس الوقت مقومات له كإجراءات المواجهة (الفرع الثاني).

الفرع الاول

إجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام

لكي يبنى القرار التأديبي على مقومات صحيحة وسليمة لابد من مراعاة أهم ضمانات من الضمانات التأديبية، وهي إجراء تحقيق مع الموظف المذنب لسماع أقواله، والذي يعتبر أول إجراء سابق في مجال التأديب يمكن السلطة التأديبية من الوقوف على الظروف التي تمت فيها ارتكاب المخالفة التأديبية والبحث عن الأدلة التي تثبت انتساب تلك الوقائع التي تمثل المخالفة التأديبية للموظف المتهم¹.

ويعرف التحقيق التأديبي على أنه مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفق الشكل الذي يتطلبه القانون وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تساعد على كشف الحقيقة من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل خطأ تأديبياً أم لا، ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهمته أو تبرئته². كما يعرف على أنه: "إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها"³.

ويستهدف التحقيق الكشف عن حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم والتهمة المنسوبة إليه، وهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات في مرحلة تحضيرية سابقة على اتخاذ القرار التأديبي. لأن توقيع العقوبة التأديبية يقوم على أساس الجرم واليقين وليس الافتراض⁴.

ومن المبادئ المتعارف عليها، أنه لا جزاء بدون تحقيق بحيث لا يحتاج إلى نص قانوني من المشرع لتقريره فقد أوجبت أغلبية التشريعات الوظيفية أن يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته. كما استقر القضاء على بطلان الجزاء الذي لا يسبقه تحقيق وسماع أقوال ودفاع المتهم¹.

¹ نوفان العقيل العجاردة، المرجع السابق، ص 286.

² لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - دراسة مقارنة - ط3، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 309.

³ سعد الشنوي، المرجع السابق، ص 98.

⁴ فيصل شطناوي، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث - العلوم الإنسانية -، المجلد 26، العدد 07، الأردن، 2012، ص 1532.

فالمشرع المصري كان صريحا في جعل الأخذ بالتحقيق أمرا إلزاميا لكافة العقوبات من خلال المادة 79 من القانون رقم 47 لسنة 1978 حيث تنص على أنه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه...²".

بينما المشرع الجزائري قد جعل التحقيق أمرا جوازيا تباشره السلطة التي لها صلاحية التعيين بطلب من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كمجلس تأديبي قبل الفصل في القضية. ورغم أن مسألة الأخذ بالتحقيق هي مجرد إمكانية فلم يقف المشرع الجزائري عند هذا الحد وإنما جعله كذلك يقتصر على عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، مما يقوض (يهشمش) أحد أهم ضمانات الضمانات التأديبية. وذلك من خلال الإشارة الضمنية للمشرع في المادة 171 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه حيث تنص: "يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية". كما أن اللجان التأديبية تختص فقط بالنظر في عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، وفق المادة 165 ف2 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه. **المطلب الجزائري**

وأول إجراء يسبق التحقيق هو تقديم شكوى أو اتهام لموظف بارتكاب مخالفة وظيفية والذي يمثل العلم بتلك المخالفة، بحيث أنه مقرر لعدة جهات تعتبر مصدر مقبولا ومنها السلطة الرئاسية أو هيئة الرقابة، أو بتبليغ النيابة العامة للإدارة عن الجرائم الجنائية المقترفة من قبل موظفيها أو عن طريق المواطنين والصحافة³. على أن التصرف أو مباشرة التحقيق يختلف من نظام إلى آخر من حيث أنظمة السلطة التأديبية فبالنسبة للنظام الرئاسي، تباشر عادة جهة إدارية مختصة تابعة للسلطة الرئاسية مثل إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات ويكون التصرف فيه متروكا للرئيس الإداري المختص وهو الغالب أو التصرف فيه مباشرة من

¹ سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 2008، ص 08.

² نوفان العقيل العجاردة، المرجع السابق، ص 289.

³ لواء محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2002، ص 176 وما بعدها.

الجهة الرئاسية للموظف عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين بإجرائه¹. مما لا يحقق الفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء التي تكون هي نفسها.

أما في الحالة التي يؤول الاختصاص التأديبي فيها لمحكمة مختصة (النظام القضائي للتأديب) فإن التصرف في التحقيق يكون إما من قبل جهة إدارية مستقلة ومنفصلة عن المحكمة وتسمى بالسلطة الرئاسية أو جهة أخرى مستقلة أيضا تسمى بالنيابة الإدارية مثلما هو معمول به في النظام التأديبي المصري.

وحتى يكون للتحقيق قيمة موضوعية يجب مراعاة إحدى مقوماته الأساسية ومن أبرزها حيادة المحقق، والتي يمكن تعريفها بتنظيم قواعد الاختصاص بالفصل بين أعمال الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع الجزاء ومراعاة جميع الاعتبارات الشخصية والوظيفية التي تشكك فيها أو تجردها²، مثل التحيز والميل والهوى. لأن حيادة المحقق تقوم على عدة جوانب، منها يجب أن لا يكون مقدم الشكوى هو نفس الشخص الذي يحقق مع الشخص المشكوك في حقه وجانب آخر يتصل بضرورة أن يجري التحقيق بعيدا عن تأثيرات السلطة الآمرة به (سلطة الإحالة إليه) وذلك بعدم الخضوع لرأيها³.

بالإضافة إلى ذلك يجب الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء، لأن مباشرة التحقيق من نفس السلطة المخولة بتوقيع الجزاء، من شأنه التأثير في التحقيق لذلك يجب أن يباشر التحقيق من جهة أو هيئة مستقلة عن سلطة توقيع الجزاء خلافا لما عليه الوضع في الأنظمة الرئاسية أو شبه قضائية لسلطة التأديب مثل فرنسا والجزائر من خلال المادة 171 سابق الإشارة إليها، والتي أسندت مهمة التحقيق لسلطة التعيين التي هي نفسها سلطة التأديب. ومن هنا فإن الحيادة تكون صعبة المنال أو غائبة بالمطلق لأن المحقق

¹ لواء محمد ماجد ياقوت، نفس المرجع، ص 371.

² سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 82.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 119.

هو الخصم والحكم في نفس الوقت، كما قد يكون هو نفسه الشاكي وهو ما يعبر عنه بالجمع بين التحقيق وتوقيع الجزاء¹.

أما عند الحديث عن الحيادة في النظام القضائي للتأديب مثل النظام المصري فإن الأمر ينصرف إلى حيادة المحقق الممثل في النيابة الإدارية أو السلطة الرئاسية والحكم الممثل في القاضي ويمكن تحقيقها وتصورها في نفس الوقت، لأن الفصل بينهما قد تحقق وتبقى فقط مجرد الاعتبارات الشخصية التي قد تشكك في حيادها وذلك من نتائج هذا النظام الذي يغلب مبدأ الضمان على مبدأ الفاعلية.

الفرع الثاني

احترام إجراءات المواجهة أثناء التحقيق

إن إجراءات المواجهة التي تقام أثناء التحقيق والتي تعتبر في نفس الوقت أحد مقوماته الأساسية وأصلاً من أصول الدفاع وتحقيق العدالة تستدعي مواجهة الموظف المتهم بما نسب إليه من أخطاء، وتقتضي إيقافه على حقيقة التهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه مخالفة تأديبية حتى يتسنى له تقديم دفاعه²، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية، ويقع الجزاء باطلاً في غيابها³.

كما أنه وفي المواد الإدارية يمكن للقاضي الإداري التدخل لإعادة التوازن بين أطراف الدعوى في مجال الإثبات بإعمال سلطاته التحقيقية التي تقوم على أمره أطراف الخصومة لتقديم وثائق ومستندات، لكن صحة هذا التدخل مرهون بمدى احترامه لمبدأ المواجهة.

يجب الإشارة أولاً أنه وفي بعض الحالات قبل الشروع في مباشرة المتابعة التأديبية يمكن للسلطة التأديبية وفي حالات ارتكاب أخطاء جسيمة مؤكدة أن تتخذ ضد الموظف المعني إجراء الوقف الاحتياطي وهو إجراء

¹ سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 84.

² نوفان العقيل العجاردة، المرجع السابق، ص 282.

³ سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 99.

مؤقت وليس تأديبي¹ يهدف إلى إجراء التحقيق في جو خال من التأثيرات الجانبية التي من شأنها أن تعيق الوصول إلى الحقيقة². لذلك لا يعد حسب الفقه والقضاء الإداريين عقوبة تأديبية. وهذا الإجراء لا يتحقق بالنسبة للمشرع الجزائي إلا في حالتين مما يكون له تأثير على تحديد الاختصاص الزمني لسلطة التأديب. وبالرجوع للمواجه كضمانة جوهرية في التحقيق التأديبي يتوقف على تخلفها بطلان الإجراءات التأديبية وتعرض القرار التأديبي الذي يتخذ في غيابها للطعن بالإلغاء وهي تقوم على مجموعة من الإجراءات التي يجب احترامها كالتالي:

أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

إن السلطة التأديبية ملزمة بمواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه عن طريق إخطاره بقرار الإحالة إلى المحاكمة الذي يتضمن بياناً محدداً وواضحاً للمخالفات المتهم بارتكابها ذلك قبل جلسة المحاكمة حتى تكون له فرصة تحضير دفاعه وحتى لا يفجئ بالتهم المنسوبة إليه. وهذا ما كرسته المادة 167 من الأمر 03-06 التي جعلته حقاً من حقوق الموظف الذي يتعرض لإجراء تأديبي وقد قيدت السلطة التأديبية بإجراء الإعلام خلال 15 يوماً من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، لأن هذا الإجراء مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالضمانات اللاحقة كحق الدفاع، مما ينتج عن الإخلال به تأثير على بقية الضمانات. كما أن الإخطار ليس مقيد بشكل معين سواء بتنبيه الرئيس الإداري بأنه سوف تتخذ إجراءات تأديبية ضد الموظف المعني أو بإرسال برقية...

