

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق



عنوان المذكرة

مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة:

بوقرة أم الخير

إعداد الطالبة:

سي العابدي سامية

الموسم الجامعي: 2015 - 2016.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

[سُبْحَانَكَ لَعَلَّمَنَا لَنَا إِلَّا مَا
عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ
الْحَكِيمُ]

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

الآيَةَ (32) مِنْ سُورَةِ

الْبَقَرَةِ

كلمة شكر

أتقدم بداية بشكر وبحمد الله سبحانه وتعالى الذي وفقني لإنجاز هذا العمل و إمتثالا لقول المصطفى عليه الصلاة و السلام "من لا يشكر الناس لا يشكر الله"، فإني أتقدم بالشكر الجزيل و التقدير العميق لأستاذتي القديرة بوقرة أم الخير التي أعانتني في إنجاز هذا العمل ، ولم تبخل علي بنصائحها وتوجيهاتها القيمة .

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر لكل الأساتذة و الموظفين بكلية الحقوق لجامعة محمد خيضر بسكرة .

و أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد على إنجاز هذا العمل .

الإهداء

إلى من قرن الله بالإحسان إليهما بطاعته
إلى من ربياني و شمالاني بعظيم
عطفهما

إلى من سهرأ و تحملا الشقاء لراحتي
إلى والدي الكريمين

إلى من غمرتني بحبها و حنانها و
تعبت لراحتي

إلى عمتي الغالية الزهرة و زوجها
إلى جدتي الحبيبة أطال الله بعمرها و
رعاها و حفظها

إلى إخوتي محمد الصالح ، خليدة
وهناء ، متمنية لهم التوفيق و
النجاح في الدراسة

إلى كل هؤلاء
حفظهم الله لي و أنار دربي بوجودهم
أهدي هذا العمل
المتواضع .

المقدمة

مقدمة

تحضى الوظيفة العمومية بجانب مهم من الدراسات بالقانون الإداري، نظرا لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة التي تتعدد المهمات الملقاة على عاتقها عن طريق توليها إشباع جانب كبير من الحاجات العامة، حيث تحتاج لتحقيق ذلك بذل الكثير من الجهد و التنظيم.

وبحكم أن، الدولة كشخصية إعتبارية لا تستطيع أن تمارس مهامها وأعمالها بنفسها، وتنهض بهذه المهام و الأعمال من خلال موظفيها، فإنه تقوم بين هؤلاء و الإدارة علاقة قانونية تحكمها قوانين الوظيفة العمومية، التي تبين ما للموظفين من حقوق يتعين على الإدارة الوفاء بها و ما عليهم من إلتزامات و واجبات لتنفيذها، كما توضح العقوبات التي تقوم في حق الموظفين عند الإخلال بتلك الواجبات، فعملية وضع قواعد قانونية و إجراءات تحاسب من يخطئ من الموظفين و توضيح العقوبات المترتبة عن أخطائهم هي من مظاهر دولة القانون، واحترام مبدأ الشرعية. لذلك فإن دول العالم تزود تشريعات الوظيفة العمومية لديها بنصوص قانونية تنظم عملية تأديب موظفيها لدى ارتكابهم لأخطاء وظيفية، خاصة وأن التأديب يعتبر أهم وسيلة لضمان إحترام قواعد الوظيفة العمومية وإرساء مبدأ الإنضباط و تحقيق السير المنتظم و الفعال للمرافق العمومية في الدولة، بحكم كونه يهدف إلى ردع الموظف و تقويم سلوكه.

وتحتل عملية تأديب الموظفين أهمية بالغة بحكم كونها متعلقة بمصلحتين يتوجب تحقيق الموازنة بينهما، الأولى هي مصلحة الموظف و حقوقه التي يتوجب عدم انتهاكها و حمايتها من تعسف الإدارة ضده، والثانية هي المصلحة العامة و حسن سير المرفق العام و حسن خدمة المواطن.

فمن مظاهر الإصلاح في الدولة، العمل على إيجاد نظام تأديبي يكفل إقامة توازن بين المصلحة العامة و مصلحة الموظف من ناحية و من ناحية أخرى، يكون هذا النظام التأديبي فعال في تقويم سلوك الموظف و رده. ومن هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يعتبر المشرع الجزائري الموظف مسؤولا عن أخطائه التأديبية؟

ويمكن طرح جملة من التساؤلات الفرعية التالية :

- ما المقصود بالموظف محل التأديب؟

- ما هو النظام التأديبي الذي يخضع له الموظف المذنب في القانون الجزائري؟

- ما هي الضمانات القانونية للموظف الخاضع للمساءلة التأديبية؟

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في التالي:

1- الأهمية النظرية:

- تتمثل أهمية هذه الدراسة في النظر في مدى تحقيق توازن ما بين المصلحة العامة و الخاصة (مصلحة الموظف و حمايته من تعسف الإدارة) في قانون الوظيفة العمومية .
- تتضح أهمية الموضوع أيضا من منطلق تحقيق فاعلية العمل الإداري و انضباطه، فلولا وجود مساءلة قانونية للموظف لشب الفساد في المؤسسات و الإدارات العمومية.

2- الأهمية العملية:

- تبرز في تحديد الآليات المعتمدة من قبل المشرع الجزائري، و الكفيلة بتحقيق الردع الإداري من ناحية، و من ناحية اخرى توفير ضمانات قانونية لحماية الموظف من تعسف الإدارة .
- تتجلى أهمية الموضوع أيضا من خلال التطرق لرقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات التأديبية .

أسباب إختيار الموضوع

- عامل التخصص في القانون الإداري، و الوظيفة العمومية هي أحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري.
- القيمة العلمية والعملية للموضوع لإرتباطه بعنصر و شريحة مهمة في الإدارة العمومية، هي شريحة الموظفين، و ما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير و تفعيل نشاط المرافق.

أهداف الدراسة

تتلخص أهداف هذه الدراسة في النقاط التالية :

- التعرف على توجهات المشرع الجزائري و التغييرات التي أحدثتها على نظام تأديب الموظفين في القوانين الأساسية المتعاقبة للوظيفة العمومية .
- التعرف على الجهات الموكلة لها مهمة التأديب و الأنظمة المحددة لهذه الجهات.
- التعرف على الضمانات المكفولة للموظف عند خضوعه للمساءلة التأديبية .

وعموما فإن هذه الدراسة تجري من أجل الإحاطة و الإلمام بالنظام التأديبي الذي يخضع له الموظف لدى إخلاله في القيام بواجباته الوظيفية.

المنهج المتبع في الدراسة

إستخدمت في هذه الدراسة المنهج الوصفي ،وذلك لتقديم و شرح بعض المفاهيم المتعلقة بالموضوع مثل الخطأ التأديبي ... إلخ ،كما استخدمته أيضا لتقديم آراء الفقه و القضاء و التشريع كما استخدمت المنهج المقارن ،وذلك لمقارنة التشريع الجزائري بالتشريعين المصري و الفرنسي في بعض الجوانب ، واستخدمته أيضا لدراسة القوانين المتعاقبة للوظيفة العمومية الجزائرية.

الدراسات السابقة

بالنسبة للدراسات السابقة ،يمكن الإشارة إلى دراسات حول تأديب الموظف تحت عناوين مختلفة من بينها :

- دراسة ل: زياد عادل تحت عنوان "الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام"،(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون)،جامعة ملود معمري،-تيزي وزو-،2011.

- دراسة ل: بعلي الشريف فوزية تحت عنوان "التناسب بين الخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري" ،(مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة)،جامعة الحاج لخضر،- باتنة - ،2014/2013.

كما جرت أيضا دراسات حول الضمانات التأديبية للموظف من بينها:

- دراسة ل: سليمان منير تحت عنوان "مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام"،(مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام)،جامعة ملود معمري-تيزي وزو- ،2015/2014.

و للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، إتبعنا الخطة التالية بتقسيم الدراسة إلى مبحث تمهيدي بعنوان "مفهوم الموظف مناط التأديب" و فصلين ،الفصل الأول بعنوان " ماهية النظام التأديبي " ، و قسمناه إلى ثلاثة مباحث كالتالي:

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الموجب للتأديب

المبحث الثاني: أحكام العقوبة التأديبية

المبحث الثالث: الإجراءات التأديبية

و الفصل الثاني بعنوان "الضمانات التأديبية للموظف"، و قسمناه هو الآخر إلى ثلاثة
مباحث كالتالي:

المبحث الأول: ضمانات سابقة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث الثاني: ضمانات معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث الثالث: ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث التمهيدي

مبحث تمهيدي: مفهوم الموظف مناط التأديب

يمثل الموظفون القسم الأوفر من الأعران العموميين، فهم يخضعون من ناحية لكل القواعد المسيرة للمرفق العمومي، ومن ناحية أخرى لمجموعة خاصة من القواعد يتميزون بها عن غيرهم ويخضعون لها بحكم كونهم موظفين، وتتمثل هذه القواعد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقوانين الأساسية الخاصة، فمن خلال هذين المطلبين سنتعرف على الموظف، حيث سنتناول في المطلب الأول تعريف الموظف أما المطلب الثاني نتناول فيه شروط إكتساب صفة الموظف.

المطلب الأول: تعريف الموظف

من أجل توضيح مفهوم الموظف ذهب كل من الفقه والقضاء إلى تقديم عدة تعاريف له مستندين في ذلك إلى عدة معايير وشروط، كما جاءت مختلف التشريعات في العالم بمفاهيم موسعة حول ذلك و حاولت في كل مرة توضيح مصطلح الموظف والدلالة عليه، فمن خلال الفرع الأول نتناول التعريف الفقهي للموظف، وفي الفرع الثاني التعريف التشريعي، أما في الثالث نتناول التعريف القضائي.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف

قدم الفقه في فرنسا ومصر والجزائر عدة تعريفات للموظف بهدف تمييزه عن غيره من أعران الدولة، مستخدما في ذلك جملة من المعايير.

أولا: تعريف الموظف في الفقه الفرنسي

1-تعريف دوجي: يرى دوجي أن «الموظفين العموميين هم عمال المرافق الذين يساهمون بطريقة دائمة وعادية في تسيرها»¹.

وفي هذا التعريف، الموظف هو كل من يشغل منصبا في مرفق عمومي وكان منصبه هذا دائما.

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص32.

2- تعريف الفقيه هوريو: عرف هوريو الموظف على أنه « كل شخص يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى، سواء أكان تحت مسمى موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل»¹.

ويتضح أن هوريو اعتمد جملة من العناصر لتقديم تعريفه تجلت في:

– التعيين من طرف سلطة عامة.

– شغل الوظيفة بشكل دائم.

– أن يكون المرفق العمومي تابع للدولة.

3- تعريف الفقيه ستيونوف: إعتد ستيونوف على معيار النظام القانوني لتحديد مفهوم الموظف، إذ يرى « أن الموظفون العموميون هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم بالدولة لقواعد القانون الخاص بهم ».

إنّقد هذا التعريف لكونه يعتمد على معيار النظام القانوني الذي يخضع له الموظف، فهناك أشخاص يخضعون للقانون العام ولكنهم ليسوا موظفين كأعضاء البرلمان، وقد ينص المشرع على مزيج من القواعد القانونية ولا يؤثر ذلك على صفة الموظف².

4- تعريف فالين Valine: يقول فالين بأن الموظف « كل من يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارة العامة، ويساهم في إدارة مرفق عام إدارة مباشرة »³ وهذا التعريف إشتراط شغل الموظف لوظيفة دائمة.

أما الأستاذ (Piquamele) بيكامل فاشتراط ثلاثة عناصر لتوافر صفة الموظف وهي:

– أن يشتغل في وظيفة دائمة.

– أن تكون وظيفة إدارية.

– الترتيب في درجة من درجات السلم الإداري⁴.

¹ نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة، 2007، ص30.

² محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 33.

³ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 39.

⁴ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 39.

ولقد انقسم الفقه الفرنسي بمناسبة تقديم تعريف للموظف إلى اتجاهين:
الاتجاه الأول: أعطى أنصار هذا الاتجاه مدلولاً موسعاً للموظف حيث عرفه (رولان)
بـ « الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنظم
للمرافق العامة ».

أما الاتجاه الثاني: فقد أعطى أنصار هذا الاتجاه مفهوماً ضيقاً لمدلول الموظف، حيث عرفوه
بـ « الشخص الذي يتولى وظيفة دائمة داخلية في كادر المرفق العام»¹.

ثانياً: تعريف الموظف في الفقه المصري

حاول العديد من الفقهاء المصريين تقديم تعريف للموظف، من بين هذه التعاريف نقدم
التعاريف التالية:

1- تعريف الفقيه المصري فؤاد العطار: « العامل أو الموظف العام تعبير اصطلاح على
إطلاقه على الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص
القانون العام ».

2- تعريف الفقيه المصري محمد فؤاد مهنا: « الموظفون العموميون هم الأشخاص الذين يعهد
إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية
المركزية أو المحلية أو المرفقيين ويشغلون وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي
يعملون فيه»².

عرف هذا الفقيه الموظف من منطلق التركيز على عنصرين هما:

- العنصر الأول: هو شغل الوظيفة بشكل دائم أي الديمومة في الوظيفة.
- العنصر الثاني: هو العمل في مرفق تديره الدولة أو إدارتها المحلية مباشرة، أي اشترط هذا
التعريف أسلوب تسيير الدولة المباشر للمرفق الذي يعمل فيه الموظف.

ثالثاً: تعريف الموظف في الفقه الجزائري

لقد قدم الفقه الجزائري هو الآخر تعريف للموظف، حيث توجد عدة تعاريف فقهية نذكر
منها:

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 30.

² شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 11.

1- تعريف الأستاذ ميسوم صبيح: « يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة، ولا يخضع منها للقانون العام للوظيفة العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائيا».

وضح هذا التعريف أن الموظف هو الشخص الذي يعين في وظيفة دائمة بعد ترسيمه، وأنه الشخص الوحيد الذي يخضع للقانون العام للوظيفة العمومي.

2- تعريف الأستاذ عبد الرحمن الرميلى: « الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة ولا بصفتهم الشخصية في إعداده »¹.

ومن خلال هذا التعريف، يظهر أن الأستاذ عبد الرحمن الرميلى يرى أن الموظف هو شخص يرتبط بالإدارة بموجب قانون يبين حقوقه وواجباته أعدت هذا القانون الإدارة منفردة دون إشراكه في ذلك.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف

إن معظم تشريعات العالم لم تقدم تعريف محدد للموظف، فبعض التشريعات اكتفت ببيان من ينطبق عليه ويخضع لتشريع الوظيفة العمومية تاركة مسألة التعريف للفقهاء والقضاء، بينما ذهبت بعض التشريعات إلى تقديم مفهوم موسع للموظف. سنحاول التعرض إلى التعريف التشريعي المصري والفرنسي ثم الجزائري حول ذلك.

أولا : تعريف الموظف في التشريع المصري

إن التشريع المصري لم يعطي تعريفا محدد لمفهوم الموظف، وإنما اقتصر تحديده للموظف على اعتبار كل من يخضع للوائح والقوانين المتعلقة بالموظفين موظف. وعلى هذا الأساس نصت المادة الأولى من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة أنه « تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة »².

¹ محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 35.

² على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط3، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 89.

