

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة

حجية القرارات الصادرة عن اللجان

التأسيسية في التشريع الجزائري

مذكرة مكتملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص

قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- بنشوري الصالح

إعداد الطالبة:

- كلاش خلود

السنة الجامعية

2015/2014



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



لا تشكّي من الأيام فليس

لها بديل ولا تحزن على

الدنيا ما دام آخرها

الرحيل وإجعل ثقتك بالله

ليس لها مثيل وعشها في

شكره تجد كل ما فيها

جميل

شكر وتقدير

الحمد لله أولاً وآخره الذي هداني لهذا والذي لولاه لما كنت لأهتدي
والصلاة والسلام على أفضل الخلق خاتم الأنبياء والمرسلين صلاة وسلاماً
دائمين وعلى آله وصحبه أجمعين .

أتقدم بالشكر لمن هو أولى بالشكر ملزمة للاعتراف له بالفضل الكبير
ممتنة له بالتقدير والإحترام

أستاذي المشرف الصالح بنشوري

الشكر إلى جميع أساتذة الكلية وكل من ساهم في إعداد هذا البحث

هتدفة

تُشأ الإدارات العمومية في الدولة التي تتولى أداء الوظيفة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العامة، و تُوكل مهمة تسييرها إلى أشخاص مؤهلين لذلك يتولون عملية الإشراف والرقابة على موظفين يقومون بأداء وتقديم الخدمات للجمهور .

إن العلاقة الوظيفية التي تتركز عليها المرافق العامة تربط بين السلطة الرئاسية والشخص المرؤوس أي بين السلطة الإدارية والموظف العمومي كل في حدود إختصاصه .

وفي إطار السلطات والصلاحيات الممنوحة للإدارة نجد إمتيازات وسلطة توقيع الجزاء عند ارتكاب الموظف العمومي لأخطاء متعلقة بوظيفته بل إن المشرع الجزائي قد منح الموظف العمومي قدرا من الضمانات لضمان إستقرار حياته المهنية، ونظرا لرابطة الخضوع والتبعية التي تربطه بالإدارة فإنه في حالة ارتكاب الموظف مخالفة تأديبية تستوجب توقيع عقوبة تأديبية هنا يظهر ممارسة الإدارة لاختصاصاتها في حدود سلطتها ما بين السلطة التقديرية والمقيدة .

وتجسيدا لمبدأ الشرعية فإنه يستوجب على الإدارة تكييف الخطأ المرتكب وتوقيع الجزاء المناسب بإتباع الإجراءات القانونية المحددة، إذ أن جهة تقدير العقوبة تختلف باختلاف جسامة الخطأ المرتكب فإذا كان خطأ من الدرجة الأولى أو الثانية فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين توقعه بقرار دون إستشارة هيئات أخرى .

أما إذا كان الخطأ من الدرجة الثالثة أو الرابعة فإن ذلك يستوجب إتباع إجراءات خاصة وإستشارة هيئات أوجدها المشرع كضمانة للموظف من جهة وجعل القرار التأديبي في هذه الحالة أكثر مشروعية من جهة أخرى .

وتتمثل هذه الهيئات في اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كلجنة متابعة للمسار المهني للموظف منذ صدور قرار التعيين إلى غاية إنهاء العلاقة الوظيفية وذلك قبل صدور القرار التأديبي من خلال النظر في الخطأ التأديبي واقتراح العقوبة المناسبة له من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، أما الهيئة الثانية فتتمثل في لجنة الطعن الولائية التي تتولى مهمة ممارسة الرقابة اللاحقة على صدور القرار التأديبي إثر تظلم الموظف المتضرر منه أمامها، والتي تصدر قرارا بعد النظر في التظلم إما بتأييد القرار التأديبي السابق أو التخفيف منه أو إلغائه .

وإذا كانت قرينة السلامة التي تلتق بالقرارات الإدارية والتي هي صفة لصيقة بها تجعل منها أكثر مشروعية وقابلة للتنفيذ فور صدورها، فإن ذلك لا يعني عدم إمكانية الطعن فيها ومراجعتها سواء من طرف لجنة الطعن الولائية أو عن طريق الرقابة القضائية .

وتظهر أهمية الدراسة في كون الموضوع يهم قطاعا حيويا يضم مواطنين لهم صفة الموظفين العموميين والذين يهمهم معرفة حجية القرارات الصادرة في حقهم إذا ما ارتكبوا مخالفة تأديبية، فإذا كان التأديب كضمانة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية فإن اللجان التأديبية وجدت كضمانة لحماية الموظف العمومي من الإدارة أثناء ممارستها لسلطة التأديب، أيضا الوقوف على بعض الجوانب التي يشهدها الواقع العملي في الإدارات العمومية فيما يخص تسيير الموظفين والتي قلما نجد التطبيق الصحيح لقواعد هذا التسيير .

بما أن دراسة موضوع التأديب في الوظيفة العمومية ليس بالأمر الجديد فإن نية المشرع في جعل هذه اللجان من أهم الضمانات الممنوحة للموظف كانت السبب الرئيسي الذي دفع بنا لدراسة حجية القرار الصادر عن هذه اللجان، أيضا إعتبار هذا الموضوع من أهم ما يمكن أن يتعرض له الموظف أثناء حياته المهنية، وكون الموظف يشكل النواة الأولى لتكوين المرافق العمومية في الدولة وجب علينا الإحاطة بكل ما يمكن أن يمر به الموظف في هذه المرحلة .

وعلى الرغم من الدراسات السابقة لموضوع التأديب إلا أن ذلك لا يعتبر سببا يجعل الموضوع يخلو من الصعوبات مثل الحصول على القرارات التأديبية التي تعكس الموضوع كون الموضوع يعتمد على تطبيقات الواقع العملي خاصة القرارات الصادرة عن مجلس الدولة التي تبين موقفه إتجاه ما يصدر عن اللجان التأديبية إلى جانب القرارات الصادرة عن الجان الإدارية متساوية الأعضاء ولجان الطعن الولائية إضافة إلى غياب المراجع المتخصصة التي تتناول اللجان التأديبية سواء من حيث المفهوم أو التشكيلة الأمر الذي دفع بنا إلى الإعتماد الكلي في هذه الجزئية من البحث على المذكرات ونصوص المرسومين 10/84، 11/84 .

نظرا لأهمية ما يصدر عن هذه اللجان وتأثيره على المسار المهني للموظف الأمر الذي دفع بنا إلى طرح الإشكالية التالية : إلى أي مدى يمكن إعتبار ما يصدر عن الجان الإدارية متساوية الأعضاء وعن لجان الطعن الولاية بشأن المسؤولية التأديبية للموظف العمومي قرارت إدارية وبالتالي يمكن الطعن فيها إداريا وقضائيا ؟ إضافة إلى مجموعة من التساؤلات :

- مالمقصود بالسلطة التأديبية وماهي المبادئ التي تحكمها لممارسة هذه السلطة؟
- فيمايمكن إختصاص كل من اللجنة الإدارية متساوية الأ أعضاء ولجنة الطعن الولاية؟
- إلى أي مدى تقيد الإدارة بما يصدر عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ؟
- إذا كان لجوء الموظف إلى لجنة الطعن الولاية إجراء جوازي هل يعتبر مايصدر عنها له القوة التنفيذية ؟

ولالإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات إعتدنا على المزج بين بعض قواعد المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن إذ تظهر معالم قواعد المنهج الوصفي والتحليلي على وجه الخصوص في الفصل الأول من خلال وصف السلطة التأديبية ببيان مفهومها والأنظمة المختلفة التي تخصها، أيضا وصف اللجنة الإدارية بإعتبارها هيئة تشارك السلطة التي لها صلاحية التعيين في سلطة التأديب من خلال تحديد تشكيلتها وسير عملها، أما التحليل فيظهر جليا عندما قمنا بتحليل القرارات الصادرة عن اللجان ومن خلال القرارات القضائية. أما المنهج المقارن فيظهر في الجزء الأخير من هذا البحث من خلال بيان موقف القضاء مما يصدر عن مجالس التأديب . سواء كان القضاء الجزائري أو القضاء المقارن .

كما إعتدنا على مجموعة من المراجع المتخصصة نذكر منها "توفان العقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام " و "سعيد مقدم :الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة "ومراجع عبد العزيز عبد المنعم خليفة " إجراءات تأديب الموظف العام و الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام " إلى جانب رسائل الماجيستار ودكتوراه

التي طغت على هذا البحث أهمها مذكرة بدرية ناصر ومذكرة الأستاذ حاحة عبد العالي ومجموعة من المقالات بالأخص تلك الصادرة منها في مجلة الفقه والقانون . وللتحكم في هذه الدراسة قسمنا الموضوع إلى مقدمة وفصلين وخاتمة تطرقنا في الفصل الأول إلى الحديث عن السلطة التأديبية والمبادئ التي تحكمها وعن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء وسير عملها، أما الفصل الثاني فتحدثنا فيه عن لجنة الطعن الولائية وإختصاصاتها أيضا موقف القضاء الجزائري والمقارن مما يصدر عن هذه اللجان .

الفصل الأول

طبيعة النظام التأديبي في

الجزائر

تحكم العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العمومي بالإدارة مجموعة من الأحكام والقواعد القانونية، التي يلتزم كل من الطرفين بتطبيقها واحترامها إلا أنه في حالة إخلال الموظف العمومي بالواجبات الوظيفية فإن ذلك سيعرضه للمساءلة التأديبية .

توكل مهمة التأديب إلى جهة إدارية محددة تختلف باختلاف النظام السائد في الدولة والتي يقوم المشرع بتحديد ما بموجب النصوص القانونية وهو ما سنقوم بدراسته في هذا الفصل من خلال تحديد السلطة التأديبية وبيان المبادئ التي تحكمها لإصدار قرار تأديبي مشروع وتحديد النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري من حيث تشكيلته واختصاصاته .

المبحث الأول : سلطة تأديب الموظف العمومي

إن سلطة التأديب بما تملكه من إختصاصات قوية وخطيرة في مواجهة الموظف العمومي تحتاج إلى بيان ماهيتها ونوع النظام الإداري الذي تنتمي إليه مع بيان إختصاصاتها والمبادئ التي تحكمها ضمن نظام تأديبي يخولها إختصاصات لحمل الموظف على أداء واجبات وظيفته على أساس العلاقة القائمة بين الموظف والوظيفة.

المطلب الأول : مفهوم السلطة التأديبية

يصدر القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية التي يتم توقيعها على الموظف العمومي بعد إتباع مجموعة من الإجراءات من طرف سلطة مختصة ومؤهلة بذلك¹، كما تعددت الأنظمة التأديبية التي تناولت موضوع التأديب فياترى فيما تتمثل هذه السلطة وما لمقصود بها ؟ وما هو النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري ؟ .

¹ - ربيع فتح الباب، " الإختصاص بنظر المنازعة الإدارية في دولة قطر"، المجلة القانونية والقضائية، العدد الثاني، السنة

الأولى، 2007، ص 39 .

الفرع الأول : تعريف السلطة التأديبية :

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين ثبتت مسؤوليتهم عن الأخطاء التي ارتكبوها¹، ويحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية فلا أحد يملك سلطة توقيع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أيا من اختصاصاتها، وأن يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون².

كما أن التأديب هو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف العام، فالرئيس الإداري مسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته وحيث المسؤولية تكون السلطة وإلا تعذر على الرئيس الإداري أداء واجبات وظيفته³.

لم كان اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف وتوقيع الجزاء الإداري عليه اختصاص ثابت وأصيل بحكم السلطة الرئاسية التي لها على العاملين بها، فإنه من المستقر عليه فقها وقضاء أن ولاية الاختصاص التأديبي لا تملكها إلا الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص وفي الشكل الذي يحدده لها⁴.

¹ - فالسلطة التأديبية ماهي إلا سلطة لتطبيق أحكام القانون على الوقائع الماثلة أمامها بعد التكييف القانوني الصحيح عليها.
- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، ط 2، 2002، ص 441. راجع أيضا خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "الكتاب الأول"، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998، ص 254 .

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 415 .

³ - إنه من مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس تتجلى في سلطة الإشراف والتوجيه وسلطة الرقابة والتعقيب، وفي إطار هذه الأخيرة يمارس الرئيس الإداري سلطة التأديب . تناول هذه السلطة كل من المرجعين : رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، "الكتاب الأول - الأساسيات العامة - التنظيم الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 177 - 178 . و إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار فنديل للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2008، ص 165 .

⁴ - نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 390 .

إن يطلق مصطلح السلطة التأديبية عادة على الجهة أو الشخص المخول له قانونا صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين الوظيفية ، وذلك في مواجهة المخاطبين بأحكام تلك القوانين وهم الموظفون العموميون¹ ، كما الشأن من منظور تشريعات علاقات العمل حيث يقصد بها السلطة التي تسمح للمستخدم بإلزام العامل باحترام النظام الداخلي الذي يسير المؤسسة بالمفهوم التنظيمي والتأديبي، وبالتالي له السلطة في توقيع الجزاءات التأديبية على العمال الذين يخالفون قواعد النظام الداخلي بارتكابهم أخطاء مهنية².

وعموما فإن السلطة الرئاسية التأديبية هي الجهة الإدارية التي تختص قانونا بممارسة وظيفة التأديب كاملة إبتداء من توجيه الاتهام للموظف المخطئ واتخاذ الإجراءات التأديبية مرورا بتحديد الجريمة التأديبية وتكييف الخطأ المرتكب وإنهاء بصدور القرار التأديبي وتحديد العقوبة فتتمثل هذه السلطة في الرؤساء الإداريين المباشرين³.

الفرع الثاني : الأساس القانوني للسلطة التأديبية

إن الشأن الذي يخص الأساس القانوني لسلطة التأديب يتوقف على تحديد الطبيعة القانونية للعلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة أو الدولة، والتي

¹ - يلاحظ من هذا التعريف أن سلطة توقيع الجزاء قد لاينفرد بها شخص أو جهة واحدة وذلك حسب درجة جسامة المخالفة ونوعية العقوبة . عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتورا، قسم القانون العام، جامعة عين الشمس، د م، 1989، ص 5 .

² - طربيت السعيد، السلطة التأديبية للمستخدم في ظل قانون علاقات العمل، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 55.

³ - من المسلم به أن النظام التأديبي لا يهدف إلى مجرد الإيذاء من توقيع العقوبة، وإنما تكمن حكمته في أداء مهام المرفق العام بانتظام واطراد وتحقيق المصلحة العامة، أهم ما في النظام التأديبي سد الثغرات ومعالجة أوجه النقص في الجهاز الإداري أهم بكثير من معاقبة الموظفين المخطئين فهو إجراء وقائي يقلل من فرص الخطأ . للمزيد من التفصيل راجع نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 445 .

اختلفت آراء الفقهاء حولها بين من يرى بأنها علاقة تعاقدية وتنشأ سلطة التأديب من العقد المبرم بين الطرفين أساسها عقد وكالة إذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني وعقد إجازة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وبعبارة أخرى هي إحدى روابط القانون الخاص¹.

وينتقد في تكييف العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في أن العقود من الناحية الشكلية تحتاج إلى مفاوضات بين طرفين لتحديد شروطها، أي انه لا بد من توافق إرادتين من أجل انعقاد العقد والموظف يعين من قبل الدولة بإرادتها المنفردة، فيتم التعيين بموجب قرار من جانب الإدارة كما أنه يمكن للإدارة العامة أن تعدل شروط العقد بمحض إرادتها المنفردة².

أما الرأي المستقر عليه هو أن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فالوظائف تنشأ القوانين واللوائح فتحدد حقوقها وواجباتها ويكون قرار التعيين عملاً شرطياً يتضمن إسناد المركز الوظيفي إلى الموظف المعين، كما تكون الدولة حرة في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة ودون الحاجة إلى قبول الموظف أو استشارته³.

لقد أخذ المشرع الجزائري بالاتجاه التنظيمي في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، ويتضح ذلك من نص المادة 7 من الأمر 06 - 03 بقولها " يكون الموظف إتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية " ⁴.

1 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دار ثالثة، الجزائر، 2010، ص 52 .

2 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2007، ص 36 .

3 - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 53 .

4 - المادة 7 من الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 .

الفرع الثالث : الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية

يتصل تعريف السلطة التأديبية بالجهة المختصة بالتأديب والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والإدارية للدول .

فيمكن أن يكون نظام التأديب المعتمد في الدولة هو نظام التأديب الإداري، يعهد بهذه السلطة إلى الجهة الإدارية حيث الرئيس الأعلى في كل جهاز إداري هو الذي يتولى تقدير الخطأ وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف أيا كان جسامة هذا الجزاء ودون تدخل أي هيئة جماعية أو استشارية، مما يجعل هذا النظام يحقق عنصر الفاعلية في العمل الإداري لما يكفله من توقيع الجزاء المباشر على الموظف فور ارتكابه المخالفة التأديبية¹.

توكل سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام إلى السلطة الرئاسية، فالتأديب يعتبر مظهر من مظاهر الممارسة الرقابية الرئاسية والتي يمكن تعريفها بأنها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر في الأعمال الصادرة مباشرة من المرؤوسين الذين يتبعونه²، ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات تمثل كل من الإدارة والموظفين³.

حيث يطلب منها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء ومن المبررات التي يقوم عليها هذا النظام، تغليب منطق الضمان في مجال التأديب والحد من السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الرئاسية في محاولة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة

¹ - عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، دس، ص 6 . هناك من الفقه من يرى بأن النظام الشبه قضائي هو جزء أو صورة من صور النظام الرئاسي .راجع علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 160 .

² - أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتورا، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014، ص 131

³ - مليكة الصروخ، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط 7، 2010، ص 410.

الحكم، من خلال إلزام السلطة الرئاسية باستطلاع رأي الهيئات الاستشارية قبل إصدارها للحكم¹.

يهدف هذا النظام إلى تحقيق التوازن والتوفيق بين فعالية السلطة الرئاسية وتوفير الضمانات الكافية للمرؤوسين في مواجهة سلطة التأديب²، ويحاول التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة وذلك بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية³.

أما النظام القضائي للسلطة التأديبية فإنه يقوم على أساس الفصل بين سلطة الاتهام والمتمثلة في السلطة الرئاسية، وسلطة التأديب التي تتولاها جهات قضائية مستقلة، ويعتبر قرار هذه الجهة ملزما للسلطات الرئاسية ولهذا قيل بأن هذا النظام يحتم ضرورة قيام قضاء مستقل يتولى الفصل في المنازعة التأديبية⁴.

الفرع الرابع : موقف المشرع الجزائري

بالرجوع إلى نص المادة 162 من الأمر 06-03 نجدها تنص على أنه "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين" يتضح من نص المادة أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الرئاسية حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب غير أن هذا الحق ليس مطلقا، إنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسته،

¹ - قد يأخذ النظام الشبه قضائي 3 صور : 1- إنشاء هيئة مستقلة بجانب الإدارة يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار الجزاء ويكون رأيها غير ملزم للسلطة الرئاسية 2- أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء ويكون رأيها ملزما يتعين على الإدارة إحترامه والتقييد به 3- قد يوكل المشرع للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات الخفيفة ويتولى توقيع الجزاءات الأكثر جسامة للمجالس التأديبية تصدر قرارات تأديبية بصورة نهائية . راجع نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 86 - 87 .

² - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 161 .

³ - ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، د د، الإسكندرية، 1977، ص 63 .

⁴ - يقصد بضرورة قيام قضاء مستقل يتولى الفصل في المنازعة التأديبية ترك سلطة التأديب لمحكمة لها إستقلال عضوي يتمتع به أعضائها وإستقلال وظيفي يتجلى في مهمة قضاء التأديب . راجع نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 95 ومليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 410.

فحرية السلطة الرئاسية الإدارية في اتخاذ الإجراء التأديبي تتدرج حسب خطورة وأهمية العقوبة المراد توقيعها¹.

المطلب الثاني : إختصاصات السلطة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

يتمثل دور السلطة التأديبية في تحديد الجريمة التأديبية من حيث إعتبار أو عدم إعتبار الأفعال والتصرفات المرتكبة من الموظف جرماً تأديبياً يعاقب عليه القانون، نظراً لما ينطوي عليه هذا التصرف من إعتداء أو عدم إعتداء على النظام المقرر².

كما يتمثل دورها في إختيار العقوبة المناسبة للفعل المرتكب إذا كيف على أنه جرم من جهة أخرى إذا كانت السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في تكييف الجرائم التأديبية وما يناسبها من جزاء، فإن هذه السلطة تخضع لعدد من المبادئ ينظم القانون أحكامها وعلى السلطة التأديبية مراعاتها³.

الفرع الأول : إختصاصات السلطة التأديبية

إن ارتكاب الموظف لأخطاء مهنية أثناء تأدية أعماله تستوجب اتخاذ تدابير عقابية في مواجهته، ذلك أن هدف المرافق في تحقيق المصلحة العامة مرهون بمدى جدية الموظف في ممارسة مهامه وما يأمر به الرؤساء الإداريون من توجيهات فتتولى

¹ - نفس النص الذي تضمنته المادة 123 من المرسوم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 26 مارس 1985 . والتي تنص على أنه " تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية وتمارس هذه السلطة بعد إستشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي مع مراعاة المادة 125 أدناه " . وتنص المادة 125 على مايلي " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب دون إستشارة لجنة الموظفين مقدما " كذلك نص المادة 165 من الأمر 03/06، السابق ذكره، التي تنص على "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " .

² - مازن ليلوراضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008، ص 132 .

³ - رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 179 .

النصوص القانونية تبيان الأخطاء التأديبية والعقوبات المقررة لها، وذلك في إطار ما يمنح للسلطة التأديبية من اختصاصات¹.