وتعتبر هذه الضمانة الأولى وأساس بقية الضمانات التي تليها كحق الإطلاع على الملف التأديبي وتحقيق الدفاع لأنها تعلم الموظف المعني بالتحرك من أجل ممارسة بقية الضمانات وكل إخلال بها يؤثر على بقية الضمانات ويجعل الجزاء الموقع قابل للإلغاء.

¹ « Avant de déclencher les poursuites disciplinaires, l'autorité disciplinaire peut, si la gravité des faits le justifie, prononcer contre le fonctionnaire une mesure de suspension. Il s'agit d'une mesure provisoire, non disciplinaire ». Jean- MARIE AUBY; Jean- BERNARD AUBY, op. cit., p. 234.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 157.

ثانيا: استدعاء الموظف للحضور أمام المجلس التأديبي: قبل دعوة المجلس التأديبي للاجتماع يتعين التأكد من قيام الإدارة بإخطار الموظف موضوع المتابعة بإحالته على المجلس التأديبي، مع إعلامه بالضمانات المقررة له لضمان دفاعه، وفقا لأحكام المادة 168. ويبلغ بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي، قبل خمسة عشر 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام.

كما يتعين السهر على أن يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها أساسا:

— الوقائع المبررة لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف موضوع المتابعة.

— حقه في الإطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية

مع تبيان المكان الذي يمكنه أن يحصل فيه على هذا التبليغ الذي يجب أن يتم في عين المكان، دون نقل أو تحويل الملف ومحتوياته.

— حقه في الاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختاره بنفسه.

— حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجلس التأديبي أو أن سيتحضر 3 شهود، وهي المعلومات التي يبلغ بها الموظف بعد أن يكون غالبا رئيس اللجنة التأديبية قد قام بتحديد تاريخ وساعة اجتماع المجلس التأديبي في إطار الأجل المنصوص عليه وهو خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ معاينة الخطأ. حسب المادة 166 من الأمر 06-03.

ثالثا: حق الإطلاع على الملف

يمثل حق الإطلاع على ملفه الوظيفي وما يحتوي من وثائق أحد أهم الضمانات المسيرة لعملية التحقيق وتمثل في إحدى تبعات الإخطار وله أهمية في كفالة ضمانات حق الدفاع. ويتمثل هذا الحق في إحاطة الموظف العام بجميع الأوراق والوثائق التي يتضمنها ملفه الوظيفي، لأنه لكل موظف ملف وظيفي

يتكون من مجموعة من الوثائق المسجلة والمرقمة ومرتبة بدون انقطاع بعيدة عن أي آراء أو نشاطات سياسية أو نقابية¹.

كما يعتبر هذا الإجراء بمثابة دعامة لحق الدفاع بالنسبة للموظف محل المساءلة التأديبية على أن تمكنه من ملفه يشترط قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي لأن إغفال هذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى إلغاء القرار التأديبي. وقد كرس المشرع الفرنسي الوظيفي هذا الحق من خلال المادة 19 ف2 من القانون رقم 83-634 التي تنص على أنه: " يتمتع الموظف في مواجهة أي إجراء تأديبي بحق الإطلاع الكامل على ملفه الفردي وجميع المستندات الملحقه"².

بل أكثر من ذلك ألزم السلطة التأديبية بأن تذكر الموظف المعني بأنه يملك حق الإطلاع على ملفه رغم أن الأصل يقضي بأن الموظف هو الذي يطالب بالإطلاع على الملف، غير أن هذا الاستثناء أوردته المادة 19 ف3 من قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم 83-634 بقولها: " يجب على الإدارة تنبيه الموظف وإعلامه بأنه يملك حقا في الإطلاع على ملفه"³.

ويعتبر هذا الحق شخصي مقصور على الموظف محل التأديب، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج باستثناء وأتاح هذا الحق حتى بالنسبة للمحامي الذي يدافع عن الموظف المتهم ليساعده في القيام بواجبه في عملية الدفاع، كما أن الإطلاع على الملف يكون كاملا وليس جزئي بحيث يجوز للموظف كذلك أخذ نسخة من الوثائق المكونة لملفه حسب قانون 1978/07/17 المتعلق بالإطلاع على الوثائق الإدارية⁴.

¹ سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 107.

² L'article 19/ 2 de la loi n° 83-634, dispose clairement que « Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes ».

³ L'article 19 / 3 de la loi n° 83-634, dispose que « L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier ».

⁴ « La communication du dossier devait être intégrale et non partielle; le fonctionnaire ayant la possibilité de prendre copie des pièces ». (Conformément à la loi du 17/07/1978 relatif à la communication du dossier). Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004, p. 224.

والمشرع الجزائري بدوره نص على هذا الإجراء بموجب المادة 167 من الأمر 06-03 بحيث جعله متاح لكل موظف يتعرض لإجراء تأديبي في أجل 15 يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية. وبالنسبة لإطلاع المحامي على ملف موكله فإن التعليم رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية قد حددت شروط ممارسة هذا الحق بعد حصوله على ترخيص من موكله¹ غير أن مسألة الحصول على نسخة من الملف لم يتم النص عليها قانونا. وعدم مراعاة هذا الإجراء يجعل من العقوبة التأديبية الموقعة غير سليمة إلا إذا ثبت أن هذا الغياب يرجع إلى إهمال الموظف نفسه أو لسوء نيته، ولذلك فهذه الضمانة لا تبقى من النظام العام الذي يمكن الموظف من الاحتجاج به.

والأهمية الأساسية لكل من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وحقه في الإطلاع على الملف، تمكنه من تحضير نفسه للدفاع أمام سلطة التأديب في أن تكون له دراية كافية ومسبقة بالشكاوى والأسباب التي على أساسها هو متابع تأديبيا باعتبارها خطوات تمهيدية أو من مقتضيات حق الدفاع.

رابعا: ضمانة حق الدفاع

إن ضمانة حق الدفاع تعتبر أساس المواجهة باعتبارها من المبادئ القانونية العامة المقررة حتى في غياب أي نص قانوني يقرها وتعتبر من الضمانات المقدسة بحيث تقوم على رد الظلم الواقع على الموظف محل التأديب من المخالفات منسوبة إليه². والسماح له بالدفاع عن نفسه. كما أن ممارسة هذا الحق تتم بكل حرية بعيدا عن وسائل الضغط والإكراه كإلزامه بأداء اليمين أو إجباره على الرد والحديث لأنه يحق له الصمت ولا يعتبر قرينة ضده باعتباره مستمد من قرينة البراءة فالمتهم بريء حتى تثبت إدانته ولا يجوز اعتبار

¹ التعليم رقم 07 المؤرخة بتاريخ 1969/05/07، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 143.

هذا الصمت إقرار بالتهم المنسوبة إليه¹. وحق الدفاع يستدعي رد المتهم على التهم الموجهة إليه بكل حرية وتقديم ملاحظات تفيد براءته كتابة أو شفاهة رغم أن أصل التحقيق والإجراءات الإدارية أن تتم كتابة. وقد كرس الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي مبدأ احترام حقوق الدفاع واعتبره مبدأ قانوني عام. كما أن المشرع الفرنسي بدوره أتاح للموظف حق الاستعانة بمحام حسب خياره ليدافع عنه أمام سلطة التأديب².

وهذا الحق معترف به كذلك في الدستور الجزائري الذي إعتبر الحق في الدفاع معترف به³. كما اهتم المشرع بهذا الحق من خلال تبني الوسائل التي تكفله كتقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو الاستعانة بشهود لإثبات براءته وأن يباشر هذا الحق بنفسه أو بالوكالة بواسطة محام⁴، تطبيقاً لمبدأ حق الدفاع مكفول أصالة ووكالة. أما في الحالة التي يحال فيها أمام المجلس التأديبي، فعليه المثل شخصياً إلا في حالة القوة القاهرة التي تمنع مثوله شخصياً أو مانع مبرر فعندها يمثل بمحام⁵. ويدخل ضمن حقوق الدفاع تبليغ الموظف المعني بتاريخ مثوله أمام لجنة التأديب بتقديم استدعاء قبل 15 يوماً على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام تطبيقاً لنص المادة 168 ف2 من الأمر 06-03.

ويجب الإشارة إلى أن عدم ممارسة هذا الحق بسبب صاحب الشأن (الموظف محل التأديب) فإن ذلك لا يؤثر في صحة القرار التأديبي كأن تكون ممارسة هذا الحق مقيدة بمدة زمنية وقام بالتراخي في استعماله حتى فوات تلك المدة. وخلافاً لذلك، يتحصن حق الدفاع من السقوط إذا كان مبني على سبب مقبول

¹ سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 117.

² L'article 19 / 2 de la loi n° 83-634, dispose que: «... et à l'assistance de défenseurs de son choix ».