ثانيا: تعريف الموظف في التشريع الفرنسي

لقد عرف المشرع الفرنسي الموظف متأثرا باتجاه مجلس الدولة بقوله « ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة، وبصفة مستمرة وتم ترسيمه في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية أو في الهيئات التابعة للدولة »¹.

يقدم هذا التعريف جملة من العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف وهي:

- 1- استمرارية الوظيفة.

- 2- العمل في إحدى الإدارات التابعة للدولة.

- 3- تعيين الشخص ثم ترسيمه في إحدى درجات التدرج الوظيفي.

ومن المهم الإشارة إلى أن الموظفين في فرنسا يخضعون لقانون أساسي عام تسري أحكامه على الموظفين المدنيين التابعين لإدارات الدولة والمناطق الجهوية والبلديات والمؤسسات الإدارية التابعة لها، باستثناء فئة القضاة وأعاون المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا الأعاون الغير مرسمين التابعين للدولة ، وأخيرا أفراد الجيش الذين يخضعون إلى قانون مستقل².

ثالثا: تعريف الموظف في التشريع الجزائري

نصت المادة الأولى من الأمر 133/66 على أنه « يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفايات تحدد بمرسوم.....»³.

فهي بذلك تقدم معنى واسع وشامل عن الموظف، وتبين الهيئات والمؤسسات التي يعتبر الشخص المرسم في درجة إدارية بها موظف.

وبالرجوع إلى المرسوم 59/85، فإن هذا المرسوم لم يقدم تعريفا للموظف ، حيث تنص المادة 5 منه على ما يلي « تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، ط3، دار هومة ،الجزائر، 2006، ص24.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص92.

³ المادة 1 من الامر 133/66، مؤرخ في 2 يونيو سنة 1966، المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية ،جريدة رسمية رقم 46، مؤرخة في 8 يونيو 1966.

التجريبية، تسمية الموظف « وهي تبين أن المشرع اكتفى بالدلالة على معنى الموظف بشكل عام¹.

أما الأمر 03/06، فقد نصت المادة 4 منه على ما يلي « يعتبر موظفا كل عون، عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري.....»².

فهذه المادة اشترطت في شخص الموظف شرطان هما: التعيين والترسيم في السلم الإداري.

وعلى غرار الأمر 03/06 جاءت المادة 2 من القانون رقم (01/06) المؤرخ في 20 فيفري المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته معرفة الموظف كالاتي « كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء كان معينا، أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته وكل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية، كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما»³. وما يمكن قوله عن هذا التعريف الذي قدمه هذا القانون هو أنه اعتبر كل العاملين لدى الدولة في إدارتها ومؤسساتها موظفين.

الفرع الثالث: التعريف القضائي للموظف

إن القضاء هو الآخر على غرار الفقه والتشريع اجتهد في مسألة تعريف الموظف، لذلك نجد اجتهادات قضائية وأحكام قدمت مفاهيم للموظف سواء تعلق الأمر بمصر أو فرنسا أو الجزائر.

أولا : تعريف الموظف في القضاء المصري

عرف مجلس الدولة بمصر الموظف على انه « كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق »⁴.

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 59/85، مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13، مؤرخة في 24 مارس 1985.

² المادة (04) من الامر رقم (03/06)، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، مؤرخة في 16/07/2006.

³ المادة (02) الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

⁴ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 10.

وهذا ما أكدته وسارت عليه أحكامه اللاحقة منها حكمه الصادر في 13 ديسمبر 1970، وجاء في هذا الحكم الآتي « صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العمومية إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر » وقد استقر القضاء الإداري المصري في أحكامه على أن الموظف هو من توافرت فيه العناصر الآتية:

1- أن يشغل الوظيفة بشكل دائم. 2- أن يكون العمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. 3- أن يعين هذا الموظف من قبل سلطة مختصة¹.

ثانياً : تعريف الموظف في القضاء الفرنسي

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف بقوله « هو الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاصة ومرفق عام »².

كما أوضح القضاء الفرنسي الشروط الضرورية لتطبيق لائحة الوظيفة العمومية، فليست كل معايير التعريف في مستوى واحد، فهناك معايير لا تكفي للتعريف ويجب إبعادها وأخرى يجب الأخذ بها.

وتتمثل المعايير التي يجب إبعادها في:

1- شكل التعيين (forme de la nomination):

إذا يجب أن يكون للموظف الصفة التي تؤهله للتعيين في الوظيفة العامة.

2- شكل الأجر والمكافأة (forme de la rémunération):

استبعد القضاء الفرنسي هذا المعيار، بالرغم من أنه ليس بالإمكان أن تقتصر عند تعريف الموظف على الذين تتدرج أجورهم في الميزانية العامة للدولة، فرغم أن هذه الفكرة تبدو صحيحة من الوجهة الاقتصادية إلا أنه عكس ذلك من الوجهة القانونية .

أما المعايير المتوجب الأخذ بها فتتمثل في:

- دوام الخدمة في الوظيفة العمومية، فالموظف لا يتم تعيينه بوظيفة عن طريق عقد من عقود القانون الخاص، إنما يتم تعيينه ثم ترسيمه على حسب قواعد تغلب عليها فكرة

¹ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ص 111-102.

² سليم جديدي، مرجع سابق، ص 26.

وطابع السلطة العامة، فالموظف يوجد في وضعية تنظيمية ولا يجوز له مناقشة شروط توظيفه¹.

ثالثا : تعريف الموظف في القضاء الجزائري

إننا لا نكاد نجد تعريفا قضائيا جزائريا للموظف، وذلك أن التجربة القضائية الجزائرية في الأخذ بازواجية القضاء لا تزال حديثة جدا، بدليل أن مجلس الدولة الجزائري لم ينشأ إلا سنة 1998، والمحاكم الإدارية لم تنشأ ولم يتم الشروع في إنجاز محاكم إلا بعد سنة 1998، هذا من جهة ومن جهة أخرى حتى مع شق الجزائر طريقها نحو ازدواجية القضاء، فإن عملية إعداد قضاة إداريين لا تزال طموحا صعب المنال حتى يضطلعوا بالفعل بالمسائل الإدارية على الطريقة الفرنسية والطريقة المصرية، ففرنسا هي مهد القضاء الإداري ومصر هي صاحبة تجربة تزيد عن نصف قرن في الأخذ بازواجية القضاء².

لكن يمكن الإشارة هنا إلى قرار المحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 2009/04/22³ الذي استأنس فيه القاضي بنص المادة 144 من قانون العقوبات⁴ واعتبر أن « كلمة موظف الواردة في هذه المادة تشمل كل الموظفين بالإدارات والمؤسسات العمومية » وأضاف أنه « لا فرق بين موظف مرسم أو متعاقد أو متريص ».

والملاحظ أن هذا غير صحيح، فهناك اختلاف بين هؤلاء الأعوان (المتريص والمرسم والمتعاقد)، فالمادة 4 من الأمر 03/06 كما سبق لنا الذكر عرفت الموظف على أنه « كل عون عين في وظيفة عمومية ورسوم في رتبة في السلم الإداري»، كما عرفت الترسيم في الفقرة 2 منها بقولها «..... الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته»، فمن خلال هذه المادة تنطبق صفة الموظف على الشخص المرسم بمعنى المثبت في الوظيفة، أما

¹ محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص 28.

² سليم جديدي، مرجع سابق، 35.

³ المحكمة العليا، غرفة الجناح والمخالفات، قرار رقم: 425217، 2009/04/22، مجلة المحكمة العليا، العدد 01، 2011، ص 276.

⁴ المادة 144 (معدلة) من الأمر 156/66 مؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، حيث جاء في نص هذه المادة « يعاقب بالحبس من شهرين (2) الى سنتين (2) وبغرامة من 1000 دج إلى 500000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائد أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم ... ».