أولاً: تحديد الجريمة التأديبية

إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته وإتيانه عملاً من الأعمال المجرمة، وبالتالي فإن الجريمة التأديبية ولا تخضع لتقنين محدد بل يترك الأمر للسلطة التقديرية للإدارة ولا تخضع لقاعدة الشرعية المتعارف عليها في القانون الجنائي " لا جريمة إلا بنص"، كما تعددت العبارات التي تترادف مدلولاتها في نظام المسؤولية التأديبية بين الجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية أو الذنب التأديبي، ويستفاد من مجموعة النصوص الواردة في قوانين الوظيفة العمومية أن الموظف يسأل عن مخالفة واجبات وظيفته ولو لم تكن هذه الواجبات محددة على سبيل الحصر².

هذا ما يجعل المسؤولية التأديبية تتميز عن بقية نظم المسؤولية بمقومات ذاتية تتداعى وطبيعة العمل المتماثلة في حماية الوظيفة العمومية من أي خروج على نظامها القانوني وفقاً لمتطلبات تنظيم وتسيير المرافق العامة التي يعمل بها المخاطبون بنظام التأديب³.

¹ - بودريوه عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، دس، ص 185 .

² - محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 9 .

³ - وقد بقي المشرع الجزائري على نفس الموقف فيما يخص ما تم النص عليه في الأمر 03/06 إذ تنص المادة 160 منه على ما يلي " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة...." كذلك المادة 60 من الأمر 133/66 التي تنص على " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها تعرضه إلى عقوبة تأديبية " الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة سنة 1966 .

هذا وإن دل على شيء فإنما يدل على عدم تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر بل وردت على سبيل المثال .

لقد أغفلت أغلب التشريعات إيراد تعريف محدد لمفهوم الجريمة التأديبية لارتباطها بالواجبات المهنية المفروضة التي تتعدد وتتباين من طائفة إلى أخرى ومن وقت لآخر وقد تصدى الفقه والقضاء لتحديد مفهوم الجريمة التأديبية¹.

إن الجريمة التأديبية تعني كل خطأ تأديبي يرتكبه الموظف أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها يعاقب عليه بعقوبة تأديبية، وهي جريمة قائمة بذاتها مستقلة عن غيرها من الجرائم الجنائية²، إذن يتمحور معنى الجريمة التأديبية في أنها كل ما يصدر عن الموظف العمومي أثناء تأدية وظيفته ويؤثر على حسن سير المرفق العام في نطاق الإخلال بالواجبات التي تفرض على الموظف بموجب وظيفته³.

ثانيا : تحديد العقوبة التأديبية

بعد قيام السلطة التأديبية بتكليف الخطأ التأديبي وتحديد الوصف القانوني له يتم اختيار العقوبة التأديبية بما يتناسب وجسامة تلك المخالفة⁴ والتي هي عبارة عن ضوابط قانونية تهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام، والتي لها دور في الحفاظ على التوازن بين الموظفين من جهة والإدارة المستخدمة من جهة أخرى⁵، و العقوبة التأديبية مثلها مثل الجريمة التأديبية لم يقرها المشرع بتعريفها، وإنما اكتفى

¹ - خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 16 .

² - محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص 300 .

³ - ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية " الولاية والاختصاص "، دار المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط 1، 2001، 345 . وللمزيد من التفصيل حول أركان الجريمة التأديبية راجع : عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة مع

التركيز على التشريع الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دس، ص 170 . راجع كذلك :حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 33، 34 . أيضا للمزيد من التفصيل حول أوجه الإختلاف بين الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية راجع : عبد الرؤوف قاسم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط 1، 2008، ص ص 8-9-10 .

⁴ - من الظروف التي تشدد من العقوبة علم الموظف أو إستطاعته العلم بفداحة الضرر المترتب على خطئه تكرار الموظف للخطأ، أيضا من الظروف المخففة إحترام ظروف الموظف وسيرة الموظف المهنية . بن بدره عفيف، " تأديب العامل بين العقوبة والعفو"، مجلة الفقه والقانون، العدد 4، فيفري 2013، ص 189 .

⁵ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 227 .

بتعداد العقوبات التأديبية وتصنيفها إلى أربع درجات¹، بناءً عليه سوف نتطرق لمفهوم العقوبة التأديبية من منظور الفقهاء .

يعرفها سعيد بوشعير بأنها " إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لأفعاله " ².

أما محمد رفعت عبد الوهاب فيعرفها بأنها " تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين المرتكبين للمخالفات أو الجرائم التأديبية " ³.

أما الدكتور سليمان الطماوي فيعرفها بأنها " جزاء ذو نوعية خاصة بسبب المخالفات الإدارية التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي، حيث يترتب عليها الحرمان أو الإنقاص من امتيازات الوظيفة⁴، إذن تقتصر العقوبة التأديبية على المعاقبة على الأفعال التي تُعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة كما أن الموظف قد يعاقب من الناحية الجنائية والتأديبية معاً كما لو ارتكب جنحة من شأنها أن تمس بكرامة وحرمة الوظيفة العمومية⁵.

كما تختلف العقوبة بالنظر إلى طبيعة الوظيفة ومكانة شاغلها وتدرج في سلم تصاعدي في بدايته أخف العقوبات كالإنذار وفي نهايته أشدها جسامة والمتمثلة في

¹ - الملاحظ أن العقوبة التأديبية يحكمها المبدأ السائد في قانون العقوبات " لا عقوبة إلا بنص " وأن السلطة المختصة بتطبيق الجزاء ملزمة بتوقيع العقوبة التي حددها المشرع من قبل ولا يجوز لها أن تتجاوزها فهي خاضعة لمبدأ الشرعية بمفهومه الضيق. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 297 .

² - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 94

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري " الكتاب الثاني "، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 18 .

⁴ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 62 .

⁵ - إن الحكم الجنائي البات القاضي بالبراءة يدل دلالة قاطعة على أن الفعل الذي يكون الأساس المشترك بين المسؤوليتين الجنائية والتأديبية لم يقع أصلاً من المتهم وهو ما تنقيد به السلطة التأديبية، وهو ذات الأمر بالنسبة للحكم الجنائي البات القاضي بالإدانة إذ يدل دلالة قاطعة على أن الفعل الذي يكون الأساس المشترك بين المسؤوليتين الجنائية والتأديبية قد وقع فعلاً ولا يجوز إثبات عكس ذلك أمام القضاء التأديبي . حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 329 . للمزيد من التفصيل راجع أيضاً أنطوان سعد، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 136 - 139.

العقوبات المؤدية لقطع رابطة التوظيف بصفة نهائية كالتسريح¹.

الفرع الثاني : المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية

لقد اقتصرنا دراستنا للمبادئ التي تحكم السلطة التأديبية على خمسة مبادئ والتي رأينا فيها أهمية لدراستها، غير أنه بتفحص العديد من الكتب وجدنا أنه هناك تباين وإختلاف في هذه المبادئ والتي لم نقم بتفصيلها من بينها " مبدأ حظر القياس - ومبدأ التدرج "

أولا : مبدأ الشرعية :

ويقصد به احترام القواعد القانونية القائمة وأن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة وكذلك الأفراد وأحكام القانون بمدلوله العام المجرد².

و يقصد به أيضا تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وضبطها بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تسلط على الموظف عقوبات لم يتم النص عليها في القانون³.

لا يكفي لإعمال مبدأ شرعية العقوبة التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر، إنما ينبغي الإلتزام بحدودها وتفسير النصوص التي تحتوي العقوبة التأديبية تفسيراً ضيقاً كما يشترط أن تكون العقوبة صحيحة من حيث مضمونها ومن حيث مدى إمكانية توقيعها⁴، ويتلزم مفهوم مبدأ الشرعية مع مبدأ سيادة القانون إذ يقال أن

¹ - صلاح على على حسن، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل " دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 74 .

² - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 429 .

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 20 .

⁴ - محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 230 .

الدولة هي دولة مؤسسات ودولة قانون¹ .

ويمكن الاستنتاج من أن الهدف الأساسي من وضع الحد الأعلى لأنواع العقوبات التي أوردتها المشرع حصرا هو توفير ضمانات للموظف بترك السلطة التأديبية تخفف من مقدار العقوبة وفقا لما تراه ملائما إستادا لسلطتها التقديرية وعدم إبقاء هذه السلطة محررة من كل قيد بشأن الحد الأعلى للعقوبة² .

يمكن الربط بين مبدأ الشرعية ومبدأ خضوع الدولة للقانون، ويعني المبدأ الأخير ضرورة احترام مؤسسات الدولة وسلطاتها للقانون، ويترتب على خضوع الدولة للقانون في مجال التجريم والعقاب والالتزام بنصوص القانون حيث يتمتع عليها العقاب على الأفعال المباحة فإن هي فعلت ذلك عدت خارجة على مبدأ الشرعية³ .

وسلطة التأديب لا تتقيد فقط بقائمة العقوبات المقررة من قبل المشرع بل يتوجب عليها أيضا الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية التي رسمها المشرع⁴ ، وعلى سبيل المثال نجد من القاعدة العامة أنه لا يجوز تسليط عقوبات تأديبية على الموظف بسبب مواقفه السياسية أو ما بدر منه من آراء سياسية فيتعرض للإلغاء أي قرار يتعارض مع مضمون هذه القاعدة⁵ .

ثانيا: مبدأ التناسب :

من أهم الضمانات التي تحقق العدالة في تأديب الموظف مبدأ وضمان التناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة التأديبية، والأصل العام أن السلطة التأديبية هي التي لها سلطة اختيار العقوبة الملائمة لكل مخالفة تأديبية إلا أن سلطتها غير مطلقة فهي

¹ - محمد واصل، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 22، العدد 02، 2006، ص 392 .

² - أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2007، ص 48 .

³ - نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 116 .

⁴ - عمرو فؤاد أحمد بركات، مرجع سابق، ص 14 .

⁵ - بودريوه عبد الكريم، مرجع سابق، ص 185 .

مقيدة بمبدأ وجوب التناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية ومقتضى التناسب ألا تعلق السلطة المعنية بتحديد الجزاء واختياره¹، و التناسب يكون بين سبب القرار ومحلّه فهو يقوم على عنصرين : السبب والمحل، وفي المجال التأديبي يعني التناسب بين الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره².

إن الأخذ بمبدأ التناسب في المجال التأديبي يعني بأنه يتعين على السلطة التأديبية بأن توقع الجزاء الذي تقدر ملائمته لمدى جسامة الذنب الإداري بغير مغالاة ولا إسراف³، لذلك فإن المبدأ المسلم به هو أن السلطة التأديبية سواء كانت رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية تستقل بمفردها بتقدير مدى هذا التناسب وفقا للظروف المعروضة أمامها وهي في ذلك تملك حرية التقدير بما يحقق التوازن بين توفير الضمان للموظفين وبين ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام⁴.

ومن التعاريف العامة التي تناولت تحديد مفهوم التناسب نذكر " بأنه ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه بأن لا تفرض على الأفراد أعباء وقيودا أو أضرارا أكثر مما تتطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المراد بها تحقيقها "⁵.

أما بالنسبة لرقابة المحكمة العليا في مصر على الجزاء التأديبي الذي يتضمن غلوا في التقدير، فإن المحكمة في أحكام حديثة قررت فيها مبدأ الرقابة على تقدير الإدارة للجزاء التأديبي، بعد أن كانت تترك تقدير هذه العقوبة للسلطة التأديبية⁶.

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 234 .

² - نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 141 . وفي هذا الإطار راجع أيضا : عبد الحفيظ علي الشمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2002، ص ص 49 - 53 .

³ - محمد سيد أحمد محمد، مرجع سابق، ص 231 .

⁴ - عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص ص 312 - 313 .

⁵ - سعد الشنيتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، د م، 2008، ص ص 189 - 190 .

⁶ - إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص 167 .

ثالثا : مبدأ شخصية العقاب :

يعني مبدأ شخصية العقاب التأديبي أن يوقع الجزاء على من قام بالخطأ التأديبي، إذ يتصل هذا المبدأ بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء، ووفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري، سواء قام به بشكل مباشر أو غير مباشر، فالقيام بفعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية¹.

ومن الاستثناء الوارد على هذا المبدأ، عدم توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العمومي وإعفاؤه من المسؤولية على الرغم من ارتكابه للخطأ التأديبي، إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمرا صدر إليه من رئيسه مكتوبا للقيام بالعمل موضوع المساءلة².

يجب على الموظف احترام رئيسه وطاعة أوامره في حدود ما تقضي به القوانين، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظف أن يبين لرئيسه وجه المخالفة كتابة، ولا يلتزم بتنفيذ الأمر المخالف إلا إذا أكده الرئيس الإداري كتابة³.

وتغليب واجب طاعة الرئيس ضمانا لسير المرافق العامة يستند على أسس ومبررات أهمها قرينة المشروعية على أساس أن أوامر الرؤساء دائما مشروعة أيضا الضرورات العملية التي تتمثل في ضرورة منح الرئيس سلطة إصدار الأوامر للمرؤوس دون منح هذا الأخير حق الاعتراض⁴.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، د م، 2008، ص 30.

² - محمد بن جمال بن مطلق الذبياني، "ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية"، مجلة قضائية، العدد2، رجب 1432، ص 220.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، د م، 2008، ص 335.

⁴ - صالح الزيداني، "الحماية القانونية للموظف إزاء طاعة الأوامر غير المشروعة"، مجلة الفقه والقانون، العدد 3، يناير 2013، ص 79.

فيعفى الموظف من المسؤولية إذا قام بتبنيه رئيسه لمخالفة قراره المكتوب للقانون حيث يخفف عنه الجزاء رغم تحمله المسؤولية إذا ما ثبت وجود مانع أدبي حال بينه وبين ذلك التنبية¹.

رابعا : مبدأ المساواة :

بمقتضى هذا المبدأ لا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص ومراكز الجناة في السلم الاجتماعي أو الطبقي مادام قد توفرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة ونوع الجريمة المرتكبة ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة².

بما أن مبدأ المساواة هو مبدأ مكرس دستورا وتم التأكيد عليه في الدستور الجزائري بموجب نص المادة 29 منه حيث جاء في نصها " كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي³ .

لذلك فإن تمييز بعض الموظفين عند إيقاع الجزاء التأديبي سواء من خلال التجاوز عن عقابهم أو تخفيف العقوبة نوعا ومقدارا لأسباب غير موضوعية يشكل انتهاكا لمبدأ المساواة في العقوبة⁴، لكن خضوع طائفة معينة من الموظفين لنظام تأديبي خاص مغاير للنظام التأديبي العام، لا يشكل انتهاكا لمبدأ المساواة في العقوبة لأن المساواة تكون بالنسبة للمراكز القانونية المتساوية⁵.

¹ - زينب أحمد عوين، "النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون العراقي"، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الرابع، العدد الأول، حزيران، 2011، ص 154 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 88 .

³ - المادة 29 من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي، رقم 96 / 438، المؤرخ في 04/12/1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة سنة 2008 .

⁴ - أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 66 .

⁵ - المرجع نفسه، ص 67 .

خامسا : مبدأ وحدة الجزاء :

يقصد به عدم جواز العقاب عن نفس الفعل مرتين وهو يعتبر نتيجة لتطبيق مبدأ الشرعية، أي عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية بعقوبتين تأديبيتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد فمن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ¹. ومن شروط إعمال مبدأ وحدة الجزاء نذكر:

1/ وحدة المخالفة التأديبية : فإذا كانت المخالفة المرتكبة من قبل الموظف متعددة فلا مجال لإعمال هذا المبدأ كاستمرار الموظف في المخالفة التي عوقب من أجلها².

2/ وحدة السلطة التأديبية : أي أن يكون هذا الجزاء صادرا عن سلطة تأديبية واحدة فإذا كان الموظف يخضع في ذات الوقت لأكثر من سلطة تأديبية وقامت كل منها بإعمال ولايتها الجزائية في مواجهته بتوقيع عقوبة واحدة عن ذات الفعل فإننا لانكون بصدد تعدد الجزاء³.

3/ ان نكون بصدد جزاءات تأديبية أصيلية : يجب أن تكون العقوبة الأولى التي يتم توقيعها على الموظف عقوبة أصلية لامجرد إجراء إداري يهدف إلى تنظيم المرفق العهام ومن أهم التطبيقات التي لاتشكل خروجاً على مبدأ وحدة الجزاء الجمع بين العقوبتين الأصلية والتبعية⁴. "

¹ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص 75 .

² - نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 225

³ - أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 56 .

⁴ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 77 .

المبحث الثاني : تكريس النظام التأديبي شبه القضائي في الجزائر

من خلال ماسبق تناوله وتحليله في المبحث الأول يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي الذي يقوم على إشراك هيئات أخرى في مهمة التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية قبل إصدار القرار التأديبي ومن بين هذه الهيئات اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء والتي سنقوم بدراستها في هذا المبحث بالتفصيل .

المطلب الأول : مفهوم اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء

يتم إشراك هذه اللجنة خاصة في مجال التأديب عندما يتعلق الأمر بفرض العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة ،حيث تجتمع كمجلس تأديبي لتقرر في شأن ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي والعقوبة المناسبة التي يستلزم توقيعها عليه .

الفرع الأول : تعريف اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء

تعد اللجنة الإدارية متساوية الاعضاء من بين هيئات وأجهزة الوظيفة العمومية التي تتواجد إلى جانب اللجان الأخرى المتمثلة في لجان الطعن واللجان التقنية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهي لجان وهياكل تتمتع بصفة التمثيل وتتوفر على هامش من الصلاحيات والإختصاصات¹.

يمكن القول عنها بأنها هيئة استحدثها نظام الوظيفة العمومية ،الغرض منها إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية عادلة وفق ضوابط وإجراءات تتشكل من طرفين هما الموظفون والإدارة ترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها².

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 358 .

² - أولاج مليكة، نظام اللجان الإدارية وتطبيقاته على اللجان المتساوية الاعضاء في الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/ 2011، ص 62.

تعرف المهمة الاستشارية بأنها تعبير عن رأي يهدف إلى إنارة سلطة القرار حول كيفية ممارسة اختصاصاتها في مشاركة في اتخاذ القرار الإداري ولكنها ليست مشاركة مباشرة في سلطة القرار، وبالتالي فالآراء الاستشارية ليست سوى أعمال تحضيرية لإصدار القرار الإداري¹.

فإذا فرض المشرع على الجهة مصدرة القرار استشارة فرد أو هيئة معينة قبل إصداره عد هذا الأمر شكلا واجب الإلتباع، بحيث يكون القرار مشوبا بعيب الشكل متى صدر دون العرض على الجهة أو الفرد الذي حدده المشرع².

وهنا تلتزم الإدارة باحترام الشكل الإجرائي قبل إصدار القرار والمتمثل في الاستشارة السابقة حتى ولو لم يكن للرأي المنبثق عن تلك الاستشارة صفة الإلزام للإدارة مصدرة القرار³.

إذن فإن اللجان الإدارية متساوية الأعضاء تعتبر من الهيئات والتنظيمات الإدارية الدائمة في النظام الإداري الجزائري على مستوى الوظيفة العامة⁴ وأنشأت هذه اللجان في ظل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر 66/133⁵، وبنص المرسوم 66-143 المؤرخ في 02 جوان 1966 المحدد لاختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها⁶، والذي بموجبه أسندت لها مهام استشارية لم تكن واسعة بالقدر الكافي الذي يسمح بحماية حقوق

1 - عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 1، 2009، ص 406

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 106 .

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 106 .

4 - أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 302 .

5 - الأمر رقم 66/133، المؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق ل 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966 .

6 - المرسوم رقم 66/143، المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966 .

الموظف في النقل والترقية والتأديب، غير أن هذا النص التنظيمي (66-143) لم يكن كافيا ولا شاملا ولم يتم استكماله إلا بعد صدور المرسومين 10/84 و 11/84 .

وبصدور النص الجديد الذي ألغى العمل بالأمر 133/66 والمتمثل في المرسوم 59/85 والذي أعتبر بمثابة القانون الأساسي العام للوظيفة من جهة والقانون الأساسي النموذجي للمؤسسات ذات الطابع الإداري، و استحدثت لجنة متساوية الطرفين وأسمائها لجنة الموظفين¹، وأسند لها من المهام ما كانت مسندة لها سابقا غير أنه وضح مسائل الطعن والآجال وغير ذلك، وبذلك تم تطوير الهياكل الاستشارية في الإدارة العمومية الجزائرية، بما في ذلك التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية على الرغم من أنها لا ترقى إلى مستوى التشريع .

وبصدور الأمر 03/06² وفي إطار الفصل الثالث الذي جاء بعنوان هيئات المشاركة والطعن وبالإطلاع على نص المادة 62 هذا الفصل فإنه تنشأ ثلاثة لجان لمشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية وهي لجان إدارية متساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية .

الفرع الثاني : تشكيلة اللجان الإدارية متساوية الأعضاء :

باستقراء نص المادة 63 ف 02 من الأمر 03/06 فإنه تتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين³، وهذا يستدعي منا التفصيل في كيفية تعيين الممثلين بالنسبة للإدارة وممثلي الموظفين .

¹ - المادة 11 من المرسوم 59/85 السابق ذكره .

² - نصت المادتين 63 و 64 من الأمر 03/06 ، السابق ذكره على تشكيلة اللجان الإدارية متساوية الأعضاء وإختصاصاتها غير أنه لم يوضح بالتفصيل كما هو مطلوب، مما يجعل العمل بالمرسومين 10/84 و 11/84 لا يزال قائما وهو ما يؤكد الواقع العملي في الإدارات العمومية .

³ - وهابي بن رمضان، التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 83 .

أولا : الممثلين بالنسبة للإدارة

بالرجوع إلى نص المادة 7 من المرسوم 10/84 نجد أنه يتم تعيين ممثلو الإدارة بموجب قرار من الوزير المعني، وذلك فيما يخص لجان الإدارة المركزية أو المؤسسات العمومية الوطنية أو بقرار من الوالي بالنسبة للجان الولائية والمؤسسات العمومية المحلية¹.