³ المادة 151 من الدستور الجزائري، سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 169 من الأمر 06-03 ؛ وكذا المادة 129 ف2 من المرسوم 85-59. وقد نظمت هذا الحق، التعليم رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية.

⁵ المادة 168 من الأمر 06-03.

خارج عن سلطة المعني، كأن يؤخره في إبداء دفاعه مرض يمنعه من الانتقال إلى المحاكمة وبالتالي فإن القرار التأديبي في هذه الحالة يقع باطلا لتجاوز ضمانات جوهرية.

المطلب الثالث

الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية

قام المشرع بالنص على مجموعة من الإجراءات المعاصرة لعملية اتخاذ القرار التأديبي والتي تعتبر ضمانات تأديبية متزامنة مع إصدار القرار التأديبي على غرار التسبيب، واستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في الحالات التي ينص القانون على ذلك، مع مراعاة حيده أعضائها، بالإضافة إلى تبليغ الموظف بالقرار التأديبي حتى يتسنى له اللجوء إلى الضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي من تظلم إداري أو طعن قضائي.

SAHLA MAHLA
الفرع الأول
المصدر: الأطر التأديبي الجزائري

يعد التسبيب La motivation من أهم الضمانات الشكلية المعاصرة لاتخاذ القرارات التأديبية بحيث أن الاتجاه الغالب في التشريعات يحذو نحو إلزام سلطة التأديب بتسبيب قراراتها التأديبية لعدة اعتبارات منها تدعيم مبدأ الضمان.

أولاً: مفهوم التسبيب في مجال الجزاءات التأديبية: إن المبدأ السائد في مجال التأديب هو إلزام تسبيب القرارات التأديبية وهو يدخل ضمن نطاق التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية بصفة عامة¹، ويقصد بالتسبيب ذكر العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري. ومن ثم فإن التسبيب هو التعبير

¹ لقد ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بتسبيب بعض القرارات الإدارية، وهي تلك القرارات الفردية الضارة التي تؤثر سلباً على المراكز القانونية للمخاطبين بها، كما هو الشأن للقرارات التي تقيد الحريات العامة التي تشكل إجراءات ضبطي، ومنها القرارات التي تتضمن جزاءاً سواء جزاءاً إدارياً أو مالياً أو تأديبياً، كذلك القرارات المتعلقة برفض التصاريح، أو القرارات التي تسحب أو تلغي قراراً إدارياً كان قد أنشأ حقاً من الحقوق.

الشكلي عن أسباب القرار التأديبي والذي يدخل في نطاق المشروعية الخارجية للقرار التأديبي¹. وللتسبب اعتبارات واقعية بذكر الوقائع والأسباب واعتبارات قانونية ببيان الأساس القانوني للقرار التأديبي، كتضمنين القرار التأديبي القاعدة القانونية التي قام على أساسها².

وغالبا ما يتم الخلط بين السبب كركن في القرار الإداري والتسبب كإجراء شكلي فتمتد فرق جوهري بينهما رغم اتحادهما في الاشتقاق اللغوي. فإذا كان التسبب يعني قيام الإدارة ببيان مبررات إصدار القرار التأديبي بذكر الدوافع والأسباب. فإن السبب يتعلق بالحالة الواقعية والقانونية التي دفعت بالسلطة التأديبية إلى التدخل من أجل توقيع الجزاء التأديبي ومن ثم فإن التسبب يأتي دائما كإجراء شكلي معاصر على اتخاذ القرار التأديبي ولاحق على وقوع السبب. والتسبب هو مجرد إجراء شكلي يدخل ضمن ركن الشكل والإجراءات. كذلك عدم صحة السبب يجعل القرار منعدم ولا يمكن تصحيح عنصر السبب وإصدار نفس القرار لأن الأمر يتعلق بالصحة الموضوعية في حين أنه يمكن تدارك عدم صحة التسبب مستقبلا بتصحيحه وإعادة إصدار نفس القرار.

ويستوجب في التسبب ذكر مجموعة من البيانات والتي تعتبر عناصرها له كذكر الوقائع التي تستوجب التأديب التي هي بمثابة إعتبارات واقعية بالإضافة إلى بيان الأساس القانوني للتجريم التي تعتبر اعتبارات قانونية، وأخرى إجرائية تتمثل في الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه دفاعه. كما للتسبب شروط صحة تتمثل في تضمينه بصلب القرار التأديبي وليس في وثائق لاحقة أو تابعة. ويستوجب أن يكون التسبب واضحا لدرجة تمكن من الرقابة عليه³. وللتسبب كإجراء شكلي أهمية بالغة من عدة نواحي إجمالا كالتالي:

¹ سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 105.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 296.

³ أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس - فلسطين -، 2007، ص 74 وما بعدها.

1/ أهمية التسبب بالنسبة للسلطة التأديبية: يقوم على تقييد السلطة التأديبية ببيان الأسباب التي على أساسها بنت قرارها مما يدفعها إلى التثبت والترث عند إصدار أي قرار، لأن علاوة على أن التسبب كضمانة شكلية معاصرة لاتخاذ القرار التأديبي؛ فإنه كذلك أسلوب للتقييد الذاتي للإدارة، بحيث تصبح ملزمة بالبحث عن أسباب القرار وبذلك تتعد عن التحكم. كما يصبح مصدر القرار رقيباً على نفسه، مما تتوفر الشفافية في أعمال السلطة التأديبية بإبعاد الشكوك التي قد تلحق بصحة قراراتها، ويزيل الشعور بأن القرار صدر في كهف بعيد عن الموظف المخاطب به وبذلك تصرفاتها تكون ظاهرة بحسن نية ويؤدي إلى تدعيم الثقة بين الإدارة والموظف طالما أنه يدفع بالإدارة إلى الكشف عن الدوافع التي على أساسها قامت بإصدار قرارها¹. فهو يدعوا رجل الإدارة إلى التثبت والتأني في دراسة وتقدير أسباب إصدار القرار التأديبي². مما يخفف من حالات اللجوء إلى القضاء.

2/ أهمية التسبب بالنسبة للموظف المخاطب بالقرار التأديبي: التسبب يعطي لصاحب الشأن إحاطة بأسباب القرار الذي صدر في حقه مما تسهل له عملية إثبات عدم صحة تلك الأسباب عند الطعن في القرار التأديبي بإلغائه³. كما يطمئن الموظف المتهم بأنه قد أدب نتيجة للأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها بحيث لا تستطيع السلطة التأديبية تغيير الحقائق وتأديبه عن أخطاء لم يقترفها. والتسبب يجيب على التساؤل الذي يتبادر في ذهن الموظف مناط التأديب وهو لماذا صدر هذا القرار في حقه؟. وبذلك يحدد موقفه من القرار التأديبي إن كان قد بني على سبب حقيقي أم لا ومن هنا يختار مسلك الرقابة عليه أو يقتنع بفحواه.

¹ سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 105 - 117.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 139 - 140.

³ خليفة سالم الجهني، المرجع السابق ص 293.

3/ أهميته بالنسبة للقاضي: تكمن أهميته بالنسبة للقاضي بحيث يستعمله كوسيلة لفحص مشروعية العمل المطعون فيه¹. بالتأكد من مدى صحة الأسباب التي أوردتها السلطة التأديبية سندا لقرارها التأديبي كما أنه يسهل عملية الرقابة القضائية دون عناء في البحث عن الأسباب ودون الحاجة إلى إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى التدخل.

ثانيا: الأساس القانوني للتسبيب: يجد التسبيب أساسه في مجال التأديب أساسا في أن وظيفة توقيع العقاب تعود للقضاء كمبدأ عام الذي هو مستقر على مبدأ وجوب تسبيب الأحكام القضائية. ولما كان للقرار التأديبي صبغة قضائية موكلا لجهة غير قضائية (السلطة التأديبية الإدارية) التي تفصل في موضوع يختص به القضاء أصلا² فهي الأخرى يجب عليها مراعاة هذا المبدأ وإلا عد قرارها باطلا.

فقد أكد المشرع الفرنسي على وجوب تسبيب جميع العقوبات التأديبية بدون استثناء حيث تنص المادة 19 ف3 من القانون رقم 634/83 على أنه: " يجب تسبيب رأي هذه الهيئة والقرار المتضمن العقوبة التأديبية"³.

و قد كرس المشرع الجزائري ضمانات تسبيب القرار التأديبي من خلال جميع قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة، بحيث تنص المادة 165 ف1 و2 من الأمر 03-06 على: " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية... ". ولم يقف المشرع الجزائري الوظيفي عند هذا الحد، حيث أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، هي الأخرى ملزمة بتسبيب رأيها وفقا للمادة 170 ف2 من نفس الأمر عند ممارسة اختصاصها في توقيع عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، حيث تنص على أنه: " يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة ".

¹ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 673.

² سعد الشنتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 113.

³ L'article 19/3 de la loi n° 83 -634, dispose que :«L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une disciplinaire doivent être motivés ».

والتسبب بصفة عامة يجد أساسه في الجزائر إضافة إلى المصادر السابقة، في المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن¹. وقد اعتبر مجلس الدولة الجزائري أن كل قرار تأديبي لا يتضمن احترام الشكلية المتعلقة بالتسبب يقع باطلا².

