

جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



رقابة المشروعية على قرار تأديب الموظف العام في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د / عزري الزين

إعداد الطالبة:

بولقرون سماح

الموسم الجامعي: 2017/2016

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



رقابة المشروعية على قرار تأديب الموظف العام في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د / عزري الزين

إعداد الطالبة:

بولقرون سماح

الموسم الجامعي: 2017/2016

شكر وتقدير

أشكر الله و أحمده أولا وأخيرا لأنه وفقني لإنجاز هذا العمل.

- أتقدم بشكري الخالص إلى زوجي "دهان رشيد" على مساعدته لي في كتابة هذا البحث.

أتقدم بشكري إلى الأستاذ المشرف :

"الزين عزري" الذي ذلل لي مصاعب التي عرقلنتني في البحث.

كما أتقدم بشكري إلى الأستاذ يعيش تمام شوقي الذي اقترح علي موضوع البحث.

كما أتقدم بشكري إلى كل من الأمين العام لكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة بسكرة

"معزي عبد الرزاق"، وكذا رئيس مصلحة الموظفين "رشيد فريح".

و إلى كل موظفي المكتبة وأخص بالذكر "علاء"

و إلى كل من أعانني ولو بكلمة تشجيعية من أساتذة أو طلبة.

وأخص بالذكر "إلهام".

الطالبة: بولقرون سماح

مقدمة

من أهم الوسائل القانونية التي منحها المشرع للإدارة لممارسة نشاطها الإداري القرار الإداري، و قد تكون سلطة اتخاذه و إصداره مقيدة محددة بشكليات أو إجراءات ووسائل منصوص عليها قانونا ،وقد تكون سلطة تقديرية يمنح القانون للإدارة حرية اختيار الوسيلة و الإجراءات المناسبة لممارستها،دون أن يفرض عليها القانون ذلك بصفة أمرة،ولكن دائما تحت غطاء المشروعية وهي خضوع هاتين السلطتين المقيدة والتقديرية للقانون.

- ومن بين القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة قرارات تأديبية ضد موظفيها عند ممارستها لنشاطها الإداري جراء إخلال معين للقوانين أو القواعد المعمول بها ،وهذا الموظف العام وضع له المشرع عدة ضمانات تحميه من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب ، وذلك بمنح القاضي الإداري سلطة رقابة هذه القرارات ، فيبحث في مدى توافر القرار على أركانه ليفحص انطلاقا منها مشروعيتها.

- وقد قسم فقه القانون الإداري أوجه لا مشروعية القرار إلى:

أولا عدم مشروعية خارجية وتضم حالة عدم الاختصاص وحالة عيب الشكل والإجراءات ،وهي عيوب تمس القرار في شكله و ثانيا عدم مشروعية داخلية وتضم حالة انعدام السبب وحالة مخالفة القانون وحالة الانحراف بالسلطة وهي عيوب تمس القرار في موضوعه .

كما سنحاول تزويد و إثراء الموضوع ببعض التطبيقات القضائية متى وجدت لكل ركن من أركان القرار التأديبي سواء من الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أو بالمحكمة العليا أو قرار مجلس الدولة مما تقدم ،يمكن أن نطرح الأشكال التالية:

-ما هي أوجه رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي من ناحية مشروعيته

وتحديدا في الجزائر؟

أسباب اختيار الموضوع:

- يعد موضوع القرارات التأديبية من أهم المواضيع التي يفترض أن أي موظف قد مسته بشكل مؤثر أو غير مؤثر، ومن ثم فإن رقابة القاضي الإداري للقرار التأديبي هو ضمانه للموظف يفترض التوسع في معرفتها، وخاصة أنني موظفة في قطاع الوظيف العمومي.

- أهمية الموضوع: تبرز أهمية الموضوع من خلال:

1. على المستوى التشريعي في الجزائر: أهم النقائص في مجال الإصلاحات الإدارية و الوظيفية.

2. على المستوى القضائي في الجزائر: مدى تطوير رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية و مدى إعتقاد القاضي في حكمه أو قراره على الركن الحقيقي المعيب فيه.

المنهج المتبع:

إن دراستنا تنصب على رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية على الموظف العمومي وفي الجزائر تحديدا دون البحث أو المقارنة بباقي الدول.

وعليه فالمنهج المتبع في الدراسة هو المنهج التحليلي القائم على التركيب وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث.

- من بين الصعوبات التي واجهتنا بصدد هذا الموضوع هي قلة المراجع المتخصصة و بالأخص في الفقه الجزائري. فيما يخص أحكام القضاء، نجد أن القاضي الإداري في الجزائر لم يفصل في حكمه بالإلغاء للقرار التأديبي الصادر من الإدارة ضد الموظف مما أدى إلى تذبذب اجتهاد القاضي الإداري الجزائري.

الخطة المقترحة:

بناء على ما سبق ذكره من إشكال و أهمية للموضوع،خطة البحث مكونة من فصلين ،الفصل الأول يتناول،رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي يحتوي على ثلاث مباحث:المبحث الأول الرقابة على الاختصاص التأديبي ،المبحث الثاني الرقابة على شكل القرار التأديبي،والمبحث الثالث:الرقابة على الإجراءات القانونية للقرار التأديبي ،أما الفصل الثاني:رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية تضم ثلاث مباحث،المبحث الأول:الرقابة على السبب،المبحث الثاني:رقابة القرار التأديبي من حيث مخالفته للقانون،المبحث الثالث:عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي .

الفصل الأول

رقابة القاضي الإداري على
المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

تتعلق المشروعية الخارجية بالأركان الشكلية للقرار التأديبي و تشمل اختصاص سلطة التأديب وكذا الأشكال والإجراءات القانونية اللازمة لاستصدار القرار التأديبي، و عليه فإن رقابة القاضي الإداري في المشروعية الخارجية للقرار التأديبي تشمل الأركان الثلاثة السابقة الذكر التي سنتناولها كل على حدا في مبحث مستقل.

المبحث الأول: رقابة الاختصاص التأديبي

تنصب رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية في ركن الاختصاص أي أن يصدر القرار من الجهة التي تمتلك سلطة إصداره التي منحها لها القانون، إذا صدر القرار التأديبي من غير مختص بذلك يعتبر معيبا بعيب عدم الاختصاص، يطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ويعد مبدأ تقسيم وتخصيص العمل من أهم مبادئ الإدارة العامة المعاصرة التي تقوم على توزيع الاختصاصات بين هيئاتها وكذا الأشخاص العاملين بها، ومن ثم فهو يسند إلى كل موظف معين سلطة إصدار قرار إداري معين كل في مجال اختصاصه.

كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجيههم إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها. (1) وعليه سنتناول في هذا المبحث تحديد السلطة المختصة بالتأديب (المطلب الأول)، ثم بيان أهم ضوابط الاختصاص التأديبي (المطلب الثاني)، وأخيرا صور عدم اختصاص سلطة التأديب (المطلب الثالث)

1 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج2 دار الهدى، الجزائر، 2010، ص118.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب

يعتبر الاختصاص الشرط الأول لصحة القرار التأديبي و القاعدة أن تحديد الاختصاص من عمل المشرع وعلى الجهة الإدارية أن تلتزم حدود الاختصاص المرسوم لها قانوناً⁽¹⁾، ويعرف الاختصاص أنه "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني"، لذلك يمكن القول بأن الاختصاص في مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص على الرغم من الانتقادات الفقهية التي تنور بهذا الشأن.⁽²⁾

وبالمقابل يمكن تعريف عدم الاختصاص كما يعرفه الدكتور محسن خليل بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من اختصاص هيئة أو فرد معين آخر"⁽³⁾ وعدم الاختصاص التأديبي قد تأخذ صورة عدم الاختصاص الإيجابي بأن يصدر القرار التأديبي من جهة إدارية أو العضو الإداري في اختصاص لم يسند إلى أي منهما، وقد يأخذ صورة عدم الاختصاص السلبي بأن تمتع الجهة الإدارية أو العضو الإداري عن اتخاذ قرار تأديبي اعتماداً منها أنه لا يدخل في نطاق اختصاصها في حين أنها تكون مختصة به في حقيقة الأمر⁽⁴⁾.

ويطلق على الجهة المختصة بالتأديب "السلطة التأديبية" والتي يمكن تعريفها بأنها الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب والتي ينتج من جرائها الحرمان من كل أو بعض المزايا الوظيفية سواء كان هذا الحرمان بصورة مؤقتة أو بصورة نهائية، وذلك متى اكتملت الشروط والأوضاع المحددة قانوناً ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياته"⁽⁵⁾.

- والسلطة التأديبية تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة تعهد سلطة التأديب إلى جهة الرئيس أو السلطة الرئاسية وهو ما يسمى بالنظام الرئاسي (الفرع

1 - جوحمد عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل واختصاص)، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 233.

2 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2005، ص 49.

3 - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة من خلال المظالم والقضاء الإداري

المعاصر - المطبعة العربية، غرداية الجزائر، ط 1، 2005، ص 371.

4 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 463.

5 - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة للنشر،

الاسكندرية، 2001، ص 48.

(الأول)، وبعض الأنظمة تعهد بهذه السلطة للسلطة الرئاسية ولكن ليس بمفردها بل مع الاشتراك مع هيئات جماعية أو لجان ذات طابع إداري، وهذا النظام يسمى النظام شبه قضائي (الفرع الثاني)، كما ستناول النظام التأديبي و السلطة المختصة بالتأديب في الجزائر في ظل قانون 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاختصاص بالتأديب في النظام الرئاسي

يطلق على النظام الرئاسي لسلطة التأديب النظام الإداري كذلك و مقتضاه يكون للسلطات الرئاسية بمفردها الحق في توقيع مختلف أنواع الجزاءات التأديبية على الموظفين العموميين دون الزام هذه السلطة بأخذ رأي الهيئات الاستشارية قبل توقيع الجزاء، و لا يوجد معقب على هذه السلطة باستثناء القضاء، فيما تصدره من قرارات تأديبية سواء بالتعديل أو بالإلغاء⁽¹⁾.

وتعتبر هذه السلطة من أهم الأدوات التي تمكن الإدارة من إلزام الموظفين بالقيام بأبعاها الوظيفية، و قد لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقا واسعا خلال المراحل الأولى من نشأة و تطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية، حتى وصل الأمر أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحا مرادفا للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية⁽²⁾.

ويؤيد الفقه إعطاء سلطة التأديب للرئيس الإداري الذي يوقعها على الخاضعين له في حالة مخالفتهم لواجبات الوظيفة و هو ما يعرف في الفقه القانوني ب "منطق الفعالية" و الذي يسعى إلى تغليب المصلحة العامة للجهاز الإداري على المصلحة الخاصة للموظف الخاضع للتأديب و من رجال الفقه حجج في هذا النظام :

1- إن الإدارة هي السلطة الوحيدة التي بإمكانها الإلمام بالتكليف الحقيقي و الفعلي للخطأ التأديبي، نظرا لظروف العمل ولتقاليد الوظيفة، فليس بوسع القضاء الإلمام بهذه الأمور، لأن السلطة القضائية بعيدة كل البعد على الواقع الإداري .⁽³⁾

1- سليم جديري، المرجع السابق، ص128.

2- مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة تيزي وزو، 2012، ص15.

3- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص134.

2- إن انتزاع سلطة التأديب من الرئيس من شأنه أن ينقص أو يفقد هيئته مما يؤدي إلى تفشي عدم الانضباط في الوظيفة.

3- إن التأديب يتطلب السرعة في الحسم في مسائل الانضباط و إلا فقد معناه و آثاره.⁽¹⁾ ونظرا لهذه الاعتبارات السابقة الذكر أخذ كل النظام الفرنسي، الجزائري، الدنماركي، الأمريكي، وكذا الانجليزي بالنظام الرئاسي.

الفرع الثاني: الاختصاص بالتأديب في النظام شبه القضائي

النظام شبه قضائي في التأديب يجمع بين خصائص كل من النظامين الرئاسي و القضائي.⁽²⁾ و يقصد به إنشاء هيئة مستقلة بجانب الإدارة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع العقوبة التأديبية و قد يكون رأيها ملزما أي يتعين على الإدارة احترامه و التقيد به، وتعد هذه الاستشارة إجراء جوهريا حيث يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بالعقوبة.⁽³⁾

- و يحاول النظام شبه القضائي تحقيق التوازن بين "منطق الفعالية" و "منطق الضمان"، الأول الذي سبق ذكره في النظام الرئاسي للتأديب و الذي يسعى إلى تحقيق حسن سير المرفق العام بتغليب المصلحة العامة، و الثاني الذي يسعى إلى تغليب المصلحة الخاصة للموظفين، وتوفير لهم قدرا أكبر من الضمان أثناء المسألة التأديبية، وقد أخذت بهذا النظام عدة دول منها فرنسا، مصر، اليمن، المغرب، الجزائر.

ويرى مؤيدو وأنصار هذا النظام عدة مزايا تبرر الاعتراف بوجوده و الدعوة للأخذ به :

1. كما سبق الذكر فإن هذا النظام يسعى إلى التوفيق و الموائمة بين منطق الضمان و منطق الفعالية في المجال التأديبي.

2. يشمل هذا النظام إلى الحد من السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الرئاسية و إسباغ القضائية عليه و تحويلها من الطابع الشخصي إلى طابع أكثر موضوعية.

1- كمال رحماوي، المرجع نفسه، ص134.

2- النظام القضائي هو نظام آخر يقوم على وجود محاكم تأديبية مكونة من عناصر قضائية بحتة و يقوم هذا النظام على أساس نزع السلطة التأديبية من يد الإدارة، وجعل سلطتها مقصورة على توجيه الإتهام و يأخذ بهذا النظام كل من ألمانيا و مصر، وللمزيد من هذا الموضوع إرجع في ذلك كمال رحماوي، نفس المرجع السابق، ص 136، 137.

3- أسماء حليس، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، 2015، ص10.

3. محاولة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام و سلطة الحكم ،كضمان أساسي للعامل .
لا يتحقق إلا إذا كانت سلطة الحكم ملزمة برأي المجموعة التي تضطلع بتحديد العناصر
اللازمة لقيام الأخطاء التأديبية و اختيار ما يناسبها من جزاء.(1)

الفرع الثالث: تنظيم السلطة التأديبية في الجزائر

ينظم شؤون الوظيفة في الجمهورية الجزائرية قانون رقم 03/06⁽²⁾ الصادر في
2006/07/15 الذي يتضمن موضوع التأديب في الباب السابع منه.
وقد حدد القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في المادة رقم 03/06 العقوبات
التأديبية.

و هي على أربع (4) درجات:

1-عقوبات الدرجة الأولى

-التتبيه.

-الإنداز الكتابي.

-التوبيخ.

2-عقوبات الدرجة الثانية

-التوقيف عن العمل من يوم(1) إلى ثلاثة (3) أيام.

-الشطب من قائمة التأهيل.

3-عقوبات الدرجة الثالثة

-التوقيف عن العمل من أربعة(4) إلى ثمانية(8) أيام.

-التنزيل من درجة إلى درجتين.

-النقل الإجباري.

4-عقوبات الدرجة الرابعة

-التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة.

-التسريح.

1- سليم جديري،مرجع سابق،ص169.

2-الأمر رقم 03/06المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر عدد(46) ، بتاريخ
2006/07/16.

وبالمقابل قد صنف المشرع الأخطاء المهنية إلى درجات أربعة كذلك من خلال أحكام المادة 178 إلى 181 من قانون الوظيفة العامة.

وقد أعطى المشرع الجزائري حق توقيع الجزاءات من الدرجة الأولى و الثانية للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين و هذا ما نصت عليه المادة 162 من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيف العمومي "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين".

و المادة 165 فقرة 01 من نفس الأمر التي تنص بأنه "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

- كما حدد المشرع الجزائري السلطات المختصة بالتعيين في أجهزة الدولة، بموجب المادة 01/61 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90⁽¹⁾ المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة لموظفي و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تنص "تخول سلطة التعيين الموظفين و الأعوان العموميين إلى مايلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك .

-الوزير فيما يخص الإدارة المركزية.