يتم اختيارهم من بين الموظفين الذين تمنح لهم سلطة ممارسة الرقابة على هذه الإدارة، مع الإشارة إلى أنه لا يشترط صفة الترسيم في ممثلي الإدارة لدى الوظائف السامية، ويتم تعيينهم في أجل 15 يوما الموالية لانتخاب ممثلي الموظفين، وفي حالة عدم توفر نصاب الموظفين الواجب تعيينهم يمكن أن يكونوا من بين الموظفين الأدنى رتبة منهم مباشرة².

ثانيا : الممثلين بالنسبة للموظفين

يخضع الانتساب للجان الإدارية متساوية الأعضاء بالنسبة للموظفين الغير معينين بإسم الإدارة إلى جملة من الشروط نذكر منها :

- 1- لا يمكن أن ينتخب الموظف الذي هو موجود في عطلة طويلة الأمد .
- 2- عدم قابلية الموظفين الذين عوقبوا بالتنزيل في الرتبة أو إقصاء مؤقت للترشح إلا إذا صدر عفو وألغيت العقوبة المسلطة عليهم³ .
- 3- الموظفين الذين أصيبوا بعجز والذي يؤدي إلى عدم القابلية للانتخاب .
- 4- وجوب ممارسة الموظف المترشح مهامه في المقاطعة الإقليمية المقصودة منذ 06 أشهر على الأقل من تاريخ الاقتراع .

¹ - المادة 07 من المرسوم 10/84، المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 .

² - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 361 .

³ - المادة 03 من المرسوم 11/84، المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 .

5- إضافة إلى الموظفين الموجودين في وضعية الاستيداع والموظفين المنتدبين سواء كانوا مرسمين في السلك الذي أُنتدبوا إليه أم لا¹.

6- لا يمكن أن يقل عدد المترشحين عن ضعف عدد المناصب المطلوب شغلها².

يعد الترشح للعضوية في اللجان الإدارية متساوية الأعضاء حق لكل موظف يرغب في ذلك وتوفرت فيه الشروط وذلك بإرسال تصريح موقع عليه من طرف الموظف مع مراعاة التسلسل الإداري إلى السلطة المختصة³.

يتم إيداع القائمة قبل خمسة أسابيع على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات، وتعرض القائمة خلال أسبوع من تاريخ الإيداع لدى الجهات الإدارية المختصة التي تتولى دراستها خلال 15 يوما مع العلم بأن سكوتها يعد موافقة⁴.

تعلق القائمة الانتخابية قبل 20 يوما من التاريخ المحدد للانتخاب⁵، ويحدد تاريخ الانتخاب من طرف الوزير أو الوالي المعني، على أن تجرى الانتخابات لتعيين ممثلي الموظفين في اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء قبل 4 أشهر على الأكثر و15 يوما على الأقل من تاريخ إنتهاء مدة عضوية الأعضاء الحاليين⁶.

يتولى رئاسة هذه اللجان رئيس السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين والممثلين للإدارة⁷، وطبقا للمادة 5 من المرسوم 10/84 فإن عهدة أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء المنتخبون والمعينون هي ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويمكن تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة بقرار من الوالي وبعد موافقة المديرية العامة للتوظيف العمومية .

¹ - التعليم رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان متساوية الأعضاء ولجان الطعن، المديرية العامة للتوظيف العمومي، الأمانة العامة للحكومة، الجزائر، 1984 .

² - وهابي بن رمضان، مرجع سابق، ص 83 .

³ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 363 .

⁴ - أولاج مليكة، مرجع سابق، ص 60. راجع أيضا المادة 4 من المرسوم 11/84، السابق ذكره .

⁵ - المادة 2 من المرسوم 11/84، السابق ذكره .

⁶ - أولاج مليكة، مرجع سابق، ص 95. راجع أيضا المادة 8 من المرسوم 10/84، السابق ذكره .

⁷ - المادة 63 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

إن عدد أعضاء اللجان قد حدده القرار الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية¹، غير أن تقديم الترشيح للعهد الانتخابية يكون من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً².

المطلب الثاني : اختصاصات اللجان الإدارية متساوية الأعضاء

حددت المادة 64 من الأمر 03/06 اختصاصات هذه اللجان والتي تتمثل في متابعة مسار الحياة المهنية والوظيفية للموظفين العموميين في الإدارة المعنية وعلى رأسها إجتماعها كلجنة ترسيم للموظف العمومي وإجتماعها كمجلس تأديبي لإتخاذ القرار التأديبي بشأن الموظف العمومي إذا ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة والرابعة .

الفرع الأول: المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين

من قبيل هذه المسائل وبالتحديد بالرجوع إلى نص المادة 9 من المرسوم 10/84 نجد بأنها تنص على أنه يستوجب الرجوع إلى هذه اللجان في المسائل التالية :

أولاً : تمديد التمرين أو التربص³

يعين المترشح في الوظيفة العمومية بصفة متربص لمدة سنة، وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ دائمية الوظيفة على اعتبار أن نمو الإدارة لا يمكن أن يتحقق إلا إذا عرف موظفوها نوعاً من الاستقرار والثبات في الحياة المهنية⁴، إلا أن الموظف يخضع في البداية لشروط معينة لا بد أن تتوفر فيه ثم يقضي مدة تجريبية

¹ - القرار المؤرخ في 7 رجب 1404 الموافق لـ 9 أفريل 1984 الذي يحدد أعضاء اللجان متساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 09 أفريل 1984 .

² - المادتين 68 - 69 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

³ - بالرجوع إلى الفصل الثاني من الأمر 03-06 والذي جاء بعنوان " التربص " ويتفحص المادة 85 على وجه الخصوص نجد أن المشرع قد غير من التسمية عوضاً من كلمة التمرين نص بأنه بعد إنتهاء مدة التربص يتم "...إما إخضاع المتربص لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط ...".

⁴ - عيد عز الدين، عملية تدريب، الموظف العام في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001،

في هذه المدة تكون سلطة الإدارة مقيدة لا يمكن ممارستها إلا باتخاذ إجراءات معينة والتحقق من توافر شروط محددة :

1-إن احتساب فترة التجربة تبدأ من تاريخ مباشرة الموظف للعمل وليس من تاريخ التعيين .

2-أن فترة التجربة تخلو من الضمانات القانونية بالنسبة للموظف ¹.

3-إن ثبوت صلاحية الموظف تحت التجربة أو عدم ثبوتها يترتب عليه صدور قرار بالثبوت أو الفصل .

4-إن فصل الموظف أثناء فترة التجربة أو في نهايتها يجب أن يكون لعدم الصلاحية أي لانعدام كفاءة الموظف أو لنقصها ويجب أن يكون قائما على أسباب مقبولة ومبررة ² .

5-إن إنقضاء فترة التجربة دون صدور قرار صريح لثبوت الموظف تحت التجربة يعني أن الموظف مثبت حكما ³.

ووفقا للقانون الجديد فإن فترة التربص هي فترة لاختبار قدرات الموظف والتي حددت بمدة سنة قابلة للتجديد حسب نص المادة 84 من الأمر 03/06 ليثبت بعد ذلك في رتبة في السلم الإداري بقرار تتخذه السلطة أو الهيئة التي لها صلاحية التعيين باستشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ⁴.

ثانيا : الترقية في الدرجة أو الرتبة

يعتبر نظام الترقية في الوظيفة العمومية اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية يمارسه

¹ - فهد بن نشاء الحربي، حياد الإدارة في مجال التعيين في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، المعهد العالي للقضاء، قسم السياسة الشرعية، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، 2012، ص 33 . وللمزيد من التفصيل حول شروط التعيين و طرقه، راجع المرجع نفسه، ص ص 31-37 و ص ص 70 - 81 .

² - نواف كنعان، القانون الإداري " الكتاب الثاني "، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2009، ص 76

³ - فهد بن نشاء الحربي، مرجع سابق، ص 35 .

⁴ - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2004، ص 23 .

الرئيس الإداري على الشخص المرؤوس، أين تتمتع السلطات الرئاسية الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في ذلك¹.

يقصد بالترقية صعود وارتقاء الموظف العمومي من وظيفة منصب العمل الأدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ومهامها ومسئوليتها وفي الشروط والقدرات والكفاءات الواجب توافرها لشغلها وذلك طبقاً للأساليب والإجراءات المقررة².

ويعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي " أنها شغل الموظف وظيفة أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية³.

في حين يعرفها محمد أنس قاسم جعفر على أنها " الترقية هي اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري الواحد، أي شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة⁴.

ومن خلال ما سبق نجد أن التعاريف تصب في قالب واحد هو أن الترقية ماهي إلا عملية إدارية قانونية تقوم من خلالها السلطة الرئاسية بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة منصب أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل الترقية وذلك لضمان حسن سير الوظيفة العمومية

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري " تنظيم الإدارة العامة "، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1، دس، ص 692 .

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 311 .

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 578 .

⁴ - محمد أنس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص ص 20-23 .

بانظام واطراد شريطة أن يتم ذلك طبقا للقواعد والإجراءات القانونية واللائحية المقررة¹.

وتتطلب عملية الترقية جملة من الشروط أهمها :

1-وجود نظام التدرج الوظيفي حيث تترتب فيه الوظائف بشكل هرمي تختلف العليا عن الدنيا في أهميتها وخطورتها ومسئوليتها ومهامها وسلطتها .

2- يجب أن يرقى المرؤوسون من الأدنى إلى الأعلى بعد توفر شروط معينة متعلقة بالكفاءة والمدة² .

3- يجب أن تتم الترقية حسب المبادئ ووفقا للقواعد والإجراءات القانونية التي نص عليها المشرع .

4- أن يترتب عن عملية الترقية تغيير في الأوضاع القانونية للمركز القانوني للمرؤوس المرقى من واجبات وحقوق ومزايا حسب تغير طبيعة ودرجة ومركز الوظيفة³.

تستند السلطة الرئاسية في ترقية المرؤوسين على مجموعة من المبادئ والأسس نذكر منها:

1-فكرة المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام .

2- غرس الحماس والحوافز في نفوس المرؤوسين ودفعهم لبذل أقصى الجهود للفوز والحصول على الترقية⁴ .

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 314 .

² - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2009، ص 63

³ -السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات والإدارات العمومية " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1993، ص 23 .

⁴ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 578 .

3- التأكيد من التقدم المستمر وزيادة الأجور والمزايا المادية والمعنوية¹

تم الترقية بأحد الأسلوبين إما أسلوب الترقية بالأقدمية أو أسلوب الترقية بالجدارة إما عن طريق المسابقات أو الامتحانات المهنية، وقد نصت المادتان 106 و107 من الأمر 03/06 على الترقية عن طريق الاختبار أو على أساس الشهادة أو بعد متابعة تكوين متخصص أما كيفيات الترقية فتتم تحديدها عن طريق التنظيم².

ثالثا : الانتداب التلقائي أو النقل التلقائي

يمارس الموظف فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها المهام المطابقة لرتبته إلا أن مصلحة هذه الأخيرة قد تستدعي انتدابه أو نقله إلى وظيفة أخرى وهذا بقرار فردي من السلطة الإدارية الرئاسية .

1-وضعية الانتداب :

يعرفها الأستاذ كمال رحماوي بأنها " وضعية استثنائية تقتضيها المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد"³ .

يمكن انتداب الموظف إما بطلب منه بموجب قرار إداري فردي تتخذه السلطة المؤهلة، ما يعني إمكانية قبول الطلب أو رفضه أو يتم الانتداب بقوة القانون وذلك إذا ماتوفرت إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 134 من الأمر 03/06⁴.

¹ - عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، رسالة ماجستير، قسم الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1989، ص 145 .

² - المرسوم الرئاسي رقم 304/07، المؤرخ في 17 رمضان 1428 الموافق لـ 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادرة بتاريخ

³ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 44 .

كما عرفته المادة 133 من الأمر 03/06 ، السابق ذكره بقولها " الإنتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية مع مواصلة إستفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية وفي الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها " .

⁴ - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 80 .

غير أن السؤال الذي يفرض نفسه يتمحور حول السلطة المؤهلة لوضع الموظف في حالة انتداب .فمن هي السلطة المختصة بذلك ؟

فيما يخص المادة 136 من الأمر 03/06 فإنها جاءت غير واضحة في تحديد ذلك لكن بالرجوع إلى المادة 95 من المرسوم 59/85 نجد أنها تنص على " يتم الانتداب بقرار وزاري مشترك أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين والسلطة المستقبلية في حدود اختصاصات كل منها "

إن فالسلطة المختصة حسب ما أوردته هذه المادة هي السلطة الرئاسية، وبالرجوع إلى نص المادة 64 من الأمر 03/06 نجد أن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء تستشار في المسائل التي تخص الحياة المهنية للموظف ومن قبيل هذه المسائل حالة الانتداب¹ ،

عادة ماتكون هذه الهيئات الإدارية المخولة بإبداء الآراء لهيئات إدارية أخرى ومحددة اختصاصاتها الاستشارية بنص تشريعي وتكون هذه الآراء التي تصدرها الهيئات الاستشارية المختصة إما إجبارية أو اختيارية² .

2- سلطة النقل التلقائي

من حيث المبدأ إن إجراء حركة في تعداد الموظفين بنقلهم من إدارة إلى أخرى مركزية أو محلية في قطاع الوظيفة العمومية في إطار عام أو دوري لمقتضيات المصلحة أمر جائز حسب نص المادة 156 من الأمر 03/06 وغالبا ما يؤخذ برغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكفاءتهم المهنية والعبرة في ذلك احتياجات الإدارة ومراعاة ضرورة المصلحة³ ،

أن السؤال الذي يفرض نفسه ما لمقصود بضرورة المصلحة من منظور المشرع

الجزائري؟

¹ - التعليم رقم 20، السابق ذكرها .

² - عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 407 .

³ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 293 .

القاعدة العامة أن جميع القرارات الإدارية تستهدف المصلحة العامة وحتى تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها فهي تحوز وتمارس سلطات إدارية وامتيازات خاصة والتي منها سلطة إتخاذ القرار كما قد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يتعين عليها استهدافه عند اتخاذ قرارها وذلك في إطار قاعدة تخصيص الأهداف¹، إلا أنه في كثير من الأحيان نجد أن الإدارة تستخدم هذه السلطة لغير أغراضها، فيكون بذلك قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة.

ضرورة المصلحة كلمة مطاطة لا يوجد لها معيار فاصل يُحدد من خلاله هذه المصلحة، ومن صور الانحراف عن المصلحة العامة إستغلال السلطة من أجل تحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي كصدور قرار بنقل الموظف لصالح شخص آخر ليحل محله وذلك بغية ترقيته، أو صدور القرار بغرض الانتقام على أساس أنه قام بالاحتجاج مثلا أيضا قد تستعمل السلطة لغرض سياسي أو حزبي².

يتحقق الانحراف في استعمال السلطة بوسيلتين هما :

- استعمال السلطة من أجل الانتقام : فالسلطة الإدارية قد تستعمل في أغراض غير الأغراض التي شرعت من أجلها القواعد القانونية وتستغل توجيهات أخرى تضر وتؤذي الآخرين بسبب ضغائن وأحقاد دفينية في نفسية الرئيس الإداري الذي يستعمل وسائل الإدارة العامة للانتقام، مما يؤدي بالقرار الإداري إلى الانحراف بالمسار الحقيقي المسطر لإنشائه قصد تحقيق النفع العام³.

- استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة : يتحقق عيب استعمال السلطة عندما يصدر قرار إداري يكون مبتغاه تحقيق مصلحة ذاتية تعود على الرئيس الإداري

¹ - خديجة عبد السلام، " دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضى والإدارة"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2014، ص 28 .

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص ص 496 - 497 .

³ - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 138 .

بالنفع الخاص، وينحرف عن أصل عمله الذي من المفروض أن يحقق النفع العام¹.

وهنا نميز بين النقل التلقائي الذي قد يكون ذو طابع عام ودوري أو ذو طابع محدود وظرفي وبين النقل الإجباري الذي يعتبر عقوبة من الدرجة الثالثة وفي كلتا الحالتين فإن السلطة الرئاسية ملزمة بأخذ رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل ويعتبر رأي اللجنة ملزما بعد اتخاذ قرار النقل².

ومن ثم فإن الأصل أن الموظف ليس له حق الاعتراض على نقله من وظيفة لأخرى مالم يكن النقل بناء على طلبه أو موافقته، إلا أنه إذا كان قرار النقل يمس مركزه الوظيفي من حيث الفئة أو المرتب فإن ذلك يجعل من قرار منطويا على عقوبة مقنعة ومعيبة³.

أيضا في هذا الإطار يمكننا التساؤل عن حكمة المشرع من زيادة عبارة " ولو بعد اتخاذ قرار النقل " فما هو أثر استشارة اللجان الإدارية بعد اتخاذ قرار النقل من السلطة الرئاسية ؟

من جهة أولى يرى الأستاذ كمال رحماوي " حتى وإن كان رأي اللجنة يقيد الإدارة في هذه الحالة إلا أننا نرى بأن هذا الوضع من شأنه أن يؤدي بها إلى التعسف في استعمال حقها، إذ أن المرووس الذي تم نقله تلقائيا قد لا يلتحق بمنصب عمله لأنه يرى بأنه قرار تعسفي، ومن ثم يضع نفسه في وضعية " إهمال للمنصب " مما يسمح للإدارة بفصله⁴.

ومن جهة ثانية نجد أن الإدارة حتى وإن قامت باستشارة اللجنة بعد اتخاذ القرار فإن هذه الاستشارة تعتبر كإجراء شكلي لأنها في جميع الأحوال وحسب ما أثبتته الواقع العملي فإن الإدارة لا تتراجع عن قرار النقل الصادر عنها.

¹ - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 139 .

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 118 .

³ - بن علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 130 .

⁴ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 132 .

إن السلطة الرئاسية يمكنها استعمال سلطتها في النقل التلقائي سواء بهدف تغطية منصب شاغر أو إبعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بسير عمله بشكل عادي، إذن فإنه حتى وإن صدر قرار النقل مراعاة لضرورة المصلحة يُفترض أن هذا القرار صدر بناء على طلب الإدارة التي نُقل إليها سواء نظرا لكفاءة الموظف أو نقص في عدد الموظفين .

وبالتالي فإن قرار النقل يدخل ضمن الجزاءات التأديبية المقنعة كنقل الموظف عقب تحقيق شائعات حوله لم يثبت صحتها، أو نقل الموظف لنزاع قضائي مع الإدارة¹.

والقرار التأديبي المقنع يهدف إلى توقيع عقوبة على الموظف لم ينص عليها المشرع، بمعنى آخر هو قرار يهدف إلى معاقبة الموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية، ويظهر الجزاء المقنع بوضوح عندما تخالف السلطة التأديبية الإجراءات التأديبية التي رسمها القانون، حيث تقوم في هذا الصدد وبصورة متعمدة توقيع عقوبات بالمعنى الصحيح على الموظف مستخدمة في تحقيق مآربها في بعض الأحيان إجراءات منصوص عليها في القانون وفي أحيان أخرى إجراءات منصوص عليها ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها².

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال نذكر فحوى القرار الصادر عن المحكمة العليا والذي تضمن ما يلي " من المستقر عليه أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل نقلا تلقائيا ولما كان ثابتا في قضية الحال أن الطاعن كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 5/17 بينما صنف الأمين العام هو 2/17 وبمجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ

¹ - مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دار الكتاب الحديث، دم،

1986، ص 586 .

² - بن علي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 130 .

رأى لجنة الموظفين فإن قضاة الدرجة الأولى لما قضوا لإبطال قرار الوالي لخرقه للقانون 59/85 طبقوا القانون تطبيقاً سليماً¹.

وفي قرار آخر الذي قضى بأنه " لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى مكان آخر لفائدة المصلحة شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء الرأي " ².

وبما أن التبليغ بالقرار الإداري المتخذ ضد الموظف يعتبر ضماناً للموظف، وكونه إجراء من الإجراءات الجوهرية التي يجب على الإدارة إتباعها فإنه تم إبطال قرار النقل التلقائي لعدم إبلاغه للموظف والذي جاء به فحوى القرار الصادر بتاريخ 8-04-1989 " من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسباً الطابع التأديبي ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن نقل الموظف يعد إجراءً تأديبياً مقنع مادام الإجراء المقرر في مجال النقل التلقائي لم يحترم ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"³.

أيضاً القرار الصادر في 06/11/2000، في قضية (د ل) ضد مديرية التربية والتعليم بولاية مستغانم، حيث تتلخص وقائعها في " أنه بتاريخ 19/05/1998 استأنفت (د ل) القرار الصادر في 18/03/1998 عن المجلس القضائي بمستغانم القاضي برفض الدعوى شكلاً حيث أن المستأنفة تشغل منصب أستاذة التعليم المتوسط بإكمالية بوقيراط، وقد تم فصلها بموجب مقرر صدر في 17/03/1997 عن المجلس التأديبي، حيث طعنت أمام لجنة الطعن الولائية التي نفت التهم المنسوبة إليها وقررت إرجاعها إلى العمل حيث أن المستأنف عليها أرجعتها إلى مكان عملها بموجب هذا القرار .

¹ - سايس جمال، الإجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، ج2، منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013، ص 734 .

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485 الصادر بتاريخ 22/07/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص164 .

³ - سايس جمال، الإجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013، ص 361 .

وبعد انقضاء العطلة تم نقلها إجباريا إلى إكمالية أخرى دون أن تبدي رغبتها في ذلك ودون أن تشارك في حركة التنقلات السنوية حيث أنه مادامت لجنة الطعن الولاية بعد النظر في طعنها، قد أرجعتها إلى منصب عملها ولم تثبت أي خطأ تأديبي ضدها فإنه لا يمكن نقلها إلى إكمالية أخرى .

لاسيما أن النقل إجراء يدخل ضمن العقوبات التأديبية وبما أن لجنة الطعن قد برأتها، فالتصرف الذي قامت به المستأنف عليها يعد تجاوزا للسلطة وانحرافا بها وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف وفصلا من جديد والتصريح بإلزام المستأنف عليها بإعادة المستأنفة إلى منصب عملها الأصلي بإكمالية بوقيراط " ¹ .