الفرع الثاني

عدم تفويض الاختصاص التأديبي

لم يجعل المشرع أي سلطة تقديرية في ممارسة ركن الاختصاص بل وحدد الشخص أو الجهة المختصة بإصدار الجزاء التأديبي بموجب نصوص قانونية واضحة. كما عمل على وضع مجموعة من الضوابط والتي تعتبر في نفس الوقت ضمانات قانونية قضائية يمكن ملاحظتها من خلال ضعف أداء التفويض الإداري لاختصاص سلطة التأديب (أولا)، كما اعتبر مسألة الاختصاص من النظام العام بجميع نتائجه (ثانيا).

أولا: ضعف أداء التفويض الإداري لاختصاص سلطة التأديب
فالتفويض يعرف على أنه: " العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة بهدف أن تخفف الأولى من بعض أعبائها"³. وبذلك يعتبر التفويض استثناء عن ركن الاختصاص في القرار الإداري⁴. والذي لا يتحقق إلا بمراعاة جميع شروطه الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون. ومن بينها نص صريح يجيزه.

¹ المرسوم رقم 88-131 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988، ج.ر.ج. ج. العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988.
² على سبيل المثال، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2005/10/25، ملف رقم 27279، جاء فيه: " يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته في حقه". مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 08، منشورات الساحل - عين البنيان - الجزائر، 2006، ص 235 إلى 237.

³ شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي - دراسة مقارنة - ط 1، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 34.
⁴ كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، اختصاص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2010 - 2011، ص 39.

وبالرجوع إلى الأمر 06-03 المتعلق بقانون الوظيفة العامة الجزائري فإنه لا يوجد أي نص يدل على تفويض سلطة التأديب. وبالتالي كقاعدة عامة التفويض في التأديب غير موجود في قانون الوظيفة العامة الجزائري.

غير أن طبيعة سلطة التأديب والمتمثلة في سلطة التعيين قد تطرح إشكالا باعتبار أنه يجوز التفويض في سلطة التعيين والتي قد تثير تساؤل مدى استتباع التفويض في التعيين تفويض سلطة التأديب ؟

وسماح المشرع الجزائري لتفويض سلطة التعيين وارد من خلال المرسوم التنفيذي 90-99 سابق الشارة إليه، والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث تنص المادة 02 منه على أنه: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية". المصدر الأول للطالب الجزائري

فمسؤول المصلحة يجوز على سلطة التعيين، بموجب تفويض إليه من الوزير المعني والتي هي بمثابة سلطة التأديب في قانون الوظيفة العامة.

والنتيجة تحتل فرضين:

الفرض الأول: التفويض في التعيين لا يستتبعه تفويض سلطة التأديب على اعتبار أن التفويض في التعيين ينحصر أثره في عملية التعيين وحدها والربط بين سلطة التعيين والتأديب محصور في السلطة الأصلية المتمثلة في هذه الحالة في الوزير المعني.

الفرض الثاني: التفويض في التعيين يستتبعه تفويض سلطة التأديب. وبالتالي يجوز لمسؤول المصلحة التأديب.

فمجلس الدولة الجزائري أخذ بالفرض الثاني من خلال قرار له صادر بتاريخ 07 أفريل 2001، بمناسبة قضية فصل السيد (ب.ط) عن وظيفته كأستاذ في الطور الأساسي. وتتلخص وقائعها حيث أنه كان يشغل (ب.ط) هذا المنصب منذ 1981، فتم سجنه بتاريخ 1995 بتهمة الانتماء لشبكة إرهابية فأتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تأديبيا بالفصل عن الخدمة، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء فقدم السيد (ب.ط) طعنا ضد قرار فصله أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي أصدرت قرار برفض دعواه. قام باستئناف قرار الرفض أمام مجلس الدولة، مثيرا عدم اختصاص مديرية التربية لولاية قالمة في اتخاذها لقرار تسريحه عن الوظيفة مؤسسا ذلك على أن الاختصاص في تأديبه يعود إلى وزير التربية والتعليم. وقد خالص مجلس الدولة إلى تأييد القرار المستأنف راجعا في ذلك إلى المرسوم 90-99 السابق ذكره ومن ثم اعتبر بأن مديرية التربية مختصة بقرار فصله لأنها السلطة المكلفة بالتعيين رغم تفويض هذه السلطة لها من طرف الوزير¹. وبذلك يكون القضاء الإداري الجزائري قد أخذ بالفرض الثاني مكتفيا بتطبيق قاعدة توازي الاختصاصات - من يملك التعيين يملك التأديب -.

ثانيا: ارتباط اختصاص سلطة التأديب بالنظام العام

نظرا للأهمية البالغة التي يتمتع بها عنصر الاختصاص في القرار التأديبي فقد قام المشرع بإحاطته بتعزيزات قانونية لمواجهة العيوب التي قد تصيبه، فجعله متميزا عن بقية العيوب، وذلك بربط مخالفة القواعد التي تنظمه بالنظام العام بحيث يثيره القاضي من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوى حتى وإن لم

¹ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف رقم 001192، مؤرخ في 07 أفريل 2001، قضية (ب.ط) ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، الجزائر، 2002، ص 66 إلى 71. مقتبس عن، مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص 25.

يثره المدعي في دعواه¹. وفكرة النظام العام تمنع صاحب الاختصاص قانونا التنازل أو التخلي عنه كما تمنع الاتفاق على مخالفة القواعد التي تنظمه.

الفرع الثالث

استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

بعدما تم تحديد موقع نظام سلطة التأديب في الجزائر من النظم المختلفة لسلطة التأديب بإعطائها وصف الطابع المزدوج فهي تأخذ تارة بالنظام الرئاسي (الإداري) بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية، وتارة أخرى تأخذ بالنظام شبه قضائي في صورته الثالثة بالنسبة لعقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، مع الإشارة دائما أن إصدار القرار التأديبي هو حق أصيل للسلطة الرئاسية (سلطة التعيين).

فالاستشارة تدخل ضمن النظام شبه قضائي وبالتحديد بالنسبة للمشرع الجزائري في العقوبات الجسيمة من الدرجتين الثالثة والرابعة، إذ أن السلطة التأديبية ملزمة بإجرائها كما هي ملزمة بفحواها (رأيها) وتقييد السلطة التأديبية بهذا الإجراء من المشرع ليس سوى رغبة منه في توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات والتأني قبل إصدار القرار التأديبي الذي يكون محله عقوبات جسيمة. ويمكن تعريف الاستشارة التأديبية في مجال الوظيفة العامة بأنها: أحد أهم العناصر الجوهرية في الإجراءات التأديبية بحيث تتيح اتخاذ القرار التأديبي بكل أريحية في جو مفعم بالنقاش والحوار بعيدا عن التسلط والإنفراد في اتخاذ القرار.

فوجود هيئة استشارية إلى جانب سلطة التعيين تساهم معها في عملية اتخاذ بعض العقوبات التأديبية له مفعول إيجابي خاصة من ناحية توفر ضمانات الحيدة، وذلك بالعودة إلى تشكيل اللجان الإدارية منصفة بين ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين²، لأن الحيدة كضمانة يشترط تحققها في مرحلتي التحقيق

¹ « Le vice d'incompétence est un moyen d'ordre public qui peut soulevé d'office par le juge même si le requérant ne l'a pas invoqué, Celui-ci peuvent d'ailleurs le soulever à tout moment de la procédure même la première fois au cour d'appel ». Jean-Claude RICCI, les fondamentaux du droit administratif, Hachette, Paris, 1996, p. 63.

² المادة 63 ف2 من الأمر 03-06.

والمحاكمة. وهذه الضمانة تختلف من نظام تأديبي لآخر غيابها أو حضورها يؤثر على التوازن بين مبدأ الضمان المعروف في النظام القضائي للتأديب ومبدأ الفاعلية المعروف في النظامين الرئاسي وشبه قضائي، باعتبار أنه في هذين النظامين لا يمكن رد أو تنحي هيئة التأديب فيهما مثلما هو مقرر في النظام القضائي. زيادة على ذلك فإن النظام الرئاسي للتأديب لا يأخذ بالفصل بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء، مما يكون له تأثير سلبي على حيادة الحكم، باعتبار أن هناك قاعدة من قواعد العدالة تقضي بأنه من يجلس مجلس القضاء، يجب ألا يكون قد سمع أو تكلم أو كتب، فالأصل أنه من ييدي رأيه، يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها.

إن قاعدة التشكيل العضوي للجان التأديبية فيما يخص نصاب انعقادها لإجراء المداولة، تحدده النصوص القانونية¹، كما هو الشأن لقواعد اتخاذ الأصوات المقدرة بالأغلبية (النصف زائد واحد)². وعدم مراعاة هذه القواعد تجعل الرأي الذي يبنى عليه القرار التأديبي معيبا وباطلا. غير أنه إذ لم توجد نصوص قانونية تطبق، فإن صحة المداولة تستدعي حضور الأغلبية (النصف زائد واحد)، والتصويت المعتبر هو تصويت الحاضرين على أن صوت الرئيس لا يعتبر مرجحا في حالة تعادل الأصوات إلا إذا نص القانون على ذلك.

والآراء التي تصدرها الهيئة الاستشارية لا يمكن محاصمتها بدعوى تجاوز السلطة لأنها لا ترقى إلى قرارات إدارية. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي، بحيث تبقى كإجراءات تمهيدية جوهرية، لا تملك بصدها السلطة التأديبية خيارات تقديرية في إجراءاتها وإنما تصح محاصمة القرار التأديبي الذي يصدر بدون

¹ المادة 19 ف2 من المرسوم رقم 84-10 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه، حيث تنص على أنه: " يتعين أن يحضر اجتماعات اللجان ثلاثة أرباع عدد أعضائها على الأقل، وإذا لم يبلغ هذا النصاب يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال الثمانية (8) أيام الموالية، وعندئذ يصح اجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها".