المتربص فهو في طريق اكتساب صفة موظف بعد إجراء ترسيمه، حيث تنص المادة 83 من الأمر 03/06 « يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص ».

وفيما يتعلق بالمتعاقد، فالأعوان المتعاقدون لا حق لهم لا في اكتساب صفة موظف ولا في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية بحكم نص المادة 22 في الفقرة 02 منها¹.

المطلب الثاني: شروط إكتساب صفة الموظف

من أجل أن يكتسب الشخص صفة موظف، يستوجب الأمر أن تتوفر به جملة من الشروط، استخدمها حتى بعض الفقهاء من أجل تقديم تعريفات جامعة لمفهوم الموظف، نتناول هذه الشروط من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: التعيين بموجب أداة قانونية

الفرع الثاني: التعيين في وظيفة دائمة وعمومية

الفرع الثالث: الترسيم في رتبة في السلم الإداري

الفرع الأول: التعيين بموجب أداة قانونية

إن إسناد بعض الوظائف العامة في بعض الدول يجري عن طريق الانتخاب، أما في الجزائر وكذلك الحال في معظم الدول، فإنه يكون عن طريق التعيين.

فالأشخاص الذين لا يصدر قرار بتعيينهم في وظيفة عامة مثل منتحلي الوظائف أو الذين ينقلدون الوظائف العامة في ظروف خاصة مثل الموظفين الفعليين أو الواقعيين، فلا يعتبرون موظفين عموميين².

والتعيين بمفهوم التسمية، يعني الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة وهو إجراء أساسي لإضفاء طابع الإستقرار والإستمرار والديمومة على المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الإنتماء إلى الوظيفة العمومية واكتساب الصفة كما أنه مرتبط ارتباط وثيق بمبدأ استمرارية المرفق العام. وقد أكد المشرع الجزائري بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية، فصلاحيّة تعيين الموظفين تعود إلى السلطة

¹ بوقرة أم الخير، «تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية»، مجلة المفكر، العدد التاسع، 1013، 76.

² محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 34.

المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها¹ .
ويكون ذلك بصدور قرار إداري يخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في حالة مخالفة الموظف للقوانين ومختلف قواعد المشروعية² .
ولقد اشترط المشرع الجزائري في الأمر 03/06 صدور أداة قانونية يعين بمقتضاها الشخص في وظيفة عمومية في الفقرة الأولى من المادة 4 التي نصت على أنه « يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ».
ومن المهم الإشارة إلى أن شرط التعيين في وظيفة دائمة يرتبط بموافقة المعني، لأن الموظف كمؤتمن على مصالح الدولة يساهم في المرفق العام دون إكراه أو إذعان³، وهو المبدأ الذي كرسته أحكام المادة 27 من المرسوم رقم 59/85 بقولها « يتعين على أي عامل جديد التعيين أن يلتحق بالمنصب الذي عين فيه... ويعد عدم تنفيذ مقرر النقل أو التعيين خطأ جسيما قد يؤدي إلى التسريح »⁴ .

وخلص القول فإن التعيين يتم بقرار إداري انفرادي من قبل السلطة المخولة قانونا سلطة التعيين، وذلك طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المسيرة للوظيفة العمومية⁵ .

الفرع الثاني: التعيين في وظيفة دائمة وعمومية

إن هذا الشرط يتكون من شقين ، أولا ديمومة الوظيفة والشق الثاني هو عموميتها.
أولا: ديمومة الوظيفة

الديمومة هي أن يكون شغل الموظف لهذه الوظيفة بطريقة وصفة مستمرة لا عارضة⁶ .
فالمقصود بعنصر الديمومة أن يكون منصب العمل أو الوظيفة التي يشغلها الموظف هي في حد ذاتها منصب عمل دائم وضروري لسير المرفق العام بانتظام وإطراد، على نحو تكون

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية والجزائر، 2010، ص ص 208-209.

² عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين)، ط1، مطبعة مزاور، الجزائر، 2011، ص17.

³ سعيد مقدم ، مرجع سابق، ص209.

⁴ المادة 27 من المرسوم رقم 59/85، السابق ذكره.

⁵ رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية) ، دار النجاح ، الجزائر، د س ن ، ص16.

⁶ محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص34.

به هذه الوظيفة مقررة بصفة دائمة غير مقيدة بشكل مؤقت أو مدة معينة أو معلقة التحقق على قيام شرط ما، أي أن تكون هذه الوظيفة من عداد الوظائف اللازمة للسير العادي والدائم للمرفق العمومي¹.

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الشرط من خلال نص المادة 4 من الأمر 03/06. ونص المادة 22 الذي جاء فيه « يوظف الأعدان المذكورون في المواد 19 و 21 أعلاه حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية».

وتطبيقا لذلك، لا يعد موظفين عموميين الأعدان الذين تستخدمهم المرافق العامة من حين لآخر قصد ضمان تغطية أعمال مؤقتة بطبيعتها أولتعويض الشغور المؤقت لمناصب الشغل أو في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقت أو انجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة والاستشارة، ومثال ذلك، الأساتذة المتعاقدون للتدريس بصفة مؤقتة كمشاركين، أو بالساعات لدى مؤسسات التعليم العالي أو مؤسسات التكوين المهني².

كما لا يعتبر موظفا منتحل وظيفة ما، والذي يعد فعلا مجرما يعاقب عليه قانون العقوبات³.

ثانيا: عمومية الوظيفة

إلى جانب عنصر الديمومة، فإنه يشترط أيضا لكي يكتسب الشخص صفة الموظف أن تكون الوظيفة أو العمل الدائم الذي يشغله تابع لمرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر، ويتمثل أهم أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإقليمية أو المرفقية أو " المصلحية "، بحيث يدار المرفق العام إما مباشرة بواسطة الدولة. عن طريق إحدى المؤسسات أو الإدارات العمومية، ولكي يتحقق هذا العنصر، لا بد من توافر شرطين:

¹ عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق ص 13.

² عبد الحكيم سواكر، نفس المرجع، ص 14.

³ رشيد حباني، مرجع سابق ، ص 17.

الشرط الأول: أن يكون الشخص يمارس وظيفة لدى مرفق عام يقوم بنشاط أو ينفذ مشروع أنشأته الدولة وتديره إدارة عمومية تهدف لتحقيق حاجات عامة.

الشرط الثاني: أن يدار المرفق العام مباشرة من قبل الدولة أو احد أشخاص القانون العام على نحو تقوم معه الدولة بإنشاء هذا المرفق وتحديد قواعد سيره وتتولى إدارته عن طريق احد أشخاص القانون العام وتتحمل مختلف أعبائه المالية¹.

وفي مجمل القول فان هذا الشرط يتلخص في وجوب أن يشغل الشخص وظيفة عمومية في إحدى المؤسسات والإدارات العمومية التي تسري عليها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، والمحددة حصرا في المادة 2 من الأمر 03/06³، حيث لم ينص المشرع صراحة على هذا الشرط ضمن الأمر 03/06 واعتبره تحصيلا حاصلًا لأحكام المادة 2 منه، وهو بذلك خالف الوتيرة التي يتماشى بها في الأحكام السابقة حيث أورد نصوص صريحة في هذا الصدد⁴.

الفرع الثالث : الترسيم في رتبة في السلم الإداري

يعتبر الترسيم عملية قانونية تالية للتعيين، بمقتضاه يتم ترسيم الموظف في رتبة، بصفة تنظيمية قانونية ويصبح خاضعا لأحكام قانون الوظيفة العمومية المطبق على الموظفين الموجودين في علاقة تنظيمية وقانونية⁵.