رابعا : الإحالة إلى الاستيداع لأسباب شخصية

يعرف الاستيداع بأنه حالة الموظف الذي يتوقف بصفة مؤقتة عن ممارسة وظائفه وبالتالي عن الاستفادة بحقوقه في الترقية والتقاعد من غير أن تحول هذه الوضعية دون احتفاظه برتبته أي بصفة الموظف ² . كما يمكن أن يعرف بأنه انقطاع الموظف عن عمله انقطاعا مشروعاً لمدة محددة، بموجب قرار صادر من السلطة الإدارية مع بقاءه خاضعا للرابطة النظامية للوظيفة العمومية ³ .

يمكن أن يستفيد الموظف بطلب منه وبعد سنتين من الخدمة الفعلية من إحالة على الاستيداع لأغراض شخصية لاسيما للقيام بدراسات أو إنجاز أعمال بحث ⁴ . أما فيما يخص سلطة اتخاذ قرار الإحالة على الاستيداع بطلب الموظف فإنه تتركس وضعية الإحالة على الاستيداع بقرار إداري فردي من السلطة المؤهلة لمدة دنيا

¹ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 2، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 259 .

² - هاشمي خرفي : الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات العمومية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 175 . وللإشارة فإن الأمر 133/66 والمرسوم 59/85 وكذا الأمر 03/06 السابق ذكرهم قد تناولوا نفس التعريف فيما يخص الإستيداع ولا يوجد أي إختلاف .

³ - www. Arab- ency.com ، الموسوعة العربية ، 14:15، /2015 03/12

⁴ - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجم للكتاب، د م، 2012، ص 72 .

قدرها 6 أشهر قابلة للتجديد في حدود سنتين خلال الحياة المهنية للموظف¹. ويتعين على السلطة المعنية بعد استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة أن تبلغ صاحب الطلب بقبولها أو رفضها في أجل أقصاه شهر واحد بعد استلام الطلب².

وفي حالة عدم الالتحاق بالمنصب بعد رفض الإدارة للطلب فإن الموظف في هذه الحالة يعتبر في وضعية إهمال للمنصب فاستلام الموظف إعدارين للالتحاق بعمله وتوقيعه على الإشعار بالإستلام يجعل غيابه غير شرعي ويعد في حالة إهمال للمنصب مما يؤدي بالإدارة إلى إصدار قرار بالعزل³.

ويترتب عن الإستيداع مجموعة من الآثار يمكن إجمالها في ما يلي :

1-يوقف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية والترقية في الدرجات والتقاعد .

2-يحتفظ الموظف بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع⁴.

3-يمنع الموظف من ممارسة نشاط مريح كما يمكن للإدارة أن تقوم بتحقيق للتأكد من

4-تطابق الإحالة إلى الاستيداع مع الأسباب التي أُحيل الموظف من أجلها على هذه الوضعية⁵.

يعاد إدماج الموظف بعد انقضاء فترة إحالته على الاستيداع في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد⁶.

1 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 271 .

2 - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 176 .

3 - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 010497 الصادر بتاريخ 20-01-2004، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 172 .

4 - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 45 .

5 - رشيد حباني، مرجع سابق، ص 72 .

6 - سعيد مقدم، مرجع السابق، ص 242 .

خامسا : رفض قبول الاستقالة :

قبل التطرق إلى الاستقالة تجدر الإشارة إلى أن تكون الإدارة ملزمة باستشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء من غير أن تكون ملزمة للأخذ برأيها كما هو الحال عند استشارتها في تمديد فترة التريص والانتداب والنقل التلقائي، أما بالنسبة للترقية في الرتبة أو الدرجة وأيضا رفض قبول الاستقالة فإن الإدارة تكون ملزمة باستشارتها كما أنها تكون ملزمة برأيها ومقيدة بوجوب إتباعه¹.

الاستقالة هي طلب يعلن فيه الموظف عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية، إذن فهي وسيلة لإنهاء المهام وحق معترف به للموظف².

كما تعرف بأنها تعبير الموظف عن إرادته صراحة ورغبته في ترك العمل في الإدارة، ولا ينتج عن هذا التعبير أثره إلا بموافقة الإدارة ومن تاريخ هذه الموافقة³.

يجب أن تتم الاستقالة بطلب مكتوب من الموظف يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع علاقته الوظيفية بالإدارة بصفة نهائية ويرسل الطلب إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين⁴، ويجب أن يلتزم بأداء الخدمة المرتبطة بمهامه فالاستقالة لا ترتب أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة قانونا⁵.

غير أنه يمكن للسلطة المؤهلة إصدار القرار بقبول أو رفض الاستقالة في أجل شهرين، كما أنه يمكن تأجيل الموافقة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل

¹ - تعليمة رقم 20، السابق ذكرها، أيضا تنص المادة 10 من المرسوم 10/84، السابق ذكره على ما يلي "تعد الآراء التي

تدلي بها اللجان متساوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات الآتية التي تكتسي فيها طابعا إلزاميا :

الانتداب التلقائي أو النقل الإجباري اللذان يتعرض لهما العون المعني، رفض قبول الاستقالة، الترقية في الدرجة أو الرتبة،،

الترتيب في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا، والتسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغائها ."

² - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 216 .

³ - حمدي قبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، ج 2، 2010، ص 362

⁴ - رشيد حباني، مرجع سابق، ص 78 .

⁵ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 333 .

الأول، وتصبح الاستقالة مقبولة بصفة قانونية بمجرد انقضاء هذا الأجل¹.

نرى أن الاستقالة ما هي إلا عملية إدارية تتفاعل فيها إرادتان هما إرادة الموظف من خلال رغبته في ترك العمل وإرادة الإدارة من خلال قبولها للاستقالة وبالتالي لا تكون الاستقالة بالإرادة المنفردة ذلك لأن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية².

وما يلاحظ على الأحكام السابقة أنها لا تترك أي هامش تقديري للإدارة يمكنها من رفض استقالة أحد موظفيها إذا دعت الضرورة ذلك، فالأمر 03/06 لا يتصور أي نتيجة أخرى لمبادرة الموظف بالانقطاع التام عن مهامه إلا قبول الاستقالة، فهي حق بعد أن كانت مجرد إمكانية في ظل القوانين السابقة³.

لكن هذا الحق مقيد بعدم الإخلال بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فمن غير العدل أن يجبر الموظف على الاستمرار في أداء العمل رغم إرادته⁴.

تسري آثار الاستقالة من تاريخ صدور القرار الصريح أو الضمني، وبناءا عليه فإن الموظف المستقيل يعتبر خارجا عن إطار سلكه الوظيفي وبالتالي تقف كل الحقوق المرتبطة بصفته⁵، ولا يمكن للإدارة أن تعاقب الموظف المستقيل بسبب أعمال لاحقة لتاريخ استقالته .

الفرع الثاني : اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كلجنة ترسيم :

يعرف الترسيم بأنه إجراء يتم من خلاله تثبيت المترشح الذي كانت فترة تجربته مجدية في رتبته أو منصب عمله⁶.

1 - المواد 217 إلى 220 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

2 - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 362 .

3 - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 217 .

4 - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 363 .

5 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 334 .

6 - المادة 4 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

إن اكتساب صفة الموظف والدخول في علاقة قانونية أساسية مع الإدارة لا يتم إلا بعد صدور قرار الترسيم¹، حيث يتم اقتراح ترسيم المتربص من قبل السلطة السلمية، ويتوقف ذلك على التسجيل في قائمة التأهيل التي تقدم للجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة، ويكون ترسيم المعني بقرار تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين².

هناك بعض الفئات من الموظفين يتم إعفاؤها من فترة التربص وبالتالي إمكانية الترسيم المباشر للموظفين المنتمين لبعض الرتب التي تتطلب مؤهلات عالية³.

الفرع الثالث : اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كمجلس تأديبي

مما سبق بيانه ومن خلال تفحص نص المادة 64 من الأمر 03/06 فإن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء يوكل لها اختصاص أصيل إثر اجتماعها كمجلس تأديبي للنظر في الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف العمومي وتقدير جسامته لتوقيع العقوبة التي تتناسب مع ذلك الخطأ⁴.

ينعقد الاختصاص التأديبي لهيئة المجلس التأديبي بتقرير صادر عن السلطة الرئاسية يحدد بوضوح الوقائع المسندة إلى الموظف والظروف التي ارتكبت فيها⁵.

ولا يمكن للسلطة الإدارية المختصة، اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي⁶.

¹ - Essaid taib , droit de la fonction publique ,edition-distribution houma , alger , 2005, p 133.

² - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 150 .

³ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 4، 2010، ص 58 .

⁴ - تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل والوظيف العمومي، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجلفة، 2008/2005، ص 35 .

⁵ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 246 .

⁶ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 463 .

ومن هنا فإن المشرع الجزائري قد أوكل مهمة التأديب الوظيفي إلى مجالس تأديبية ذات طابع إداري، تكون مستقلة عن الإدارة وتصدر بحق الموظف المخالف قرارا تأديبيا نهائيا ملزما، ومجالس التأديب وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق إلا أنه من حيث التشكيل يغلب عليها الصفة الإدارية¹.

ومما يستوجب التوضيح حول هذه الفكرة أنه من خلال تفحص نص المادة 164 السابق ذكرها يتضح لنا أن المشرع أوكل مهمة صدور القرار التأديبي إلى السلطة الإدارية أي السلطة التي لها صلاحية التعيين، إلا أختلفت إجراءات اتخاذ هذا القرار حسب درجة العقوبة فبالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية تتخذها السلطة الإدارية دون إشراك أي جهة أو هيئة إدارية أخرى، ومن الواضح أن غاية المشرع من ذلك عدم التعقيد في الإجراءات نظرا لعدم جسامه العقوبة ولكنها من وجهة نظرنا في كلتا الحالتين تمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بمركز الموظف وكأبسط مثال عقوبة التوقيف عن العمل من يوم إلى 3 أيام وما يصحبها من تأثير على نفسية الموظف خاصة وإن تم توقيع هذه العقوبة لأول مرة خلال مساره المهني هذا من ناحية أولى ومن ناحية ثانية ما يصاحبها من مساس بالوعاء المالي للموظف والذي يعتبر كمصدر رزق للأسرة إلى جانب ذلك عقوبة الشطب من قائمة التأهيل والتي ربما تتخذها الإدارة بناء على خطأ لم يرتكبه الموظف أصلا والتي تؤدي إلى ضياع فرصة الترقية وتحسين المستوى الوظيفي، وبناءا عليه لماذا لم يوفر المشرع الجزائري للموظف ضمانات أكثر فاعلية إثر إصدار هذه القرارات،؟ فكان من باب أولى إدخال العقوبات من الدرجة الثانية في اختصاصات المجلس التأديبي .

ويصدر مجلس التأديب رأيا استشاريا ملزم للجهة الإدارية المختصة بالتأديب لكن لايجوز للإدارة توقيع عقوبة العزل إلا بناء على رأي موافق من اللجنة الإدارية

¹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 193 .

متساوية الأعضاء وهذا ما كان سائدا في السابق¹.

يستلزم قبل دعوة المجلس التأديبي للاجتماع، التأكد من قيام الإدارة بإخطار الموظف موضوع المتابعة بإحالاته على المجلس التأديبي مع إعلامه بالضمانات المقررة له لضمان دفاعه فيتولى الرئيس المباشر بإجراء التبليغ ودعوة المعني إلى أخذ العلم بذلك وبتاريخ انعقاد الجلسة².

يستوجب صدور القرار الإداري لإحالة الموظف للمساءلة التأديبية عن الأخطاء الإدارية من الإدارة المختصة لإجراء المتابعة التأديبية وهي تلك التي عينها المشرع على أن تتم هذه الإحالة وفقا للقواعد القانونية³.

كما أن الإدارة تكون مطالبة بإخطار المجلس بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ الخطأ، ويسقط الخطأ المنسوب للموظف بانقضاء هذا الأجل، ويتم الإخطار ببيان واضح حول الوقائع المنسوبة للموظف وإن اقتضى الأمر الظروف التي ارتكبت فيها وملاساتها⁴.

وللإشارة فإن القرار الصادر عن هذه السلطة بالإحالة قرار لا يقبل الطعن لتجاوز السلطة رغم كونه قرارا له كل خصائص القرار الإداري⁵، وعدم قابلية هذا القرار للطعن تتعلق بخاصية القرار القابل للطعن وهي خاصية إلحاق الضرر بالإحالة لا تعتبر عملا نهائيا يلحق ضررا بصاحب العلاقة⁶.

¹ - عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، منشورات زين الحقوقية، د م، ط 2، 2011، ص 115. وكان ذلك بموجب نص المادة 54 من الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق ذكره. وقد أحسن المشرع عندما تراجع عن موقفه اتجاه ما تصدره اللجان الإدارية متساوية الأعضاء.

² - تدرانت نرجس، مرجع سابق، ص 37.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 462.

⁴ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 463.

⁵ - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 463.

⁶ - يبقى للمتضرر حق الطعن في قرار الإحالة ضمن طعنه في القرار النهائي، فهو يعتبر من الأعمال التحضيرية التي تمهد وتهيئ القرار، لكن الأمر يختلف إذا كان قرار الإحالة صادر عن سلطة غير مختصة فله الطعن في عدم اختصاص الهيئة التي اتخذت القرار والتمسك ببطلان المتابعة. راجع عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 465.

من الناحية المبدئية يجب على المجلس التأديبي البت في القضية المطروحة في أجل 45 يوما من يوم إخطارها، غير أنه تتقطع هذه المدة في حالة طلب فتح تحقيق تكميلي وللإشارة فإن هذا الإجراء جوازي¹، كما أن تداول المجلس التأديبي يكون في جلسات مغلقة².

وللتفصيل أكثر حول إلزامية الاستشارة فإنه إذا فرض المشرع على الجهة مصدرة القرار استشارة فرد أو هيئة معينة قبل إصداره عد هذا الأمر شكلا واجب الإلتباع بحيث يكون القرار مشوبا بعيب الشكل متى صدر دون العرض على الجهة أو الفرد الذي حدده المشرع³.

ومما سبق بيانه فإن الآراء التي تصدرها الهيئات الاستشارية المختصة إما إجبارية أو اختيارية، فالإجراءات الاستشارية الإجبارية هي التي تفرض وجودها قبل اتخاذ القرار ويكون الرأي مقيدا للسلطة ولا يمكن أن يصدر القرار إلا موافقا له حيث يكون الرأي المطابق بمثابة إشراك فعلي في اتخاذ القرار⁴.

ولأن مصدر القرار يكون مجبرا على إظهار إرادة الهيئة الاستشارية، وفي هذا الإطار فإن اتخاذ قرار العزل دون موافقة أو أخذ رأي اللجان الإدارية متساوية الأعضاء ودون مثول الموظف أمامها يعرض هذا القرار للإلغاء لمخالفته عيب الشكل والإجراءات⁵.

ومن أمثلة ذلك نورد حكم الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1968/02/01 في قضية المدعي (ب - م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه فجاء في حيثيات الحكم " من المقرر قانونا أن القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء ودون أن يتسلم المعني

¹ - سليم جديدي، مرجع سابق، ص 242

² - المادة 170 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 104 .

⁴ - مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 324 .

⁵ - وهابي بن رمضان، مرجع سابق، ص 82 .

بالأمر أي إخطار قانوني للمثول أمامها يعتبر مشويا بعبء خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات ويستوجب بطلانه"¹.

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 20-04-2004 والذي جاء فحواه ... "خاصة في المسائل التأديبية فإن استدعاء الموظف على لجنة التأديب يعتبر إجراءً جوهرياً يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع وكان على الإدارة المستخدمة أن تتأكد من ذلك قبل اتخاذ العقوبة التأديبية المسلطة على المعني"².

كما أنه يمكن أن تكون السلطة الإدارية ملزمة بأخذ رأي قبل اتخاذ القرار الإداري دون الالتزام بمضمونه كما هو الحال عند استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كما هو الحال فيما يخص تمديد فترة التريص"³.

أما الآراء الاختيارية فهي التي تملك فيها السلطة المختصة كامل الحرية في أن تطلب هذا الرأي أو تمتنع عن طلبه بحيث لا تكون مقيدة قانوناً بإتباع هذا الإجراء قبل اتخاذ القرار الإداري وأيضاً لا تلتزم بتنفيذها ويميز عادة بين الإذن الاختياري الذي يجوز للسلطة المستشارة أن تستغني عنه عند البت في مسألة معينة وبين الإذن الاستشاري الذي تلتزم بطلبه السلطة المستشارة عند البت"⁴.

ولا يكفي لصحة القرار التأديبي أن يصدر بعد العرض على الهيئة التي حددها المشروع بل يجب أن تكون تلك الهيئة مشكلة تشكيلة سليماً من الناحية القانونية"⁵.

وفي هذا الإطار فإن من يبدي رأيه في أي موضوع يتصل بأحد الخصوم في الدعوى يمتنع عن الاشتراك في النظر في هذه الدعوى والحكم فيها وذلك ضماناً

¹ - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة العربية، الجزائر، ط 1، 2005، ص 378 .

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، الصادر بتاريخ 20-04-2004، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 143 .

³ - عصام نعمه إسماعيل، مرجع سابق، ص 407 .

⁴ - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 207 .

⁵ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 104 .

لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان إجراءات المحاكمة والحكم أو القرار الصادر فيها.

ومن أمثلة ذلك نجد أنه من غير الجائز قانونا اشتراك المستشار القانوني للجامعة في تشكيل أي مجلس تأديب بالجامعة ولو كان المستشار القانوني عضواً بهيئة التدريس وذلك ضماناً لعدم التأثير عليه¹.

أما من حيث تبرير القرار التأديبي فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين تصدر العقوبات في شكل قرار مبرر، ومن الضروري أن يشير القرار التأديبي للوقائع المادية المؤكدة²، ولكي يصدر القرار التأديبي صحيحاً ومنتجاً لكافة آثاره يجب أن يحتوي سند مادي أو قانوني يبرر وجوده وقيامه وإلا اعتبر باطلاً³.

يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته في حقه⁴.

لا يقتصر اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء على ما سبق بيانه فمن اختصاصاتها التنزيل من الرتبة والإحالة إلى التقاعد والتسريح وهذا بموجب النصوص الخاصة الواردة في المادة 10 من المرسوم 10/84 وأيضاً ما جاءت به التعليمات رقم 20، بما في ذلك باقي العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة وباعتبارها من الاختصاصات التي تشترك فيها مع لجان الطعن فإننا سنقوم بالتفصيل فيها في الجزء الثاني من هذا البحث .

¹ - خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط 1، 2009، ص ص 14- 15 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 97 .

³ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، د د، د م، 2005، ص 330 .

⁴ - لعلام محمد مهدي، السلطة التأديبية بين الإدارة والقضاء " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص 109 .

ومما سبق بيانه فإن إجراءات التأديب تتمثل في مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف خلال فترة مابين اقترافه للمخالفة وحتى صدور القرار أو كما عرفها البعض بأنها خطوات منظمة يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه تمهيدا لتوقيع العقوبة المناسبة عليه¹.

¹ - أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الإتحادية والمحلية - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، الإمارات، دس، ص 3 .

الفصل الثاني

الرقابة على القرار التأديبي

تداركا للأخطاء التي قد تقع فيها اللجان الإدارية متساوية الأعضاء أو الجهة الإدارية عند ممارسة سلطة التأديب فإنه بعد أن يصدر القرار التأديبي من سلطة التأديب وكان هذا القرار مضرا بمصلحة الموظف ومركزه القانوني، فإن القانون قد أوجد وسيلة يتم من خلالها المحافظة على هذا المركز .

وتتمثل هذه الوسيلة في حقه في الطعن في القرار أمام الجهات المختصة وهوما سنتناوله بالتفصيل وذلك من خلال مبحثين : المبحث الأول نتناول فيه الطعن الإداري وتحديد الجهة المختصة بالنظر فيه أما المبحث الثاني فنتناول فيه الطعن القضائي وتقتصر دراستنا في هذا العنصر على بيان موقف القضاء من القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية دون التطرق إلى الإجراءات المتبعة إثر الطعن القضائي.

المبحث الأول : الطعن أمام لجنة الطعن الولائية

أنشأ المشرع الجزائري هيئة مستقلة لإعادة النظر في القرار التأديبي الصادر في حق الموظف نظرا لعدم مشروعيته، تتمثل هذه الهيئة في لجنة الطعن الولائية التي تعتبر كضمانة للموظف الذي كان محل مساءلة تأديبية وتم عقابه بإحدى العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة .

المطلب الأول : ماهية لجنة الطعن الولائية

أكدت المادة 175 من الأمر 03/06 على أن التظلم أمام لجنة الطعن الولائية يكون في القرار الذي يتضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بنصها " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد إبتداءا من تاريخ تبليغ القرار ¹

¹ - أشارت إلى لجان الطعن الولائية المادتين 62 و175 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

لكن قبل التطرق إلى لجنة الطعن الولائية وتحديد اختصاصاتها يجدر بنا تحديد مفهوم التظلم وأنواعه .

الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري وأنواعه

يعد التظلم الإداري من الناحية الشكلية طلب يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة لتفصل فيه ومن الناحية المادية يقتضي وجود خلاف مع الإدارة سابق على التظلم ويكون متصلا بعمل قانوني¹.

والقاعدة العامة أن الطعن في القرار التأديبي لا يتطلب شكلا معينا فيكون هذا الشكل واجب الإلتباع، لكن المهم أن يكون واضحا يحتوي على إرادة ونية الطاعن للطعن في القرار².

أولا : مفهوم التظلم

يعتبر التظلم إحدى الوسائل الإدارية التي يستطيع الموظف من خلالها الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما إذا تعسفت الإدارة في إصداره وذلك من أجل إعادة النظر فيها إما بتعديلها أو إلغائها³، إذن يمكن تعريف التظلم بأنه إجراء إداري يوجه ضد قرار غير مشروع للإدارة المعنية من أجل إعادة النظر فيه

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري " ماهيته، أنواعه"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 94 .

² - حيدر نجيب أحمد، "حقوق و ضمانات الموظف عند تطبيق الجزاء التأديبي"، مجلة الفتح، العدد 30، 2008، ص 15.

³ - عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011 / 2012، ص 101 .

بواسطة سلطة التعديل والتصحيح أو السحب أو الإلغاء مما يجعله أكثر شرعية وملائمة وعدالة¹.

ثانيا : أنواع التظلم

يمكن التمييز بين عدة أنواع من التظلم الإداري وهي

1- التظلم الولائي :

هو التظلم الذي يقدمه الموظف المرؤوس إلى الجهة مصدرة القرار مباشرة مطالبا إياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله وبمعنى آخر هو التماس يقدم من الموظف المرؤوس الذي صدر في حقه قرار معيب إلى من صدر منه القرار المشكو منه، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعته².

2- التظلم الرئاسي :

هو الذي يتم تقديمه من طرف الموظف الذي صدر في حقه قرار معيب لدى الرئيس الإداري الأعلى للمسؤول الإداري الذي قام بإصدار القرار أو هو تظلم يتقدم به صاحب الشأن للسلطة الرئاسية الأعلى لمسؤوله على مصدر القرار والتي يكون لها حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون وذلك إعمالا لمبدأ رقابة الإدارة الثابتة على أعمالها³.

¹ - أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2011، ص 104 .

² - عيساني علي، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية ،رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008 ، ص 28 .

³ - عياش حورية، مدى تناسب الخطأ الوظيفي مع العقوبة التأديبية أمام الضمانات المخولة للموظف العام، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006/2009، ص33. راجع أيضا محمد إبراهيم خيري الوكيل، مرجع سابق ، ص97 .

لقد نص المشرع الجزائري على التظلم الولائي في المادة 830 من قانون إ م إ و حدد مدة رفعه بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار محل التظلم¹ .

3- التظلم الإداري أمام لجنة خاصة :

وهو عبارة عن إجراء يتقدم به صاحب المصلحة إلى لجنة إدارية خاصة ينشئها القانون وينظمها، فيتظلم إليها صاحب الشأن طالبا منها مراجعة القرار الإداري موضوع الشكوى وفحصه وتعديله حتى يصبح ملائما ومتقفا مع القواعد القانونية²، كلجان الضرائب ولجان الصفقات العمومية ولجان الطعن الولائية.

إذن فالتظلم الإداري الولائي يكون أمام الجهة التي لها صلاحية التعيين فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بينما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة ونظرا لخطورتها وأثرها الكبير على المركز القانوني للموظف فإنه يكون الطعن أمام لجان الطعن³ .

الفرع الثاني : مفهوم لجنة الطعن

هي لجنة تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية، يترأسها الوزير إذا كانت على مستوى الوزارة والوالي إذا كانت على مستوى الولاية أو من يمثلهما، تختص بالنظر في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظف العام، وعلى خلاف اللجنة الإدارية

¹ - تنص المادة 830 ف 1 من القانون 09/08، المؤرخ في 25-04-2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة سنة 2008، على مايلي " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار " .

² - فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، دس، ص 42 . راجع أيضا عياش حورية، مرجع سابق، ص 35 .

³ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 478 .

متساوية الأعضاء فإن لجنة الطعن تنظر في القرار الإداري الموقع للعقوبة وبإمكانها إلغاؤه وإصدار عقوبة أخرى أو التصريح ببراءة الموظف¹.

من هنا يبدو جليا أن دور لجان الطعن لا يقتصر على تقديم آراء للإدارة حتى ولو كانت ملزمة بشأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف المخطئ بل إن دورها هو النظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية المتضمنة عقوبات تأديبية واتخاذ قرار بشأنها، ليكون قرارها في حد ذاته محلا للطعن قضائيا².

وفي جميع الأحوال فإن التظلم أمام لجنة الطعن الولائية إجراء جوازي يمكن للموظف المتضرر من العقوبة اللجوء إليه كما يمكنه تركه والطعن مباشرة أمام القضاء، أما فيما يخص أجل التظلم فيلاحظ أنه تم تمديده إلى شهر بدلا مما كان عليه في السابق في ظل المرسوم 10/84 والذي كان محدد بـ 15 يوما³.

من التعديلات التي جاء بها الأمر 03/06 أن الإخطار أصبح يقتصر على الموظف فقط بعدما كان من حق الإدارة كذلك أن تقوم بالإخطار أما فيما يخص التظلم الذي يتقدم به الموظف فهو يرمي إلى التخفيف من العقوبة أو سحبها وبالتالي لا يجوز في هذه الحالة تشديد الجزاء التأديبي⁴.

إن في ظل المرسوم رقم 10/84 كان من الممكن أن نتصور حالة تشديد العقوبة إذا كان التظلم مرفوعا من الإدارة، وحسنا فعل المشرع عندما منع الإدارة من

¹ - بن علي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 82 .

² - قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 160 .

³ - المادة 175 من الأمر 03/06، السابق ذكره .والمرسوم 10/84، السابق ذكره .وكذا التعليم رقم 20، السابق ذكرها.

⁴ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 164 .

تقديم تظلمها أمام لجنة الطعن حتى يعيد التوازن بين طرفي العلاقة التأديبية والتي تتميز بترجيح كفة الإدارة بما تملكه من صلاحيات وامتيازات أثناء الدعوى التأديبية¹.

بما أن القرار صدر من سلطة إدارية مختصة وبشكله النهائي يكون قابلاً للتنفيذ تلقائياً بمقتضى مبدأ ثابت وهو مبدأ امتياز الأسبقية فإن القرارات الإدارية لها طابع تنفيذي تلقائي².

ويقصد بمبدأ إمتياز الأسبقية (إمتياز المبادرة) : سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية أو حق الإدارة في إتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية، وأساس هذا المبدأ يرجع إلى أن الوظيفة الإدارية المناطة بالإدارة تستهدف أساساً إشباع الحاجات العامة، ومن أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة القرارات الإدارية التنفيذية³.

حيث استقر القضاء الإداري على أن نهائية القرار الإداري تعني قابليته للتنفيذ دون الحاجة إلى اتخاذ قرار لاحق وأن القرار يعتبر نهائياً إذا صدر من جهة إدارية مختصة بإصداره دون الحاجة إلى تصديق جهة أعلى⁴.

وبموجب هذا الإمتياز لاتلجأ الجهة الإدارية مصدرة القرارات التنفيذية إلى القاضي، وبالتالي لاتتقف في مركز المدعي وعلى ذلك فإن أهم مايقرن بالقرارات

1 - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 481 .

2 - سلام عبد الحميد محمد زنكة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون، الأكاديمية العربية، ألمانيا، 2008، ص 76، راجع أيضاً : عيساني علي، مرجع سابق، ص 136

3 - جوادي إلياس ، الإثبات القضائي في المنازعة الإدارية " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه ، قسم القانون العام ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014/2013 ، ص 48 .

4 - نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2010، ص 36 .

الإدارية فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها¹ .

وينتج عن هذا المبدأ أن التظلم ليس له آثار توقف تنفيذ القرار الإداري موضوع التظلم، ولكن استثناءاً وحسب ما أكدته المادة 25 فقرة 2 من المرسوم 10/84 فإن التظلم أمام لجنة الطعن يوقف تنفيذ القرار المتضمن العقوبة التأديبية، إن الإجراءات الواجب إتباعها على مستوى لجان الطعن هي نفسا المعمول بها بصدد اللجان الإدارية متساوية الأعضاء .

المطلب الثاني : إختصاصات لجنة الطعن الولائية

غالباً ما لا يؤدي التظلم بأنواعه إلى نتيجة بسبب تشبث الإدارة على موقفها لذلك أنشأ المشرع لجنة الطعن وذلك من أجل دراسة الطعون المقدمة من طرف الموظفين الذين تعرضوا لعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، وسوف نحاول التفصيل فيها فيما يلي :

الفرع الأول : سير عمل لجان الطعن الولائية :

بالنسبة لإنشاء لجان الطعن فقد نصت عليها المادة 22 من المرسوم 10/84 وتتمثل فيما يلي:

1/ لجان الطعن للإدارة المركزية لدى الوزير المعني ويرأسها الوزير أو ممثله وتختص هذه اللجان بدراسة الطعون المقدمة من طرف أعوان الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية وكذا أعوان المصالح الغير ممركرة الذين يخضع مسأراهم المهني للتسيير المركزي² .

¹ - جوادي إلياس ، مرجع سابق ، ص 49 .

² - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 479 .

2/ لجان الطعن الولائية لدى الوالي، ويرأسها الوالي أو ممثله كما تختص بدراسة الطعون المقدمة من طرف أعوان المصالح الولائية البلدية وكذا الأعوان التابعين للمصالح الغير ممرضة والذين لا يخضع مسارههم المهني للتسيير المركزي¹.

وما يلاحظ من خلال المادة 65 من الأمر 03/06 أن المشرع قد نص على استحداث هذه اللجان حتى في المؤسسات والإدارات العمومية وهو ما لم ينص عليه المشرع في المرسوم 10/84²، ويرأسها المسؤول المؤهل لذلك وعادة ما يكون المدير وهذا بالنسبة لأعوان المؤسسات العمومية.

تتشأ هذه اللجان لكافة موظفي الهيئة المعنية مهما كانت أسلاكهم ورتبهم والإدارات التابعين لها المركزية والمحلية منها³.

وتشكل لجان الطعن مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين⁴. يعين ممثلوا الإدارة من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل، أما ممثلي الموظفين فيعينون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان متساوية الأعضاء المركزية أو الولائية⁵.

ترأس هذه اللجان السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة⁶.

¹ - محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006/2007، ص ص 89-90.

² - عمراوي حياة، مرجع سابق، ص 108.

³ - بن فرحات مولاي حسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012، ص 33.

⁴ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 163.

⁵ - المادة 23 من المرسوم 10/84، السابق ذكره.

⁶ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 368.

يُلاحظ أن المشرع الجزائري لم يضمن التداول على رئاسة هذه اللجان بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين فقصر الرئاسة على السلطة التي لها صلاحية التعيين أو ممثل عنها¹، وهذا قد يخل بمبدأ الحيـدة .

ويظهر ذلك جليا في أنها مشكلة بالتساوي بين الطرفين حيث يمكن للإدارة أن تمارس السلطة الرئاسية على أعضائها وجميع وسائل الضغط عليهم مما يجعل قرارها لا يضمن مصلحة الموظف على الرغم من أن المشرع أوجد هذه اللجان كضمانة للموظف.

وفي هذه الحالة فإن القاعدة العامة أنه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس فبذلك تُرجح كفة الإدارة على حساب الموظف مما قد ينعكس سلبا على اختصاصات اللجان والتي سوف لن تكون قراراتها محايدة وتتنطبق هذه الحالة ويشكل أخص على اللجان الإدارية متساوية الأعضاء .²

تنصب لجان الطعن في أجل شهرين ابتداء من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان الإدارية متساوية الأعضاء على المستوى الولائي أو المركزي³.

الفرع الثاني : مهام لجنة الطعن الولائية :

إن الهدف من إنشاء لجان الطعن يكمن أساسا في تدعيم حماية الموظفين العموميين خاصة فيما يتعلق بالقرارات الأكثر خطورة على حياته الوظيفية مثل التنزيل، الإحالة على التقاعد، العزل ... حيث يمكنه إخطار رئيس لجنة الطعن⁴.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 480 .

² - محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 91

³ - المادة 66 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

⁴ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار ثالثة، الجزائر، دس، ص ص 82-83 . راجع أيضا التعلـيـمة رقم 20،

السابق ذكرها .

كذلك الشأن بالنسبة للأمر 03/06 فيتم إخطار لجان الطعن من طرف الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة .حيث ينص الأمر على مجموعة من العقوبات المذكورة على سبيل الحصر وهي :

التوقيف عن العمل من 4 إلى 8 أيام ،التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري، التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح، تطوي ضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة¹، وسوف نتناول العقوبات التأديبية بتفصيل كل منها على حدة والقرارات التي تصدر بشأنها .

أولاً : التوقيف عن العمل :

وهو فرض نوع من الحظر القانوني المؤقت يحول بين الموظف وممارسة مهام وظيفته لفترة مؤقتة، فيترتب عليها قطع الرابطة الوظيفية وزوال الولاية الوظيفية عن الموظف، وهذه العقوبة وُضعت لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي يستشف منها عدم صلاحية الموظف للقيام بأعباء الوظيفة²، لقد ميز الفقهاء بين التوقيف كعقوبة تأديبية وبين التوقيف عن العمل كإجراء إداري في حالة ارتكاب خطأ جسيم³.

وفي هذا الإطار يمكن التحدث عن قرار الرئيس الإداري فيما يخص وقف الموظف المحال إلى التحقيق احتياطياً لمصلحة التحقيق، هذا الوقف لا يعتبر جزاء وإنما هو إجراء وقائي إلى حين الانتهاء من التحقيق⁴، فقد يؤدي وجود الموظف في العمل خلال فترة التحقيق إلى الإضرار بسير التحقيق عن طريق العبث بالأدلة التي تحت يد الموظف أو إخفائها، أو عن طريق التأثير على الشهود⁵.

¹ - المادتين 67 - 163 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

² - سليم جديدي، مرجع سابق، ص ص 82- 83 .

³ - عبد العزيز سيد الجوهري، مرجع سابق، ص ص 76 - 77 .

⁴ - عبد الرحيم علي علي محمد، " إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه "، المجلة القانونية والقضائية، العدد الأول، السنة الرابعة، قطر، 2010، ص 44 .

⁵ - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 337 .

وما يؤكد موقف القضاء الجزائي القرار رقم 39742 الصادر بتاريخ 1985/06/1 والذي جاء فيه " حيث أنه يحق للسلطة المختصة وعندما تقتضي مصلحة المرفق ذلك، إبعاد الموظف مؤقتا عن عمله لغاية البت في أمره " حيث أن مثل هذا الإجراء الذي قد يمنح المعني الحق في التعويض في حالة ثبوت عدم تبريره لاحقا لا يكتسي في حد ذاته طابعا تأديبيا .

إذن فمسؤولية الإدارة المرفقية قد تدفع بها حرصا منها على مصلحة المرفق عند الاقتضاء اتخاذ إجراءات ضد موظفيها مخولة لها بعنوان سلطتها ومتى صدر عنها قرار بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة إلى غاية البت في أمر الموظف .

يعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها وكان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم اكتسابه الطابع التأديبي واحتفاظه للمعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير إجراء الإيقاف عن الوظيفة مما يستوجب معه رفض الطعن الموجه ضد هذا القرار¹ .

أيضا القرار الصادر بتاريخ 1982/01/09، حيث إعتبر أن إيقاف المؤقت للموظف لا يعد في حد ذاته إجراء تأديبيا، إنما هو إجراء داخلي غالبا ما يلجأ إليه خدمة لمصلحة المرفق العام² .

ثانيا : التنزيل من درجة إلى درجتين :

وهي عقوبة تؤدي إلى تنزيل الموظف من الدرجة التي يحتلها في الوقت الذي يرتكب فيه الخطأ إلى الدرجة الأقل منها أو درجتين وترتب هذه العقوبة آثار بالنسبة للوضع المادي والحالة الوظيفية للموظف، ويترتب عنها النقص الفوري في المرتب للموظف بمقدار الدرجة المنزلة³ .

¹ - سايس جمال، الإجتهد الجزائي في القضاء الإداري، ج 1، مرجع سابق، ص 165 .

² - أشار إليه كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 122 .

³ - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 87 . وراجع أيضا علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 641 .

ثالثا : النقل الإجباري

هو إجراء تأديبي يؤدي إلى نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر كما قد يكون النقل نوعيا أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في مصلحة أخرى وفي مدينة أخرى فينطوي هذا النقل تعديلا في الإختصاص الوظيفي وفي بعض الأحيان التغيير الكامل للوظيفة ذاتها¹ .

وبهذا فإن الموظف الذي أخل بالتزاماته الوظيفية بأن ارتكب خطأ بلغ حدا من الجسامة، يجوز للسلطة التأديبية معاقبته بأن تنقله إجباريا وبدون موافقته إلى مكان آخر وغير الذي عين فيه أو إلى وظيفة أخرى غير تلك التي كان يتولاها قبل التأديب.

رابعا : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة :

وهي العقوبة التي تؤدي إلى تنزيل الموظف من الرتبة التي يحتلها إلى الرتبة السفلى مباشرة، أو في حالة ما لم تكن هناك رتبة يشغلها فإن السلطة التأديبية تستطيع أن توقع عليه العقوبة التي تليها في الدرجة المالية مباشرة كالتنزيل من رتبة متصرف إداري رئيسي إلى رتبة متصرف² .

خامسا : التسريح :

التسريح في اللغة من سرح سرحا وسروحا : خرج بالغداة وسرح الشيء : أرسله، وتسرح من المكان : ذهب وخرج، وأطلق سراحه : خلى سبيله، وسرح المرأة : طلقها أي أخلى سبيلها وتركها ومنها يقال : سرح العامل : أي أخلاه من عمله³ .

يقصد بالتسريح تنحية الموظف عن الوظيفة بصورة نهائية، أو هي إنهاء وقطع

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 438

² - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 103 .

³ - ابن منظور، لسان العرب، ج 15، دار المعارف، القاهرة، د س، ص 250 .

العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة بصورة نهائية فتتقطع صلته بالوظيفة¹، أو هو وسيلة غير عادية تتخذها الإدارة قصد فصم العلاقة التي تربطها بأحد موظفيها²، أو هو الشطب النهائي من الوظيفة كما أنه إجراء يترتب عليه فقدان صفة الموظف وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمرتب ولواحقه من منح وعلاوات³.

أما من منظور علاقات العمل فيعد التسريح التأديبي أخطر العقوبات التي قد يلجأ إليها صاحب العمل عند ممارسته للسلطة التأديبية وهو من الحالات التي يجمع على شرعيتها كل من الفقه والقضاء والتشريع ما إذا تم إحترام الشروط القانونية والإجرائية لتوقيعها إذ يحق لصاحب العمل إيقاف العامل من ممارسة نشاطه داخل المؤسسة وفصله بصفة نهائية الذي ثبتت في حقه ارتكاب خطأ جسيماً أثناء أداء التزاماته التعاقدية أو بمناسبة ذلك⁴.

وفي بعض الحالات فإن هذا الإجراء لا يفترض أي طابع تأديبي بالضرورة فقد توظفه الإدارة في الحالات التالية :

عدم الكفاءة لأسباب صحية وتتحقق هذه الحالة إثر إصابة الموظف بمرض طويل الأمد أو بحادث بعد ثبوت عدم قدرته على استئناف العمل، وتبعاً لذلك فإن العجز الكلي عن العمل المثبت طبياً يبرر التسريح⁵.

عدم الكفاءة المهنية التي تكون إما قبل ترسيم الموظف في الرتبة المناسبة للسلك الذي يطمح الانتماء إليه أو بعد ترسيمه⁶.

1 - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 462 .

2 - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 219 .

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " الكتاب الثالث قضاء التأديب " مرجع سابق، ص 330 .

4 - موكة عبد الكريم، "صلاحيات صاحب العمل في المجال التأديبي"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مرجع سابق، ص 323 .

5 - بشير هادفي، " الإجراءات الرقابية على التسريح من العمل ودورها في الحفاظ على الشغل "، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مرجع سابق، ص 301 .

6 - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 219 .

إن تسريح الموظف بناء على عجز مهني لا يعد تسريحا تأديبيا وهذا ما أكدته المحكمة العليا في القرار الصادر عنها بتاريخ 10/02/1991 والذي جاء في حيثياته " حيث أن الفقرة 5 من المادة 132 من المرسوم 59/85 تجعل العجز الكامل عن العمل حالة من الحالات التي تنهي علاقة العمل بين الموظف والإدارة .

حيث أن الطاعنة سُرحت من عملها لا بسبب تأديبي بل بسبب عجز مهني قررته لجنة بيداغوجية مؤهلة ولا مجال لعرضها أمام لجنة التأديب" ¹ .

إن ترتبط أسباب التسريح ارتباطا وثيقا بالموظف كعدم احترام التنظيم، الخطأ، عدم القدرة على العمل، عدم الكفاءة المهنية، المرض الطويل، بمعنى أن لها طابعا شخصيا ² .

سادسا : العزل من الوظيفة :

يعتبر العزل من الوظيفة من أكثر المصطلحات إستعمالا، إلا ان المقصود به يختلف من تشريع لآخر ومن بلد لآخر ³ .

العزل في اللغة من عزل عزلا : أبعدناه، ويقال عزله من منصبه واعتزل الشيء : تتحى والعزل : التحية، وعزلته نحيته، ومنه عزلت النائب والوكيل : أخرجته عمّا له من الحكم ⁴ .

وفي الاصطلاح يعني قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء كان ذلك بصورة إرادية أو غير إرادية ⁵ .

¹ - سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، مرجع سابق، ص234 .

² - عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 103 .

³ - عبد العزيز سيد مانع العنزي، النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بالقانونيين الكويتي والأردني"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2012، ص 63 .

⁴ - ابن منظور، لسان العرب . ج 11، دار المعارف، القاهرة، دس، ص 441 .

⁵ - محمد حامد الجمل، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 1، 1985، ص 224 .

وهنا يجدر بنا التفريق بين العزل والتسريح فالتسريح هو عقوبة تأديبية تسلط على الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا جسيما يكيف على أنه خطأ من الدرجة الرابعة يمكن أن ينجر عنه تسريح الموظف .

أما العزل فهو إجراء يُتخذ جراء رفض الموظف الالتحاق بمنصبه مما استدعى الأمر من الإدارة إلى إرسال إنذارين مع وصل إستيلاء للموظف الذي تغيب عن منصب عمله لمدة 15 يوما متتالية ودون إشعار الإدارة بذلك وهنا يعتبر في وضعية إهمال للمنصب.