-الوالي فيما يخص الولاية.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

-مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي

المؤسسة.

و إذا كان المشرع قد حدد الاختصاص التأديبي فعلى القاضي دورا فعالا في التحقق من مدى مشروعية ممارسة سلطة التأديب ،ويظهر ذلك كمثل في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 15/06/1985 في الملف رقم 42917 قضية "ف.ب.ع" ضد وزير التربية الوطنية و مدير التربية و الثقافة لولاية الجزائر، و ذلك بإلغاء قرار نائب التربية و الثقافة لولاية

1- المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27/03/1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد(13)، بتاريخ 28/03/1990.

الجزائر وذلك بتاريخ 15/06/1985 المتضمن إصدار عقوبة توبيخ، والحكم بعدم الاختصاص، والذي يعود هذا الأخير في هذه القضية لوزير التربية الوطنية.⁽¹⁾

- هذا عن العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية، أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد منح للسلطة الرئاسية المختصة بالتعيين بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ اخطارها و هذا ما نصت عليه الفقرة (2) من نص المادة 165 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي السالفة الذكر.

وفي هذا الصدد أصبح المشرع الجزائري يأخذ النظام شبه قضائي بشكل واضح حيث يشمل كل العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة التي يمكن توقيعها على الموظفين، وبهذا قد جعل ممارسة سلطة التأديب بشأن هذه العقوبات محتكرة بين سلطة التعيين و الرأي الملزم للجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كـمجلس تأديبي⁽²⁾.

- هذه الأخيرة ينظمها المرسوم التنفيذي رقم 10/84⁽³⁾، وتكون هذه اللجان حسب نص المادة الأولى (01) منه على مستوى:

- الإدارات المركزية.
- الولايات.
- البلديات.
- المؤسسات العمومية.

1- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية- الجزء الثاني

، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2، 2003، ص 507.

2- أسماء حليس، المرجع السابق، ص 10.

3- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/10/1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء، تشكيلها و تنظيمها و

عملها، عدد (3)، الصادرة بتاريخ 17/01/1984.

وتتشكل هذه اللجان من عدد متساوي من ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين الذين ينتخبون من بينهم، وتتكون من أعضاء دائمين و أعضاء إضافيين يتساوون في العدد مع الدائمين⁽¹⁾.

كما قد حدد المشرع الجزائري شروط انتخابات ممثلي الموظفين في مادته الثالثة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 10/84، و يمنع من الترشيح لهذه الانتخابات كل مواطن يوجد في الحالات الآتية:

-الإجازة الزمنية الطويلة المدى.

-الإحالة على الاستيداع.

-حالة التريص.

-حالة من حكم عليه بعقوبة توقيف.

وعليه فإن المجلس التأديبي المتمثل في اللجان المتساوية الأعضاء يمثل سلطات شبه قضائية في القانون العام للتوظيف، و هناك سلطات شبه قضائية في بعض القوانين الخاصة كطائفة القضاة التي يؤول الاختصاص التأديبي لهذه الفئة للمجلس الأعلى للقضاة⁽²⁾.
وبذلك فإن المشرع الجزائري انتهج النظامين الرئاسي و الشبه القضائي في تحديد قواعد الاختصاص التأديبي في الوظيفة العمومية مسايرا في ذلك طبيعة و نوعية العقوبة المتخذة. كما يكون للمواطن حق الطعن في قرار الجزاء إلغاء و تعويضا⁽³⁾.

1- المادة 5 من المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/10/1984 المشار إليه سابقا.

2 - للمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع أنظر: سليم جديري، المرجع السابق، ص159 و ما يليها.

3 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات شالة، الجزائر، 2010، ص87.

المطلب الثاني: ضوابط الاختصاص التأديبي

يعتبر ركن الاختصاص في تحديد سلطة التأديب من أهم الأركان لذلك جعله المشرع مستندا إلى مجموعة القواعد القانونية، فأساس هذا الركن التشريع وحده⁽¹⁾، لذلك فإنه العيب الوحيد من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية ويجعلها قابلة للإلغاء المتعلق بالنظام⁽²⁾، و يترتب على ذلك عدة نتائج :

- يحق للطاعن صاحب المصلحة إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كان عليها النزاع كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه .⁽³⁾
- لا يجوز الإتفاق بين الإدارة والأفراد لمخالفة قواعد الاختصاص لأنها ليست مقررة لصالحهم بل هي للصالح العام.⁽⁴⁾
- الاستعجال لا يبرر مخالفة قواعد الاختصاص إلا في الظروف الاستثنائية.⁽⁵⁾
- لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاصها أو إحالته إلى إدارة أخرى.
- لا يمكن تصحيح عيب الاختصاص لاحقا، بمعنى أن تصادق الجهة المختصة على القرار المعيب الصادر من جهة غير مختصة، و في هذه النقطة الأخيرة فالعبرة في مشروعية القرار التأديبي أو عدم مشروعيته من حيث الاختصاص يتعين أن يكون دائما بلحظة صدور القرار، دون اعتبار لما يستجد بعد ذلك من اجازة أو تصحيح أو تصديق لاحق من الجهة المختصة⁽⁶⁾.

1 - الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010، ص 16.

2 - عبد الغني بسيومي عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 474.

3 - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون ج.م.إ. دراسة تشريعية و فقهية، جسور لنشر و التوزيع، الطبعة الاولى، 2009، ص 171 .

4- أبو بكر صالح بن عبد الله، المرجع السابق، ص 372.

5 - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية، المطبعة العربية، غرداية الجزائر، الطبعة الاولى، 2005، ص 372 .

6 - عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، شهادة ماستر، جامعة بسكرة، 2005، ص 115.

الفرع الأول : اختصاص سلطة التأديب من النظام العام

يعتبر ركن الاختصاص في تحديد سلطة التأديب من أهم الأركان لذلك جعله المشرع مستندا إلى مجموعة القواعد القانونية، فأساس هذا الركن هو التشريع وحده⁽¹⁾، لذلك فإنه العيب الوحيد من العيوب التي تشوه القرارات الإدارية يجعلها قابلة للإلغاء المتعلق بالنظام العام⁽²⁾، ويترتب على ذلك عدة نتائج:

- يحق لطاعن صاحب المصلحة إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كان عليها النزاع كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه.⁽³⁾
- لا يجوز الإتفاق من الإدارة والأفراد بمخالفة قواعد الاختصاص لأنها ليست مقررة لصالحهم بل هي للصالح العام.⁽⁴⁾
- الاستعجال لا يبرر مخالفة قواعد إلا في الظروف الاستثنائية.⁽⁵⁾
- لا يمكن تصحيح عيب الاختصاص لاحقا، بمعنى أن تصادق الجهة المختصة على القرار المعيب الصادر من جهة غير مختصة وفي هذه النقطة الأخيرة فالعبر من مشروعية القرار التأديبي أو عدم مشروعيته من حيث الاختصاص يتعين أن تكون دائما بلحظة صدور القرار ، دون اعتبار لما يستجد بعد ذلك من إجازة أو تصحيح أو تصديق لاحق من الجهة المختصة⁽⁶⁾.

1- الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنزاعاتها، مطبوعات مخبر الإجتهد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010، ص16.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، نشأة المعارف، 2003، ص474.

3- عمار بوضياف، دعوة الإلغاء في القانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، 2009، ص171.

4- أبو بكر صالح عبد الله، المرجع السابق، ص372.

3- أبو بكر صالح عبد الله، المرجع نفسه، ص372.

6- عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، شهادة ماجستير ،جامعة بسكرة، 2005، ص115.

الفرع الثاني: تفويض اختصاص سلطة التأديب

الأصل في الاختصاص أنه شخصي و هو ما يعني أنه يلزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه و ليس له حق يسوغ له أن يعهد به إلى سواه و بناء عليه و يجب أن يصدر القرار عن شخص معين و محدد أعترف له نص القانون أو التنظيم بالقدرة على القيام بتصرف معين، و لا يجوز له إسناد مهمته إلى غيره⁽¹⁾.

غير أنه و تخفيفاً لأعباء النشاط الإداري لبعض الأشخاص الإداريين أو بعض الجهات الإدارية دفعت المشرع أن يعترف بجواز نقل جزء من اختصاصاتهم إلى الغير و هذا هو التفويض الإداري.

ويقصد بالتفويض نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم⁽²⁾، و غالباً ما يفوض الرئيس بعض سلطاته الأقل أهمية مثل الأعمال الإدارية اليومية لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثير مباشر على سير العمل الإداري⁽³⁾. وللتفويض صورتين: تفويض السلطة (الاختصاص) و تفويض التوقيع، ونظراً لطابع التفويض الاستثنائي فهو مشروط ب :

- أن يستند التفويض بصورتيه إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي بجيزه و يسمح به صراحة.
- أن يكون التفويض جزئياً، أي لايجوز التفويض كلياً في جميع اختصاصات الأصل.
- أن يكون التفويض من صاحب الاختصاص الأصل اي التفويض مرة واحدة، لا يمكن للمفوض له أن يفوض شخصاً آخر.
- أن يكون التفويض في حدود اختصاصات الأصل المحددة قانوناً.
- أن يكون التفويض من الأعلى إلى الأدنى.

1 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للنزاعات الإدارية، جسور لنشر و التوزيع، طبعة 1، 2013، ص 42 .

2 - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 65 .

3 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في قانون الاداري، مرجع سابق، ص 197 .

يحتل التفويض في السلطة الإدارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام و موضوع التأديب بوجه خاص ،غير أن نص بعض تشريعات الدول على عدم إمكانية العمل به في المجال التأديبي يؤدي إلى ضعف أدائه في هذا الإطار ،الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية ،باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري أن يتفرغ لها شخصيا لما لها من تأثير مباشر على سير المرفق العام⁽¹⁾.

غير أن التشريع الجزائري لم يأخذ بهذا الموقف حيث أورد بشأنه استثناء من الأصل العام ،فأجاز العمل بإجراء التفويض في المجال التأديبي لبعض السلطات ،وذلك مانستدرکه من المرسوم التنفيذي رقم 99/90⁽²⁾،وذلك بإعطاء المديرية العامة على مستوى الولايات سلطة التعيين و تسيير الموظفين على مستوى كل ولاية ،و بالمقابل منح لها سلطة ممارسة التأديب عليهم ،وبهذا يكون المشرع قد خفف من حدة السلطة الرئاسية في التأديب.

وعن التطبيقات القضائية في الجزائر في موضوع التفويض نجد قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية ملف رقم 001445 فهرس 281 بتاريخ 09. 04. 2001. الذي قضى برفض استئناف الطاعن في قرار صادر عن المدير العام للأمن العمومي الذي قضى بعزله عن الوظيفة بسبب مساعدته لجماعة إرهابية.

و ذات التوجه كرسه مجلس الدولة من خلال قرار الغرفة الثانية ملف 01192 فهرس 259 بتاريخ 09/ 04/ 2001،وقرار الغرفة الثانية رقم 010077 فهرس 574 بتاريخ 20/05/2003،وقرارات الغرفة بتاريخ 14/11/2007⁽³⁾.

1 - مليكة مخلوفي ، المرجع السابق ،ص23.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27/03/1990،المشار إليه سابقا.

3 -عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 310. 311 .

المطلب الثالث: صور عدم اختصاص سلطة التأديب

المقصود بدرجات عيب عدم اختصاص سلطة التأديب هي الآثار الناتجة عن اختلاف حالات عدم الاختصاص، فقد يكون عدم الاختصاص بسيط يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي، وقد يكون عدم الاختصاص جسيما وهو ما يسمى باغتصاب السلطة التي تصل على درجة إعدام القاضي الإداري.

الفرع الأول: إلغاء القرار التأديبي

عيب عدم الاختصاص البسيط هو حالات عدم احترام قواعد الاختصاص بالقرارات الإدارية بين السلطات و الأشخاص و الأجهزة الإدارية فيما بينها و داخل النظام الإداري للدولة (1). و هو الشكل الأكثر شيوعا و أقل خطورة من غيره كما سنرى لاحقا و يشكل سببا من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء و سبب من أسباب الحكم بالتعويض في دعوى التعويض و المسؤولية الإدارية، و تتمثل حالاته فيما يلي :

أولا: عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب

يظهر عيب الاختصاص الموضوعي حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات و الصلاحيات المخولة له،(2) و بشأن القرارات التأديبية هو صدور قرار تأديبي ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر.

وتتمثل صور عدم الاختصاص الموضوعي فيما يلي:

1. إعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية موازية لها.
2. اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أدنى منها.
3. اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أعلى منها.
4. ممارسة التأديب بناء على تفويض مخالف للقانون.

و عن التطبيقات القضائية بهذا الصدد نجد قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 15/06/1985 في الملف 42917 القضية (ق.ب.ع) ضد وزير التربية الوطنية و مدير التربية والثقافة لولاية الجزائر المشار إليها سابقا.

1 - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 504.

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، غنابة الجزائر، 2009، ص 789.

و ذات التوجه كرسته الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى لعدم الاختصاص الموضوعي بموجب قرارها الصادر بتاريخ 1977/01/22 و على أساسه ألغي القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق و العلوم الإدارية بجامعة الجزائر المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد، باعتباره أن السلطة المختصة بالتأديب تعود إلى وزير التعليم العالي بالاشتراك مع اللجنة المتساوية الأعضاء لدى وزارة التعليم العالي، طبقاً لأحكام الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة و أحكام المادة 17 من المرسوم رقم 295/68 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين.(1)

ثانياً: عدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب

تمتد رقابة القاضي الإداري لمشروعية سلطة التأديب إلى نطاقها الزمني. ويعني هذا العنصر تحديد المدى الزمني الذي يستطيع خلاله صاحب الاختصاص فرداً كان أو هيئة إصدار القرار، بحيث لا يجوز إصداره قبل منح الموظف ولاية إصدار القرار أو بعد انتهاء تلك الولاية بسحبها منه أو انتهاء خدمته على حسب الأحوال(2).

وعليه يكون عيب عدم الاختصاص الزمني متى صدر القرار عن موظف خارج تقلد مهام وظيفته من جهة، و أن يصدر القرار خلال المدة الزمنية المحددة قانوناً من الجهة الأخرى.

1- صدور القرار عن موظف زالت صفته الوظيفية: يرتبط إصدار الموظف لقرار إداري لمدة تقلده الوظيفة لكي يكون مشروعاً، فإن إصدار هذا القرار قبل تقلد الموظف للوظيفة بصفة رسمية مطابقة للقانون أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بصفة رسمية بأي وسيلة من وسائل الانقضاء بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل، أو الاستقالة أو غيرها من الوسائل، يكون القرار عندئذ مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، مع ملاحظة أنه في حالة الاستقالة لا تعتبر الرابطة الوظيفية منتهية بمجرد تقديمها، بل العبرة بموافقة و قبول السلطة الإدارية المختصة.

2- صدور القرار خلال المدة الزمنية المحددة لإصداره: قد يحدد المشرع مدة زمنية محددة تمارس فيها السلطة التأديبية أية إجراءات لمتابعة الموظف المرتكب للخطأ التأديبي، و

1 - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 506.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 77.

بإنتهاء هذه المدة الزمنية تتقدم معها تحريك الدعوى التأديبية، وإن أصدرت السلطة التأديبية قرارات تأديبية بشأن الموظف المذنب فإنها تتعرض للإلغاء لتتقدم زمانها. وفي هذا الإطار تنص المادة 2/165 من الأمر 03/06 فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة، و ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت بالقضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

هذا بعد أن تخطر سلطة التعيين المجلس التأديبي وجوبا خلال أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ المنسوب للموظف، على أن يسقط هذا الأخير بانقضاء هذا الأجل و هذا تطبيقا لنص المادة 166 من الأمر 03/06.

وقرار توقيع العقوبة التأديبية يجب أن يصدر خلال مدة زمنية معينة، كما ذهبت إلى ذلك المادة 64 من المرسوم رقم 302/82⁽¹⁾ المؤرخ في 11 . 09 . 1982. المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية حينما نصت على ما يلي "لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ المرتكب".