والترسيم في إحدى رتب السلم الإداري هو عنصر يؤكد ديمومة الوظيفة، حيث أكد المشرع الجزائي على ضرورة الترسيم في رتبة، في السلم الإداري إذا كان يتكون من رتب لا بد من أن يصنف الموظف العمومي ضمن إحداها⁶.

¹ عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص ص 14-15.

² رشيد حبا ني، مرجع سابق، ص 16.

³ تنص المادة 2 من الامر 03/06 «يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاط العام في المؤسسات والإدارات العمومية . يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية ، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لإحكام هذا القانون الأساسي».

⁴ سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 218.

⁵ رشيد حبا ني ، مرجع سابق، ص 17.

⁶ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص "الجزء الثاني"، ط11، دار هومة، الجزائر، ب س ن ، ص ص 12-

وهذا ما نصت عليه المادة 4 من الأمر 03/06، حيث أكدت على الترسيم في رتبة في السلم الإداري ، وجاء في نفس المادة في الفقرة الثانية منها النص على أن «.....الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته» .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك شروط يجب أن تتوفر في المتربص من أجل ترسيمه¹ حيث يبرز هنا بشكل جلي دور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة للبت في ترسيم الموظف من عدمه، وهذا بناء على إقتراح من السلطة السلمية للموظف²، ومن هذه الشروط، قضاء فترة تمرين مدتها سنة ويمكن حسب طبيعة المهام المنوطة بالرتبة، أن تتضمن تكويننا تحضيريا لشغل الوظيفة طبقا لقانون سلك الاستقبال.

وما يميز الترسيم عن التعيين من الناحيتين القانونية والعملية ، هو أن الترسيم يجعل من الناحية القانونية العون في وضعية قانونية أساسية يستفيد على إثرها من كافة الحقوق الواردة في قانون الوظيفة العمومية، لأن هناك بعض الأمور التي هي في الأصل حقوق يتمتع بها الموظف المرسم فقط ، ولا يمكن أن يتمتع بها الموظف المتربص وهي:

- عدم إمكانية نقله من مكان عمله.
- عدم إمكانية وضعه في حالة انتداب.
- عدم إمكانية وضعه في حالة استيداع³.

عموما وبعد استعراض جملة هذه الشروط المتعلقة بإكتساب صفة الموظف، فإنه من المهم الإشارة إلى أن القضاء الإداري الفرنسي ونظيره المصري قد اتفقا على ثلاثة عناصر لتحقيق صفة الموظف العام وهي:

- شغل وظيفة دائمة .
- الخدمة لدى مرفق عام تابع للدولة.
- دخول الوظيفة في التنظيم الإداري للمرفق العام⁴.

¹ المتربص هو الشخص الغير مرسم في الرتبة المعين فيها ،حيث تنص المادة 83 من الأمر 03/06 على أن "يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص".

² سعيد مقدم، مرجع سابق، ص ص215-216.

³ دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية (أحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006)، دار الهدى، الجزائر، ص32.

⁴ عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق ، ص13.

الفصل الأول:

ماهية النظام

التأديبي

الفصل الأول: ماهية النظام التأديبي

ترتبط الموظف بالإدارة علاقة قانونية لائحية تنظيمية تجعله من هذا المنطلق يخضع لنظام قانوني محدد يحكم هذه العلاقة في العديد من الجوانب مثل الحقوق والواجبات وحتى الحالات التي يعتبر الموظف بمقتضاها مذنباً ومتقاعساً عن واجباته المهنية، فالتشريع الجزائري لا يعرف قانوناً مستقلاً يعالج موضوع تأديب الموظفين، ولكنه يعالج التأديب ضمن قانون الوظيفة العمومية مقتدياً في ذلك بالعديد من دول العالم.

وتعالج الأنظمة التأديبية العديد من المسائل مثل مختلف الأحكام المتعلقة بالأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها، كما توضح مختلف الإجراءات القانونية لتوقيع الجزاءات التأديبية وتحدد الجهات المختصة بالتأديب.

وهذا ما سنتعرض له من خلال المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الموجب للتأديب

المبحث الثاني: أحكام العقوبة التأديبية

المبحث الثالث: الإجراءات التأديبية

المبحث الأول: مفهوم الخطأ الموجب للتأديب

لقد وضع المشرع الجزائري نصوص قانونية وقواعد محددة تعالج ما للموظف من حقوق وما عليه من واجبات والتزامات، بحيث الجنوح على مقتضى هذه الواجبات سلباً أو إيجاباً يعد خطأ تأديبي تترتب عليه مسؤولية الموظف.

ولما كان الخطأ التأديبي هو الركيزة الأساسية لقيام مسؤولية الموظف، فإنه وقع إلزاماً دراسته وتحديد أحكامه، وهذا ما حدث، إذ جرى تعريفه، كما حددت مقومات وأسس قيامه ومختلف أنواعه وأصنافه .

و لأجل التعرض لذلك، نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كالتالي:

المطلب الأول: تعريف الخطأ الموجب للتأديب

المطلب الثاني: أركان الخطأ التأديبي

المطلب الثالث: تصنيف الأخطاء التأديبية

المطلب الأول: تعريف الخطأ الموجب للتأديب

الخطأ التأديبي هو ذلك الفعل الإيجابي (ارتكاب فعل)، أو السلبي (الإمتناع عن القيام بفعل) الذي يقوم به الموظف فيخالف بذلك إما الواجبات الوظيفية المقررة عليه وإما مختلف الأحكام التي تنص عليها المنظومة التشريعية التي تحكمه.

لقد حاول الفقه العربي والغربي تعريف الخطأ التأديبي إستنادا إلى عدة عناصر مثل الواجبات الوظيفية، فترة عمل الموظف في الوظيفة.... الخ، في حين عرفت مختلف التشريعات في العالم عن تقديم تعريف محدد له، أما على مستوى القضاء، فلقد حاولت العديد من الأحكام القضائية العربية والغربية توضيح الخطأ التأديبي بتعريفه. فمن خلال هذه الفروع سنتعرف في الفرع الأول على التعريف الفقهي للخطأ التأديبي، وفي الفرع الثاني التعريف التشريعي للخطأ التأديبي، أما الفرع الثالث نتعرف فيه على التعريف القضائي للخطأ التأديبي.

الفرع الأول : التعريف الفقهي للخطأ التأديبي

يستعمل الفقه في الدول العربية تسميات مختلفة للدلالة على الخطأ التأديبي مثل "الذنب الإداري" و"المخالفة الإدارية" وعلى الرغم من كون هذه التسميات مستعملة للدلالة على معنى واحد وكمترادفات، إلا أنه كانت هناك دعوة من الفقه إلى اعتماد مصطلح المخالفة التأديبية لكونه أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن الخطأ التأديبي¹.

ولم تقتصر فكرة التنوع على الألفاظ والمصطلحات الدالة على الخطأ التأديبي، بل طال هذا التنوع حتى التعاريف الفقهية، حيث قدمت عدة تعاريف للأخطاء التأديبية.

أولاً: تعريف الخطأ التأديبي في الفقه المصري

عرف جانب من الفقه المصري الخطأ التأديبي على انه « كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها. ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة »².

يشترط هذا التعريف توافر الإرادة الآثمة لقيام الخطأ إلا انه قد يرتكب الموظف الخطأ دون قصد الإرادة الآثمة مثل: التأخير في مواعيد الحضور والانصراف دون قصد التعمد³.

¹ محمد ماجد يا قوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004، ص46.

² محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية (دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي) ، دار الفتاح، 2008، ص ص 25- 27 .

³ محمد سيد احمد محمد، نفس المرجع، ص 26 .