أيضا نجد مصطلح الفصل من الوظيفة حيث يعد هذا الإجراء من الإجراءات المتبعة في تشريعات غالبية دول العالم فينتهي المطاف بالموظف الذي يرتكب مخالفات إدارية تدخل في نطاق ممارسات الفساد الإداري بالفصل من الوظيفة كاستغلال الوظيفة والنفوذ وبالطبع فإن الفصل من الوظيفة قد يقترن بعقوبات أخرى كالحبس والغرامة كما هو الحال بالنسبة لجريمة الرشوة¹.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد تضمنت نصوصه مصطلحي التسريح والعزل ولم يذكر هذا النوع الأخير من العقوبات وفقا للأمر 03/06 ، والجدير بالملاحظة كذلك أنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصية بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المشار إليها في المادة 164 من الأمر 03/06².

كما يمكن متابعة الموظفين المخلين بواجباتهم جزائيا كطلب أو تلقي هبة أو هدية أو أية منافع أخرى³، ونشير إلى أن هذه العقوبات التأديبية تطبق على إحدى

¹ - عبد العزيز سعدى منصور القحطاني، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، رسالة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2014، ص 110 .

² - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 462 .

³ - المادة 38 من القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006 .

حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181¹ .

إلا أنه يتوجب على سلطة التأديب التي تملك حق توقيع العقوبة التأديبية على الموظف التقيد بنتيجة الحكم الجزائي النهائي والقاضي بالبراءة، فإذا كان هناك ارتباط بين جريمتين كما هو الحال في جريمة الإختلاس و صدر الحكم الجزائي بالبراءة، تحتم على السلطة التأديبية الإلتزام بنتيجة المحاكمة الجنائية² .

وليس من الضروري في الخطأ أن يكون متصلا دائما بالواجبات التي يؤديها الموظف بل قد يتصل بالأفعال التي يقوم بها³ .

سابعا :الإحالة إلى التقاعد :

تعرف الإحالة إلى التقاعد بأنها قرار إداري يتخذ بمبادرة من الإدارة، أو بطلب من الموظف وتنتهي بموجب هذا القرار علاقة الموظف بالإدارة على أن يخصص له راتبا تقاعديا⁴ .

فعلاقة الموظف بالإدارة ليست أبدية إنما تنقضي الرابطة الوظيفية ويتوقف الموظف عن شغل الوظيفة العامة عند بلوغه سن معينة ويكون إما عن طريق التقاعد باعتباره قاعدة عامة وإما عن طريق التقاعد المسبق⁵ .

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 462 .

² - بوداي مصطفى، "نطاق حجبة الحكم الجنائي على المساءلة التأديبية"، مجلة الفقه والقانون، العدد 12، أكتوبر 2013، ص 60 .

³ - محمد جمال مطلق الذبياني، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2003، ص 325 .

⁴ - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 360 .

⁵ - الطيب و جمال بلوله، إنقطاع علاقة العمل، ترجمة محمد بن بوزة، دار النجاح، الجزائر، 2007، ص 121 .

المبحث الثاني : الطعن القضائي

نظرا لعدم جدوى الطعن أمام لجنة الطعن الولائية قد يلجأ الموظف إلى القضاء سعيا منه تدارك الضرر الذي قد يلحق به تنفيذاً للقرار التأديبي الذي أُتخذ في حقه، وهذا أيضا يكون في إطار الضمانات الممنوحة للموظف وإثر نظر القضاء في هذا القرار والبت في هذا الطعن المقدم من طرف الموظف نتساءل عن موقف القضاء من القرارات الصادرة عن هذه اللجان ؟ وهو ماسنقوم بالإجابة عنه في هذا المبحث.

المطلب الأول : موقف القضاء الإداري الجزائي من القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية :

قبل التطرق إلى التفصيل في القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية وتحديد طبيعتها والوقوف على موقف القضاء من هذه القرارات من خلال جملة الأحكام الصادرة عنه فإننا سنتطرق إلى مفهوم القرار التأديبي من منظور الفقهاء .

الفرع الأول : مفهوم القرار التأديبي

يمكن تعريف القرار التأديبي بأنه "الجزاء الذي يوقع على من يثبت في حقه ارتكاب المخالفة محل المساءلة التأديبية، فالقرار التأديبي شأنه كشأن القرار الإداري يتعين لصحته أن تصدره السلطة التي حولها القانون الاختصاص بإصداره"¹.

ولكن إذا قارنا بين هذا التعريف وتعريف القرار الإداري الذي هو عمل إداري فإنه يستوجب أن نقول بأنه عمل إداري يتضمن جزاء تأديبي يوقع على الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب توقيع عقوبة تأديبية .

وفي تعريف آخر للقرار التأديبي، يذكر بأنه " ذلك القرار الصادر من الرئيس الإداري المختص أو من يفوضه على موظف معين لخطأ ارتكبه أثناء تأدية وظيفته

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة، مرجع سابق، ص 325.

أو لخطأ من شأنه أن ينعكس على آدائها"¹.

مأیؤخذ على هذا التعريف الذي وردت فيه عبارة " أو من يفوضه " أن سلطة التأديب من السلطات التي تمتاز بطبيعة خاصة ونظرا لهذه الطبيعة لا يمكن أن تفوض .

أيضا يعرف على أنه "القرار الإداري الذي تفصح به الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح المستهدفة إنزال العقوبة التأديبية بالموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية"² .

ونحن نعلم أن من الشروط الشكلية التي يجب أن تتصب عليها دعوى الإلغاء أن تكون منصبة على قرار إداري³ وله مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا صادرا بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية قصد إحداث آثار قانونية عن طريق إنشاء تعديل أو إلغاء مراكز قانونية⁴ .

وبناء على نص المادة 819 من ق إ م إ فإنه يستوجب لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري توفر شرطين هما :

- يجب أن يكون للقرار طابع القرار الإداري
- وأن يكون ذلك القرار صادرا عن إرادة منفردة وقابلا للتفويض ومحدثا ضررا للمدعي⁵ .

¹ - مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، القاهرة، 1974، ص 370 .

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " الكتاب الأول قضاء الإلغاء "، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 288 .

³ - علي عثمانى، " شروط قبول دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مرجع سابق، ص 227 .

⁴ - مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية، مرجع سابق، ص 496 .

⁵ - مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة

أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 22

إن المعيار المعتمد في تحديد القرارات الإدارية وفقا لما جرى عليه القضاء الفرنسي هو المعيار الشكلي الذي يقوم على ضرورة صدور القرار من جهة إدارية¹.

انطلاقا من الشرط السابق فإننا نستبعد العقود الإدارية حتى ولو كانت مبرمة ما بين شخصين من القانون العام².

أما فيما يخص أن يكون القرار تنفيذي بمعنى أن يكون القرار نهائي أي القرار الذي يكون نافذا بمجرد صدوره ودون الحاجة إلى التصديق عليه من سلطة إدارية أخرى³، واشتراط النهائية في القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء يخرج الأعمال الإدارية⁴ التي لا تتمتع بهذه الصفة من نطاق دعوى الإلغاء⁵.

إن الطابع التنفيذي هو الذي يتميز به القرار الإداري القابل للإلغاء، ذلك لأنه ليست كل الأعمال القانونية الانفرادية للإدارة قرارات إدارية في حين أن كل القرارات الإدارية تعتبر أعمال قانونية انفرادية، فقرار تعيين أو طرد أحد الموظفين ينشئ أثره في نفس اليوم الذي أتخذ فيه⁶.

كما يشترط أن يكون القرار قد أنتج آثارا قانونية سلبية ضد رافع الدعوى كأن ينصب على المركز القانوني للموظف أو يؤثر على مركزه المالي⁷.

وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا في قضية شندري رابح ضد والي ولاية تيزي وزو فجاء في حيثيات القرار " حيث ينتج من تعليمة أن صاحب المقر هو السيد والي

¹ - مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 76

² - حسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 306 .

³ - لعلام محمد المهدي، السلطة التأديبية بين الإدارة والقضاء " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة أبو بكر ميلود، تلمسان، 2014، ص 16

⁴ - يدخل في إطار هذه الأعمال الإدارية والتي من أمثلتها قرار إحالة أحد الموظفين على المجلس التأديبي والذي سبق وأن تطرقنا إليه وحددنا نظرة الفقهاء إلى هذا القرار للمزيد من التفصيل راجع : عصام نعمة إسماعيل مرجع سابق، ص 464 .

⁵ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2001، ص 352 .

⁶ - لعلام محمد مهدي، مرجع سابق، ص 18 .

⁷ - أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص 183 .

ولاية تيزي وزو وهو سلطة إدارية في غاية الجودة وأن المقرر يلحق أذى بذاته على المدعي وأن هاذين المعيارين كافيين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه " ¹ .

وخلاصة لما سبق وأن أشرنا إليه فإن هناك بعض الأعمال تختص بها الإدارة أصلا ومع ذلك لا ينتج عنها أي أثر قانوني بذلك تخرج من نطاق دعوى الإلغاء وتتمثل في :

1/ الإجراءات الداخلية : كالأوامر الصادرة عن الرؤساء الإداريين والتي يلتزم بها المرؤوسين بحكم خضوعهم للسلطة الرئاسية فهي تعد مجرد توجيهات داخلية والتي تهدف إلى حسن سير المرفق والمحافظة على مصلحة المرفق العام ² .

2/ الأعمال التحضيرية التمهيدية : فلا تعتبر قرارات إدارية وفقا لشرط النهائية والتي تسبق القرار الإداري فيقصد بها الإجراءات الإدارية السابقة والمؤدية إلى إعداد القرار الإداري ³ .

3/ الأعمال التي توقفت عن إنتاج أثرها : كالقرارات الإدارية التي يتم سحبها أو إلغاؤها بأثر رجعي، لأن أثرها قد زال عن المدعي بسحبها أو بإلغائها ⁴ .

4/ التعليمات والمنشورات المصاحبة الصادرة من الرئيس الإداري إلى المرؤوسين والتي تهدف إلى تفسير النصوص القانونية، فهي عبارة عن مستندات داخلية خاصة بالإدارة ولايطلع عليها المواطنون فضلا عن ذلك وخاصة أنها تهدف إلى تفسير النصوص القائمة لتفهم موحد في جميع المرافق والمصالح وبهذا الصدد فإنها غير قابلة للمساس بحقوق المواطنين وإلحاق الضرر بهم ⁵ .

¹ - أشار إليه علي عثمان، مرجع سابق، ص 229 .

² - عمرأوي حياة، مرجع سابق، ص 115 .

³ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 6، 2005، ص 171 .

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 361 .

⁵ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص 172 . راجع أيضا علي عثمان، مرجع سابق، ص 229 .

ومع ذلك هناك بعض المنشورات والتعليمات المصلحية والتوجيهات ذات مدى أوسع تصل حتى إلى وضع تنظيم جديد يخضع حكما للرقابة القضائية فنجم تمييز من طرف القضاء بين المنشورات التفسيرية والتي بما أنها غير قابلة لإلحاق الضرر فلا يمكن إستعمالها لدعم الطعن لتجاوز السلطة، والمنشورات التنظيمية التي يمكن أن تمس بحقوق المواطنين وبالتالي فهي قابلة للطعن فيها بتجاوز السلطة¹.

الفرع الثاني : تكييف طبيعة القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية

ويعد أيضا من قبيل الأعمال التحضيرية الإستشارات بحيث لا يقبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء ضد الآراء الصادرة عن الهيئات الإستشارية كذلك المقترحات والتحقيقات².

وكمثال عن التدبير الذي لا يؤثر في المركز القانوني هو الرأي البسيط وحسب التسمية فإن الرأي ليس بقرار تنفيذي ولا يخضع لقضاء تجاوز السلطة³ وفي المقابل إذا كان الرأي يحدد القرار فإنه يلحق ضررا ويمكن مخاصمته كما يبدو من حكم المجلس الأعلى بتاريخ 06 أفريل 1977 الذي ألغى رأي اللجنة متساوية الأعضاء الذي تم فيه المصادقة على عزل عون لأن هذا الرأي المسبب قد أثر على القرار بينما هو في الحقيقة غير قانوني وبصورة عامة إن الأعمال التحضيرية للقرار الإداري لا يمكن أن تكون موضوع خصومة أمام القاضي⁴.

وبخصوص الآراء الاستشارية التي تصدر غالبا عن أجهزة استشارية فتعرف بأنها " تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على

1 - لعلام محمد المهدي، مرجع سابق، ص 20 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 361 .

3 - أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص 192 .

4 - حسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 306، أشار إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 16

مارس 1946 في قضية لجرولي .

تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية¹ .

ويكون إبداء الرأي ضروريا في أغلب الأحيان لاتخاذ القرار الإداري، هذا يسمح من استبعاد التداخل بين الاستشارة ومجرد الإعلام، ومن ثم فإن الاستشارة بقدر ما هي إلزامية فهي ضرورية إذ تعطي الفرصة للإدارة لمراجعة قراراتها وتبين مدى التزامها بتطبيق القانون² .

وتأكيدا على ما سبق ذكره فإننا سوف نستعرض العديد من القرارات التي تبين موقف القضاء الجزائري اتجاه القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية وذلك في إطار التساؤل عن طبيعة القرارات الصادرة عنها فهل قرار اللجان قرار استشاري أم أنه قرار إداري خاضع لدعوى تجاوز السلطة ؟

لقد كرست المحكمة العليا في العديد من قراراتها إستبعاد صفة القرار الإداري عن قرارات لجان التأديب حيث أصدرت مجموعة من القرارات بداية من سنة 1964 في قضية " بلحوت" ضد " بلدية الجزائر الكبرى فرع السيد بلحوت دعوى تجاوز السلطة ضد القرار الذي إتخذه المجلس التأديبي للموظفين التابعين لبلدية مدينة الجزائر وقد قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا مايلي " حيث أنه ينتج عن محضر جلسة المجلس التأديبي بتاريخ 19964/05/29 أن هذا الأخير أبدى برأيه فيما يتعلق بالعقوبة التي يمكن تسليطها على المدعي بسبب الأفعال التي قام بها .

حيث أن هذا الرأي لايشكل بحد ذاته قرار إداري يلحق أذى بذاته إلى المدعي .³ أيضا القرار الصادر بتاريخ 1993/1/3 أين قررت عدم قبول دعوى الإلغاء شكلا، كونها انصبت على الطعن في قرار اللجنة التأديبية .

¹ - إن أهمية القرارات الإدارية لما لها من نتائج على الفرد وعلى المجتمع أصبحت تفرض نوعا من التعقيد في الدراسة قبل اتخاذها، هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الاستشارية المتخصصة حتى تكون في منأى عن بعض النتائج

السلبية . راجع ناصر لباد، مرجع سابق، ص 113 .

² - عطاء الله أبو حميدة، مرجع سابق، ص 139 .

³ - أشار إليه علي عثمانى، مرجع سابق، ص 230 .

وقد جاء في حيثيات القرار " حيث أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أنه تعتبر اللجان التأديبية مجرد هيئات استشارية فإن الآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن تعريف القرار الإداري وأن المقرر الذي يتخذ لاحقا بناء لهذا هو وحده الذي يكون محلا للطعن بالبطلان ومن ثمة فإن الطعن الذي تقدم به الطاعن والذي يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالفا للقانون ومتى كان الأمر كذلك يستوجب عدم قبول الطعن شكلا¹.

وما يسجل من خلال هذا القرار أنه شمل اللجان التأديبية بما فيها اللجان الإدارية متساوية الأعضاء أو لجنة الموظفين سابقا ولجنة الطعن الولائية على حد سواء، وذلك في عبارة اللجان التأديبية.

كما قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة الغرفة الإدارية وذلك بعد استئناف المعني أمامه بتاريخ 10/03/1999، والقضاء من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا، وأسس مجلس الدولة قراره على أن اللجنة الولائية للطعن هيئة استشارية تصدر آراء وأن الآراء الصادرة عنها لا تشكل قرارا إداريا وبالتالي لا يجوز مهاجمة تلك الآراء بدعوى تجاوز السلطة².

وبالرجوع إلى نص المادة 165 فقرة 2 من الأمر 03/06 الذي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي .."³ ومعنى ذلك أنه تتخذ العقوبة التأديبية في شكل قرار أو مقرر صادر من السلطة التي لها صلاحية التعيين⁴.

¹ - أشار إليه كوشيح عبد الرؤوف، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيف العمومي، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، قسنطينة، 2006، ص 44 . كما أشارت إليه مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 77 .

² - حسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 307 .

³ - المادة 165 ف2 من الأمر 03/06، السابق ذكره .

⁴ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 474 .

وعلى الرغم من أن وجود مجالس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية الأصلية المختصة بسلطة التأديب يشكل ضماناً من ضمانات التحقيق الموضوعية والحياد وضابطاً لحماية الموظف من تعسف سلطة التأديب¹. إلا أن ذلك يدفع بنا إلى طرح التساؤل التالي :

لماذا أوكل المشرع مهمة إصدار القرار التأديبي للسلطة الرئاسية بدلاً من صدوره في شكله النهائي ومباشرة من مجلس التأديب . ؟ وما الحكمة التي ابتغاهها المشرع حين أورد عبارة أخذ الرأي الملزم ؟

هذه العبارة إن دلت على شيء فإنما تدل على موقف المشرع الجزائري في اعتباره أن ما يصدر عن اللجان الإدارية متساوية الأعضاء مجرد رأي استشاري².

كما أنه لا يكفي عرض الملف على لجنة التأديب بل لابد إبداء رأيها في الموضوع وإلا عد ذلك تعسفاً في استعمال السلطة .

لقد جاء في فحوى قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/05/22 ما يلي " لا يكفي أن يعرض الملف على لجنة التأديب بل يجب أن تصدر هذه الأخيرة رأياً موافقاً لتوقيع عقوبة العزل وفي قضية الحال فإن إصدار الوكالة الوطنية للأثار قرار العزل دون صدور رأي سابق بالموافقة على عقوبة العزل المقترحة تعد مخالفة للشكليات الجوهرية والإجراءات التي يجب أن تسبق صدور مقرر العزل وهذا الإجراء أي الرأي الموافق للجنة التأديب يعد إجراءً جوهرياً وهو إجراء من النظام العام .

كان يجب على لجنة التأديب إصدار قرار اتجاه المستأنف عليه إلا أنها لم تدلي برأيها في القضية معتبرة الخطأ غير ثابت ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه وليس السكوت وترك التصرف للإدارة التي تعسفت وتجاوزت سلطتها³.

1 - مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 76 .

2 - قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة

أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 86 .

3 - حسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 225 .

يتبين من خلال جملة الأحكام والقرارات القضائية والتي ذكرنا أمثلة منها حقيقة جوهرية مفادها أن طبيعة الآراء التي تصدرها هذه اللجان لا يمكن اعتبارها من قبيل القرارات الإدارية، وذلك بسبب عدم توافرها على مقومات القرار الإداري .

ومن جهة أخرى فإنه من المعروف أن هناك طائفة من الأعمال التي تقوم بها الإدارة قبل اتخاذ القرار الإداري وهي الأعمال التحضيرية وذلك ما سبق وأشرنا، إذن في هذه الحالة يمكن اعتبار الرأي الصادر عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كعمل تحضيرية تبني عليه السلطة التي لها صلاحية التعيين قرارها المتضمن العقوبة التأديبية¹.

أما فيما يخص طبيعة القرارات الصادرة عن لجان الطعن الولاية فإننا سنذكر مجموعة من القرارات والتي يمكن أن نستشف من خلالها موقف القضاء اتجاهها : القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 22-01-2001 والذي جاء في فحواه " حيث أن النزاع يتعلق حينئذ بالمحضر الصادر عن اللجنة التأديبية للطعن الولاية غير أن اللجنة المذكورة آنفا هي هيئة استشارية تصدر آراء والآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن القرار الإداري الذي يستوجب إلغاؤه مما يجعل دعوى المستأنف غير مقبولة شكلا " ².

وأیضا ما ورد في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 11/06/2001 " حيث أنه ومن جهة أخرى فإن لجان الطعون تشكل هيئة مكلفة بإعطاء رأيها حول كل المسائل ذات الطابع الفردي التي تخص الموظفين .

¹ - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص 87 .

² - عمار بوضياف، "منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضاء مجلس الدولة الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، العدد 12، مرجع سابق، ص 15 . راجع أيضا سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص ص 1229 - 1230 .

حيث أنه وعلى الرغم من أن هذه الآراء تفرض حسب الحالات على الإدارة، فإنها لا تشكل قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعون بسبب تجاوز السلطة " ¹.

وتحليلاً لما سبق بيانه فإن لجنة الطعن هي لجنة يمكن للموظف الطعن أمامها في القرار الإداري المتضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والصادر من الإدارة وذلك لإعادة النظر فيه وإصدار قرار بشأنه من أجل إلغاء تلك العقوبات أو إبقائها أو استبدالها .

إن حسب مفهوم نص المادة 175 من الأمر 03/06 فإن اللجوء إليها أمر جوازي كما أن دورها لا يكمن في تقديم الآراء الاستشارية للإدارة بشأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف . وما يؤكد موقف مجلس الدولة أيضاً القرار الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003 تحت رقم 007232 الذي اعتبر فيه أن قرار لجنة الطعن مجرد رأي وبالتالي لا يشكل قراراً إدارياً قابلاً للطعن فيه معتمداً في ذلك على المادة 10 من المرسوم 10/84 التي تعتبر التسريح من بين الحالات التي يكون رأي اللجنة إلزامياً ².

إن اللجنة الولائية للطعن هي هيئة فاصلة في النزاع التأديبي وبالتالي فإن قرارها الرامي لا يخضع بذلك للرقابة القضائية، ترفع ضده دعوى تجاوز السلطة ³. وذلك طبقاً للمادة 25 من المرسوم 10/84 بقولها : " يتعين على لجان الطعن أن تصدر قراراتها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ رفع القضية إليها وذلك قصد إبطال الآراء المتنازع فيها التي تصدرها اللجان التأديبية أو إثباتها أو تعديلها " ⁴.

¹ - سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، إصدار منشورات كلبيك، الجزائر، ط1، 2013، ص ص 1593-1594 .

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 007232، الصادر بتاريخ 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 22 .

³ - مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 77 .