² المادة 14 من نفس المرسوم.

إجراء هذه الاستشارة، أو عند عدم تقيد السلطة التأديبية بفحوى آراءها في الحالات التي ينص القانون على إجرائها، أو في حالة عدم احترام القواعد التي تنظم سير المداولة.

الفرع الرابع

تبليغ الموظف بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية

لما كان القرار التأديبي قرارا فرديا فإن دخوله حيز التنفيذ يكون من يوم تبليغه وبذلك يعتبر التبليغ خاتمة الإجراءات التأديبية، والنقطة الفاصلة بين الضمانات السابقة واللاحقة على صدور القرار التأديبي، فله أهمية كبيرة في لجوء الموظف للضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي من تظلم أو رفع دعوى تجاوز السلطة، بحيث تسهل له عملية حساب مواعيد التظلم أو الطعن القضائي من خلاله يبدأ سريان ميعادهما. وتبليغ القرار التأديبي يكون تبليغا شخصيا بنسخة منه¹ في أجل لا يتعدى (08) أيام من تاريخ اتخاذ²، على أن السلطة التأديبية ملزمة بالإشارة إلى تاريخ الطعن القضائي في مضمون القرار الإداري مثله القرار التأديبي حتى يكون حجة لصالحها³، وإذا لم تراعى هذه الإجراءات فإن مواعيد الطعن تبقى مفتوحة أمام الموظف المعني⁴.

والتبليغ أو الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها الإدارة العلم إلى فرد أو أفراد بذواتهم، وقد عرف بأنه: " إجراء مادي بموجبه يحصل العلم الشخصي بمحتوى نص قرار والملحق لصالحه. والقاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة في التبليغ، فقد يكون عن طريق محضر أو عن طريق موظف آخر. على أن إثبات عملية القيام به تقع على عاتق الإدارة بما تملك من وسائل.

¹ المادة 829 من ق، إ، م، وإ.

² المادة 172 من الأمر 03-06.

³ المادة 831 من ق، إ، م، وإ.

⁴ مجلس الدولة، 2007/07/25، ملف رقم 035298، جاء فيه "أن عدم التبليغ الشخصي للقرار الفردي يجعل آجال الطعن مفتوحة". مجلة مجلس الدولة، العدد 09، منشورات الساحل - عين البنيان - الجزائر، 2009، ص 111.

وبذلك لم يعد مجلس الدولة الجزائري يأخذ بنظرية العلم اليقيني بوجود القرار المطعون فيه.

غير أن مجلس الدولة الجزائري قد تشدد في مسألة وسيلة التبليغ، بحيث لم يعد يعترف بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام كأداة للتبليغ، وإنما أصبح يشترط دائما المحضر الرسمي الموقع عليه من الأطراف المعنية (السلطة التأديبية والموظف المعني) من أجل إثبات صحة التبليغ.

ويمكن القول بأن تخلف الإجراءات السابقة أو المعاصرة لاتخاذ القرارات التأديبية باعتبارها ضمانا من الضمانات التأديبية للموظف العام، يترتب عليها إلغاء القرار التأديبي لأنها تكون سببا في ذلك. غير أن تخلف تلك الإجراءات حتى تكون سببا للإلغاء يشترط بأن تكون بسبب السلطة التأديبية ذاتها خارج عن إرادة صاحب الشأن. أما إذا كان تخلفها راجع إلى سلوك إيجابا أو سلبا من طرف الموظف المعني، فإن القرار التأديبي لا يمكن أن يلحقه عيب إجرائي كأن يقوم بسلوك إيجابي يتمثل في إدلائه لمعلومات خاطئة عن محل إقامته أو ناقصة يصعب معها إرسال الإخطار أو الإنذار السابق على اتخاذ الجزاء كإجراء تأديبي أو سلوك سلبا منه يتمثل في عدم تركه أي بيانات تدل على إقامته. ففي هذين الحالتين يقع القرار التأديبي صحيحا ولا يمكن المطالبة بإلغائه بسبب بجاهل الإدارة لذلك الإجراء.

وتطبيقا لذلك، قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 20-01-2004، بأن إهمال الموظف لمنصبه رغم اعذاره المتكرر يسمح للسلطة التأديبية بتوقيع عقوبة العزل مباشرة بغض النظر عن الضمانات المنصوص عليها في القانون، وذلك لاعتبار أن الموظف هو السبب في عدم مراعاة تلك الضمانات لإهمال منصبه.

المبحث الثاني

الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

بوقوع الخطأ التأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد إلى مرحلة التطبيق، وتتولى هذه المهمة السلطة التأديبية بما تملك من سلطة تقديرية في القيام بالتأديب، والتي تقابلها مهمة

القاضي الإداري في السهر على احترام مبدأ المشروعية، لأن هذه السلطة كبقية السلطات تمارسها الإدارة من خلال آدميين، مما قد يترتب على ذلك تعسف في استعمالها يؤدي إلى المساس بمبدأ المشروعية.

المطلب الأول

لجوء الموظف إلى التظلم المسبق

باعتباره ضماناً إدارية في يد المدعي قد يلجأ إليها قبل الضمانات القضائية فقد جعل منه المشرع في ق.إ.م.وإ مسألة جوازية ويقتصر على التظلم الولائي خلافاً لما كان عليه في ق.إ.م. الملغى¹.

أما بخصوص شرط التظلم في مجال التأديب فإنه كذلك جوازي غير أن الأمر 06-03 قد أغفل إمكانية التظلم بالنسبة لحالة توقيع عقوبات الدرجة الأولى والثانية وقصره على حالات توقيع عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة². مما يدعوا إلى التمييز بين الحالتين في الفرعين التاليين.

SAHLA MAHLA

المصدر الأول للطالب الجزائري

الفرع الأول

القيام بالتظلم بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية

بما أن الأمر 06-03 لم ينص على إمكانية اللجوء إلى التظلم بالنسبة لهذه العقوبات كما أنه لم يمنع اللجوء إليه³، ففي هذه الحالة يمكن اللجوء إلى القواعد العامة في ق.إ.م.وإ، خاصة وأن القرار التأديبي شأنه شأن بقية القرارات الإدارية ذلك وفقاً لنص المادة 830 من ق.إ.م.وإ التي تحيل إلى المادة 829 من نفس القانون.

¹ المادة 830 ف 1 من ق.إ.م.وإ.

² المادة 175 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه.

³ ما دام النص الخاص لم يصرح به ولم يمنع اللجوء إليه في نفس الوقت، فتتم الإحالة إلى القواعد العامة في ق.إ.م.وإ، وعلى العكس إذا صرح النص الخاص بالمنع فتطبق القاعدة التي مفادها الخاص يقيد العام.

وتطبيقا لذلك يجوز للموظف أن يرفع تظلما إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار التأديبي خلال (04) أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي له بنسخة من القرار التأديبي ويمكن أن يكون رد الإدارة هنا في ثلاث احتمالات:

- أ- الاستجابة لطلبه بإلغاء القرار التأديبي (العقوبة) وينتهي النزاع.
- ب- الرفض الضمني لطلبه ويكون ذلك إذا لم تجبه الإدارة وسكتت مدة شهرين من تاريخ رفع التظلم لها، ومن هنا تبقى له مدة (02) شهرين لرفع دعوى الإلغاء ضد القرار التأديبي¹.
- ج- الرفض الصريح لطلبه، ويكون بإجابتها الصريحة بالرفض لطلبه خلال شهرين (02) من رفع التظلم، ومن هنا يمكن للموظف رفع دعوى الإلغاء ضد القرار التأديبي خلال شهرين (02) من تاريخ الرفض الصريح².

SAHLA MAHLA

المصدر الأول للتطالب الجزائري
الفرع الثاني
القيام بالتظلم بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة

هنا تطبق القاعدة التي مفادها " الخاص يقيد العام " لأن النص الخاص هو الأمر 06-03 الذي أعطى الحل من خلال المادة 175 حيث يمكن للموظف الذي صدر في حقه جزاء تأديبي من الدرجة الثالثة أو الرابعة رفع التظلم أمام لجنة الطعن في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار التأديبي. وهذه اللجنة مهمتها إعادة النظر في القرارات التأديبية، فإذا تلغى القرار التأديبي بواسطة قرار وينتهي النزاع، أو تثبت تلك

¹ المادة 830 ف 2 و 3 من ق.إ.م.و.إ.

² المادة 830 ف 4 من ق.إ.م.و.إ.

العقوبة بقرار جديد، أو تستبدلها بعقوبة أخرى¹، ويبقى للموظف اللجوء إلى الضمانات القضائية وبالضبط لدعوى الإلغاء خلال (04) أشهر من تاريخ تبليغه بالرفض.

مع الإشارة أن الطعن المقدم أمام لجان الطعن له أثر موقف للقرارات التأديبية المتخذة إزاء الموظفين والواضح من إمكانية التظلم أمام لجان الطعن هو بمثابة ضمانة إدارية لاحقة على صدور القرار التأديبي.