أما سليمان الطماوي، فعرف الخطأ التأديبي كالاتي:
« الخطأ التأديبي هو كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه الموظف وينافي واجبات منصبه الوظيفي »¹. وهو تعريف بسيط وواسع في نفس الوقت.
وعرف أيضا على انه « كل تصرف يصدر من العامل أثناء الخدمة أو خارجها ، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك بارتكاب هذا التصرف عن إرادة آثمة »².

وهذا التعريف إعتبر من قبيل الأخطاء التأديبية حتى الأفعال التي يقوم بها الموظف خارج الخدمة أو خارج أوقات العمل ، وتعيق نشاط المرفق العمومي وآدائه للخدمات على أكمل وجه على شرط وجود هناك إرادة آثمة .

أيضا ومن بين تعريفات الفقه المصري للخطأ التأديبي ، تعريف فؤاد العطار وجودت الملت ، حيث اعتبر فؤاد العطار أن الخطأ التأديبي «هو كل فعل ينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم» ، أما جودت الملت فيعتبر أن الخطأ التأديبي هو «إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا»³ . وهذا التعريف قدم فكرة مهمة عن الخطأ التأديبي وهي التخلي عن القيام بالواجبات الوظيفية، بمعنى أن لا يحترم الموظف الإلتزام بالواجبات الموكل إليه القيام بها.

ثانيا: تعريف الخطأ التأديبي في الفقه الفرنسي

يستعمل الفقه الفرنسي المصطلحات التالية للدلالة على الخطأ التأديبي:

- 1- الجريمة التأديبية (infraction disciplinaire)
- 2- الخطأ التأديبي (faute disciplinaire)
- 3- الجريمة العمدية التأديبية (Infraction intentionnelle disciplinaire)⁴

ويقدم له هو الآخر عدة تعريفات منها:

- تعريف الفقيه الفرنسي فرانسيس ليبري « هو الفعل أو الإمتناع عن فعل ينسب إلى الفاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي »⁵ .

¹ نوفان العقيل العجارمة ، مرجع سابق، ص 54.

² شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 189.

³ احمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دار ثالة للنشر ، الجزائر، 2010، ص 36 .

⁴ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص ص 29-30.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 53.

2- تعريف سيرج سالون الذي عرفه بـ « الفعل أو الإمتناع عن العمل، يكون مخالفة للواجبات التي توقعها الوظيفة »¹. هنا سيرج سالون أوضح أن الفعل يمكن أن يكون سلبي (إمتناع عن قيام بعمل)، أو إيجابي (قيام بعمل مخل بالواجبات)، ثم ربط هذا العمل بالواجبات التي تفرضها الوظيفة على الموظف.

3- تعريف روبيرت كارتن الذي عرفه بـ « الخطأ المرتبط بالخدمة »².

4-تعريف ليون دوجي Léon dugint ، عرفه بـ « العمل الذي يخالف به الواجبات الخاصة المفروضة عليه بصفته موظف»³.

5-تعريف فيلارد Villard و عرف فيلارد الخطأ التأديبي بأنه « كل فعل يرتكبه العامل أثناء أو بمناسبة ممارسة الوظيفة ويعرضه للعقوبة التأديبية»⁴.

ثالثا : تعريف الخطأ التأديبي في الفقه الجزائري

تم تقديم تعاريف فقهية للخطأ التأديبي في الجزائر ، نستعرض من بينها تعريف رشيد حباني بقوله « يقصد بالخطأ تحديدا الخطأ المرفقي المتمثل في الفعل غير المعتمد الذي يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية ، وبمعنى آخر هو الخطأ الذي لا تتوافر فيه مكونات الخطأ الشخصي المنفصل عن المهام الموكلة للموظف »⁵.

فمن خلال هذا التعريف ،نتضح لنا فكرة أن الخطأ التأديبي مرتبط بالمهام الموكلة للموظف وتقاوسه عن القيام بهذه المهام يشكل خطأ تأديبي يضع الموظف تحت متابعة تأديبية لمعاقبته. كما عرف سعيد مقدم هو الآخر الخطأ التأديبي بقوله«نكون أمام خطأ تأديبي كلما كنا أمام إخلال بواجبات الموظفين المقررة، بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العمومي »⁶.

ويبدو واضحا أنه عرف الخطأ التأديبي من منطلق ربطه بواجبات الموظفين وإخلالهم بهذه الواجبات.

¹ محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية)، جامعة الحاج لخضر - باتنة-، 2006/2007، ص ص 21-22.

² نوفان العقيل العجارمة ، مرجع سابق ،ص 53.

³ محمد ماجد ياقوت ، الطعن على الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 1997، ص 79.

⁴ محمد سيد احمد محمد ، مرجع سابق، ص 30.

⁵ رشيد حباني ، مرجع سابق، ص 123.

⁶ سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 423.

وعرفه سعيد بوشعير بقوله « ينصرف مفهوم الخطأ التأديبي طبقاً للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة ، ولكنه يشمل أيضاً كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافياً لكرامة الوظيفة»¹ .

وهذا التعريف واسع لأنه لم يشمل فقط مخالفة الواجبات الوظيفية وأدخل كل التصرفات والأفعال الخارجة عن الوظيفة والمنافية لكرامتها.

الفرع الثاني : التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

يقدم التشريع مفاهيم شاملة للخطأ ، ويحاول توضيحه بشكل عام، لأن عملية التعريف عادة ليست من اختصاص هذا الأخير، لذلك فإن التشريعات عادة تركز على إيراد أنواع الأخطاء التأديبية وتصنيفها دون أن تهتم بتقديم تعريف محدد لها ، فمن خلال الفقرات الموالية سنحاول التعرف على التوالي للتعريف التشريعي المصري والفرنسي ثم الجزائري للخطأ التأديبي.

أولاً: تعريف الخطأ التأديبي في التشريع المصري

إن قوانين التوظيف المختلفة والقوانين التي نظمت مسؤولية الموظف (القانون رقم 210 لسنة 1951 والقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية والقانون رقم 46 لسنة 1946 والقانون رقم 58 لسنة 1971) ، كل هذه القوانين المصرية بالإطلاع عليها يتبين جلياً أنها لم تضع تعريف محدد للجريمة التأديبية، وإنما نصت هذه القوانين على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها يكون خطأ تأديبي ، كما حددت بعض اللوائح الجزاءات والمخالفات الإدارية المالية².

وخالصة فإن المشرع المصري إكتفى في كافة نظم العاملين المتعاقبة على إيراد نصوص تتناول الواجبات التي يتعين إتباعها والمحظورات المتوجب عليهم إجتنابها ، ثم يضيف إليها نصاً عاماً جامعاً يسمح بأن تتدرج تحته كافة الجرائم التأديبية ، كما هو وارد في نص المادة 78 الفقرة 1 من القانون رقم 47 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادرة سنة 1978، الذي جرت صياغته كالآتي:

¹ سعيد بوشعير ، النظام التأديبي للموظف العمومي الجزائري طبق الأمر 66-133 (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ت ن، ص 51.

² محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق ، ص 19.

«كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً»¹.

ثانياً : تعريف الخطأ التأديبي في التشريع الفرنسي

تنص المادة 11 من القانون الصادر في 19 أكتوبر سنة 1947 الخاص بالموظفين بالمعاقبة التأديبية على كل خطأ يرتكب أثناء أو بمناسبة الوظيفة ، ثم صدر نظام الموظفين بالأمر رقم 244 في 04 فبراير 1959 ولم يخرج عما قرره القانون السابق ثم جاء القانون رقم 634، الذي صدر بتاريخ 03 يوليو سنة 1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين ولم يحمل تعريف محدد للجرائم التأديبية².

كما أورد النظام العام للموظفين الصادر في 04 فيبرير 1959 في مادته 11 بعض الواجبات الوظيفية ونص على مساءلة الموظف تأديبياً عن كل خطأ يرتكبه أثناء أداء وظيفته أو بمناسبة آدائها³.