وفي هذا الصدد نجد قرار المحكمة العليا رقم 148721 المؤرخ في 16-04-1997 المتعلق بقضية (ص.ك) ضد (والي ولاية سطيف) القاضي بإلغاء قرار عزل المدعي (ص.ك) لأن قرار لجنة التأديب كان خارج الأجل القانوني وذلك طبقا للمادة 3/130 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 28/03/1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لموظفي المؤسسات و الإدارات العمومية.⁽²⁾

وعليه بإنقضاء هذه المدة يسقط الخطأ التأديبي المنسوب للموظف مع تقادم المتابعة التأديبية في حقه.

1 - المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام الشرعية الخاصة بأوقات العمل الفردية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 14/09/1982 (ملغى).

2- رشيد مخلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج 2، منشورات كليك، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013، ص 756.

ضمن مسعى تكريس رقابة القاضي لمشروعية سلطة التأديب، أثار مجلس الدولة عيب عدم الاختصاص الزمني في قرار العزل، الذي اتخذته مدير التربية لولاية سطيف في حق الموظفة (س.ر.)، التي كانت تتمتع بعطلة شرعية ثابتة بوثائق طبية و مؤشرة عليها من طرف الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، وعليه تم إلغاء قرار العزل لاتخاذها في زمن تتمتع فيه الموظفة بعطلة قانونية شرعية، كما قضى برفض طلب المدعية بالتعويض، كونها مكفولة من طرف صندوق الضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

ثالثا: عدم الاختصاص المكاني لسلطة التأديب

لا تكون رقابة القاضي الإداري على مشروعية سلطة التأديب في مجال اختصاصها الموضوعي و الزمني فقط، بل تمتد إلى النطاق الجغرافي المحدد قانونا الذي ينبغي أن يصدر القرار الإداري في حدوده.

و ترتباً لذلك يبطل ما يصدره رئيس المصلحة من قرارات تأديبية ضد الموظفين غير تابعين للمصلحة التي يترأسها، وإن كان حالات عدم الاختصاص المكاني نادرة لأن أعوان الدولة يعرفون عادة الحدود الجغرافية لاختصاصاتهم⁽²⁾، و تختص الإدارة المركزية عبر كامل إقليم الدولة و لا يطرح أي إشكال بشأن قاعدة الاختصاص المكاني لها، إلا أن الجهة الإدارية الموزعة توزيعاً إقليمياً يجب أن تحترم نطاق اختصاصها الجغرافي. تحت طائلة بطلان القرار الصادر⁽³⁾.

كما قد يمتد الاختصاص التأديبي لبعض السلطات ليشمل كافة إقليم الدولة كامتداد الاختصاص التأديبي للمجلس الأعلى للقضاء الذي يعقد كهيئة تأديبية على كافة القضاة الموجودة على مستوى إقليم الدولة. هذا إلى جانب الوضعية الإدارية للموظف فهي تؤثر على السلطة التي لها صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضده، فهي تتعداها في حالات آخري كالانتداب مثلاً، وبتفحص النصوص القانونية نجد نص المادة 1/137 من الأمر 03/06 "يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي انتدب إليه".

1 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 36، 35.

2 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2003، ص 183.

3 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 119.

ونستنتج من نص هذه المادة أن المشرع قد أوكل تأديب الموظف الذي يكون في حالة انتداب إلى الإدارة التي أنتدب فيها.

أما بالنسبة لتطبيقات القضاء الإداري الجزائري في مجال عدم الاختصاص المكاني سواء لدى المحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، فلم نجد قرارات قضائية بشأنها.

الفرع الثاني: انعدام القرار التأديبي

حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا لذلك فإننا نكون أمام الاختصاص الجسيم أو اغتصاب للسلطة، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعما و كأنه لم يكن، حتى لا يترتب عنه أي حق⁽¹⁾.

كما يقصد بالقرارات التأديبية المنعومة تلك القرارات المشوبة بعيب جسيم من مشروعيتها بحيث يتعين اعتبارها مجرد عدم و كأنها لم تصدر إطلاقا وبذلك لا يمكن أن ترتب حقا مكتسب بحيث يمكن سحبها في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن القضائي⁽²⁾. ويأخذ هذا العيب صورتين:

1. اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار الإداري.

2. اعتداء سلطة تنفيذية على اختصاص سلطة قضائية أو تشريعية أو العكس.

ومن ثم يمكن أن نميز بين الإلغاء القضائي التي يكون جزءا لعدم احترام قواعد توزيع الاختصاص التأديبي داخل الإدارة الواحدة وهو يخص عدم الاختصاص البسيط بينما انعدام القرار التأديبي يكون جزءا للخروج الجسيم عن ممارسة هذا الاختصاص و الذي يصل الى حد اغتصابه. ما يجعل درجة رقابة القاضي الإداري على القرار الإداري المتخذ بشأنه مشددة تصل إلى إعدامه، متخذًا في ذلك صفة التصرف المادي غير محدد بميعاد الطعن بالإلغاء فيه، كما يمكن لصاحب الشأن الموظف طلب التعويض عن الضرر الذي أصابه من هذا التعدي عن طريق دعوى القضاء الكامل.

رقابة القاضي الإداري لاغتصاب سلطة التأديب نادرة الوقوع عمليا، وذلك نظرا لما للنصوص القانونية في وضوح لمبدأ الفصل بين السلطات كما نلمس قلة القرارات القضائية

1 - محمد الصغير بلي، المحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 68

2 - على خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص 688.

الإدارية الجزائرية، إلا ما جاء نادرا، هذا قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 03 ديسمبر 2002 القاضي بأن " كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة باتخاذها، يحلل على أساس أنه قرار منعدم و بطلانه يكون من النظام العام".⁽¹⁾

إلا أنه تخفيفا من آثار هذه الحالة ابتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، وأسسها على فكرة الظاهر في الظروف العادية لحماية حسني النية الذين تعاملوا مع الفرد المغتصب للسلطة بصفته الوظيفة نتيجة ظهوره بمظهر الموظف العام أو قيام الأفراد عاديين بإدارة مرفق عام اختفى موظفوه القانونيين في ظل الظروف الاستثنائية كحالة حرب أو الكوارث الطبيعية، و اعتبر القضاء الفرنسي قرارات هؤلاء الموظفين الفعليين صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية اتجاه الأشخاص حسني النية، وهذا في حدود ضيقة و استثنائية.⁽²⁾

1 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 38.39.

2 - عزري الزين، المرجع السابق، ص 92.

المبحث الثاني: شكل القرار التأديبي

لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري سليماً بل يجب أن يصدر هذا القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، في الشكل المرسوم له⁽¹⁾، الذي يعد هذا الأخير في القرار التأديبي ضماناً أساسية لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة.

وعليه سنتناول شكل القرار في ذاته و هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة السلطة التأديبية في (مطلب أول) وضمانه تسبباً في (مطلب ثاني).

المطلب الأول: المظهر الخارجي للقرار التأديبي

يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه و الأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره شكليات معينة، ما لم يستلزم القانون إتباع شكل محدد لإصدار القرار الإداري⁽²⁾، و ضماناً للسلطة المقيدة التي فرضها المشرع في المجال التأديبي، امتدت رقابة المشروعية إلى المظهر الخارجي للقرار التأديبي المكتوب (الفرع الأول) وإلى الشكل غير مكتوب الشفهي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشكل المكتوب للقرار التأديبي

الشكل المكتوب هو المظهر الأساسي الذي يتجلى فيه القرار التأديبي، وهو النوع الغالب في القرارات التأديبية، و الشكل المكتوب ذاته يتنوع في مظهره تبعاً للسلطة التي تختص بإصداره أو قد يتخذ أشكالاً خاصة⁽³⁾.

تطلع المشرع الجزائري بتقييد سلطة التأديب في اتخاذ العقوبات التأديبية في شكل كتابي وذلك ما نستدركه من نص المادة 163 من الأمر 03/06 التي حصرت جميع العقوبات التأديبية ضد الموظف العام، باستثناء عقوبة التنبيه التي توقع شفهيلاً لأن ليس لها تأثيراً جسيماً من الناحية الوظيفية و لا المالية للموظف.

كما قد يشترط المشرع الشكل المكتوب ضمناً، كلما تطلب المشرع نشر القرار أو إعلانه، كما يستفاد من خلال نص المادة 819 من القانون رقم 09/08⁽⁴⁾ المتضمن قانون

1 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربية، القانون، القاهرة، ص 638.

2 - سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص 17.

3 - سمية محمد كامل، نفس المرجع السابق، ص 43.

4 - القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر العدد 21 بتاريخ 23/04/2008.

الإجراءات المدنية و الإدارية التي قيدت قبول دعوى الإلغاء بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه.

إن القاضي لا يشترط احترام جميع الإشكال لأن ذلك سيؤدي إلى شلل النشاط الإداري، فهو يميز بين الشكليات الأساسية و بين الشكليات الثانوية، ومخالفة الشكليات الأساسية وحدها هي التي تسمح بالحصول على الإلغاء بواسطة دعوى تجاوز السلطة.⁽¹⁾

- وعن مجال مراقبة القاضي الإداري لمشروعية القرار التأديبي من ناحية الشكل فقد استعان الفقه الإداري بالعناصر المكونة للمظهر الخارجي لهذا القرار التأديبي، و التي في مخالفتها يمكن مخالفة مشروعية هذا القرار وخصامه أمام القضاء الإداري و هذه العناصر هي :

أولاً: ذكر تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي

استقر الفقه و القضاة الإداريين على أنه ناقص التشريع على مكان معين يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها فيه، فإنها تكوم ملزمة بإصداره في ذلك المكان و ذكره ضمن قرارها، و إلا ترتب على ذلك بطلان القرار إذا صدر خارج المكان المحدد قانوناً لإصداره، وإذا لم يوجد نص يقضي بتحديد مكان معين لإصدار القرار فإن عدم ذكره لا يؤثر على صحة شكل القرار.⁽²⁾

كما أن تاريخ صدور القرار هو من الشكليات القرار التأديبي، و ذكر كل من تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي آثار قانونية سواء لسلطة التأديب نفسها و للموظف الذي يخصه القرار، نذكر منها تحديد الآجال القانونية من ناحية الزمن الطعن الإداري أو القضائي، أو من ناحية تسهيل الجهة القضائية المختصة للطعن في القرار التأديبي، فإذا كانت السلطة مصدرة القرار التأديبي تابعة للجهات الإدارية المركزية. يرفع الطعن القضائي أمام مجلس الدولة تطبيقاً للمادة 09 رقم 01/98⁽³⁾ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

1- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 184.

2- سمية كامل، المرجع السابق، ص 208.

3- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه و عمله، ج ر عدد (37) بتاريخ 01/06/1998، المعدل و المتمم.

أما بالنسبة لقرار التأديبية الصادرة من الجهات الإدارية اللامركزية فيكون الطعن القضائي بشأنها أمام المحاكم الإدارية، تطبيقاً لنص المادة 01 من القانون 02/98⁽¹⁾ والمادة 801 من قانون إ.م.إ.

ثانياً توقيع القرار التأديبي

ذهب القضاء الإداري إلى رقابة تضمين القرار على توضيح الجهة المختصة بإصداره، مادام في مراعاته لمصلحة الموظف، إذ يسهل على الموظف معرفة مصدر القرار باعتباره صاحب اختصاص أصيل أو صادر عن تفويض أو من ثم تحديد صفة وأهلية التقاضي الذي يمكن للموظف مقاضاته أما الجهة القضائية المختصة.⁽²⁾

ثالثاً لغة القرار التأديبي

يتبع مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي الصياغة اللغوية له. فالأصل العام أن يصدر القرار المكتوب باللغة الرسمية للدولة الجزائرية وهي اللغة العربية وفقاً لنص المادة 03 من دستور 1996⁽³⁾ المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06. وحيث أن قرار منظمة المحامين لناحية وهران صدر بتاريخ 08-09-1999 بلغة أجنبية، وبالنتيجة صادق مجلس الدولة على قرار الدرجة الأولى و القاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر من منظمة المحامين لناحية وهران.⁽⁴⁾

1 - القانون 02/98 المؤرخ 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد (37) بتاريخ 1998/06/01

2 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 45.

3 - تنص المادة 03 من دستور 1996 "اللغة الرسمية هي اللغة الوطنية و الرسمية" أنظر دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 483/96 المؤرخ في 1996/02/07 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه باستفتاء 1996/11/28، ج ر عدد (09) المنشور في 1996/12/08، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد (50) المؤرخ في 2016/08/28.

4 - عمار بوضياف، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 61.

رابعاً التشكيلة القانونية للسير النظامي للجان المتساوية الأعضاء

قيد المشرع الجزائري السلطة المختصة بالتأديب في حالة اتخاذها القرارات تأديبية ضد الموظف من الدرجة الثالثة و الرابعة ضرورة طلب استشارة اللجان المتساوية الأعضاء قبل توقيع العقوبة التأديبية (المادة 2/165) من الأمر 03/06، ولصحة تشكيلاتها القانونية في إبداء رأيها توافر النصاب القانوني المحدد لها وفق نص المادة 190 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء التي نصت بأنه "لا تصح مداوات اللجان المتساوية الأعضاء إلا إذا التزمت بقواعد تشكيلها وعملها، ويتعين حضور اجتماعاتها $\frac{3}{4}$ عدد أعضائها على الأقل، وإذا لم يبلغ النصاب القانوني يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال 8 أيام الموالية، وعندئذ يصح بحضور نصف عدد أعضائها، كما حددت المادة 23 منه تشكيلة أعضائها من ممثلي الإدارة و الموظفين المنتخبين بالتساوي، و التي تتراوح ما بين 5 إلى 7 أعضاء من كل طرف، من استقراء الأحكام القضائية التي تناولت دراسة مشروعية هذا العنصر، قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/01/22 الذي ألغى عقوبة التنزيل في الرتبة المتخذة من طرف والي ولاية جيجل في حق الموظف (ل.م) نظرا لخرق أحكام المرسوم رقم 10/84 لاسيما المواد من (14) إلى (23) منه، قيدت صحة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء $\frac{3}{4}$ من عدد أعضائها ومن ثم فإن عدم بلوغها النصاب القانوني في دعوى الحال، يؤدي إلى عدم مشروعية تشكيلية هذه اللجنة و من ثم إلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة التنزيل من الرتبة. (1)

بالنسبة لسحب أو إلغاء القرار التأديبي بالنسبة لسلطة التأديب، كقاعدة عامة إذا لم تذكر النصوص القانونية الأشكال الواجب إتباعها بغية إلغاء أو سحب أو تعديل قرار تأديبي فإنه يجب أن تتبع بالنسبة للقرار المضاد للإشكال المشتركة في القرار الأولي وهذا هو مبدأ توازي الأشكال. (2)

1 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 301.

2 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة-الجزائر - طبعة 4، 2009،

هذه أهم العناصر التي يجب أن يتضمنها القرار التأديبي وغيابها يمكن الطعن فيه بالإلغاء لعيب في الشكل، وغيرها من الأشكال الأخرى فلا يؤثر غيابها في صحة القرار التأديبي وخاصة منها ما كان لمصلحة الإدارة نفسها، مثالها رقم القرار مثلا.

الفرع الثاني: القرار التأديبي الشفهي

يعد الشكل الشفهي أحد الصور التي يظهر بها القرار التأديبي، و أن يتميز بصعوبة الإثبات على من يدعي وجوده.

و إذا كانت الصور الشكلية للقرارات الإدارية هي أن تكون صريحة ومكتوبة، وهذا يحدث غالبا، فإن الصورة الشفوية غير المكتوبة للقرارات التأديبية تطبق أيضا، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالشكل الشفوي في أحكام عديدة له منها إقراره للقرار الشفوي الصادر بعزل سكرتيرة العمدة و التقويض الشفوي بالهاتف.⁽¹⁾

والمشروع الجزائري قد أشار من خلال المادة(163) من الأمر 03/06 إلى "عقوبة التنبيه" التي في الأغلب تكون شفويا كونها لا تتضمن شكلا كتابيا، بالإضافة إلى عقوبة الإنذار الشفوي المنصوص عليها في المواد (124) من المرسوم رقم 59/85.⁽²⁾

إن فكرة الأخذ بالقرار الشفهي تشكل أهمية بالغة للموظف فهي لا تسجل في ملفه الإداري ولا تؤثر على وضعيته الوظيفية و لا المالية، كما مكن المشرع الموظف المتخذ في شأنه مثل هذه العقوبات الشفهية أن يطلب رد اعتباره من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد مرور سنة من تاريخ توقيعها، أو بقوة القانون بعد مرور سنين من تاريخ توقيعها، شرط ألا يتابع بعقوبة جديدة و هذا ما جاءت به 02/176 من الأمر 03/06.