المطلب الثاني

الطعن القضائي

من منطلق أهمية الرقابة القضائية التي تسعى لحماية مبدأ المشروعية، وآلية من آليات إرساء دولة القانون، فإن الطعن بالإلغاء ضد القرار التأديبي يعتبر من أهم وأقوى الضمانات المقررة لحماية حقوق الموظف العام، لكونه امتداد طبيعي لبقية الضمانات والذي يعد الساهر على احترامها بل (كضمانة الضمانات). المصدر الأول للطالب الجزائري

بعد أن يستنفذ الموظف جميع الضمانات التأديبية، يبقى أمامه طريق وحيد وهو اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية الصادرة ضده، ويمكنه أيضا إحالة النزاع مباشرة أمام القضاء دون اجراء التظلم الذي يعتبر جوازا تطبيقا لنص المادة 830 من ق إ م و.

الفرع الأول

الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء

¹ انظر، المادتان 22 و 25 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14-01-1984 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الصادر في، ج. ر. ج. عدد 03 بتاريخ 17-01-1984. والمغى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 40 بتاريخ 30 يوليو-2020، المادتين 54 و 55.

يعتبر شرط الاختصاص القضائي من أهم شروط قبول الدعوى وهو من النظام العام، ويتعلق بأهلية القاضي للفصل في النزاعات المحددة قانوناً. وتظهر أهمية هذا الشرط في أن القاضي لا يفصل في الشروط الأخرى إلا بعد أن يتأكد من أنه مختص إقليمياً ونوعياً.

وبما أن العقوبة التأديبية تمثل القرار التأديبي فإنه يجوز الطعن في هذا القرار أمام القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية فقد أصبح منذ 2008 بصدور ق. إ. م وإ سابق الإشارة إليه الإطار التشريعي العام لاختصاص الهيئات القضائية الإدارية كما جاء في المادة 800 ف1 منه على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية".

ويجب الإشارة إلى أن المعيار المعتمد من طرف المشرع في تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري مبدئياً هو المعيار العضوي الذي يستند إلى وجود أحد أشخاص القانون العام طرفاً في النزاع، كما هو مشار إليه في المادة 800 ف2 من قانون إ. م. وإ التي تنص على أنه: "تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

كما تجدر الإشارة إلى أنه من نتائج التمييز بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة التي يمكن ملاحظتها، خاصة في مجال المنازعات، فبالنسبة للمنازعات المتعلقة بتطبيق قانون الوظيفة العامة، تدخل في اختصاص القاضي الإداري. بينما تدخل المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون العمل في اختصاص القاضي العادي (الاجتماعي)، طبقاً للمادة 20 من القانون المتعلق بالمنازعات الفردية للعمل¹.

حيث أنه وبالتعديل الجديد للتقسيم القضائي وإنشاء محاكم إدارية للإستئناف لضمان تحقق المبدأ الدستوري الذي يقضي بحق التقاضي على درجتين، تم تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 165.

القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 وإعادة توزيع الاختصاص بين مختلف هيئات القضاء الإداري. وأصبحت جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة قابلة للاستئناف مهما كانت قيمة النزاع¹. ومن خلال التعديل الأخير فإن جهات القضاء الإداري المختصة بالنظر في المنازعات الإدارية تتمثل في 03 جهات هي " المحاكم الإدارية فالمحاكم إدارية للإستئناف ومجلس الدولة ". وبما أن موضوع النزاع يدور حول قرار تأديبي فلا بد من تحديد مجال اختصاص كل جهة قضائية على حدى.

أولاً- مجال اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات التأديبية

يتنوع الاختصاص القضائي الإداري إلى اختصاص نوعي واختصاص إقليمي، فالاختصاص النوعي يقصد به أهلية المحاكم الإدارية بالنظر في القضايا المحددة لها قانوناً². وبما أن الإطار العام لاختصاص المحاكم الإدارية ورد من خلال المادة 800 من ق.إ.م.و، وكذلك المادة 801. ولما كان القرار التأديبي صادر عن إحدى الهيئات التي حددتها هذه المادة فإنه يثبت الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في إلغائها.

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يقصد به أهليتها بالنظر في القضايا الإدارية القائمة في دائرة إقليمها. غير أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين هو محدد بموجب المادة 804 ف4 من نفس القانون حيث تنص على أنه: " في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان ممارسة وظيفتهم".

¹ القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج.ر. ج. عدد 48.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 310.

وبالتالي حتى تكون دعوى الموظف صحيحة، فلا يكفي فقط تقديمها إلى المحكمة الإدارية التي تكون مختصة نوعياً وإنما يشترط كذلك أن تكون تلك المحكمة مختصة إقليمياً، بأن يكون الموظف قد تم تعيينه في إقليمها. غير أنه في حالات أخرى كالانتداب أو الإستداع أو النقل فإن الاختصاص الإقليمي يؤول إلى الجهة القضائية التي أصبح يتبعها. كما أن كل من الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية يعتبر من النظام العام¹.

ثانياً_ مجال اختصاص المحاكم الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة

تم استحداث هذه المحاكم لضمان حق التقاضي على درجتين وفق التقسيم القضائي الجديد، حيث أصبحت جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة قابلة للإستئناف مهما كانت قيمة النزاع².

وخلالاً لطبيعة اختصاص المحاكم الإدارية المعبر عنها بالولاية العامة في المنازعات الإدارية، فإن اختصاص مجلس الدولة ذو طبيعة محدودة بحيث لا ينظر إلا في القضايا الإدارية المحددة على سبيل الحصر في القانون. كما أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة يقتصر على الاختصاص النوعي فقط، باعتبار أن ينظر في القضايا الإدارية المطروحة على مستوى الإقليم الوطني.

وبعدما كان يتحدد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة من خلال المواد 901 و902 و903، من ق.إ.م. وإ³. بحيث كان يفصل ابتدائياً ونهائياً في دعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية. أصبح طبقاً لتعديل المواد 901 و902 و903، يختص بالنظر في الطعون في الأحكام

¹ المادة 807 من القانون رقم 08-09 المتضمن ق.إ.م.و، سابق الإشارة إليه.

² القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج.ر. ج. عدد 48.

³ المادة 09 و10 من القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 30 مايو 1998 يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. ج. العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، ص.03. والمعدلان بموجب المادة 02 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2011، ج.ر.ج. ج. العدد 43، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ص.07.

النهائية الصادرة عن جهات القضاء الإدارية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

حيث تم تحويل بعض اختصاصات مجلس الدولة للمحكمة الإدارية للإستئناف التي أصبحت تختص بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية طبقا للمادة 900 مكرر. وكذلك النظر في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، والذي أصبح حصرا من إختصاص المحكمة الإدارية الإستئنافية للجزائر العاصمة فقط، وذلك كدرجة أولى ويتم الطعن فيها أمام مجلس الدولة طبقا للمادة 900 مكرر. فحيث يكون قرار تأديبي صادر عن سلطة تأديبية مركزية، فإن الاختصاص القضائي ينعقد للمحكمة الإدارية الاستئنافية لمدينة الجزائر العاصمة، كما يمكن للموظف استئناف حكمها أمام مجلس الدولة.

SAHLA MAHLA

الفرع الثاني

المصدر الميعاد رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي



أول ما يميز شرط الآجال في دعوى الإلغاء أن له طبيعة خاصة بحيث يجعل منها دعوى سريعة التقادم مقابل بقية الدعاوى الأخرى حيث أنه محدد قانونا. كما أن آجال رفع الدعوى تختلف بحسب ما إذا كان الموظف قد لجأ أولا إلى التظلم باعتباره ضمانة إدارية أو لجوءه مباشرة إلى دعوى الإلغاء باعتبارها ضمانة من الضمانات القضائية. وعلى هذا الأساس فيمكن التمييز بين حالتين:

أولا_ حالة لجوء الموظف إلى التظلم المسبق

باعتباره ضمانة إدارية في يد المدعي قد يلجأ إليها قبل الضمانات القضائية، فقد جعل منه المشرع في ق. إ. م. وإ مسألة جوازية ويقتصر على التظلم الولائي أما السلطة مصدرة القرار التأديبي وقد تم الحديث عن هذا الاحتمال سابقا باعتباره أول ضمانة من الضمانات اللاحقة لصدور القرار التأديبي.

ثانياً_ حالة لجوء الموظف إلى دعوى الإلغاء مباشرة

بما أن التظلم مسألة جوازية فقد يستغني الموظف عنه ويلجأ مباشرة إلى مخاصمة القرار التأديبي أمام القضاء الإداري ويجوز له رفع دعوى الإلغاء ضد القرار التأديبي خلال (04) أشهر من تاريخ تبليغه الشخصي بنسخة من القرار التأديبي¹.

تحسب كل الآجال كاملة ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل حسب المادة 405 من ق.إ.م. وإ. كما اعتبر المشرع الجزائري شرط احترام الآجال من النظام العام الذي يثيره القاضي من تلقاء نفسه طبقاً للمادة 69 من ق.إ.م. وإ.

كما أن الأصل في الدعوى ترفع خلال المواعيد التي سبق الإشارة إليها سواء رفع الدعوى مباشرة أو أن يسبقها تظلم، بحيث يترتب على عدم رفع الدعوى خلال تلك المواعيد سقوط حق المدعي الموظف في مخاصمة القرار التأديبي بتحصنه. وبالتالي القرار التأديبي حتى لو كان غير مشروع فسوف يتحصن ضد الإلغاء، إلا أن هناك استثناءات تخص القرارات المنعقدة التي يشوبها عيب اغتصاب السلطة². وحالة الغش، أو التدليس والتزوير، لأن الأمر يتعلق بإرادة مصدر القرار ونيته، لذلك الدعوى لن تسقط بالتقادم ولا يكتسب القرار الصادر في ظل هذه العيوب أي حصانة.