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن المشرع الفرنسي هو الآخر تطرق إلى الخطأ التأديبي بشكل موسع غير محدد، خاصة وأن مسألة تقديم تعريف ليست من إختصاص المشرع، لذلك فإنه عادة ما يتكلف الفقه بذلك .

ثالثاً : تعريف الخطأ التأديبي في التشريع الجزائري

تنص المادة 160 من الأمر 03/06 على أنه « يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية».

ولقد جاء هذا النص بمفهوم واسع للخطأ التأديبي وهذا بحكم كون الأخطاء المهنية متنوعة ومتعددة ، وبحكم أن ما يرد في القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، يرد على سبيل المثال فقط لا الحصر، فالأخطاء المهنية لا تقع تحت حصر معين كما أن هذا لا يعني أن ما عداها من الأفعال فهو مباح، إنما لسلطة التأديب سلطة تكييف ما اقترفه الموظف من تصرف ، فيما إذا كان خطأ يستوجب المتابعة التأديبية أو لا⁴.

¹ ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية الولاية والإختصاص، المكتب الجامعي الحديث للنشر، الإسكندرية، 2001، ص329 .

² محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، صص 19-20.

³ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص9.

⁴ بوقره أم الخير، مرجع سابق، ص76.

ومن خلال ما تطرقنا إليه ، وما سبق فانه يبدو واضحا أن هذه التشريعات تعرضت للخطأ التأديبي بمفهوم واسع وغير محدد، وجدير بالذكر والإشارة إلى أن معظم التشريعات الوظيفية تسكت عن إيراد تعريف محدد ومضبوط للخطأ التأديبي وتكتفي في أغلب الأحيان بتعريفه بشكل موسع وعم ، وهذا للأسباب الآتية :

1- إن الخطأ التأديبي لا يقبل التحديد أو الحصر لارتباطه بطوائف متعددة من الموظفين، و بواجبات متغيرة لهذه الطوائف ومتغيرة كذلك من وقت لآخر تبعا للقيم السياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع .

2- التشريعات تخشى إن هي أوردت تعريف محدد للخطأ التأديبي أن يرد هذا التعريف قاصرا على أن ينطبق على كافة الجرائم التأديبية الأمر الذي قد يثير بلبلة في الفكر الإداري، وانتقادات الفقهاء والاجتهادات القضائية لهذا العمل التشريعي¹ .

الفرع الثالث: التعريف القضائي للخطأ التأديبي

لقد كانت هناك محاولات عديدة للقضاء الإداري لتعريف الخطأ التأديبي في مناسبات كثيرة لما تعرض عليه قضايا في مجال التأديب، سواء تعلق الأمر بالقضاء الفرنسي أو المصري أو حتى قضائنا الجزائري .

أولاً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي في مصر

عرف القضاء المصري الخطأ التأديبي في الكثير من أحكامه ومن هذه الأحكام ، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي يقول فيه« إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان منوطا بيه ، أن يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنبا إدريا يسوغ تأديبه نتيجة إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونا وفي حدود النصاب المقررة »².

¹ سليم جديدي، مرجع سابق ،ص67.

² محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص47.

تعرض هذا التعريف لانتقادات الفقهاء ،حيث قيل أنه غير دقيق ، فبعد أن عرف الجريمة التأديبية بأنها " إخلال الموظف بواجبات وظيفته " عاد وأضاف صورا أخرى لا تخرج عن كونه إخلالا بهذه الواجبات¹ .

كما عرفت هذه المحكمة الخطأ التأديبي في حكم آخر لها قائلة « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ، والأخطاء التأديبية قد ترتكب في أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات أو نواهي ،يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة أو تفرضها طبيعة العمل الوظيفي»² .

ولقد جاء تعريف المحكمة العليا المصرية هذا شاملا وموسعا بحيث إعتبرت فيه من قبيل الأخطاء التأديبية كل الأعمال المنافية لكرامة الوظيفة وكل التصرفات المخلة بالواجبات الوظيفية ،ولم يشترط التعريف أن يتم النص على الواجبات صراحة القانون³ .

ثانيا: التعريف القضائي للخطأ التأديبي في فرنسا

لقد جاء في إحدى الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ، أن المخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية باعتبارها تشكل خطأ تأديبي تعني « إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة »⁴ .

وعملا بهذا التعريف ،جرم مجلس الدولة الفرنسي عدة نماذج للأفعال وتصرفات للموظفين، حيث صدرت عنه في هذا الصدد عدة أحكام قضائية من بينها ما قرره في قضية الموظف le fraint حيث قضى بإحالة المعاش لقيامه بحيازة أسلحة نارية غير مرخص بها، حيث اعتبر هذا الفعل جريمة تستوجب العقاب التأديبي.

وفي حكم آخر أقر المجلس أن "عدم بقاء الموظف روسو بمحل عمله وإثباته بيانات غير صحيحة بالمستندات التي بعهدته يعد جريمة تأديبية تستوجب توقيع العقاب"⁵ .

¹ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق ،ص23.

² محمد ماجد ياقوت ، الطعن على الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ،ص80.

³ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق،صص21-22.

⁴ رشيد حباني ، مرجع سابق،ص124.

⁵ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق ، ص24.

ومحكمة التنازع الفرنسية هي الأخرى اعتبرت من قبيل الأخطاء التأديبية الموجبة للعقاب ما أقدم عليه navvarro في قرار لها صدر يوم 14 ديسمبر 1925، حيث دارت وقائع القضية حول محافظ منح شخص بطاقة تخفيض لثقلاته عبر السكك الحديدية رغم عدم أحقيته فيها، وذلك بغرض أن يتمكن بناء على تقرير من من كلفهم بمراقبته من إيقاعه تحت طائلة متابعات جنائية .

و قضية الآنسة Quesnel هي الأخرى شخص فيها مجلس الدولة الفرنسي خطأ تأديبيا ما أقدمت عليه هذه الآنسة حين قامت وهي قابضة بمكتب بريد باختلاس مال سلم إليها بمقتضى وظيفتها، والحكم الصادر في حقها كان يوم 21 أفريل 1937¹.

ثالثا: التعريف القضائي للخطأ التأديبي في الجزائر

يستعمل الإجتهد القضائي الجزائري مصطلح الخطأ التأديبي وقد أورد تعريفا للخطأ بمناسبة الحكم في قضية ب م ش ضد وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني بتاريخ 1985/12/07 (رقم القضية 420568)، وكان التعريف كالتالي « الأخطاء التأديبية كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف »².

أيضا من أمثلة الأحكام القضائية المعرفة للخطأ التأديبي في الجزائر، قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1985 والذي جاء فيه «من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة ».

وعملا بهذا التعريف اعتبر مجلس الدولة أن السفر إلى الخارج بدون مقرر عطلة يعتبر خطأ فادحا يستوجب العقاب، فجاء في قرار له بتاريخ 08 أكتوبر 2001 «...إن المستأنف ويسفره بدون مقرر عطلة إلى الخارج (خارج الوطن) يكون قد ارتكب خطأ فادحا بتخليه عن منصب عمله»³.

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر، الجزائر، 2012، ص 378.

² احمد بوضياف، مرجع سابق، ص 37.

³ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص 28.

وعموما فإن الخطأ التأديبي بمفهوم الإجتهاادات القضائية الجزائرية، ليس فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا بل يقوم كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي عليه إخلال بكرامة الوظيفة ، وهذا ما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 2001/04/09¹.