أما بالنسبة لتطبيقات القضاء الإداري الجزائري بهذا الشأن فتكاد تكون منعدمة، وذلك بسبب احترام سلطة التأديب لمشروعية المظهر الخارجي للقرار الشفوي الذي تتخذه.

1 - سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص 69.

2 - المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في: 1985/03/23 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ج.ر عدد (13) الصادرة بتاريخ: 1985/03/24.

المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي

يحتل تسبب القرارات التأديبية أهمية كبيرة، إذ إن المخالفات الشكلية غير محددة على سبيل الحصر، لذا يسمح التسبب للقضاء الإداري بالتحقق من صحة التكيف القانوني للوقائع ووجودها المادي و التثبت من عدم المغالاة في تقدير جسامتها، ولا تلتزم الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك.(1)

وعليه لمعرفة هذا العنصر ، يجب تحديد تعريف التسبب و تميزه عن السبب(الفرع الأول) و مضمونه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول:تعريف تسبب القرار التأديبي و تميزه عن السبب

ونتناول في هذا الفرع تعريف تسبب القرار التأديبي وكذا تمييزه عن السبب .

أولاً: تعريف تسبب القرار التأديبي

المعنى الاصطلاحي ،يقصد بتسبب القرار الإداري كصورة لأشكاله بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري المكتوب.(2)

و الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بتسبب قرارها،و أمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبب، تعدل الوضع نحو توسع نطاق تسبب القرارات الإدارية في العديد من المجالات خاصة منها التأديبية دعماً لشفافية العمل الإداري و حماية الحقوق و الحريات وتسهيلاً لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها.

وعليه يمكن تعريف التسبب في القرارات التأديبية "هو إفصاح السلطة التأديبية في قرارها للدوافع القانونية و المادية التي حدثت بها إلى إصدارها، لإمارة المحاطين بالقرار بتلك الدوافع".

- وينطوي تسبب القرارات التأديبية على مزايا متعددة و متنوعة من ناحية الإدارة نفسها في التوخي و التريث في إصدار قرارها حتى لا يكون مشوباً بعدم المشروعية في أحد أركانها، لما يسهل على القاضي الإداري ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي كما يعد تسببها

1 - علي خطار الشطناوي،المرجع السابق،ص 574.

2 - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر، ودار الثقافة للنشر، عمان، الأردن ، طبعة 1، 2003، ص 211.

ضمانة مهمة لحماية حقوق الأفراد حرياتهم، بحيث يعتبر السبب شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار التأديبي، و هذا ما قضى به مجلس الدولة الجزائري بقوله " حيث أن القرار أو المقرر به جاء غير مسببا في حين أن كل قرار إداريا أم قضائيا يجب أن يكون مسببا، وهو وحدة يكفي لإلغائه"⁽¹⁾.

ثانيا: تمييز التسبب عن السبب

يقع خلط بين التسبب والسبب، وهناك أن يرى أنهما شيئا واحدا، في النتيجة هي ذكر الأسباب التي أدت إلى إصدار القرار من قبل الإدارة، ولكن تحاول توضيح مفهوم كل واحد منهما ومكانته في القرار التأديبي و الآثار المترتبة على تخلفه .

- يقصد بالتسبب هو الإفصاح من الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار التأديبي⁽²⁾ أما السبب فهو يتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت الإدارة لإصداره.
- أما مجلس الدولة الجزائري فقد عرفه في إحدي قراراته بقوله " إن أسباب القرار الإداري⁽³⁾ تتمثل في الوقائع الموضوعية السابقة و الخارجية للقرار ، و التي دفع وجودها إلى تصرف الإدارة بإصدار قرارها"⁽⁴⁾.

ومن خلال تعريف كل واحد نوجز أهم نقاط التداخل والفروق بينهما:

- 1- ثمه فارق جوهرية بينهما يتمثل في أن تسبب القرارات التأديبية إجراء شكلي غير ملزم للإدارة إلا إذا كان واجبا قانونيا أو التزام فرضه القاضي أما السبب فهو ركن من أركان القرار التأديبي و إن كان يشتركان في الأثر المترتب على تخلف أي منهما و هو بطلان القرار، لكن كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري على أسباب صحيحة و موجودة، وعليه فالتسبب عنصر أساسي في القرار . أما السبب هو عنصر مكمل و شرط شكلي يجب أن يتوفر لصحة القرار⁽⁵⁾.

1 - سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص94، 92.

2- سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص96.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية، المرجع السابق، ص97.

4 - سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص97.

5 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص29.

2- التسبب معاصر لصدور القرار بحيث تذكره الإدارة عند إصدارها للقرار التأديبي فيرد في صلبه ،وعلى العكس من ذلك فإن سبب القرار التأديبي يتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت الإدارة لإصداره وعليه فبسبب القرار سابق لإصداره.

3- يتعلق التسبب بالشكل الذي يتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار التأديبي، بينما السبب هو ركن من أركان القرار المتعلق بالمشروعية الداخلية له.

الفرع الثاني: تسبب القرارات التأديبية في النظام الجزائي

إذا كان إلتزام الإدارة بتسبب القرار التأديبي مصدره القانون ،فهو بذلك يعد شكلا جوهريا يرتب إغفاله أو فصوره بطلان القرار .

وقد كرس المشرع الجزائري ضمانا تسبب القرار التأديبي خلال دستور 1996 في المادة (144) التي جاء فيها "تعلل الأحكام القضائية ،أو ينطق بها في جلسات علنية، وكذا في القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية من خلال المادة 11 التي تنص على أنه "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"

وقد فرضت المادة (125) و(126) من المرسوم رقم 59/85 على سلطة التعيين فإن تحترم هذا الإجراء ،حيث أصرت على تسبب مقرراتها ،وهذا ما أخذته القانون الحالي رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب المادة 01/165 التي تنص على "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية "، وكذا المادة 02/170 المتعلقة باللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي أوجب عليها المشرع بتسبب رأيها عند انعقادها كمجلس تأديبي و التي تنص "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"

وهو ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) في القرار الصادر بتاريخ: 1977/06/04 في قضية (ز.ب) ضد (وزير الداخلية و والي ولاية عنابة) إن قرار العزل يعد مسببا بالرأي الموافق لمجلس التأديب إذا كان هنا الرأي مسببا⁽¹⁾ و أكد هذا أيضا المرسوم رقم 131/88 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن، حيث حدد لنا نطاق استفادة الموظف من هذا الحق بموجب المادة 10 منه.⁽²⁾

1 -سليم جديدي، المرجع السابق، ص308.

2 -المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 198/07/04، المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن، جريدة عدد (27) الصادرة بتاريخ 1988/07/06.

بالإضافة إلى ما جاء في المادة 5/11 من القانون 01/06⁽¹⁾ المتعلق بقانون الفساد، التي ألزمت الإدارة على تسبب قراراتها الصادرة في غير صالح المواطن مع بيان الطعن فيها. كما صرح مجلس الدولة في إحدى قراراته "إهمال الموظف لمنصبه دون مبرر قانوني لرغم أعداره تسبباً كافياً لإتخاذ القرار التأديبي ضده" وبالتالي يفق الموظف حقه في التمسك بعدم مشروعية القرار التأديبي وإلغائه من طرف القاضي الإداري.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بطلان قرار العزل الذي اتخذته وزير الشؤون الخارجية في حق الموظف الدبلوماسي (ل.خ) سبب خرقه لقاعدة إلزامية تسبب القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين المنصوص عليها في المادة 02/94 من الأمر رقم 10/77، المتضمن القانون الأساسي للموظفين الدبلوماسيين⁽²⁾.

1- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14) الصادر بتاريخ 08/03/2006 . المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011 ، ج ر عدد (44) بتاريخ 10/08/2011
2 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 56.

المبحث الثالث: الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي

الإجراءات التأديبية تتمثل في مجموعة القواعد الواجب إتباعها في مواجهة الموظف خلال الفترة ما بين ارتكابه للمخالفة، وحتى صدور القرار والحكم التأديبي بشأنها، ولضمان سلامة الحكم أو القرار التأديبي وعدم إلغاء القضاء له فإنه بتعيين أن يكون مستندا إلى إجراءات مشروعة من الناحية القانونية.⁽¹⁾

كما أن هذه الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي هي بمثابة ضمانات للموظف العام تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في المحاكمة التأديبية . هذه الضمانات منها ما هو قبل التأديب ، ومنها ما هو أثناء التأديب .

المطلب الأول: ضمانات ما قبل التأديب

وهذه الضمانات تشمل إجراء المواجهة وإجراء التحقيق و إجراء فن الدفاع.

الفرع الأول: إجراء المواجهة

إن المواجهة التأديبية تشمل إخطار الموظف بالوقائع المنسوبة إليه من مخالفات. وكذا الإطلاع على الملف.

أولاً: إخطار الموظف

يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأفعال المنسوبة إليه، فيتعين على الإدارة إخطار الموظف بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها عليه، وهذا ما أشار إليه المشرع الجزائري بموجب المادة 167 من الأمر 03/06 أن من حق الموظف الذي يتعرض لمتابعة تأديبية ان يعلم بالأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية خلال 15 خمسة عشر يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ضده . حتى يكون على دراية بالأخطاء المنسوبة إليه و يتمكن من إعداد دفاعية و عدم احترام الإدارة لهذا الإجراء يعرض القرار التأديبي الصادر دونه للإلغاء القضائي. ولقد جاءت المادة 01/65 من المرسوم 302 /82⁽²⁾ صريحة في هذا المجال ونصت على " أنه لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المصدر القومي للإصدارات القانونية، بدون بلد، الطبعة الأولى، 2008، ص20.

2 - المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/01 يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ج ر، عدد (37) الصادرة بتاريخ 1982/09/14.

بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول، وتمت معاينة ذلك قانوناً⁽¹⁾ و هو ما ذهب إليه القضاء في الجزائر حيث فضت العقوبة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/04/08 (مجلس الدولة الحالي) في قضية (ص.ع) ضد (وزير الصحة والتعليم العالي) "من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي، حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسباً الطابع التأديبي"⁽²⁾.

ثانياً: الإطلاع على الملف

تلتزم السلطة المختصة بالتأديب بالسماح للموظف أن يطلع على ملف الدعوى التأديبية كاملاً، وعلّة كافة الوثائق و المستندات الملحقة به.

وهذا ما تقرر بموجب نص قانوني صريح وفق المادة 167 الأمر رقم 03/06 بأن يطلع الموظف على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية، حتى يتسنى له تحضير دفاعه.⁽³⁾

ومن تطبيقات القضاء الجزائري ما قضت به المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1990/04/21 في قضية (ن.م) ضد (وزير العدل) "من المقرر القانوناً أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"⁽⁴⁾.

1 - يتم الاخطار بواسطة برقية توجه الى الرئيس كما يسلمها الى الموظف المذنب الذي يتعين عليهن يؤكد استلامه للإشعار.

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

3- تنص المادة 167 من الامر 03/06 على مايلي "يحق للموظف الذي تعرض لاجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية.

4 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 295

الفرع الثاني: إجراء التحقيق

قد تسبق عملية اتخاذ القرار التأديبي ضد الموظف، التحقيق الإداري وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة .

وتقوم الإدارة عادة بإجراء التحقيق الإداري بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه أو استنادا إلى تقارير جهات التفتيش، أو اعتمادا على شكاوي المنتفعين بخدمات المرفق العام⁽¹⁾ ويتعين أن يجري التحقيق مع الموظف كتابة ذلك لأن الكتابة يكون في العادة أكثر انضباط وأدق تعبيراً ويمكن الرجوع إليها .

وهنا نتساءل عن الجهة التي تتولى عملية التحقيق هل هي نفسها⁽²⁾ السلطة الرئاسية الموجهة للاتهام أو أنها جهة منفصلة عنها؟ وكذا ما مدى إلزامية التحقيق الإداري في المجال التأديبي للموظف لدى المشرع الجزائري؟

يمكن القول أنه إذا كانت الجهة المحركة للدعوى التأديبية هي نفسها سلطة التعيين فإن هذا يمس مبدأ الحيادة، وهو يمس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري فقد منح للهيئة المستخدمة أو لممثله المرخص له القانوناً حق توجيه التهام والتحقيق فيما يخص المخالفات المنسوبة إلى الموظف العام. إذن فالسلطة تجمع بين الاتهام و التحقيق، وهذا ما نصت عليه المادة 171 من الأمر 03/06 في القضية المطروحة "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة"

وعليه وبموجب المادة 171 السابقة الذكر استندت مهمة التحقيق الإداري لسلطة التعيين بطلب من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في حالة ما كانت المخالفات المنسوبة للموظف غامضة أو كانت الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ غير واضحة⁽³⁾ لالزامية التحقيق من عدمه فهو مسألة تقديرية أو جوازية و هذا ما يفهم من نص المادة 171 من الأمر 03/06 السالفة الذكر .

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 153

2 - محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 335.

3- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 298.

- إلى جانب التحقيق الإداري، تتخذ سلطة التعيين إجراء التوقيف الفوري عن المهام في حالتين:

الحالة الأولى: عند ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، يتقاضى خلال فترة التوقيف نصف راتبه الرئيسي، ومجمل المنح العائلية، أما النصف الآخر الذي تم خصمه من راتبه وباقي حقوقه فيسترجعها في الحالات التالية:

- إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة.

- إذا أتمت تبرئته من التهم المنسوبة إليه.

- إذا لم تثبت للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة⁽¹⁾.

الحالة الثانية: إذا كان محل متابعة جزائية لا يسمح ببقائه في منصبه، فيتقاضى في حدود ستة أشهر (06) جزءاً من راتب لا يتعدى النصف بدءاً من تاريخ توقيعه، كما يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية، وفي كل الأحوال لا تسوى الوضعية الإدارية للموظف، إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً⁽²⁾.

التوقيف عن المهام هو إجراء إحترازي يتضمن تعليق مؤقت للعلاقة الوظيفية يستبعد فيه الموظف عن مهامه ولا يعد هذا الإجراء من قبيل العقوبة في حد ذاته بل مجرد إجراء وقائي لا أثر له في القرار النهائي لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء.

امتدت رقابة القاضي الإداري لمدى مشروعية تنفيذ سلطة التعيين بالمدة القانونية للتوقيف ومدى مراعاتها للآثار الناتجة عن هذا الإجراء.

تأكيداً على ذلك، ذهبت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى تأييد القرار الصادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء باتنة، الذي نص بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى تاريخ إدراجه في عمله مؤسساً في قراره أن الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف، وبهذا فإن قضاء المجلس القضائي بباتنة هو تطبيق صحيح للقانون⁽³⁾.

1 - أنظر المادة (137) من الأمر 03/06 لسنة 2006.

2 - أنظر المادة (174) من الأمر 03/06 لسنة 2006.

3 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 87.

أما بالنسبة للحالة الثانية، فيحق لسلطة التعيين اللجوء إلى التوقيف المؤقت إلى حين صدور حكم قضائي جزائي نهائي بشأنه، فإذا قضى ببراءة الموظف جنائياً يحق له طلب إعادة إدماجه في منصبه، وغير أنه لا يمكن له طلب التعويض أو الراتب عن فترة توقيفه. وهذا ما أكدته قرار مجلس الدولة الصادر في 1999/02/01، أين تمسكت المستأنفة بأن المستأنف عليه (ع) كان موقوفاً بسبب متابعة جزائية متعلقة بالإرهاب، ما يعني أن مقرر التوقيف المؤقت عن وظيفته يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي فإذا كان بريئاً فيمكن له المطالبة بالرجوع إلى منصبه، دون أن يكون له حق الاستفادة من رواتبه الشهرية لأن الراتب مقابل العمل الفعلي.