كما أن هناك حالات لامتداد الميعاد عن طريق قطع أجل الطعن السابق الإشارة إليه واستئنافها مجدداً ب(04) أشهر، حيث نصت عليها المادة 832 من ق.إ.م. وإ. بقولها: " تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:

¹ المادة 829 من ق.إ.م. وإ. كما تجدر الإشارة إلى أن ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة ضد قرار تأديبي صادر عن سلطة مركزية، هو نفسه ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية، ذلك طبقاً للمادة 907 التي تحيل إلى المواد 829 إلى 832.

² عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 129.

- 1- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة؛
- 2- طلب المساعدة القضائية؛
- 3- وفاة المدعي أو تغير أهليته؛
- 4- القوة القاهرة أو الحدث المفاجئ".

الفرع الثالث

الشروط الواجب توافرها في الموظف المدعي

أدرجها المشرع الجزائري ضمن المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت عنوان الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية يجعلها شروطا شكلية لقبول الدعاوى بوجه عام المدنية والإدارية وتتمثل في الصفة والمصلحة من دون الإشارة إلى الأهلية التي كان يشترطها في قانون الإجراءات المدنية الملغى، وذلك ليفرق بين الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الدعاوى؛ بحيث لم يعد يشترط الأهلية كشرط شكلي لقبول الدعاوى بعدما أحالها للمادة 64 من نفس القانون وجعلها شرطا موضوعيا للسير في إجراءات التقاضي.

أولا- شرط الصفة لدى الموظف العام

الموظف العام في مفهوم قانون الوظيفة العامة هو كل شخص يعين ويرسم بموجب قرار إداري في وظيفة دائمة بمرفق عام ذو طبيعة إدارية وقد عرفته المادة 04 من الأمر 06-03 من قانون الوظيفة العامة، حيث نصت على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري". من خلال هذا التعريف يشترط في الشخص ثلاث شروط حتى تصح تسميته موظف عام وهي التعيين؛ وأن يتم في وظيفة عمومية دائمة؛ وأن يرسم في رتبة في السلم الإداري بشكل نهائي ودائم. وعند الحديث عن الصفة، فإن الأمر ينصرف إلى من يحق له رفع الدعاوى. وبالعودة إلى المشرع الجزائري، فإنه لم يضع تعريفا للصفة من خلال المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإنما اكتفى

بالنص عليها كشرط شكلي لقبول دعوى الإلغاء، حيث تنص على أنه: " لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. - يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه".

من خلال هذه المادة يشترط المشرع توافر الصفة (La Qualité) في أطراف الخصومة المدعي (الموظف) والمدعى عليه (السلطة التأديبية) طبقا لقاعدة ترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة. ويترتب على عدم توافر شرط الصفة في الخصوم الحكم برفض الدعوى شكلا لعدم توفر الصفة.

والمقصود بالصفة أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق أو المركز المعتدى عليه وبالنسبة للمدعى عليه يجب أن يكون هو الشخص الذي يوجد الحق في مواجهته. وتثبت صفة الموظف في إلغاء قرار تأديبي غير مشروع، بمجرد أن يؤثر هذا القرار على مركزه القانوني بطريقة مباشرة.

ثانياً - شرط المصلحة لدى الموظف العام

إن توافر المصلحة (Intérêt) هو شرط لقبول أي دعوى أو طعن وذلك طبقا للقاعدة العامة التي تقضي بأنه: "حيث لا مصلحة فلا دعوى" (pas d'intérêt pas d'action). وقد نص المشرع الجزائري على هذه القاعدة في المادة 13 ق.إ.م.إ. سابقة الذكر، ويترتب على تخلفها رفض الدعوى شكلا لانعدام المصلحة.

ويقصد بالمصلحة على أنها تلك الفائدة والمنفعة التي يمكن أن يتحصل عليها رافع الدعوى من خلال قبول القاضي لطلباته¹. وتنشأ هذه المصلحة حينما يكون هناك اعتداء على حق ذاتي (في الدعاوى التي تقام أمام القضاء العادي أو دعاوى قضاء التعويض التي تقام أمام القضاء الإداري)؛

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 293.

أما المصلحة في دعوى تجاوز السلطة فلها معنا أكثر اتساعاً، فلا يشترط لتحقيقها أن يكون هناك حق قد تم الاعتداء عليه فيكفي أن يؤثر القرار الغير مشروع على المركز القانوني للطاعن¹. كأن يثبت الموظف أن القرار الصادر عن السلطة التأديبية قد أثر على مركزه القانوني فتقوم له مصلحة في إلغاء القرار التأديبي.

وإذا كانت المصلحة في دعوى تجاوز السلطة لها معنا أكثر اتساعاً على خلاف مثيلاتها في بقية الدعاوى، ذلك بعدم اشتراط استنادها إلى حق قد تم الاعتداء عليه إلا أن هناك بعض القواعد التي تضبطها، بحيث ينبغي أن تكون مصلحة الموظف شخصية ومباشرة، وأن تكون مصلحة قانونية ومشروعة وقائمة أو محتملة.



¹ إعداد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، وقضاء المظالم، ط 1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 1999، ص 185.

خاتمة

يعتبر النظام التأديبي جزءاً جوهرياً ومحورياً لا يمكن تجاهله في مجال الوظيفة العمومية، وجب إعطاؤه أهمية كبرى ووضع ضوابط قانونية له بشكل يوازن بين فاعلية أداء الإدارة وضمان حماية مصلحة الموظف العام. فحق الإدارة في التأديب هو حق طبيعي نتاج عن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، والتي تمنحه مجموعة من الحقوق، وفي مقابل ذلك يقع على عاتقه الالتزام بالواجبات الوظيفية. وفي حالة تقصيره بواجباته المهنية، تنتقل قواعد النظام التأديبي من واقعها النظري الجامد إلى مرحلة التطبيق العملي.

ولتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخطئ، يجب على الإدارة أن تراعي جملة من الإجراءات التأديبية حسب تسلسلها في التشريع الوظيفي، بداية من معارضة المخالفة التأديبية وتكييف الخطأ المهني المرتكب، وصولاً إلى مرحلة إصدار القرار التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية، حيث يشكل مجموع هذه الإجراءات ضمانات تأديبية مهمة للموظف المعني.

غير أن حاجة الموظف العام إلى فعالية وناجعة أكبر في المجال التأديبي تستدعي مراجعة قواعد النظام التأديبي الذي لم يراعي الدقة والتفصيل الذي يستحقه خاصة في مجال الإجراءات التأديبية التي تعد ضمانات أساسية للتأديب، لأنه لا يوجد قانون خاص بالتأديب وإنما قواعد النظام التأديبي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من قانون الوظيفة العامة، إضافة إلى عدم شمولية النصوص القانونية لجميع الضمانات التأديبية وتناثرها مما يجعل الأمر يزداد صعوبة على الموظف العام في معرفة حقوقه، بحيث أنه لم يتناولها بشيء من التفصيل وغلب مبدأ الفاعلية في الإجراءات على مبدأ الضمان كما هو الشأن لعدم الفصل بين سلطتي الاتهام والعقاب مثلما هو متبع في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، مما يشكل إخلالاً جسيماً بهذه الضمانة القانونية الإجرائية المهمة. كل هذه الثغرات تجعل مسألة وجود قانون تأديبي أكثر إلحاحاً، مثلما هو عليه الحال في قانون العقوبات، لينص صراحة على كافة الضمانات التأديبية ويلزم السلطة التأديبية بتعريف الموظف بأنه يملك

حقوق و ضمانات قبل مباشرة الإجراءات التأديبية في حقه لتتيسر عملية الرقابة القضائية، وفي سبيل الحصول على نظام تأديبي متكامل.



أولاً: النصوص القانونية

—الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02-06-1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج. العدد 46، الصادرة في 08-06-1966.

الأمر رقم 66-156، الصادر في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج.
العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتسم.

_القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج. العدد 32، الصادرة في 08-08-1978.

ج. ج العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل و المتمم.

—الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج العدد 46، الصادرة في 16-07-2006.

القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج.ر. ج. عدد 48.

- القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج.ر. ج. عدد 48.
- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14-01-1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الصادر في، ج.ر. ج. ج. العدد 03، بتاريخ 17-01-1984. والملغى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 40 بتاريخ 30 .
- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. ج. ج. العدد 13، الصادرة في 24-03-1985.
- المرسوم رقم 88-131 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988، ج.ر. ج. ج. العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988. الطالب الجزائري
- المرسوم الرأسي رقم 07-308 الصادر في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج.ر. ج. ج. العدد 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 جانفي 2009، يحدد للنظام الداخلي للمدرسة الوطنية للإدارة، الجريدة الرسمية العدد 20 الصادر بتاريخ 29/03/2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر. ج. ج. العدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

__المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 06 مارس 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادر بتاريخ 09 مارس 2011.