⁴ - المادة 25 من المرسوم 84 / 10، السابق ذكره

إن الاختلاف في فهم النصوص قد يطال نصوص تنظيمية أساسية وهو ما يؤدي إصدار أحكام تكون بحد ذاتها تفسير لتلك النصوص مما يؤدي إلى تضارب كبير في القرارات .

إن بعض القرارات لا تأخذ بالاعتبار النصوص التطبيقية الواردة في القرارات الوزارية والتعليمات والمناشير، حيث تتعدد التفسيرات وهنا تطرح مشكلة إلزامية هذه النصوص للقاضي الإداري¹.

الفرع الثالث : طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية

قبل أن نبدأ في تحليل هذه الجزئية يجدر بنا الإشارة إلى أن موضوع البحث لا يتطلب منا التطرق إليها ذلك لأن القضاة ليسوا موظفون عموميون بالمفهوم الضيق وإنما الهدف من دراستنا هذه هو الوقوف على موقف القضاء اتجاه ما يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء باعتباره هيئة تأديبية

لم يحسم القضاء موقفه اتجاه ما يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية فيما إذا كان قرارات إدارية أم قضائية ؟

طبقا لما ورد في الباب الثاني من القانون العضوي رقم 12/04 والذي جاء بعنوان صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء فإنه يعد هيئة مركزية تتولى تسيير المسار المهني للقضاء من تعيينهم ونقلهم وترقيتهم إلى إنهاء مهامهم²، كما يفصل المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية في المتابعات التأديبية المتخذة ضد القضاة .، وترفع إليه الدعوى التأديبية ويباشرها وزير العدل³، وأوجبت المادة 32 أن تكون مقررات المجلس معللة⁴.

¹ - لعويسي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية"، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 23 .

² - المواد 18-19-20 من القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيله المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004

³ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2001 ، ص 87

⁴ - المادة 32 من القانون العضوي رقم 12/04، السابق ذكره .

ولكن باستقراء جميع مواد القانون العضوي 12/04 خاصة تلك التي تخص رقابة انضباط القضاة، بداية من المادة 21 إلى غاية المادة 33 فإننا نجد أنه لم تشر أي مادة منها إلى إمكانية الطعن في مقرر المجلس كهيئة تأديبية أي أنها لا تقبل أي طريقة من طرق الطعن .

وما ورد في التعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 28-01-2002¹ حول الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء " المقصود بطرق الطعن هنا هو طرق الطعن الإدارية لأنه لا توجد هيئة إدارية أعلى من المجلس الأعلى للقضاء ولكن باعتبار مقررات المجلس الأعلى للقضاء هي بمثابة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية فإنها تقبل الطعن فيها بواسطة دعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة² .

وجاء في حثية القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 27-07-1998 " أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن فيها بالإبطال"³ .

اتخذ مجلس الدولة موقفا صريحا عندما اعتبر القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء بمثابة قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية بمعنى أنها قرارات إدارية وليست قرارات قضائية⁴ .

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 5240، الصادر بتاريخ 28-01-2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص 165 .

² - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 87

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، الصادر بتاريخ 27-07-1998، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005، ص ص 33-34 .

⁴ - غناي رمضان، "عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، مرجع سابق، ص 35 .

وبخصوص اشتراط التسبب في مقررات المجلس فإن ذلك لا يجعل منها قرارات قضائية بل تبقى مجرد قرارات إدارية فالمشرع كثيرا ما يفرض تسبب بعض القرارات الإدارية بالنظر إلى خطورتها وإلى الآثار التي يمكن أن تترتب عنها¹ .

وما يدعم موقف مجلس الدولة هذا هو نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله² التي تكرر اختصاص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون المرفوعة أمامه لإبطال القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية³ .

هذا يوسع من نطاق المنازعة الإدارية الواجب عرضها على مجلس الدولة من حيث الجانب العضوي بينما المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اكتفت بعبارة السلطات الإدارية المركزية بما يضيق من نطاق المنازعة الواجب عرضها على مجلس الدولة⁴ .

إذن حتى تدخل المنازعة الإدارية ضمن اختصاص مجلس الدولة يجب توفر مجموعة من الشروط منها:

- ضرورة صدور هذه القرارات من هيئة مركزية
- أن تكون الدعوى تخص إلغاء قرارات أو تفسيرها أو تقدير مشروعيتها⁵ .

ومن الحجج التي من شأنها أن تدعم موقف مجلس الدولة نذكر مايلي :

1 - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 88 .
2 - المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 .
3 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2005، ص 35 .
4 - عمار بوضياف، "المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 31 .
5 - معاشو عمار، "تشكيل واختصاصات مجلس الدولة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، مرجع سابق، ص 52 .

- أن المجلس الأعلى للقضاء هو هيئة تختص بالمسار المهني للقضاة وبالتالي فهو سلطة إدارية مركزية وبناء على هذه الصفة تعتبر قراراته ذات طابع إداري وبالتالي يخضع للرقابة والطعن .
- أن كون المجلس مشكل من قضاة لا يضيف عليه الطابع القضائي فعضوية القضاة في المجلس التأديبي تكون بصفتهم مستخدمي القطاع ومطالبين بالمشاركة في اتخاذ القرارات التأديبية¹.
- أن النظام التأديبي المعمول به في الجزائر هو النظام الشبه قضائي وإنشاء مجالس أو لجان التأديب إنما الهدف منه الحد من تعسف الرؤساء ضد المرؤوسين وقد تنحصر مهامها في تسليط العقوبات التأديبية الشديدة دون غيرها من العقوبات والمجلس الأعلى للقضاء ينطبق بالعقوبات لكن إثبات عقوبتي العزل والإحالة إلى التقاعد يتم بموجب مرسوم رئاسي².
- أيضا نص المادة 55 من الدستور التي أعطت للمجلس الأعلى للقضاء صفة الهيئة التي تسهر على متابعة المسار المهني للقضاة، مما يجعل المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة إدارية مركزية والقرارات التي تصدرها في مجال التأديب لها طابع إداري³.

إذن كان مجلس الدولة إلى غاية جوان 2005 مستقرا على أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلاته التأديبية قابلة للطعن بالبطلان معتبرا أنها صادرة عن هيئة إدارية، ولكن بصدور قرار رقم 16886 الذي أُعتبر منعظا حاسما وتغيرا في وجهة نظر وموقف مجلس الدولة .

¹ - بوداي مصطفى، "الطعن القضائي كضمانة للموظف العام في مواجهة قرار سلطة التأديب"، مجلة الفقه والقانون، العدد 22، غشت 2014، ص 12 .

² - المادة 70 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004.

³ - بوداي مصطفى، "الطعن القضائي كضمانة للموظف العام في مواجهة قرار سلطة التأديب"، مجلة الفقه والقانون، العدد 22، مرجع سابق، ص 13 .

لقد كرس هذا الاجتهاد مبدأ جديدا مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية تكتسي طابعا قضائيا وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالبطلان وإنما عن طريق النقض .

المجلس الأعلى للقضاء عندما يفصل في القضايا التأديبية يعتبر بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية تكتسي طابعا قضائيا¹.

إن مجلس الدولة استند تدعيما لموقفه الجديد على ثلاثة معايير وهي :

أولا : المعيار العضوي (معيار تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء)

يرى مجلس الدولة أن المجلس الأعلى هو جهة قضائية إدارية متخصصة لأن تشكيلته متنوعة من عنصر القضاة .

في حالة تعميم مجلس الدولة لتطبيق المعيار الشكلي فإن العديد من الهيئات المنشأة تحت تسميات مختلفة ستجد نفسها ترتقي إلى مصف الجهات القضائية بموجب قرار قضائي².

لا جدل في أن العضوية في المجلس الأعلى للقضاء لا تمثل ممارسة لوظيفة قضائية وإنما بهدف إنجاز مهمة تمثيل زملائهم في جميع أشغال المجلس .

ثانيا : معيار الصلاحيات الخاصة للمجلس الأعلى للقضاء

اعتبر مجلس الدولة هذه الصلاحيات تبريرا كافيا يجعل من هذا المجلس جهة قضائية إدارية متخصصة، فهذه الصلاحيات تهدف إلى تمكين هذه الهيئة الدستورية

¹ - غناي رمضان، " تراجع إجتهد مجلس الدولة في مجال رقابة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء "، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، مرجع سابق، ص 62 .

² - من قبيل هذه الهيئات المنظمة المهنية الوطنية للمحضرين، حيث جاء في حيثيات القرار الصادر عن مجلس الدولة " حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون إستشارة سلطة إدارية ومن ثمة فإن قراراتها تكتسي طابعا قضائيا، وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة 09 من القانون 98/ أمام مجلس الدولة . مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 004827 الصادر بتاريخ 24-06-2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، مرجع سابق، ص 171 .

من ضمان استقلالية السلطة القضائية واحترام القانون الأساسي للقضاء ،وفي الواقع لا يوجد أي نص قانوني يسمح بأن تكون الصلاحيات المخولة للمجلس الأعلى سببا في جعله جهة قضائية إدارية متخصصة¹.

ثالثا : معيار طبيعة الإجراءات المطبقة

فمن المحتمل أن يكون التشابه الموجود بين الإجراءات المطبقة أمام المجلس الأعلى للقضاء كمجلس تأديبي من جهة والقواعد المتبعة أمام الجهات القضائية الجزائية من جهة أخرى هو الدافع الجوهرى الذي أدى بمجلس الدولة إلى إضفاء الطابع القضائي ولو ضمنيا على الإجراءات المطبقة من أجل تأسيس موقفه الجديد² ، وطبقا للمادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 فإن الطعن بالنقض ينصب على نوعين من القرارات هي :

- القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية

- القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة³.

لقد صدر قرار بتاريخ 11-07-2007 يؤكد موقف مجلس الدولة الذي جاء في حيثياته " حيث استقر مجلس الدولة على أن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية وأن تشكيلته وإجراءات المتابعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة وتنظيمه والتي تنص على أنه يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، ولذلك فإن قرارات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كهيئة تأديبية لا تكون قابلة إلا للطعن بالنقض مما يترتب عن ذلك التصريح بعدم قبول الطعن بالبطلان الحالي " ⁴.

¹ - غناي رمضان، " تراجع إجتهااد مجلس الدولة في مجال رقابة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء

"،مجلة مجلس الدولة، العدد 10، مرجع سابق، ص 72

² - هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 29 .

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري " مجلس الدولة "، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 164 .

⁴ - سايس جمال، الاجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص ص 1544- 1545 .

ويشترط لقبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في محل الطعن أن يكون القرار المطعون فيه :

1-قرارا قضائيا صادرا عن جهة قضائية

2-قرارا نهائيا إستوفى طرق الطعن بالإستئناف والمعارضة¹.

يختص مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض ينظر في الطعون ضد القرارات التأديبية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، والتي لا يجوز استئنافها، كلجان التأديب المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية على أعضاء المهن التابعة للمنظمات المهنية وكذا القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء².

إن مجلس الدولة لم يحسم موقفه اتجاه ما يصدر عن اللجان التأديبية سواءا كانت اللجان الإدارية متساوية الأعضاء أو لجان الطعن الولائية بل إن معظم القرارات الصادرة عنه تفسر على أن ما يصدر عنها يعتبر رأي استشاري .

هذا الأمر هو الذي دفع بنا إلى دراسة موقف مجلس الدولة اتجاه القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية والسائد أن مجلس الدولة قد استقر لفترة من الزمن على أن ما يصدر عنها يعتبر قرارات إدارية إلى غاية 2005 أين تغيرت وجهته في اعتبارها قرارات قضائية تصدر عن جهات قضائية إدارية متخصصة .

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 165 .

² - بوداي مصطفى، " الطعن القضائي كضمانة للموظف العام في مواجهة قرار سلطة التأديب "، مجلة الفقه والقانون، العدد

22، مرجع سابق، ص 13

المطلب الثاني : موقف القضاء المقارن من القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية

احتدم الخلاف الفقهي حول أساس التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي إذ ثمة ثلاث معايير سادت الفقه الفرنسي

1/ المعيار الشكلي : يعتمد على طبيعة الجهة مصدرة العمل الإداري بصرف النظر عن موضوع العمل ذاته فالعمل الإداري وفقا لهذا المعيار هو كل عمل يصدر من السلطة الإدارية أو أحد أعضائها في نطاق وظيفتها في حين يكون العمل القضائي هو الذي يصدر من جهة قضائية أو من جهة لها ولاية القضاء¹.

هذا المعيار لا يمكن الأخذ به على إطلاقه فالجهات القضائية قد تقوم ببعض الأعمال لاختلاف على كونها أعمالا إدارية كصدور قرار بتنظيم العمل داخل المحكمة².

2/ المعيار المادي الموضوعي :

يعتمد هذا المعيار على تحديد موضوع العمل وتكوينه المادي بصرف النظر عن العضو الذي أصدره والإجراءات المصاحبة له والأشكال التي يتخذها ويرى دوجي أن الوظيفة القضائية تتمثل في الفصل في المسائل القانونية المطروحة أو حسم حالة النزاع والإنزال الصحيح لحكم القانون على حالة معينة بذاتها³.

¹ - عبد الله طلبية، القانون الإداري " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011، ص 195 . راجع أيضا مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 12 .

² - حيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها " دراسة تطبيقية "، دار المناهج، دم، دس، ص 136-137

³ - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا "، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 283 .

وأنتقد هذا المعيار في أنه بعض أنواع الدعاوى القضائية لا يشترط فيها ضرورة توافر عنصر النزاع لدعوى الإلغاء وبالرغم من ذلك لا يمكن إنكار أنها دعوى قضائية¹ .

أما المعيار المختلط فهو الذي يجمع بين الضوابط الشكالية والموضوعية السابقة، فكانت هذه المعايير نتيجة الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب فيما إذا كانت قرارات إدارية أم أحكام قضائية² .

الفرع الأول : الطبيعة القانونية لمجالس التأديب في فرنسا :

لا يختص مجلس التأديب في فرنسا بتوقيع العقوبات التأديبية بل يقتصر على إصدار رأي استشاري غير ملزم للسلطة الرئاسية، ويمكن للموظف محل متابعة تأديبية الطعن بالإلغاء في قرار السلطة بتوقيع عقوبة تتجاوز الإنذار واللوم دون الحصول على الرأي الاستشاري المسبق لمجلس التأديب³ .

الفرع الثاني : موقف القضاء المصري

يمكن التمييز بين مرحلتين بشأن التكييف القانوني للمجالس التأديبية قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا وبعد إنشائها :

أولاً : التكييف القانوني للمجالس التأديبية قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا :

كان من المستقر عليه فقها وقضاء قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا أن مجالس التأديب لا تعدو أن تكون جهات أو هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي وأن ماتصدره هو قرارات إدارية يطعن فيها متى صارت نهائية أمام المحاكم الإدارية⁴ .

1 - مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 13 .

2 - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري " دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا " ، مرجع سابق، ص 283 .

3 - هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 70

4 - عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، د س ن، ص 416

جرى مجلس الدولة المصري في أحكامه على أن القرارات التأديبية سواء صدرت من مجالس التأديب أو من الرؤساء الإداريين هي قرارات إدارية وبالتالي أخضعها لرقابة الإلغاء والتعويض وفقا للسلطات المقررة بالنسبة إلى القرارات الإدارية الأخرى¹.

ثانيا : التكيف القانوني للمجالس التأديبية وفقا لقضاء المحكمة الإدارية العليا :

يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد أخذت بداية بذات التكيف معتبرة ما يصدر عن مجالس التأديب ما هي إلا قرارات إدارية ولا تتوافر فيها عناصر الحكم القضائي حتى ولو صدرت من هيئة مشكلة من قضاة².

اعتمدت المحكمة على المعيار الموضوعي البحث للفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي . وخلص الأمر أن أحكام المحكمة الإدارية العليا لفترة معينة كانت تقوم على الطبيعة الإدارية لقرارات مجالس التأديب ومن ثم قد اتجهت هذه المحكمة نحو إضفاء الصفة القضائية على تلك القرارات³.

لم يستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا لفترة طويلة على الطبيعة الإدارية لقرارات مجالس التأديب ومن ثم قد اتجهت هذه المحكمة نحو إضفاء الصفة القضائية على تلك القرارات وذلك في العديد من أحكامها⁴.

وقد بدأت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء بحكم أصدرته في إقليم الشمال المصري وكان الأمر يتعلق بطعن مقدم من أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الطب بالجامعة حيث قضى مجلس تأديب الجامعة ضده بعقوبة تأديبية فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بأن تكون هي المختصة بنظر الطعن وليس محكمة القضاء

1 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 6، 2007، ص 176 .

2 - محسن حنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، ط1، د س، ص 146 .

3 - هيثم حليم غازي، مرجع سابق، ص 146

4 - مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 375

الإداري، فهي قد جعلت لقرارات مجلس التأديب منزلة الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية¹.

وقد قررت في حكم صادر عنها بتاريخ 11 فبراير 1967 أن قرارات مجالس التأديب وإن كانت في حقيقتها قرارات إدارية إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن يسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بحيث يكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة².

لقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرارات مجالس التأديب النهائية التي لا تخضع لتصديق سلطات رئاسية عليا تكون أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية وتسري عليها ذات القواعد وينعقد الاختصاص بنظر الطعون فيها للمحكمة الإدارية العليا³.

تم استحداث المحاكم التأديبية في مصر سنة 1958 لكي تحل محل مجالس التأديب وتنقسم المحاكم التأديبية إلى نوعين : المحاكم التأديبية للعاملين المدنيين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم والمحاكم التأديبية للعاملين من المستويات 1 و2 و3 ومن يعادلهم⁴.

لقد قضت المحكمة الإدارية العليا باختصاصها بنظر الطعون في القرارات الصادرة عن مجالس التأديب على أساس أن هذه المجالس يمكن تشبيهها بالمحاكم التأديبية والتي يطعن في أحكامها أمام هذه المحكمة، وقالت بأن القرار الذي يصدر عن مجالس التأديب هو في حقيقته قرار قضائي بمنزلة الحكم التأديبي⁵.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004، ص 222 .

² - عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، د س، ص 723 .

³ - عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، مرجع سابق، ص 418 .

⁴ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 215 .

⁵ - مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 329 .

ويكون الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، وتمارس المحاكم التأديبية دور محكمة الاستئناف بشأن الطعون التي يرفعها الموظفون العموميون الرامية إلى إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية¹.

الفرع الثالث : موقف القضاء الأردني

أما من منظور المشرع الأردني فكون موضوع الدعوى هو الطعن في قرار إداري نهائي مناط اشتراط قبوله أمام محكمة القضاء الإداري، فإن المشرع قد ينشئ لجانا إدارية للفصل في بعض المسائل وذلك بجانب ما قد تباشره السلطة القضائية من تصرفات لا تدخل في مفهوم الأحكام بل قد تحمل في طياتها عناصر القرار الإداري².

يمكن التمييز بين القرارات القضائية الصادرة عن اللجان ذات الاختصاص القضائي من جهة وأسلوب التمييز بين القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطة القضائية من جهة أخرى من خلال المعيارين اللذين سبق التطرق إليهما، المعيار الشكلي الذي يؤخذ في اعتباره شكل الجهة التي أصدرت القرار وكذا بالنظر إلى الأشكال الإجرائية المعينة التي من شأنها أن تجعلها أقرب إلى الأحكام القضائية، ومعايير موضوعية ترجع إلى طبيعة القرار أو الإجراء ذاته فيما إذا كان يحمل مقومات الأحكام أم لا ؟³

وبالاستناد إلى المعيار الشكلي لتحديد العمل القانوني وتشكيل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من عناصر غالبيتها من الموظفين أو من غير القضاة فهي لجان إدارية ولا يغير من هذا الوصف أن يتبع أمامها إجراءات وأشكال معينة⁴.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 215

² - سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري " دراسة مقارنة "، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ج 1، 2009، ص 269 .

³ - علي خطار الشطناوي، القانون الإداري الأردني، " الكتاب الثاني " دار وائل للنش والتوزيع، عمان، ط 1، 2009، ص 140 .

⁴ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 212 .

وبالتالي فإن ما تصدره قرارات إدارية يطعن فيها أمام القضاء الإداري فانتقلت إلى هذه اللجان سلطة إصدار قرار كان يمكن أن يصدر عن رجل الإدارة وحده وتوصف بأنها لجان إدارية يختص القضاء الإداري بنظر الدعاوى الخاصة بالطعن في قراراتها¹.

ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري في الأردن اختصاصها بالتصدي للدعاوى المرفوعة بطلب إلغاء قرارات بعض اللجان ذات الاختصاص القضائي مما يفيد اختصاصها بالفصل فيها بالاستناد إلى نص المادة 6 من قانون المحكمة².

إذن القرارات التأديبية في الأردن قد تصدر عن السلطات التأديبية الرئاسية وقد تصدر عن مجالس التأديب إلا أن النظام التأديبي في الأردن يخلو من المحاكم التأديبية حتى الآن حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمام جهة قضائية واحدة وهي محكمة العدل العليا الأردنية³.

¹ - سالم بن راشد العلوي، مرجع سابق، ص 270

² - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 356 .

³ - مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة بالقانونيين الكويتي والأردني "، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، قسم القانون العام، عمان، 2011، ص 121 .

خاتمة

خلصنا في هذه الدراسة إلى أن السلطة الإدارية التي لها صلاحية التعيين هي التي تتولى سلطة التأديب كقاعدة عامة ، ولكن المشرع الجزائري وفي سبيل ضمان حقوق الموظف العمومي وحمايته من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية أشرك معها في إتخاذ القرار التأديبي الخطير المتعلق بالعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة جهة أخرى تمثل هذا الموظف وهي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء التي تجتمع في هذا الباب كمجلس تأديبي .

وبهذا يكون المشرع الجزائري قد أخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي حيث منح لهذه الهيئة العديد من الاختصاصات بما فيها الاختصاص التأديبي والهدف من ذلك تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام وإطراد ، وبين حقوق الموظف المصونة قانونا ، ولذلك فقد عمد المشرع إلى وضع نصوص تنظم المسار الوظيفي للموظف وتضمن له هذه الغاية تماشيا مع مبدأ المشروعية .