الفرع الثالث: حق الدفاع

إن الاعتراف بحق الدفاع في المسائل التأديبية و ألوانه من الأمور والمجمع عليها، سواء في القانون الوضعي أو في المبادئ العامة، إلا أنه يعد أمراً حديث الظهور، وقد نتج ذلك عن تطوير يرمي على التقريب بين الإجراءات التأديبية و الإجراءات الجنائية، ويعتبر احترام حق الدفاع في المسائل التأديبية أيضاً عنصراً من عناصر الإتجاه المقيد لكل احتمالات التحكم الإداري، و تظهر أهمية هذه الملاحظة بصفة خاصة، فيما يتعلق بضمانات بعد القرار التأديبي عن الانحياز تلك الضمانات التي يؤدي انعدامها إلى إحالة استعمال حق الدفاع إلى شكلية لا مضمون لها. (1)

كما أن الإخلال بضمانة حق الدفاع في أي مراحل المحاكم التأديبية يبطلها⁽²⁾ و قد أخذ المشرع الجزائري بهذه الضمانة من خلال نص المادة 169 من الأمر 03/06 بما يلي "يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية، أو يستحضر شهوداً ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه".

وقد وضعت التعليمات (النشرة) رقم 7 الخاصة بالإجراءات التأديبية، شروط هذا الحق، حيث سمحت للمحامي بالإطلاع على الملف التأديبي، غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة.

1 - حمد محمد حمد الشلmani، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 215.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون بلد، الطبعة الأولى، 2008.

من التطبيقات القضائية في هذا السياق قضاء مجلس الدولة في القرار رقم 9898 بتاريخ 20/04/2004 في قضية (م ع) ضد والي ولاية سكيكدة، والذي مفاده أن استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتبر إجراء جوهرى يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وكان على الإدارة المستخدمة أن تتأكد من الاستدعاء القانوني قبل اتخاذ العقوبة التأديبية.⁽¹⁾

المطلب الثاني: ضمانات أثناء التأديب

يدخل ضمن الضمانات أثناء التأديب إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء وكذا تبليغ الموظف بالقرار التأديبي.

الفرع الأول: استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء

تواجد مجلس تأديبي إلى جانب السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب يشكل ضمانا من ضمانات تحقيق الموضوعية و الحيادة في اتخاذ القرار التأديبي، وضابط لحماية الموظف من تعسف الإدارة، ويقصد بمجالس التأديب في هذا السياق هي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الجزائر قصد مشاركة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي.

ونظرا لخطورة بعض العقوبات التأديبية لما لها من نتائج سلبية على الموظفين، خاصة منها الجسيمة، جعل اتخاذها غالبا ما يكون ثمرة اشتراك المجلس التأديبي فيها⁽²⁾ الذي ينظمه المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

وبالرجوع إلى الأمر 03/06 الساري المفعول حاليا، قد أكد على إلزامية العمل باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة في المادة منها الأمر الذي يقيد سلطة التعيين بهذا الإجراء من عدمه في مشروعية القرار التأديبي، وفي هذا السياق نجد قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ب.م) ضد (وزير الصحة ومن معه)، قضي هذا الأخير بتاريخ 01/02/1986، بإبطال القرار الإداري المؤرخ في 21/12/1983 والصادر عن مدير مستشفى الأمراض العقلية (سيدي الشحمي) بوهران، والمتضمن عزل المدعي من منصبه دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء (المجلس التأديبي)⁽³⁾.

1 - لمزيد من التفاصيل في القضية أنظر رشيد مخلوفي، المرجع السابق، ص 1259.

2 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 74.

3 - لحسين بن الشيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 185، 186.

وعن المواعيد القانونية المنصوص عليها قانوناً، نجد المشرع قد قيد المجلس التأديبي بأجل لا يتعدى 45 يوماً من تاريخ إخطاره من سلطة التعيين لاتخاذ رأيه⁽¹⁾، وفوات هذه المدة ولم يبدي المجلس التأديبي رأيه تتقادم الدعوى التأديبية، ويكون القرار التأديبي المتخذ بشأنه غير مشروع ما يجعله عرضة للإلغاء القضائي.

وبخصوص الآراء التي يبديها المجلس التأديبي وإمكانية الطعن بالإلغاء فيها أمام الإداري، نجد أن القضاء الإداري استثنى عملية الرقابة على آراء المجلس التأديبي وهذا ما قرره مجلس الدولة في 40 بتاريخ 2001/01/22 في قضية بين المستأنف و رئيسه المباشر مدير المناجم فأوقفه عن العمل و أحاله على لجنة التأديب، حيث قررت تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة على المستأنف متمثلة في تنزيله من الرتبة.

حيث بناء على هذا الطعن عقدت اللجنة اجتماعها، ألغت اللجنة عقوبة التنزيل من الدرجة واتخذت قرار بتسليط عقوبة النقل الإجمالي، حيث أن المستأنف رفع استئناف على مستوى مجلس الدولة بعد عرض الأمر على الغرفة الإدارية بقسنطينة وأسباب مجلس الدولة: "حيث أن النزاع يتعلق بالمحضر الصادر عن اللجنة التأديبية للطعن الولائي بتاريخ 11/03/1996 غير أن اللجنة المذكورة أنها هي هيئة استشارية تصدر آراء والآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن القرار الإداري الذي يتوجب إلغاؤه مما جعل دعوى المستأنف غير مقبولة شكلاً"⁽²⁾.

الفرع الثاني: تبليغ الموظف بالقرار التأديبي

يعد التبليغ الوسيلة الطبيعية لإعلام الأفراد بالقرارات الفردية بعد صدور قرار التأديب في شكله النهائي ممضياً من طرف السلطة المختصة بالتعيين، لا بد و أن يبلغ للموظف المعني به، حتى يتمكن من ممارسة حقه أمام القضاء الإداري.

و يمكن تعريف التبليغ أنه "الطريقة أو الإجراء التي يعلم بموجبها المتقاضى بوجود قرارات إدارية تعنيه، والوسيلة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذراتهم من الجمهور"⁽³⁾.

1 - أنظر المادة 2/165 من الأمر 03/06 الإشارة إليها.

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 315، 314.

3 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 78.

وباعتبار أن القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتنطبق عليه القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 بموجب مادته 829 التي جاء فيها "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر (4) ،يسري من تاريخ التبليغ الشخصي نسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، كما لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه طبقا لنص المادة 831 من نفس القانون.

وتنطبق كذلك على إجراء التبليغ في النصوص القانونية العمومية، التي تلزم سلطة التأديب بإبلاغ الموظف بقرار العقوبة في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام تسري في تاريخ صدوره ويحفظ في ملفه الإداري طبقا لنص المادة 172 من الأمر 03/06، وفي حالة عدم إبلاغ الموظف بالقرار، تبقى مواعيد الطعن بالإلغاء قضائيا مفتوحة ولا تسري عليه أحكام المادة 829 أعلاه من القانون 09/08.

وعن وسيلة تبليغ القرار التأديبي للموظف المعني به، لم تشر النصوص القانونية على ذلك، بل ترك المشرع الجزائري لسلطة التأديب حرية اختيار الوسيلة المناسبة لتبليغ الموظف عن القرار.

و للوقوف على حقيقة بعض قرارات مجلس الدولة نجد أنه يضع على عاتق سلطة التأديب واجب التبليغ الشخصي للموظف عن قرار العقوبة كونه إجراء جوهرية. وهو ما أشار إليه في قراره الصادر في 19/04/1999، الذي بموجبه تم إلغاء القرار الصادر عن قضاة الدرجة الأولى المتضمن رفع الدعوى لفوات ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية غير أن موضوع النزاع لم يكن مبلغا شخصيا للمستأنف، ما يبقى مواعيد الطعن القضائي مفتوحة للمتقاضين⁽¹⁾.

كما يمكن الإشارة إلى صدر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي حمل الإدارة العامة عبئ تبليغ القرارات الإدارية شخصيا للأفراد المخاطبين بها، وذلك عملا بالمادة 829 منه والتي جاء فيها "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر ،يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي

1 - مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 80.

أو التنظيمي"، كما أضافت المادة 831 منه بإلزام الإدارة إلى الإشارة إلى تاريخ الطعن القضائي في ضمن القرار الإداري أثناء تبليغه للمعني، فهذه القاعدة تنطبق حتما على إجراء تبليغ القرار التأديبي للموظف المعني به من طرف سلطة التأديب.⁽¹⁾

1- من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي ، تبدأ إجراءات الطعن الإداري وبعدها إجراءات الطعن القضائي لمزيدا من التفاصيل ارجع إلى سليم جديدي ، المرجع السابق، ص ص 261، 262.

الفصل الثاني

رقابة القاضي الإداري على
المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري للقرارات التأديبية الصادرة من السلطات المختصة على المشروعية الخارجية فقط بل تمتد إلى المشروعية الداخلية كذلك.

فالقرار التأديبي يكون مشوباً لعيب من عيوب المشروعية الداخلية، بسبب عدم مشروعية أسبابه وهنا نكون بصدد عيب السبب (المبحث الأول)، أو عدم مشروعية محله وهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون (المبحث الثاني) و أخيراً بعدم مشروعية هدفه أو غايته ونكون أمام عيب الانحراف بالسلطة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الرقابة على سبب القرار التأديبي

يحتل عيب السبب الأهمية الأولى في البحث عن عدم مشروعية القرار التأديبي من الناحية الموضوعية، رغم هذه الأهمية إلا أنه يمكن الإشارة أنه هو آخر عيب في الظهور تاريخياً إلى الوجود بعد عيب مخالفة القانون أولاً ثم عيب الانحراف بالسلطة ثانياً.

و يعرف ركن السبب على أنه "هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والواقعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذها"⁽¹⁾.

وسبب القرار التأديبي يكمن في إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، كما نجد أن الإدارة ليست ملزمة بتسيب قراراتها لأن الأصل أن قراراتها صدرت لأسباب صحيحة، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس، غير أن ركن السبب يختلف بحسب سلطة الإدارة المقيدة أو التقديرية. ويشترط في سبب القرار التأديبي أن يكون قائماً وموجوداً ومشروعاً وصحيحاً قانوناً.⁽²⁾

ولهذا سنحاول دراسة حدود الرقابة على سبب القرار التأديبي (المطلب الأول)، ثم تبيان إثبات عيب السبب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي

نكون بصدد السبب إذا بني القرار الإداري على الوقائع غير موجودة، أو وصفتها الإدارة خلاف للوقائع، وكذا عندما تطبق الإدارة عن غلط نصاً قانونياً أو مبداء من المبادئ العامة للقانون⁽³⁾. ويأخذ عيب السبب الذي يشكل وجهاً لإلغاء القرار التأديبي العديد من الصور قدمها الفقه و القضاء الإداري على النحو التالي:

1 - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2004، ص 29.

2 - الزين عزري، المرجع السابق ص 96.

3 - لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 354.

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

- تعتبر الرقابة على الوجود المادي للوقائع أول خطوات الرقابة على مشروعية القرار التأديبي، إذ لا يمكن للقاضي رقابة مشروعية القرارات التأديبية دون البحث عن وجودها المادي لأنها الأرضية التي تنطلق منها الرقابة، و التي قد تغنيه عن البحث عن مدى شرعية القرارات بمجرد ثبوت عدم وجودها.⁽¹⁾

يقوم القاضي الإداري وهو يفحص السبب في القرار التأديبي المطعون فيه أمامه، بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (الواقعية و القانونية) التي بني عليها القرار، فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس، أو ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء.⁽²⁾ كأن تفرض الإدارة عقوبة تأديبية على موظف بحجة إخلاله بواجباته الوظيفية كالغياب عن مركز عمله دون إذن رسمي، ثم تبين أن هذه المخالفة المنسوبة له لا وجود لها أصلا فإن القرار بتوقيع العقوبة يكون باطلا مادام أنه يستند إلى وقائع مادية غير موجودة أو كأن تنتهي خدمات الموظف بسبب إصابته بالمرض ثم يتبين عدم وجود الحالة الواقعية المتمثلة في الحالة المرضية،⁽³⁾ وإلى جانب ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى التي تعرضت فيه لرقابة الماديات الواقعية المنسوبة للموظف الصادر بتاريخ: 1968/12/13⁽⁴⁾، التي قضت بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته بعدما ثبت لها أن الوقائع المنسوبة للموظف، والمتمثلة في إتيانه بأعمال أدت إلى اضطراب المرفق لا أساس لها من وجود المادي لعدم ثبوتها فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى اتخاذ العقوبة التأديبية. وفي عكس ذلك قضت أيضا إلى إلغاء القرار التأديبي، نظرا لثبوت الوقائع المادية المنسوبة للموظف، وأن السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجودا صحيحا وقد يشكل سببا للقرار التأديبي المتخذ في حقه.

أما بالنسبة لمجلس الدولة فقد قضى في قراره الصادر بتاريخ 2004/01/20، يرفض إلغاء مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق (ق.م) مؤسسا

1 - يعيش تمام أمال، عيب السبب كوجه من أوجه دعوة الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بسكرة، 2005 .

2 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص46.

3 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص45.

4 - أسماء حليس، المرجع نفسه، ص45.

في ذلك أن واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته، دون عذر قانوني كافي لتكوين سببا لوجود العقوبة المتخذة بشأنه.

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

بعد رقابة القاضي الإداري للوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، تمتد رقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني أو الوصف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على هذه الوقائع، فالتكييف القانوني هو إلحاق حالة واقعية لمبدأ قانوني، وعليه فهي تقتضي إيواء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون.⁽¹⁾

لهذا استقر القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني لأفعال المرتكبة من طرف الموظف و المسندة إليه بالبحث عما إذا كانت تعد خطأ تأديبيا يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب.

وبالنسبة إلى للأساس القانوني لهذه الرقابة في النصوص القانونية للوظيفة العمومية، التي وضعت لنا بعض السلوكات التي تعتبر أخطاء تأديبية وفق المواد 179، 180، 181 من الأمر 03/06، كالتحويل غير القانوني للوثائق الإدارية، إفشاء السر المهني، التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك الإدارة العمومية. كما حددت لنا بعض الأخطاء التأديبية بموجب نصوص قانونية خاصة، كالمادة 15 من قانون العقوبات⁽²⁾ التي كيفت استقالة الموظف من أجل عرقلة سير المرفق العام انه خطأ تأديبيا.

ودور القاضي الإداري في هذه الرقابة لا يعدو أن يكون سوى تطبيقا للنصوص القانونية التي سبقت تحديد بعض الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي، وقد تمسك الفقه الإداري بهذا الموقف، تطبيقا للوصف الذي يلحق بهذه الرقابة و هو "التكييف القانوني للوقائع و التي يقصد بها إلحاق وقائع معينة بنص قانوني."⁽³⁾

1 - عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بسكرة، 2005، ص72.

2 - قانون رقم 23/06 المؤرخ في 20/12/2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات ج ر عدد(84) مؤرخ في 24/12/2006.

3- مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 100.

وعليه أرسى القضاء الإداري الجزائري على أسس هذه الرقابة، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين إلى ضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يراقب إلى جانب الوجود المادي بهذه الوقائع، التكييف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليها ليتحقق من أنها تتدرج فعلا داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توافر الوصف القانوني في الوقائع التي استند إليها القرار⁽¹⁾. حيث توالى القرارات القضائية الآخذة بهذه الرقابة بامتدادها إلى القرارات التأديبية في الوظيفة العمومية، ومن خلالها تمت رقابة صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على السلوك المسند للموظف، بالنظر إلى مدى توافر صحة الخطأ التأديبي في ذلك السلوك أم أنها قد أخطأت في التحديد و التكييف القانوني السليم.