__التعليمية رقم 07 المؤرخة بتاريخ 1969/05/07، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

ثانيا: الكتب

__أحمد أحمد الموفي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، مصر، 2008.

__أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

__أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني المصري والفرنسي مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009.

__إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، وقضاء المظالم، ط 1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 1999.

__بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007.

__جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن، المكتب الجامعي الحديث، ط 02، الإسكندرية، مصر، 2003.

- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، العربية السعودية، 2003.
- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003.
- سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 2008.
- سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
- سعيدة لعموري، درس نظام التأديب على منصة مودل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد المين دباجين (سطيف)، الجزائر. <https://cte.univ-setif2.dz/moodle/course/view.php?id=314> تم الاطلاع بتاريخ: 2023/01/01.
- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة -، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي - دراسة مقارنة - ط 1، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.

- شريف عبد الحميد حسن رمضان، تأديب الموظف العام (دراسة قانونية فقهية قضائية) الطبعة 02، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية، مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام مع دراسة لأحكام قضاء مجلس الدولة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008.
- عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - في الفقه وقضاء مجلس الدولة - ط1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ضمانات تأديب الموظف العام، ج 4، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، مصر، 2003.
- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، مصر، 2010.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج3، ط2.

- __لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية- دراسة مقارنة- ط3، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- __لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط 1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2000.
- __لواء محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2002.
- __لواء محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007.
- __لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004.
- __ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- __مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- __مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- __محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- __محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- __محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، الإسكندرية، مصر، 2000.
- __محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971.

__محمد سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

__مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعاوى الإلغاء، دعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.

__نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

__نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام- دراسة مقارنة- ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

__أحمد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام- دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس- فلسطين-، 2007.

__بدري مباركة، النظام التأديبي للموظف- دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير، جامعة الجيلالي الياقوب- سيدي بلعباس، الجزائر، 2004-2005.

__حمياتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.

__سعيد بوشعير، تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، معهد الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1976.

__شوقي بركاوي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 2018.

__عبد العزيز حياة، الأخلاقيات الإدارية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية العلم السياسية والإعلام، الجزائر 2004-2005.

- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، الجزائر، 2003-2004.
- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012.
- كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، اختصاص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2010-2011.
- 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، 2016.
- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2006-2007.
- مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2011-2012.
- مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.

رابعاً: المقالات

- بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، العدد 09، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
- بوكرا إدريس، المتابعة الجزائية للموظف بين حجية الحكم الجزائي والسلطة التأديبية للإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2022.

- زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006.
- شلاي محمد، تحديد الخطأ المهني للموظف العام بين النص القانوني والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، العدد 06، 2018.
- طوبال بوعلام وزرقان وليد، خصوصية مبدأ شرعية الجريمة التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية في ظل قانون _الوظيف العمومي_، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020.
- الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018.
- عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2006.
- عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010.
- عثمان تالوتي ومريم قسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 70، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2021.
- علي حسين أحمد الفهداوي، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 05، جامعة الأنبار، العراق، د. ت. ن.

- __علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة علوم شريعة والقانون، المجلد 26، العدد 01، الأردن، 1999.
- __فيصل شطناوي، إجراءات وضمائم المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث- العلوم الإنسانية-، المجلد 26، العدد 07، الأردن، 2012.
- __مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006، ص 235 إلى 237.

خامسا: كتب باللغة الأجنبية

- __Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6^e éd, Econoomica, Paris, 2002.
- __Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004.
- __Gustave PEISER, Contentieux administratif, 11^e éd, Dalloz, Paris, 1999.
- __Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique- fonction publique de l'Etat- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3^e éd , Dalloz, Paris, 1997.
- __Jean-Claude RICCI, les fondamentaux du droit administratif, Hachette, Paris, 1996.
- __la loi n° 83-634.
- __René CHAPUS, Droit administratif général, Tome2, 8^e éd, Montchrestien, Paris, 1996.

فهرس الموضوعات

1	مقدمة
3	الفصل الأول الإطار العام للنظام التأديبي
4	المبحث الأول مفهوم النظام التأديبي والسلطة التأديبية
4	المطلب الأول تعريف النظام التأديبي وبيان نطاقه تطبيقه
4	الفرع الأول تعريف النظام التأديبي
7	الفرع الثاني نطاق نظام التأديب في الوظيفة العمومية
7	أولاً: نظرة في صفة الموظف العام لتحديد نطاق تطبيقه
8	ثانياً: نطاق تطبيق نظام التأديب
11	المطلب الثاني السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية
12	الفرع الأول النظم المختلفة للسلطة التأديبية
12	أولاً: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام الإداري
13	ثانياً: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام شبه قضائي
15	ثالثاً: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام القضائي
16	الفرع الثاني موقع نظام سلطة التأديب في الجزائر من النظم التأديبية
20	المبحث الثاني ضوابط الجزاء التأديبي في نطاق التأديب
21	المطلب الأول المبادئ الموضوعية
21	الفرع الأول مبدأ شرعية الجزاء التأديبي
22	الفرع الثاني مبدأ شخصية الجزاء التأديبي
23	الفرع الثالث مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

- 25 المطلب الثاني المبادئ المرتبطة بتوقيع الجزاء التأديبي
- 25 الفرع الأول مبدأ تناسب الجزاء التأديبي
- 30 الفرع الثاني مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي
- 31 الفرع الثالث مبدأ المساوات في الجزاء التأديبي
- 33 الفصل الثاني النظام القانوني للمخالفة والعقوبة التأديبية
- 34 المبحث الأول المخالفة التأديبية
- 34 المطلب الأول ماهية المخالفة التأديبية
- 34 الفرع الأول مفهوم الخطأ التأديبي
- 37 الفرع الثاني تصنيف الأخطاء التأديبية
- 40 المطلب الثاني الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية ومعالم تحديدها وتكييفها
- 41 الفرع الأول الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية
- 43 الفرع الثاني معالم تحديد وتكييف المخالفة التأديبية
- 43 أولا: تكييف المخالفات التأديبية وفق التصنيف التشريعي المحدد
- 43 ثانيا: الوصف الجزائي للمخالفة التأديبية
- ثالثا: تكييف المخالفة التأديبية نسبة إلى معيار الإخلال أو التقصير في الواجب الوظيفي
- 44
- 46 الفرع الثالث الرقابة القضائية على عملية تكييف المخالفة التأديبية
- 48 المبحث الثاني العقوبة التأديبية
- 49 المطلب الأول ماهية العقوبة التأديبية
- 49 الفرع الأول مفهوم العقوبة أو الجزاء التأديبي

- 51 الفرع الثاني صور العقوبات التأديبية
- 54 المطلب الثاني أشكال عدم مشروعية الجزاء التأديبي
- 55 الفرع الأول المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية
- 56 الفرع الثاني الخطأ في تفسير القاعدة القانونية
- 56 الفرع الثالث الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع
- 58 الفصل الثالث الإجراءات والضمانات التأديبية
- 59 المبحث الأول الإجراءات والضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لعملية التأديب
- 59 المطلب الأول الإجراءات التأديبية
- 59 الفرع الأول الإجراءات التأديبية السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي
- 59 أولاً: معارضة المخالفة وتحريك الاجراء التأديبي:
- 60 ثانياً: توقيف الموظف:
- 62 ثالثاً: إخطار المجلس التأديبي:
- 62 الفرع الثاني الاجراءات التأديبية أمام المجلس التأديبي
- 63 أولاً: المداولة والاقتراح:
- 63 ثانياً: مرحلة إتخاذ القرار:
- 65 المطلب الثاني الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة التأديبية
- 66 الفرع الاول إجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام
- 69 الفرع الثاني احترام إجراءات المواجهة أثناء التحقيق
- 70 أولاً: إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه
- 71 ثانياً: استدعاء الموظف للحضور أمام المجلس التأديبي:

- 71 ثالثا: حق الإطلاع على الملف
- 73 رابعا: ضمانات حق الدفاع
- 75 المطلب الثالث الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية
- 75 الفرع الأول مشروعية تسبب القرار التأديبي
- 75 أولا: مفهوم التسبب في مجال الجزاءات التأديبية:
- 78 ثانيا: الأساس القانوني للتسبب:
- 79 الفرع الثاني عدم تفويض الاختصاص التأديبي
- 79 أولا: ضعف أداء التفويض الإداري لاختصاص سلطة التأديب
- 81 ثانيا: ارتباط اختصاص سلطة التأديب بالنظام العام
- 82 الفرع الثالث استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي
- 84 الفرع الرابع تبليغ الموظف بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية
- 85 المبحث الثاني الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي
- 86 المطلب الأول لجوء الموظف إلى التظلم المسبق
- 86 الفرع الأول القيام بالتظلم بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية
- 87 الفرع الثاني القيام بالتظلم بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة
- 88 المطلب الثاني الطعن القضائي
- 88 الفرع الأول الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء
- 90 أولا: مجال اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات التأديبية
- 91 ثانيا: مجال اختصاص المحاكم الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة
- 92 الفرع الثاني شرط ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي

92	أولاً_ حالة لجوء الموظف إلى التظلم المسبق
93	ثانياً_ حالة لجوء الموظف إلى دعوى الإلغاء مباشرة
94	الفرع الثالث الشروط الواجب توافرها في الموظف المدعي
97	خاتمة
99	قائمة المراجع والمصادر
109	الفهرس