ولما كانت فاعلية الإدارة تتسع وتضيق تبعا لمدى تكريس النظام التأديبي للضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف العمومي في مواجهة السلطة التأديبية فإن منطق الضمان ليس مستقلا ولا قائما بذاته إذ لا يعمل به بعيدا عن الإدارة ، فهي بصفتها القائمة بسلطة التأديب هي ذاتها التي تكفل ولوحدها إستفادة الموظف من ضماناته .

إن المجلس التأديبي الذي يُفترض أن الغرض من وجوده كفالة منطق الضمان، إلا أن تنظيمه الوظيفي وكذا طريقة تشكيله تُوحى بتبعيته للإدارة وذلك في العديد من النقاط، بداية من رئاسة هذه اللجنة إذ يتولى رئاستها السلطة الموضوعة على مستواها مرورا بتشكيلتها .

إن التساوي بين المنتخبين بإسم الموظفين والمعيّنين بإسم الإدارة في أطراف اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء قد يضمن نوعا من الحياد لكن ترجيح صوت

الرئيس في حالة تساوي الأصوات وكذا إمكانية أن الرئيس يمارس مظاهر السلطة الرئاسية عليهم قد يطعن في هذا الحياد .

كما أن إتخاذ بعض القرارات دون أخذ رأي اللجنة كما هو الشأن في العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية أو أخذ رأيها بعد إتخاذ القرار كإتخاذ قرار النقل قد يشكل ضررا للموظف يصعب تداركه .

إن لجنة الطعن الولائية حتى وإن كانت هيئة مهمتها إعادة النظر في القرار التأديبي الصادر ضد الموظف العمومي والذي تظلم منه، إلا أن القول بأن ما يصدر عنها مجرد رأي يجعل منها هيئة ليس لها أي دور فعال حتى وإن أصدرت قرارا لصالح الموظف والتزمت الإدارة بتطبيقه، فإن لهذه الأخيرة طرق أخرى قد تتخذها ضد الموظف تحت غطاء المصلحة العامة وفي إطار العقوبات التأديبية المقنعة .

أيضا إعتبار مراقبة لجنة الطعن الولائية واللجوء إليها أمرا جواريا يقلل من فاعلية مهامها ، لكن جعل الطعن أمامها يوقف تنفيذ القرار التأديبي يعتبر ضمانا في حد ذاته لصالح الموظف .

أما من حيث ممارسة رقابة المشروعية على القرار التأديبي عن طريق الطعن القضائي فإن موقف مجلس الدولة إتجاه ما يصدر عن اللجان التأديبية نتيجة التضارب في فهم النصوص القانونية وغياب التعديلات القانونية يجعل منه موقفا مدعما لإنتهاكات الإدارة من جهة وضعف تكريس فاعلية الضمانات الممنوحة للموظف من جهة ثانية .

لم يستقر مجلس الدولة على موقف ثابت ومحدد إتجاه ما يصدر عن الهيئات التأديبية بصفة عامة بما في ذلك المجلس الاعلى للقضاء والمنظمات المهنية والذي يطرح العديد من الإشكالات كما أن جعل ما يصدر عن اللجنة الإدارية متساوية

الأعضاء ولجنة الطعن الولائية مجرد رأي إستشاري يقلل من فاعلية دور هذه اللجان التي وُجدت أساس لحماية الموظف من أي إنتهاك لحقوقه قد يصدر من طرف الإدارة.

وأخيرا وليس آخرا يمكن إبداء بعض الآراء والمقترحات والتي نذكر منها :

إذا كان الهدف من ممارسة سلطة التأديب على الموظف وفرض عقوبات عليه ليس مجرد إيدائه أو إلحاق الضرر به ، بل حماية المرفق العام والمصلحة العامة التي تستهدفها الوظيفة العمومية والموظف العمومي كطرف فيها ، وجب على الإدارة أثناء ممارسة هذه السلطة مراعاة كل الظروف التي دفعت بالموظف العمومي إلى ارتكاب الخطأ مع ترك فرصة لتداركه .

يجب أن تكون ممارسة هذه السلطة بكل حيطة ونزاهة وأن تجعل منها وسيلة لتسهيل أداء مهامها وضمان حسن سير المرفق بانتظام وإطراد لا وسيلة لفرض سيطرتها والتعدي على حقوق الموظفين .

ضمان نزاهة الموظفين الذين يتولون مهمة التمثيل في اللجان التأديبية بتغليب المنطق والضمير الأخلاقي على التبعية والخضوع والإنقياد للإدارة ، لأن الهدف من التمثيل ليس إلا لنقل الصورة الحقيقية سواء كانت بالنسبة للموظف أو الإدارة .

جعل اللجان التأديبية تتمتع بقدر من الإستقلالية في ممارسة إختصاصاتها بصفة عامة ، بما فيها الإختصاصات التأديبية وتوعية الموظف بحقه في الطعن ووسائل ممارسة هذا الحق .

تفعيل الرقابة القضائية على ما يسمى بالتدابير الداخلية التي عادة ما تتخذها الإدارة لتحقيق مصلحة ذاتية خاصة ، ووضع قيود ومعايير على ممارسة الإدارة لسلطتها في إطار المصلحة العامة .

ينبغي على مجلس الدولة حسم موقفه إتجاه مايصدر عن الهيئات التأديبية والاختذ بعين الإعتبار أن الهدف من إنشاء اللجنة الإدارية متساوية الاعضاء ولجان الطعن الولائية هو تحقيق التوازن بين الموظف العمومي والإدارة العمومية .

بما أن القرار التأديبي الصادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين والذي جاء موافق ومطابق لرأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء يلحق ضررا بالموظف ، فإنه يستوجب تكييف هذا الرأي على أنه قرار إداري قائم بذاته قابل للطعن فيه بالإلغاء متى كان غير مشروع .

نصّ المشرع الصريح في المادة 25 من المرسوم 10/84 في إعتبار مايصدر عن لجنة الطعن الولائية يجب أن يصدر في شكل قرار مكتوب وبالتالي يشكل قرارا إداريا ، يجعل مجلس الدولة في موقف معارض لهذا النص أين أكد على أن مايصدر عن هذه اللجان مجرد رأي إستشاري وذلك في العديد من القرارات الصادرة عنه هذا من الأشياء التي يجب تداركها وأخذها بعين الإعتبار .

ضرورة إصدار نصوص تنظيمية تخص اللجان التأديبية تساير التعديلات القانونية الجديدة ، والتي يمكن من خلالها تحديد طبيعة ما يصدر عنها فذلك يساهم في جعل موقف مجلس الدولة أكثر إنسجاما .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولا : القوانين

1. دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي، رقم 96 / 438، المؤرخ في 1996/12/04، الجريدة الرسمية، العدد 76، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة سنة 2008 .
2. القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل6 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004 .
3. القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004 .
4. القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 .
5. القانون 09/08، المؤرخ في 25-04-2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة سنة 2008 .

6. القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006 .

7. الأمر 06 - 03 المؤرخ في 19 جمادى الثاني الموافق ل 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 .

8. الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق ل 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 .

9. المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 - 03 - 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 26 مارس 1985 .

10. المرسوم 10/84، المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 يناير 1984، يحدد إختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 .

11. المرسوم 11/84، المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 .

12. مرسوم رئاسي رقم 304/07، المؤرخ في 17 رمضان 1428 الموافق ل 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، العدد 61، لسنة 2007 .

13. القرار المؤرخ في 7 رجب 1404 الموافق ل 9 أبريل 1984 الذي يحدد عدد أعضاء اللجان متساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 09 أبريل 1984 .

14. التعليم رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان
متساوية الأعضاء ولجان الطعن، المديرية العامة للتوظيف العمومي، الأمانة العامة
للحكومة، الجزائر، 1984 .

ثانيا : المراجع باللغة العربية :

1. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل
للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2008 .
2. إين منظور، لسان العرب، ج 15، دار المعارف، القاهرة، د س .
3. إين منظور، ج11، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، د س .
4. أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة
العربية، الجزائر، ط 1، 2005 .
5. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دار ثالثة،
الجزائر، 2010 .
6. أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية
للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
7. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيض خالد، ديوان
المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 6، 2005 .
8. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار
الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011 .
9. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة
في تسبيب القرارات الإدارية، دد، دم، 2005 .
10. أنطوان سعد، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى
الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008 .
11. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع
المقارن، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
12. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام
المحكمة الإدارية العليا"، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2010 .

13. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001 .
14. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 2، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 .
15. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004 .
16. حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007 .
17. حمدي قبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، ج 2، 2010 .
18. حيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها " دراسة تطبيقية"، دار المناهج، دم، دس
19. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "الكتاب الأول"، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998
20. خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط 1، 2009 .
21. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009 .
22. رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجم للكتاب، د م، 2012 .
23. رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، "الكتاب الأول - الأساسيات العامة - التنظيم الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
24. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ج 1، 2009 .

25. سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013.
26. سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج1، منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013.
27. سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، ج2، منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013.
28. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، دم، 2008 .
29. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998 .
30. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار ثالة، الجزائر، دس .
31. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 .
32. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011 .
33. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " الكتاب الأول قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996 .
34. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995 .
35. سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980 .
36. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ط6، 2007 .
37. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 .

38. صلاح على على حسن، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل " دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012 .
39. طریت السعيد، السلطة التأديبية للمستخدم في ظل قانون علاقات العمل، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .
40. الطيب و جمال بلوله، إنقطاع علاقة العمل، ترجمة محمد بن بوزة، دار النجاح، الجزائر، 2007 .
41. عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، منشورات زين الحقوقية، دم، ط 2، 2011 .
42. عبد الحفيظ علي الشمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 2002 .
43. عبد الرؤوف قاسم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط 1، 2008 .
44. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .
45. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، دم، 2008 .
46. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإداري في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، دم، 2008 .
47. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006 .
48. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 .
49. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشورات الحابي الحقوقية، لبنان، 2001 .
50. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .

51. عبد الله طلبة، القانون الإداري " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011 .
52. عبد الوهاب البنداري، الإختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، دس ن .
53. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، دس
54. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 1، 2009 .
55. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، دس .
56. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 .
57. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008 .
58. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
59. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 .
60. فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، دس .
61. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 .
62. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دد، الإسكندرية، 1977 .
63. مازن ليلوراضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008 .
64. محسن حنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، ط1، دس.

65. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، مصر، 2006.
66. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري " ماهيته، أنواعه"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011 .
67. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري " مجلس الدولة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 .
68. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973 .
69. محمد جمال مطلق الذبياني، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2003 .
70. محمد حامد الجمل، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 1985 .
71. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري " الكتاب الثاني"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003 .
72. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008 .
73. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005 .
74. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2005 .
75. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004 .
76. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري " تنظيم الإدارة العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1، 2000.
77. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دار الكتاب الحديث، دم، 1986 .

78. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، القاهرة، 1974 .
79. مليكة الصروخ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط 7، 2010 .
80. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية "الولاية والإختصاص"، دار المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط 1، 2001، 345 .
81. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 4، 2010 .
82. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، ط 2، 2002 .
83. نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2009 .
84. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2007 .
85. هاشمي خرفي : الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات العمومية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 .
86. هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 .

ثالثا : المراجع باللغة الأجنبية

1. Essaid taib , droit de la fonction publque ,edition–distribution houma , alger , 2005.

رابعا : الأطروحات والرسائل

1. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتورا، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014
2. بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 .

3. بودريوه عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضمائنه القانونية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، د س .
4. جوادي إلياس، الإثبات القضائي في المنازعة الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
5. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012 .
6. عبد العزيز سعدى منصور القحطاني، أخلاقيات الوظيفة العامة ودورها في الحد من الفساد الإداري ومكافحته، رسالة دكتوراه، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2014 .
7. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة عين الشمس، دم، 1989 .
8. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
9. أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الإتحادية والمحلية " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، الإمارات، د س .
10. أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2007 .
11. أولاج مليكة، نظام اللجان الإدارية وتطبيقاته على اللجان المتساوية الاعضاء في الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011 .
12. بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2009 .

13. بن علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010 .
14. بن فرحات مولاي حسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة الجاج لخطر، باتنة، 2012/2011
15. بن مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012 .
16. السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات والإدارات العمومية " دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1993 .
17. سلام عبد الحميد محمد زركة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون، الأكاديمية العربية، ألمانيا، 2008 .
18. عبد العزيز سيد مانع العنزي، النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بالقانونيين الكويتي والأردني "، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، دم، 2012.
19. عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية والتشريعات المقارنة، رسالة ماجستير، قسم الإدارة والمالية العامة، الجزائر، 1989
20. عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990 .
21. علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

22. عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012 .
23. عيد عز الدين، عملية تدريب، الموظف العام في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002 .
24. عيساني علي، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008 .
25. فهد بن نشاء الحربي، حياد الإدارة في مجال التعيين في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، المعهد العالي للقضاء، قسم السياسة الشرعية، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، 2012 .
26. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2004 .
27. قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009 .
28. لعلام محمد مهدي، السلطة التأديبية بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014 .
29. محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005 .
30. مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012 .
31. مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة بالقانونيين الكويتي والأردني"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، قسم القانون العام، د م، 2011 .

32. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، قسم القانون العام، عمان، 2010 .
33. وهابي بن رمضان، التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011 .
34. تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل والوظيف العمومي، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجلفة، 2008/2005 .
35. عياش حورية، مدى تناسب الخطأ الوظيفي مع العقوبة التأديبية أمام الضمانات المخولة للموظف العام، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2009/2006 .
36. كوشيح عبد الرؤوف، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيف العمومي، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، قسنطينة، 2006 .

خامسا : المقالات

1. بشير هادفي، " الإجراءات الرقابية على التسريح من العمل ودورها في الحفاظ على الشغل "، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2014 .
2. بن بدرة عفيف، " تأديب العامل بين العقوبة والعفو "، مجلة الفقه والقانون، العدد 4، فيفري 2013 .
3. بوداي مصطفى، " نطاق حجية الحكم الجنائي على المساءلة التأديبية "، مجلة الفقه والقانون، العدد 12، أكتوبر 2013 .
4. بوداي مصطفى، " الطعن القضائي كضمانة للموظف العام في مواجهة قرار سلطة التأديب "، مجلة الفقه والقانون، العدد 22، غشت 2014 .
5. حيدر نجيب أحمد، " حقوق وضمانات الموظف عند تطبيق الجزاء التأديبي "، مجلة الفتح، العدد 30، 2008 .

6. خديجة عبد السلام، " دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضي والإدارة"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2014 .
7. ربيع فتح الباب، " الإختصاص بنظر المنازعة الإدارية في دولة قطر"، المجلة القانونية والقضائية، العدد الثاني، السنة الأولى، 2007 .
8. زينب أحمد عوين، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون العراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الرابع، العدد الأول، حزيران، 2011 .
9. صالح الزيداني، " الحماية القانونية للموظف إزاء طاعة الأوامر غير المشروعة"، مجلة الفقه والقانون، العدد 3، يناير 2013 .
10. عبد الرحيم علي علي محمد، " إجراءات التحقيق الإداري وضماناته"، المجلة القانونية والقضائية، العدد الأول، السنة الرابعة، قطر، 2010 .
11. علي عثمان، " شروط قبول دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2013 .
12. عمار بوضياف، "منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضاء مجلس الدولة الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، العدد 12، 2013 .
13. عمار بوضياف، "المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012 .
14. غناي رمضان، " تراجع إجتهد مجلس الدولة في مجال رقابة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012 .
15. غناي رمضان، " عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005 .
16. لعويسي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004 .

17. محمد بن جمال بن مطلق الذبياني، "ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية"، مجلة قضائية، العدد الثاني، رجب 1432 .
18. محمد واصل، " أعمال السيادة والإختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، مجلد 22، العدد 02، 2006 .
19. موكه عبد الكريم، "صلاحيات صاحب العمل في المجال التأديبي"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2014 .

سادسا : المجلات القانونية

1. مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002 .
2. مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012 .
3. مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004 .
4. مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005 .

سابعا : المواقع الإلكترونية

1. www. Arab- ency.com ، الموسوعة العربية، 14:15، /2015 03/12

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
أ	مقدمة
06	الفصل الأول : طبيعة النظام التأديبي في الجزائر
06	المبحث الأول : سلطة تأديب الموظفين العمومي
06	المطلب الأول : مفهوم السلطة التأديبية
07	الفرع الأول : تعريف السلطة التأديبية
08	الفرع الثاني : الأساس القانوني للسلطة التأديبية
10	الفرع الثالث : الأنظمة المختلفة لسلطة التأديب
11	الفرع الرابع : موقف المشرع الجزائري اختصاصات السلطة التأديبية
12	المطلب الثاني : اختصاصات السلطة التأديبية والمبادئ التي تحكمها
12	الفرع الأول : اختصاصات السلطة التأديبية
13	أولا : تحديد الجريمة التأديبية
14	ثانيا : تحديد العقوبة التأديبية
16	الفرع الثاني : المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية
16	أولا : مبدأ الشرعية
17	ثانيا : مبدأ التناسب :
19	ثالثا : مبدأ شخصية العقاب
20	رابعا : مبدأ المساواة
21	خامسا : مبدأ وحدة الجزاء
22	المبحث الثاني : تكريس النظام التأديبي شبه القضائي في الجزائر
22	المطلب الأول : مفهوم اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء
22	الفرع الأول : تعريف اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء

24	الفرع الثاني : تشكيلة اللجان الإدارية متساوية الأعضاء
25	أولا : الممثلين بالنسبة للإدارة
25	ثانيا : الممثلين بالنسبة للموظفين
27	المطلب الثاني : اختصاصات اللجان الإدارية متساوية الأعضاء
27	الفرع الأول: المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين
27	أولا : تمديد التمرين أو التربص
28	ثانيا : الترقية في الدرجة أو الرتبة
31	ثالثا : الانتداب التلقائي أو النقل التلقائي
31	1- وضعية الانتداب
33	2- سلطة النقل التلقائي
37	رابعا : الإحالة إلى الاستيداع لأسباب شخصية
39	خامسا : رفض قبول الاستقالة
40	الفرع الثاني : اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كلجنة ترسيم :
41	الفرع الثالث : اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء كمجلس تأديبي
49	الفصل الثاني : الرقابة على القرار التأديبي
49	لمبحث الأول : الطعن أمام لجنة الطعن الولائية
49	المطلب الأول : ماهية لجنة الطعن الولائية
50	الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري وأنواعه
50	أولا : مفهوم التظلم
51	ثانيا : أنواع التظلم
51	1- التظلم الولائي
51	2- التظلم الرئاسي
52	3- التظلم الإداري أمام لجنة خاصة
52	الفرع الثاني : مفهوم لجنة الطعن
45	المطلب الثاني : اختصاصات لجنة الطعن الولائية
55	الفرع الأول : سير عمل لجان الطعن الولائية

57	الفرع الثاني : مهام لجنة الطعن الولائية
58	أولا : التوقيف عن العمل
59	ثانيا : التنزيل من درجة إلى درجتين :
60	ثالثا : النقل الإجباري
60	رابعا : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة
60	خامسا : التسريح :
62	سادسا : العزل من الوظيفة
64	سابعا : الإحالة إلى التقاعد
65	المبحث الثاني : الطعن القضائي
65	المطلب الأول : موقف القضاء الإداري الجزائي من القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية
65	الفرع الأول : مفهوم القرار التأديبي
69	الفرع الثاني : تكييف طبيعة القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية
75	الفرع الثالث : طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء كهيئة تأديبية
82	المطلب الثاني : موقف القضاء المقارن من القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية
83	الفرع الأول : الطبيعة القانونية لمجالس التأديب في فرنسا
83	الفرع الثاني : موقف القضاء المصري
83	أولا : التكييف القانوني للمجالس التأديبية ولما تصدره قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا :
84	ثانيا : التكييف القانوني للمجالس التأديبية وفقا لقضاء المحكمة الإدارية العليا
86	الفرع الثالث : موقف القضاء الأردني
89	خاتمة
94	قائمة المراجع
110	الفهرس

الملخص:

إن العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالوظيفة العمومية تستلزم منه القيام بواجباته على نحو تحقيق أهداف المصلحة العمومية ، منها عدم ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في قوانين الوظيفة العمومية وإلا تعرض للمساءلة التأديبية .

هذه المساءلة تتم بمقتضى قرارات إدارية صادرة من السلطة المختصة مراعية لمجموعة من الشروط الشكلية والإجرائية والموضوعية والضمانات المقررة للموظف العمومي لمواجهة هذه القرارات .

وعلى رأس هذه الضمانات إستشارة اللجان الإدارية متساوية الأعضاء وإمكانية الطعن أمام لجنة الطعن التي تتولى مراجعة القرارات التأديبية ومراقبة مدى ملائمتها ومطابقته للقواعد القانونية والتي تصدر قرارا بشأنه يمكن أن يكيف على أنه قرارا إداريا وبالتالي إمكانية الطعن فيه إداريا وقضائيا .

مما يبرر دراسة حجية هذه القرارات في التشريع الجزائي بداية بالتعرف على إختصاصات اللجنة الإدارية متساوية الاعضاء والحالات التي تكون فيها إستشارتها ملزمة ، ومدى تأثير هذه الإستشارة على القرار الصادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين أيضا الوقوف على الأساليب والوسائل التي يمكن أن تستغلها الإدارة لفرض سيطرتها على الموظف بحجة المصلحة العامة .

إن التعرف على طبيعة القرار الصادر عن لجنة الطعن الولائية وموقف مجلس الدولة إتجاهه يبين لنا وبوضوح الحجية التي تملكها هذه القرارات ،والذي يفتح مجالا واسعا لترجيح كفة الإدارة على الموظف العمومي وبالتالي الحياد عن الهدف الأساسي الذي وُجدت من أجله هذه اللجان والمتمثل في تحقيق التوازن بين طرفي العلاقة الوظيفية .