ومن أبرز تطبيقاتها حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 7 ديسمبر 1985 في القضية رقم 42568 قضية (ب.م.ش) ضد كل من وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني، حيث قضت الغرفة الإدارية المذكورة بعدم الحكم بالإلغاء لقرار المدير العام للأمن الوطني الصادر بتاريخ 10 جويلية-يوليو 1984 والمتضمن فصل السيد (ب.م.ش) بصفته عونا عاما للأمن الوطني لإخلاله الشديد والظاهر بواجب الطاعة الرئاسية بمناسبة القيام بمهام التزامات الوظيفة وذلك أن طعن السيد المذكورة في هذا القرار بموجب عريضة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 15 نوفمبر 1984.

حيث ثبت القضاء الغرفة الإدارية المذكورة الوجود المادي للوقائع القانونية للقرار التأديبي من طرف المدير العام للأمن الوطني و المتضمن فصل السيد (ب.م.ش) من وظيفته بإعتباره عون عام للأمن الوطني بالشلف، وإن التكييف القانوني لهذه الوقائع صحيح وسليم ولذا رأى قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن القرار الإداري المطعون فيه مشروع من كافة عيوب عدم شرعية القرارات الإدارية ولا سيما عيب إنعدام السبب في القرارات الإدارية كسبب من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.⁽²⁾

1 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 73.

2- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 560.

وأكد مجلس الدولة عن موقفه الصريح في تعقيبه عن مدى صحة التكييف القانوني للقرار التأديبي في قراره الصادر 2001/04/09 الذي قضي بصحة الوصف القانوني للسلوك الذي أتاه الموظف المتمثل في اشتراكه في شبكة إرهابية.

فهذه الواقعة أو السلوك الذي أتاه الموظف يشكل إخلالا بواجب التحفظ المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 54/93، الذي يشير إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الذي ألقى على عاتق الموظف الالتزام بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي و الايدولوجي، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الالتزام يشكل خطأ مهنيا جسيما يمكن أن يؤدي إلى تسريحه، وعليه فإن العارض ليس محقا في التمسك بأن سلطة التأديب قد أخطأت في الوصف القانوني لوقائع القضية وهذا قضي مجلس الدولة بصحة القرار التأديبي. (1)

المطلب الثاني: إثبات عيب السبب في القرار التأديبي

القاعدة أن الإدارة ليست ملزمة بذكر السبب في القرار، إذ يفترض أن القرار قد بني على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس إثبات ما يدعيه (2).

للإثبات بصفة عامة أهمية بالغة بالنسبة لجميع عيوب القرار التأديبي، فبدونه لا يتم الكشف عن العيب، ويظل القرار مبررا ساري الأثر كشأن كافة القرارات الصحيحة.

ويترتب على الإثبات أثرا هاما يقرره القضاء حيال القرار المعيب بإبطاله في غالب الأحيان وقد يصل في بعض الأحيان إلى حد إعدامه إذا ما قدر القضاء جسامه العيب بما يجاوز عدم المشروعية العادية. (3)

لهذا سنتناول عبء إثبات عيب السبب (أولا)، ثم كيفية إثباته (ثانيا).

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 48.

2 - محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 207.

3 - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص 206.

الفرع الأول: عبء إثبات عيب السبب في القرار التأديبي

يقع عبء إثبات السبب على عاتق الطاعن بالإلغاء أي المدعي في دعوى الإلغاء، فالبينة على ادعى، فعلى الطاعن أن يثبت مثلاً عدم وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع، وإذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن حسب الأصل، إلا أن القاضي الإداري يتدخل لمساعدته إذا ما تعذر أو استحال موقفه كذلك يقوم القاضي بدور ايجابي في تقديره أدلة الطاعن ودفاع الإدارة بمقتضى ما يتمتع به من حيطة و رغبة في إرساء العدالة.

ويجد مبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة سنده في قرينة المفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة، والتي بموجبها يكون كل ما يصدر عن الإدارة من قرارات صحيحة و مشروعاً وقائماً على أسباب تبرره فإذا ادعى الموظف خلاف ذلك فعليه وحدة إثبات صحة ما يدعيه. (1)

ويشكل نقل عبء الإثبات من الموظف إلى سلطة التأديب استثناء على القواعد العامة، بل ضرورة تتطلبها طبيعة الدعوى، ومراكز الخصوم، واحتفاظ الإدارة بالملفات وسموها على الموظف و هنا لا يطبق مبدأ البينة على من ادعى، و اليمين على من أنكر، وإنما يطبق مبدأ آخر هو: "البينة على من يملكها و النكول قرينه ضده".

والسبب في نقل عبء الإثبات متى وجدت قرينه لزخرفة المشروعية المفترضة في القرار هو طبيعة وسائل العمل الإداري و الامتيازات التي لا تتوفر لغيرها. (2)

الفرع الثاني: كيفية إثبات عيب السبب

إذا كانت الإدارة غير ملزمة بذكر الأسباب إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، ولما كانت القواعد العامة في الإثبات تقتضي بأن البينة على من ادعى ذلك يجب على الطاعن أن يثبت انعدام وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع أو أن هناك غلو وقع في توقيع الجزاء، ولما كانت مهمة الطاعن عسيرة فإن القاضي الإداري له دور ايجابي (3) في هذا المجال على النحو الآتي:

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 49.

2 - أمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص ص 91، 92.

3 - محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 140.

أولاً: في حالة ذكر الإدارة لأسباب القرار التأديبي

الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسيب قراراتها إلا إذا نص القانون و ألزمها بالتسيب ،ومتى أوضحت الإدارة عن أسباب قرارها،فيكون من السهل على الغدارة فرض أسباب قرارها،فإن رقابة القضاء عليها تخضع لرقابة القضاء و قد تقوم الغدارة بذلك طواعية و هنا تخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء للتأكيد من وجودها المادي و سلامة تكييفها القانوني.والعبرة في الحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب دون أن يكون لدافعها في ذكر الأسباب أي اعتبار.

ثانياً: في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار التأديبي

إذا لم تقم الإدارة بذكر الأسباب التي أسست عليها القرار سواء في القرار ذاته أو أمام المحكمة فإن الأمر يكون عسير على الطاعن في شأن عبء الإثبات للسبب،ولاشك في أنه عبء شديد الواطئة قد ينوء به كاهله لدرجة قد تعجزه عن الاضطلاع به في كثير من الأحيان لاختلال التوازن بين قدرات المدعي في مجال الإثبات فالإدارة تملك من الأدلة ما يكفي لحسم الدعوى لصالح المدعي.

وبذلك يقع على الإدارة عبء إثبات صحة هذه الأسباب،فإن هي امتنعت عن ذلك،او لم تقنع القاضي ما ساقته من أدلة على سلامة أسباب قرارها،قضي بإلغاء هذا القرار لكونه معيباً في سببه(1).

1 - أسماء حليس،المرجع السابق،ص50.

المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث مخالفته للقانون

يعتبر مجال القرارات الإدارية المخافة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أعمالها نظرا لشيوعه و انتشاره من الناحية العملية، ويشمل هذا العيب على جميع العيوب التي تصيب القرار التأديبي وتجعله باطلا، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج عن الأشكال المقررة أو إساءة استعمال السلطة و الانحراف عن هدفها تعتبر في جمع الأحوال مخالفة للقانون بالمعنى الأوسع لأن هذا الأخير هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار التأديبي.

غير أن الفقه والقضاء الإداريين يرون أن عيب المحل في القرار التأديبي ينطبق على عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، لهذا سنقوم بتحديد المقصود بمحل القرار التأديبي (المطلب الأول)، في محل القرار التأديبي (المطلب الثاني)، هي أوجه رقابة القاضي الإداري.

المطلب الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي وشروطه

سنحاول من خلال هذا المطلب أن نحدد المقصود بمحل القرار التأديبي (أولا)، ثم تبيان شروطه (ثانيا).

الفرع الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي

يقصد بمحل القرار التأديبي ذلك الأثر القانوني الحال و المباشر الذي يحدثه القرار المباشر سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه⁽¹⁾.

ويقصد بعيب المحل أو مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق أساسا بركن المحل في القرار التأديبي لمخالفته القواعد القانونية، سواء المكتوبة أو الغير مكتوبة⁽²⁾.

كأن تصدر سلطة التأديب قرار بمجازاة أحد رجالها بالخصم من المرتب، لما إقترفه من مخالفات، فمحل هذا القرار هو استقطاع جزء من مرتب هذا الموظف، وهذا الاثر هو ما يخضع لرقابة القضاء⁽³⁾.

1 - هنية أحمد، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة بسكرة، 2008، ص 53.

2 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 95.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 150.

الفرع الثاني: شرط محل القرار التأديبي

ويشترط في محل القرار التأديبي ، أن يكون محله مشروعاً وممكناً.

أولاً: أن يكون القرار التأديبي ممكناً

- بمعنى ليس مستحيل أي أن يرتب القرار أثره القانوني، فقرار الترقية يكون محله غير ممكن إذا اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد، كما أن قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى يكون غير ممكن إذا كان الطالب غير مسجلاً أصلاً في الجامعة الأولى.

ثانياً: أن يكون محل القرار التأديبي مشروعاً

- يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد السلطة التأديبية ترتيبه جائزاً قانونياً من حيث إنفاقه وعدم تعارضه و مخالفته للنظام القانوني السائد للدولة ضماناً لمبدأ المشروعية بمختلف مصادره المكتوبة وغير المكتوبة، والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات التأديبية⁽¹⁾.

وبالتالي فإن عدم مشروعية المحل لا يستتبع انعدام القرار في ذاته وإنما فقط قابليته للإبطال. فيمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري شريطة أن يتم ذلك في المواعيد المقررة قانوناً وإلا تحصن و اعتبر مشروعاً⁽²⁾.

المطلب الثاني: صور مخالفة القانون في القرار التأديبي

ليس المقصود بمخالفة القانون أن تصدر الإدارة قراراً يهدم إحدى القواعد القانونية أو مخالفتها مباشرة (الفرع الأول)، إذ تتحقق المخالفة كذلك و لو كانت المخالفة غير مباشرة (الفرع الثاني) كما قد تخطأ في تفسير و تأويل القاعدة القانونية (الفرع الثالث)

الفرع الأول: المخالفة المباشرة لقواعد القانون

تثبت المخالفة المباشرة للقانون إذا كان الأثر القانوني المرتب على القرار التأديبي محظوراً قانوناً أو مخالف لما يتطلب القانون ، سواء كان هذا القرار الصادر على الإدارة إيجابياً صريحاً أو سلبياً⁽³⁾.

1 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 81، 82.

2 - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 69.

3 - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص 592.

أولاً: المخالفة الإيجابية لنصوص القانون (الخروج من حكم القانون)

تتمثل هذه المخالفة في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدية على حكم قاعدة قانونية أسمى من القرار الإداري و هذا النوع من المخالفات يكون واضحاً في الواقع العملي، مثل حالة قيام الإدارة بإصدار قرار بتسليم أحد اللاجئين السياسيين مخالفة لنص دستوري الذي يحظر تسليم اللاجئين السياسيين، أو أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون⁽¹⁾. وفي هذا السياق قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار إداري استناداً إلى المبادئ المعمول بها، والتي تقضي بأن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي و إنما تطبق ابتداءً من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبات ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافاً لما ورد في الأحكام هذا المبدأ يعد مخالفاً للقانون.

ثانياً: المخالفة السلبية لنصوص القانون (الامتناع عن تطبيق القانونية)

تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفضها تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات ويتحقق ذلك عندما تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفاً سلبياً إزاء هذا الالتزام فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيباً وقابلًا للإلغاء، ومن أمثلة هذه الحالة رفض الإدارة منح الترخيص لأحد الأفراد رغم استئناء جميع الشروط القانونية لذلك، أو امتناعها عن التعيين في الوظائف الخالية حسب ترتيب الاستحقاق للمرشحين الذين نجحوا في المسابقة لشغل هذه المناصب مخالفة بذلك القانون الذي يلومها بمراعاة هذا الترتيب⁽²⁾، وتعتبر حالات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية سهلة الإثبات في ميدان الرقابة القضائية، إذ يكفي معرفة القاعدة المطبقة وقت اتخاذ القرار التأديبي، والتحقق فيما إذا كان القرار المطعون قد احترام هذه القاعدة أم أنه خالفها.

الفرع الثاني: الخطأ في تفسير و تأويل القاعدة القانونية

تعتبر هذه الصورة أدق وأخطر من الحالة السابقة لأنها خفية، ذلك أن سلطة التأديب لا تنتكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها، كما في حالة المخالفة المباشرة، وإنما تعطي للقاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً، ويطلق على هذه المخالفة أحياناً الخطأ القانوني، و يحدث الخطأ في حالة إعطاء تفسير مخالف وغير واضح و يكون كثير التأويل والاحتمالات بسبب ما يعتري

1 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 81.

2- هنية حميد، المرجع السابق، ص 54.

هذه القاعدة القانونية من إشكالية من حيث الغموض، كما قد يقع هذا الخطأ بغير قصد من سلطة التأديب، وقد يتم على نحو عمدي من جانبها إذ يتعين البحث في حقيقة قصدتها من راء هذا التفسير الخاطئ.⁽¹⁾ و يحدث الخطأ في تفسير القاعدة القانونية كما لو عملت سلطة التأديب على معاقبة الموظف بعقوبة غير مدرجة في سلم العقوبات، أو عاقب الموظف بعقوبتين لم يبيح المشرع الجمع بينهما.⁽²⁾

أولاً: العيب الغير مقصود في تفسير القانون

يحدث هذا عند وجود غموض أو إبهام يجعل القاعدة القانونية محل التفسير غير واضحة، فتقوم السلطة التأديب بتأولها إلى غير المقصود قانوناً، وهذا الخطأ قد يكون مغتقراً خاصة في الحالات التي تكون فيها صياغة النص شديدة الغموض.⁽³⁾

ثانياً: العيب المقصود في تفسير القانون

قد تلجأ الإدارة من أجل التحايل على القانون إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع من وضعها.

إذ قد يحدث أن يكون النص واضحاً ولا يحتمل الخطأ في التفسير، ومع ذلك تعمد سلطة التأديب إلى إعطائه معنى بعيداً يتسم بالتحايل للخروج بتفسير معقد، وفي هذه الحالة يتسم القرار التأديبي بعدم المشروعية ليس لعيب المحل فقط بل لعيب الانحراف بالسلطة كذلك، حيث يتعين البحث في حقيقة قصد سلطة التأديب من وراء هذا التفسير غير الصحيح، كصدور قرارات تأديبية مستترة أو مقنعة خلف قرارات إدارية عادية كقرارات النقل المكاني أو الوظيفي والتي تتضمن تنزيل في الوظيفة وبعض حالات التخطي عن عمد، كذلك قيام سلطة التأديب بإصدار قرار تأديبي بأثر رجعي معلنة أنه قرار تأسيسي لقرار تأديبي سابق، فهذا تحايل واضح من جانبها على قاعدة عدم رجعية القرارات التأديبية⁽⁴⁾.

1 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 85.

2 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 169.

3 - هنية احمد، المرجع السابق، ص 85.

4 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 85.

الفرع الثالث: العيب في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع

يقع خطأ سلطة التأديب في تطبيق القانون، عندما تصدر قرارا لا يستند إلا وقائع مادية أو عند توافر تلك الوقائع دون أن تكون مستوفاة للشروط القانونية التي يتطلبها المشرع. ومن ثم فإن الإدارة خاضعة لرقابة القضاء الإداري حال تطبيقه للقواعد القانونية لتحقيق من الوجود المادي للوقائع وللتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار التأديبي⁽¹⁾. ويأخذ هذا الخطأ صورتين رئيسيتين في العمل هما:

أولاً: رقابة القرار على الوجود المادي للوقائع

تتصب رقابة القضاء على سلطة التأديب في هذه الحالة على التحقق من أنها قد استندت في إصدار قرارها إلى وقائع مجودة من الناحية المادية و صحيحة من الناحية القانونية. فإذا انعدمت تلك الوقائع، فإن القرار التأديبي يكون مخالفا للقانون، ويقع باطلا لإفتراده الأساس القانوني الذي كان يتعين أن يستند إليه.

ويراقب القاضي الإداري صحة الوقائع المادية التي صدر على أساسها القرار، في ضوء القواعد القانونية السارية وقت صدوره، حيث أن العبرة في الحكم على مشروعية كل التصرفات القانونية، ومن أمثلة قرارات الإدارة التي يقضي بإلغائها لعدم استنادها إلى وقائع مادية، القرار الصادر بفصل موظف لإلغاء الوظيفة دون أن يكون هناك إلغاء حقيقي للوظيفة، ومن القرارات التأديبية التي لا يستند تطبيقها إلى واقعة مادية أيضا، قرار إنهاء خدمة الموظف لتقدمه باستقالة من وظيفته في حين أنه لم يتقدم بها، فمثل هذا القرار يكون باطلا بمخالفته للقانون⁽²⁾.

ثانياً: رقابة القضاء على تقدير الوقائع

لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب لإصدار قرارها سليمة في ذاتها و إنما يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار، فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلا أن الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب لا ترقى إلى مرتبة الخطأ الذي يستوجب المسألة التأديبية وتوقيع الجزاء فإن القاضي يقف عند هذا الحد وليس له أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة الملائمة للخطأ المرتكب، لأن ذلك يعود لتقدير سلطة التأديب، وكان للقضاء الجزائي تطبيقاته في هذا المجال، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 189

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 190.

العليا بإلغاء قرار صادر عن جامعة الجزائر يحرم أحد المرشحين الحاصلين على شهادة الليسانس سنة 1990 من التسجيل لنيل شهادة الكفاءة المهنية لمهنة المحاماة بدعوى أن لجنة مختصة أعطت الأولوية لدفعة 93/92 من نص المادة رقم 04/91 المؤرخ 1991/01/08، المنظم لمهنة المحاماة، والتي تنص على أن: "التسجيل مفتوح في بداية كل سنة جامعية للمتشحين بدون مسابقة أو عملية فرز". اعتبرت المحكمة رفض الجامعة تسجيل الحاملين لشهادة الليسانس حقوق لسنة 1990 عملية فرز يمنعها القانون بنص صريح من ثم فهي تستوجب الإبطال⁽¹⁾.

وعليه نخلص بأنه يقع على عاتق سلطة التأديب الالتزام عند توقيع العقوبة بألا تخالف القانون أو تخطأ في تفسيره، ومن ثم يجب أن تتوافر في العقوبة التأديبية التي تشكل محل القرار التأديبي كافة ضوابط الجزاء التي ينبغي التقيد بها ومراعاتها، عند فرض العقوبة وتتمثل في المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية: كشرعية العقوبة، ملائمتها للمخالفة، عدم تعددها، عدم رجوعيتها والمساواة في فرضها.

1 - هنية احمد، المرجع السابق، ص 56، 58.

المبحث الثالث: عيب الانحراف بسلطة القرار التأديبي

يتصل عيب لانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها بركن الغاية في القرار التأديبي، إذ يكون القرار التأديبي معيباً في غايته، حينما ينحرف به مصدره عن سبيل الغاية المبتغاة منه، وهي المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق العام وضمان سيره بانتظام وإطراء إلى تحقيق الردع العام، فإذا قصد بالقرار التنكيل بالموظف والكيد له لسبب أو لآخر عد الجزاء باطلاً حيث شابه الانحراف في استعمال السلطة، لانحراف السلطة التأديبية عن الهدف العام لكافة القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية، وهو تحقيق المصلحة العامة وذلك بأن جعلت من التأديب سيفا مسلطاً على رقاب الموظفين دون وجه حق، الأمر الذي يفقد الثقة المفترض توافرها في الجهة الإدارية التي يتبعوها، مما ينعكس سلباً على أدائه الوظيفي، الأمر الذي يؤدي إلى تدني مستوى الخدمة الإدارية التي تضطلعون بها⁽¹⁾.

المطلب الأول: المقصود بعيب الانحراف في استعمال سلطة التأديب

قد عرف عيب الانحراف بالسلطة أيضاً بأنه "يوجب انحراف السلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي ويوجد كذلك انحراف بالسلطة عندما تتخذ الإدارة قراراً من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع والذي تدعي الإدارة تطبيقه"⁽²⁾. وهو عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانب من الحرية في التدخل أو عدمه، أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب، لأن الإدارة ملزمة باتخاذ قرار إداري على نحو ما أقره القانون مع افتراض استهدافه للمصلحة العامة⁽³⁾.

وحتى لا تختلط الغاية من القرار بمحله أو بالسبب الدافع له، نقدم مثال قرار فصل الموظف بعد إحالته إلى التأديب يتمثل محله أو الأثر القانوني المراد تحقيقه في إنهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة والسبب هو الباعث لإصداره يكمن فيما نسب إليه من وقائع توافرت على الوصف القانوني للأخطاء التأديبية، أما الغاية من اتخاذ هذا القرار فتبدو في الحرص على حسن سير المرافق العامة .

1 - أسماء حليس، مرجع سابق، ص 97.

2- سناء بولقواس، مجلة المفكر، العدد 13، جامعة بسكرة، الجزائر، ص 305.

3 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 94.

ومن ثم فإن خفاء عيب الانحراف بالسلطة من ناحية، وصعوبة كشف القاضي له من ناحية أخرى، أدى إلى كثرة إقدام الإدارة على ارتكاب هذا العيب و الذي تكون به الإدارة في مأمن من إلغاء القضاء لقرارها، قد ساهم ذلك في اتساع نطاق وزيادة تطبيقات عيب الانحراف بالسلطة في الحياة العملية.⁽¹⁾

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة هدف القرار التأديبي

نتيجة امتداد رقابة القاضي الإداري إلى مشروعية هدف القرار التأديبي، فقد اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، منهم من اعتبرها ضمن رقابة الجانب القانوني أي الرقابة على المشروعية، ومنهم من يرى أن هذه الرقابة تتجاوز فكرة القانونية، لتتدرج في مجال أعمق وهو ما يسميه أصحاب هذا الرأي برقابة الجانب الخلقي لسلطة التأديب.

الفرع الأول: رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة من الجانب القانوني

من المسلم به لدى الفقه والقضاء، أن الرقابة على انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية هي رقابة مشروعية بمعنى آخر أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار إداري غير مشروع لأن رجل الإدارة قد تنكر للغاية التي هي ركن أساسي في كل قرار إداري و بالتالي يكون قد خرج على القانون، وبهذا يرى معظم الفقه أن التكيف السليم للطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة هو مجرد إمتداد لعدم المشروعية.

وحماية القضاء الإداري للأفراد من انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية، ما هي إ لحماية لمبدأ المشروعية، ذلك أن الانحراف بالسلطة هو عيب يشوب الغاية من إصدار القرار.⁽²⁾

أما التأديب الإداري فقد غدا طريقاً مألوفاً لضمان تنفيذ متطلبات الوظيفة العمومية ووسيلة قانونية من أجل تحقيق هدف الموازنة بين واجب الإدارة في أداء دورها وحق الموظف في التمتع بما تكفل له من حقوق وظيفية تحت رقابة القاضي الإداري الذي يملك سلطات واسعة في مواجهة الإدارة إذا ما ثبت له عدم مشروعية الهدف التي ترمي من وراء قرارها التأديبي المتخذ في حق الموظف فله سلطة إلغائه، دون المساس بحق تعويض المضرور عما أصابه من ضرر من ورائه .

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 58.

2 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 50.

استند الفقه الإداري في تبرير الطبيعة القانونية لهذه الرقابة على النصوص القانونية للوظيفة العمومية، التي قيدت الإدارة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة الذي يتعين عليها مراعاتها في كل أعمالها ونشاطاتها المختلفة. غير أن ما تعلق منها بالجانب التأديبي للموظف، يضاف إلى هذا القيد العام قيد خاص مكمل له، وهو يستهدف النظام التأديبي بتحقيق مصلحة متخصصة والتي ترتبط حتما بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، باعتباره احد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العامة، و المكرس دستوريا.

تأثيرا بهذه النصوص القانونية، توصل الفقه الإداري إلى إدراج رقابة القاضي على هدف القرار التأديبي في نطاق الرقابة القانونية. وذلك باعتبار أن القانون هو من يحدد هدف القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، الأمر الذي يقيد سلطة التأديب استهدافه وأخذ بعين الاعتبار أثناء ممارسة اختصاصها التأديبي.

الفرع الثاني: رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة رقابة خلقية

ذهب فقهاء هذا الرأي إلى البحث عن وسيلة أخرى لتبرير و تحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة، مستعينين في ذلك بالخصائص المميزة للعبء الملازم لركن الهدف في القرار التأديبي، والتي قد تساهم في التوسيع من سلطات القاضي الإداري عند ممارسة رقابة هذا الركن.

وللبحث عن الطبيعة القانونية لهذه الرقابة لجأ الفقيه (موريس هوريو) إلى فكرة الرقابة الخلقية، وأكد من خلالها أن البحث الذي يقوم به القاضي الإداري حول مدى تحقيق القرار التأديبي للهدف المتخصص الذي وجد من أجله، لا يقف عند حد الرقابة القانونية، وتطابق هدف القرار التأديبي مع القانون، إنما سلطاته أكثر من ذلك لتشمل الهدف النفسي والباطني الذي تسعى سلطة التأديب إلى تحقيقه من وراء تأديب الموظف، والذي قد يكون بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة، كت تحقيق مصلحة شخصية أو سياسية⁽¹⁾.

ولذلك فعيب الانحراف بالسلطة يقع على الغاية من القرار و هو عيبا ذاتيا لا يمكن الكشف عنه من خلال هدفه وغاية مصدر القرار، وإقامة القرائن على أنه كان يستهدف غرضا آخر غير المصلحة العامة.⁽²⁾

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 60.

2 - محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 142.

وهذا من شأنه أن يجعل رقابة القاضي الإداري على هذا العيب أكثر صعوبة من رقابته لسائر العيوب الأخرى للقرار التأديبي، فمن السهل على القاضي الإداري عيب الاختصاص وعيب الشكل بالرجوع إلى النصوص والمبادئ العامة المحددة للاختصاصات والأشكال الجوهرية للقرار، وكذلك لا تتور مشكلة كبيرة في رقابة القاضي على عيب محل القرار وعيب السبب لاتصالها بعناصر موضوعية في القرار، أما عيب الانحراف بالسلطة فهو مرتبط بنفسية مصدر القرار لذا من الصعب الكشف عن النوايا والمقاصد التي يرمي إليها مصدر القرار والقاضي الإداري على الرغم من دوره الإيجابي في دعاوى الإدارية فهو يواجه صعوبة في إثبات هذا العيب لتعلقه بنوايا مصدر القرار، على غرار العيوب الأخرى.

المطلب الثالث: صور عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي

يسعى النظام في الوظيفة العمومية إلى حماية هدف ضمان سير المرفق العام، لذلك عمد القضاء الإداري بمد رقابته إلى النوايا والأهداف الخفية التي حملت سلطة التأديب باتخاذ القرار التأديبي، أخذا بعين الاعتبار كلا من: الانحراف عن المصلحة العامة (أولاً)، مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف (ثانياً)، والانحراف بالإجراءات (ثالثاً).

الفرع الأول: انحراف سلطة التأديب عن المصلحة العامة

إذا كان القانون يسمح للأفراد وهم يصدرون قراراتهم في شؤونهم الخاصة يستهدفوا مصلحة شخصية ذاتية، إلا أن الأمر مختلف بالنسبة للقانون (القانون الإداري) خاصة في مجال التأديب، يمنح لسلطة التأديب في شؤونها أن تستهدف المصلحة العامة، ولذا فإن الانحراف بالسلطة جدير بالإلغاء⁽¹⁾. ويندرج ضمنها:

أولاً: الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية

نكون بصدد عيب الانحراف بسلطة التأديب عندما تستعمل الغدارة اختصاصها التأديبي لتحقيق مصلحة شخصية أو ذاتية لها، بعيدة عن المصلحة العامة، وعن هدف ضمان سير المرفق العام وحفظ حقوق الموظف.

ويعد هدف تحقيق المصلحة الشخصية للإدارة العامة، أبشع صور الانحراف في التأديب الوظيفي، كونه ينتهك مبدأ المشروعية، ويلحق الضرر بالموظف محل المسألة

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 61.

التأديبية، ناهيك عن سعي الإدارة إلى تحقيق هدف ذاتي بدل الهدف القانوني ما يفقد النظام لتأديبي هيئته وصفته الذي وجد من أجلها⁽¹⁾.

ومن الأمثلة التطبيقية لعيب إساءة استعمال السلطة في الجزائر ما قضى به القضاء الإداري في الجزائر بإبطال القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1986/02/22 وقرار وزير الصحة المؤرخ في 1986/04/15 المتعلق بنقل موظف بعد أن ثبت له أنه إجراء تأديبي مقنع، لأنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا للطابع التأديبي، والثابت في قضية الحال أن القرار الإداري المتضمن نقل الموظف لم يحترم الإجراء المقرر في مجال النقل التلقائي، كما أنه تم تعيين موظف جديد مكانه.⁽²⁾

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد قراراتها بإلغاء قرار صادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض إعادة إدماج المدعو (ب.ع) في منصب عمله الأصلي بعد أدائه للخدمة الوطنية حيث أسست الغرفة الإدارية قرارها على أن الإدارة قد انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية، خاصة أن المدعي (ب.ع) قد تمسك في دعواه أن سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة للرد عن طلبه المتضمن إعادة إدماجه في منصب عمله دليل بان قراره بني على أهداف شخصية أكثر مما هي قانونية، ومن ثم سببت الغرفة الإدارية قرارها بما يلي: "حيث أن قرار رفض إعادة إدماج الموظف لمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون، وفي آن الوقت انحراف بالسلطة"⁽³⁾.

ثانيا: الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير

وتمثل هذه الصورة إحدى صور الانحراف عن المصلحة العامة، حيث تمكن في إصدار قرار من طرف سلطة التأديب يستهدف تحقيق نفع شخص يعود للغير، وذلك كفصل موظف آخر أقل منه، كما قد تمارس سلطاتها بقصد الانتقام والتشفي، كأن تقوم الإدارة بفصل أحد الموظفين للتخلص منه بعد إن التجأ إلى القضاء و استصدر حكما بإلغاء قرارها⁽⁴⁾. فإن سلطة التأديب لا تسعى من وراء كل ذلك إلى ردع الموظف وإصلاحه بما يضمن ديمومة

1 - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 123.

2 - سناء بولقواس، المرجع السابق، ص 307.

3 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 62.

4 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 52.

سير المرفق العام، وهذا لا يتماشى مع طبيعة هدف التأديب الوظيفي الأمر الذي يقضي على مشروعية القرار التأديبي المتخذ بشأنه، ومن ثم إلغائه قضائياً، مع إمكانية الموظف المعني بطلب التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة التأديب التعسفي الذي تعرض له.

وقد أضفى المؤسس الدستوري الجزائري القيمة الدستورية لضمان عدم تعسف وتحيز الإدارة في استعمال سلطتها في المادة 22 من دستور 1996، التي تنص على أن: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة". وتنص المادة 23 منه على أن: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

ثالثاً: الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي

تتحقق هذه الصورة بان تصدر سلطة التأديب قرار لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام، وهذه الصورة كثيراً ما تتحقق في الدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية، كأن يصدر أحد الوزراء قرار بفضل موظف لأنه ينتمي إلى حزب سياسي مخالف أو يعتقد مذهباً مغايراً لمذهب الوزير، أو قرار النقل الإجباري لموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحد من النشاط السياسي وليس لضرورة حسن سير المرفق العام.

ولقد طبقت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الجزائري هذه الصورة وهذا ما يستنتج بمفهوم المخالفة في قرارها الصادر في 1970/10/30: "إن الطاعن يدعي بأن تسريحه يستند على دافع سياسي وليس بسبب مهني حسب الإدارة، وبعد دراسة الملف يرى القاضي بأنه لا وجود لانحراف بالسلطة و يرفض الإدعاء". ويفهم مما سبق بأن الوضع لو كان كذلك، أي يدعي المدعي، لقام القاضي بإلغاء الجزاء⁽¹⁾.

الفرع الثاني: انحراف سلطة التأديب عن قاعدة تخصيص الأهداف

تحقق هذه الحالة عندما نسعى سلطة التأديب إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع حتى إذا كان القصد منه المصلحة العامة، فالقانون في كثير من أعمال الغدارة لا يكتفي بتحقيقها في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري محدد، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف

1 - هنية احمد، المرجع السابق، ص 60.

الخاص الذي عينه القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار بالغاية المخصصة التي رسمت له وإذا خرج عنها كان منشوباً بعيب الانحراف بالسلطة. أكد القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولة منذ تاريخ بعيد ونكتفي بالإشارة إلى الأحدث منها عندما قضي بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقاباً له على آرائه السياسية، وهذا يشكل إحدى صور الانحراف بالسلطة التي يجمع عليها الفقه الإداري. و كان للقضاء الإداري الجزائري قراراته في هذا المجال⁽¹⁾.

الفرع الثالث: انحراف سلطة التأديب في استعمال الإجراءات

إن انحراف السلطة التأديبية عن الإجراءات الواجب إتباعها، وهي في إطار توقيعها للعقوبة التأديبية يؤدي بالضرورة إلى بطلان القرار التأديبي، لأن تلك الإجراءات تعد بمثابة ضمانات هامة لا يجوز إهدارها، فحق الإدارة في توقيع العقوبة على الموظف ليس حقاً طليقاً من كل قيد بل هو حق مشروط بأن تتبع في توقيعه الإجراءات المقررة قانوناً للتأديب. ويتبلور الانحراف بالسلطة في هذه الصورة حينما يرتكب الموظف أخطاء وظيفية تبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه، وبدلاً من أن تقوم جهة الإدارة بذلك فإنها تقوم بالإلغاء الوظيفية التي كان يشغلها، وبالتالي تصل إلى استبعاد هذا الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانوناً، مثلاً إذا أرادت سلطة التأديب الوصول إلى نتيجة معينة "التأديب"، والبحث في ذلك الوسيلة المقررة "إجراءات التأديب" ولكنها أهملت قاعدة من قواعد الشكل والإجراءات "عدم مراعاة حق الدفاع"، فهذا عيب في الشكل والإجراء⁽²⁾.

1 - أسماء حليس، المرجع السابق، ص 63.

2 - عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 54.

الخاتمة

يلعب القاضي الإداري دورا إيجابيا وبارزا في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد، من خلال مراقبته لما تصدره الإدارة من أعمال إدارية، ونخص بالذكر رقابة القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة ضد الموظف جزاء ارتكابه خطأ مهنيا.

ورقابة القاضي الإداري على مشروعية تأديب الموظف العام في الجزائر تشكل ضمانا حقيقية في إرساء دعائم دولة القانون وحماية مبدأ المشروعية، الذي يكفل تقييد السلطات الإدارية بقواعد القانون، وكذا ضمانا أخرى لحماية الموظف العام الخاضع للتأديب.

عالجت الموضوع من خلال فصلين، الفصل الأول تطرقت فيه لرقابة القاضي الإداري للمشروعية الخارجية للقرار التأديبي من خلال التطرف لركن الاختصاص وركن الشكل وركن الإجراءات في كل مبحث مستقل.

أما الفصل الثاني فتطرقت فيه لرقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار التأديبي من خلال ركن السبب وركن المحل وركن الغاية كل في مبحث مستقل كذلك. من خلال ما سبق دراسته في هذا البحث يمكن أن أطرح مجموعة من النتائج ومجموعة من الاقتراحات.

أولا: أهم النتائج:

1- أخذ التشريع الجزائري بالنظام الرئاسي إلى جانب النظام الشبه رئاسي، في تحديد سلطة التأديب التي أوكلها للسلطة الرئاسية في بعض العقوبات التأديبية، في حين أوكل باقي العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية لكن بعد أخذ الرأي الملمزم للجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

2- النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر كان مقيد للإدارة من جهة الاختصاص والشكل والإجراءات مما شكل ضمانا فعالة وقوية في حماية حقوق الموظف ضد تعسف الإدارة.

3- بالنسبة لإجراء التحقيق الإداري للموظف المتابع تأديبيا، ما نلاحظه في القانون التأديبي الجزائري هو نقص الضمانات وعدم وضوحها مما يجعل الموظف غير مطمئن على مركزه الوظيفي.

4- بعد تفحص العديد من القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة نلمس حرص كل من المشرع والقاضي الإداري على تحقيق التوازن في ممارسة الإدارة للتأديب الوظيفي، وبيان حق الموظف في حماية القضائية أثناء خضوعه للتأديب.

5- عدم إفصاح القاضي الإداري في قرار إلغاءه عن السبب المباشر للإلغاء، وتسبب قراره بعبء مخالفة القانون أو تجاوز السلطة.

ثانيا: الاقتراحات:

1- تعزيز رقابة القاضي الإداري لمشروعية القرار التأديبي والعمل على تطويرها.

2- محاولة التضييق من السلطة التقديرية للإدارة في تقدير الأخطاء المهنية، وذلك بنص المشرع عليها بشكل واضح وصريح.

3- على المشرع أن يفصل بين سلطة التعيين وسلطة الاتهام، لتكون المحاكمة التأديبية أكثر حيادية وموضوعية.

4- على المشرع أن يجعل من إجراء التحقيق وجوبي للكشف عن الحقيقة وتحقيق العدالة.

5- إعادة النظر في تشكيلة اللجان المتساوية الأعضاء على أن يرأسها طرف محايد عن جهة الإدارة وعن جهة الموظف.

6- تتطلب المنازعات الإدارية تخصصية في القضاة،الذين ينظرون فيها من جهة،و من جهة أخرى العمل على توحيد الاجتهاد القضائي الإداري من نشأته العمل على تطوير القضاء الإداري.

7- نظرا لخصوصية عيب الانحراف بالسلطة باعتباره متعلقا بنفسية ونوايا رجل الإدارة مصدر القرار التأديبي يتعين تسهيل عملية إثباته.

قائمة المصادر والمراجع

أولا المصادر:

1- النصوص القانونية:

دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 483/96 المؤرخ في 1996/02/07
يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه باستفتاء 1996/11/28 ، ج ر عدد (09)
المنشور في 1996/12/08 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في
2016/03/06 ، ج ر عدد (50) المؤرخ في 2016/08/28

2- النصوص التشريعية:

1- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة
وتنظيمه وعمله، ج ر عدد (37) بتاريخ 1998/06/01، المعدل والمتمم بموجب قانون عضوي
رقم 13/11 المؤرخ في 2011/07/26 ج ر عدد (43) بتاريخ 03 أوت 2011.

2- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات ج ر عدد
(49) بتاريخ 1966/06/11 المعدل بموجب قانون رقم 14/11 المؤرخ في 2011/08/02
المتضمن قانون العقوبات ، ج ر عدد (44) بتاريخ 2011/08/10 المعدل والمتمم قانون رقم
23/06 المؤرخ في 2006/12/20

3- القانون رقم 05/91 مؤرخ في 1991/01/16 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج ر
عدد (3)، بتاريخ 1991/01/16، المعدل والمتمم بأمر رقم 30/96 مؤرخ في 1996/12/21، ج
ر عدد (81) بتاريخ 1996/12/22.

4- القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد (37) بتاريخ 01/06/1998.

5- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر عدد (14) بتاريخ 08/03/2006 المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011 ج ر عدد (44) بتاريخ 10/08/2011.

6- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46) بتاريخ 16/07/2006.

7- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الابتدائية، ج ر عدد (21) بتاريخ 23/04/2008.

3- النصوص التنظيمية:

1- المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر عدد (37) بتاريخ 14/09/1982 (ملغى)

2- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها و تنظيمها وعملها، ج ر عدد (03) بتاريخ 17/01/1984.

3- المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14/01/1984 يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد (03) بتاريخ 17/01/1984.

4- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية، ج ر عدد (13) بتاريخ 24/03/1985.

5- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن، ج ر عدد (27) بتاريخ 06/07/1988.

6- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 1990/03/27 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد(13) بتاريخ 1990/03/28.

ثانيا: المراجع:

1- الكتب العامة:

- 1- أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، نشر جمعية التراث المطبعة العربية، غرداية، 2005.
- 2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الخامسة، 2005
- 3- الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010.
- 4- رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات ،كليك الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.
- 5- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2004.
- 6- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978.
- 7- _____، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 8- سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
- 9- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- 10- _____، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.

- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 12- عطاء الله بوحميذة، الوجيز في القضاء الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2011.
- 13- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 14- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، الأردن، 2003.
- 15- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، دار الجسور، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009.
- 16- _____، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية (القسم الثاني)، دار الثقافة، الجزائر، 2013.
- 17- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 18- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، دار العلوم، عنابة، 2005.
- 19- _____، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005.
- 20- _____، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2009.
- 21- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 22- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة للنشر، عمان، الأردن الطبعة الأولى، 2003.
- 23- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 25- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2005.

26 - _____ ، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، دار هومة، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2009.

2- الكتب المتخصصة:

1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.ذ.

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

3- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون بلد، الطبعة الأولى، 2008.

4- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2004.

3- الرسائل و المذكرات الجامعية:

1- أسماء حليس، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة بسكرة، 2015.

2- أمال يعيش تمام، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة)، جامعة بسكرة، 2005.

3- عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة الماجستير، جامعة بسكرة، 2015.

4- مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2012.

4- المقالات:

1. سناء بولقواس، مجلة المفكر ، العدد 13، جامعة بسكرة ، الجزائر، 2016.
2. هنية احمد، عيوب القرار الإداري، مجلة المنتدى القانوني، العدد الثامن، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008 .

الفهرس

	شكر وتقدير
أ	مقدمة
05	الفصل الأول: رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي
05	المبحث الأول: رقابة الاختصاص التأديبي
06	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب
07	الفرع الأول: الاختصاص بالتأديب في النظام الرئاسي
08	الفرع الثاني: الاختصاص بالتأديب في النظام شبه القضائي
09	الفرع الثالث: تنظيم السلطة التأديبية في الجزائر
13	المطلب الثاني: ضوابط الاختصاص التأديبي
14	الفرع الأول : اختصاص سلطة التأديب من النظام العام
15	الفرع الثاني: تفويض اختصاص سلطة التأديب
17	المطلب الثالث: صور عدم اختصاص سلطة التأديب
17	الفرع الأول: إلغاء القرار التأديبي
17	أولاً: عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب
18	ثانياً: عدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب
20	ثالثاً: عدم الاختصاص المكاني لسلطة التأديب
21	الفرع الثاني: انعدام القرار التأديبي
23	المبحث الثاني: شكل القرار التأديبي
23	المطلب الأول: المظهر الخارجي للقرار التأديبي
23	الفرع الأول: الشكل المكتوب للقرار التأديبي
24	أولاً: ذكر تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي

25	ثانيا توقيع القرار التأديبي
25	ثالثا لغة القرار التأديبي
26	رابعا التشكيلة القانونية للسير النظامي للجان المتساوية الأعضاء
27	الفرع الثاني:القرار التأديبي الشفهي
28	المطلب الثاني :تسبيب القرار التأديبي
28	الفرع الأول:تعريف تسبيب القرار التأديبي و تميزه عن السبب
28	أولا: تعريف تسبيب القرار التأديبي
29	ثانيا: تمييز التسبيب عن السبب
30	الفرع الثاني:تسبيب القرارات التأديبية في النظام الجزائري
32	المبحث الثالث: الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي
32	المطلب الأول:ضمانات ما قبل التأديب
32	الفرع الأول: إجراء المواجهة
32	أولا:إخطار الموظف
33	ثانيا: الاطلاع على الملف
34	الفرع الثاني: إجراء التحقيق
36	الفرع الثالث:حق الدفاع
37	المطلب الثاني:ضمانات أثناء التأديب
37	الفرع الأول: استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء
38	الفرع الثاني:تبليغ الموظف بالقرار التأديبي
42	الفصل الثاني : رقابة القاضي الإداري على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي
42	المبحث الأول:الرقابة على سبب القرار التأديبي

42	المطلب الأول: حدود الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي
43	الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف
44	الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع
46	المطلب الثاني: إثبات عيب السبب في القرار التأديبي
47	الفرع الأول: عبء إثبات عيب السبب في القرار التأديبي
47	الفرع الثاني: كيفية إثبات عيب السبب
48	أولاً: في حالة ذكر الإدارة لأسباب القرار التأديبي
48	ثانياً: في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار التأديبي
49	المبحث الثاني: رقابة القرار التأديبي من حيث مخالفته للقانون
49	المطلب الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي وشروطه
49	الفرع الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي
50	الفرع الثاني: شرط محل القرار التأديبي
50	أولاً: أن يكون القرار التأديبي ممكناً
50	ثانياً: أن يكون محل القرار التأديبي مشروعاً
50	المطلب الثاني: صور مخالفة القانون في القرار التأديبي
50	الفرع الأول: المخالفة المباشرة لقواعد القانون
51	أولاً: المخالفة الإيجابية لنصوص القانون (الخروج من حكم القانون)
51	ثانياً: المخالفة السلبية لنصوص القانون (الامتناع عن تطبيق القانونية)
51	الفرع الثاني: الخطأ في تفسير و تأويل القاعدة القانونية
52	أولاً: العيب الغير مقصود في تفسير القانون
52	ثانياً: العيب المقصود في تفسير القانون
53	الفرع الثالث: العيب في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع
53	أولاً: رقابة القرار على الوجود المادي للوقائع
53	ثانياً: رقابة القضاء على تقدير الوقائع

55	المبحث الثالث: عيب الانحراف بسلطة القرار التأديبي
55	المطلب الأول: المقصود بعيب الانحراف في استعمال سلطة التأديب
56	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة هدف القرار التأديبي
56	الفرع الأول: رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة من الجانب القانوني
57	الفرع الثاني: رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة رقابة خلقية
58	المطلب الثالث: صور عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي
58	الفرع الأول: انحراف سلطة التأديب عن المصلحة العامة
58	أولاً: الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية
59	ثانياً: الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير
60	ثالثاً: الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي
60	الفرع الثاني: انحراف سلطة التأديب عن قاعدة تخصيص الأهداف
61	الفرع الثالث: انحراف سلطة التأديب في استعمال الإجراءات
62	الخاتمة
65	قائمة المراجع
71	الفهرس

المخلص

إذ كان قد منح المشرع للإدارة عدة امتيازات لتسهيل سير العمل الإداري فإن عليها واجب تحقيق المصلحة العامة التي تهدف لها جميع النصوص القانونية.

وبمناسبة قيام الإدارة بنشاطها الإداري، قد تصدر قرارات تأديبية ضد موظفيها نتيجة إخلالهم بواجباتهم المنصوص عليها والمعمول بها قانوناً. ولهذا الموظف حق اللجوء إلى القضاء، بممارسة الرقابة القضائية على هذه القرارات التأديبية لحماية نفسه من تعسف الإدارة، ولمخالفتها للقواعد القانونية لأي ركن من أركان القرار التأديبي و تنصب القاضي الإداري على مشروعية القرار التأديبي في البحث عن مدى توافر كل ركن من الأركان الخمس للقرار الإداري.

وإن كان قد قيد المشرع السلطة المختصة بالتأديب في كل من ركن الاختصاص والشكل والإجراءات التي تسهل فيها عملية الرقابة القضائية وإن كانت الغاية كذلك لكنها صعبة الإثبات فهي تتعلق بالبحث في نية ونفسية مصدرها، لا يلجأ إليها القاضي إذا كان بوسعه إلغاء القرار التأديبي المطعون فيه استناداً إلى أي وجه من أوجه الطعن الأخرى.

أما فيما يتعلق بعنصري المحل والسبب سلطة الإدارة فيها تقديرية مما يقتصر فيها عمل القاضي الإداري في البحث في الوقائع المادية ومدى صحة التكييف القانوني لها وإن كان وقع جدال كبير في مدى تدخل القاضي في عمل الإدارة ودراسته لمدى تناسب الفعل المرتكب من طرف الموظف والعقوبة المسلطة عليه من طرفها.