المطلب الثاني: أركان الخطأ التأديبي

من المعروف أنه أي جريمة من أجل قيامها لا بد من توافر أركان هذه الجريمة ، فكذلك الأمر بالنسبة للخطأ التأديبي باعتباره يشكل جريمة تأديبية ، فإنه يقتضي توافر أركان وشروط لقيامه ، فمن غير المنطقي معاقبة الموظف دون وجود فعل خارجي ملموس يمثل الخطأ، وإرادة سليمة منه جعلته يرتكب الخطأ ، كما لا يمكن معاقبته تلقائيا ودون اللجوء إلى القانون. فهذا ما سنتعرف عليه من خلال الفروع التالية، ففي الفرع الأول نتعرف على الركن المادي للخطأ التأديبي، وفي الثاني نتعرف على الركن المعنوي للخطأ التأديبي ، أما الثالث نتعرف فيه على الركن الشرعي للخطأ التأديبي .

الفرع الأول: الركن المادي للخطأ التأديبي

الركن المادي للجريمة بصفة عامة في التشريعات الوضعية يتمثل في الفعل المادي أي المظهر الخارجي الذي تدركه الحواس، فالتجريم لا يلحق إلا بالأفعال المادية والمظاهر الخارجية التي يمكن أن تحس في الحيز الخارجي².

فالركن المادي للخطأ التأديبي ،على اعتبار أن الخطأ التأديبي بذاته يشكل جريمة تأديبية مثلما تطلق عليه بعض الكتابات الفقهية وبعض التشريعات في العالم، هو المظهر الخارجي للخطأ التأديبي ،أو الجريمة التأديبية، والذي يتمثل عادة في الفعل أو الإمتناع عن الفعل الذي يأتيه الموظف وينطوي على مخالفة لواجباته الوظيفية سواء كان هذا الفعل إيجابيا، كأن يعتدي على أحد زملائه بالضرب أو سلبا كالإمتناع على تنفيذ الواجبات الملقاة على عاتقه³.

¹ سليمان منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام ،(مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام)، جامعة ملود معمري، -تيزي وزو- ، 2014/2015 ،ص25.

² ممدوح طنطاوي، مرجع سابق،ص337.

³ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق،ص56.

ويشترط لقيام الخطأ التأديبي، أن يقع الفعل المكون للخطأ من أحد العاملين المرتبطين بجهة الإدارة برابطة وظيفية بمعنى أن يكون موظف في الإدارة، لأن القانون التأديبي ينطبق فقط على الموظفين في الإدارة¹.

وفي حالة شيوع التهمة بين عدد من الموظفين ولم يتمكن القاضي من تحديد مرتكب الفعل فلا تقوم الجريمة التأديبية، وتأكيدا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن «المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية، مسؤولية شخصية، فيتعين لإدانة الموظف أو العامل ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره، أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية، فإذا انعدم المآخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي وإلا كان قرار الجزاء فاقدًا لركن من أركانه وهو ركن السبب»².

وعلى اعتبار أن مسألة الإشتراك في ارتكاب الجريمة التأديبية واردة، فإنه من المهم توضيح أن الأشخاص المشتركين مع الموظف في ارتكاب الخطأ والجرم لا ينطبق عليهم القانون التأديبي مهما كانت درجة الإشتراك كبيرة ومهما كانت جسامة الإشتراك. كما أنه لا يجوز تأديب الموظف عن فعل وقع منه قبل إلتحاقه بالخدمة في هذه الوظيفة، ولا عن فعل ارتكبه بعد الانتهاء من الخدمة³.

وحول التطبيقات القضائية لتوافر الركن المادي في الجريمة التأديبية، اشترط مجلس الدولة الفرنسي توافر الركن المادي في الخطأ التأديبي وإلا ألغى قرار التأديب. وهو ذات التوجه بالنسبة للقضاء الجزائري، حيث جاء في قرار المحكمة العليا الجزائرية ما يلي «حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف، والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي». فالقرارات التأديبية الغير مسببة أو القرارات المسببة تسببها غامضا لا يسمح بإجراء الرقابة القضائية، تكون قابلة للإلغاء⁴.

¹ محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 85.

² شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 162.

³ محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 85.

⁴ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 29.

وفي مجمل القول فإن الركن المادي ضروري لقيام الخطأ التأديبي لأنه من غير المعقول قيام جريمة تأديبية دون توافر فعل مادي ملموس وخارجي يشكل هذا الفعل المادي الخارجي الخطأ المرتكب من طرف الموظف أو الخروج عن الواجبات الوظيفة من طرف هذا الموظف.

الفرع الثاني: الركن المعنوي للخطأ التأديبي

الركن المعنوي أو القصد في الجريمة التأديبية هو القصد العام¹.

وهو أن يتم الفعل عن إرادة واعية سواء قصد ما يترتب عن هذا الفعل من نتائج أم لا، كما يجب أن يكون الفاعل في حالة طبيعية وقت ارتكاب الفعل ومدركا ومختارا لما يفعل، فإذا ارتكب الفعل تحت قوة قاهرة أو مرض مفاجئ أو إكراه لا يقاوم أو فقد تام للإدراك نكون أمام انتفاء الركن المعنوي للخطأ التأديبي².

ومن هذا المنطلق، فإنه يكفي أن يتم العمل الموجب للتأديب عن إرادة واعية، بغض النظر عما إذا كان الشخص المرتكب للفعل (الموظف) قد قصد ما ترتب على هذا العمل من نتائج، وبغض النظر أيضا عما إذا كانت نيته قد انصرفت إلى الإضرار أو الإساءة³.

وعلى خلفية اعتبار الركن المعنوي للجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي، هو توافر الإرادة السليمة في الشخص مرتكب الفعل المجرم أو الخطأ، ظهرت العديد من التوجهات الفقهية وتشعبت الآراء، فبعض الفقهاء يرى أنه يلزم حتى يسأل الموظف تأديبيا أن يقترن الركن المادي للجريمة التأديبية بركن معنوي، وذلك على غرار الجريمة الجنائية فالجريمة التأديبية قد تكون عمدية أو غير عمدية، وهو ما يعني صدور الفعل عن إرادة غير آثمة، بينما يرى البعض الآخر من الفقه بأنه لا يجوز قياس الجريمة التأديبية على الجريمة الجنائية نظرا للطبيعة الخاصة للتأديب⁴.

وحول توجه المشرع الجزائري فيما يتعلق بتحديد الركن المعنوي للخطأ التأديبي، يتعين القول أنه قد جمع بين عنصري الإرادة والدوافع التي أدت لارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقتراف

¹ محمد يوسف المعداوي، مرجع السابق، ص 85.

² احمد بوضياف، مرجع سابق، ص 39.

³ محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 85.

⁴ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع السابق، ص 193.

الذنب الإداري، وهذا مسلك حميد لأنه يمنح للموظف ضماناً أكثر فاعلية عندما تقوم الإدارة بعملية تحريك الدعوى التأديبية¹.

الفرع الثالث: الركن الشرعي للخطأ التأديبي

يتمثل الركن الشرعي للخطأ التأديبي في وجود قانون يؤثم الفعل أو الإمتناع، سواء كان مرجع هذا التأثيم الدستور أو التشريع أو اللائحة².

والركن الشرعي في المجال الجنائي، يراد به النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد له العقوبة وما لم يوجد نص فلا جريمة ولا عقاب³.

وإن كان هناك إجماع فقهي وتشريعي حول ضرورة الركن الشرعي أو القانوني في الجرائم الجنائية لكونه محكوم بقاعدة الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص). فإن الأمر يختلف بالنسبة للجرائم التأديبية، فبعض الفقهاء يرى أن الركن الشرعي خارج عن هذه الجرائم لأنه من الصعب إضافته خاصة في ظل عدم تطبيق قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

فيما يرى البعض الآخر أنها تستلزم توافر هذا الركن، و قسموا أركان الجريمة التأديبية إلى ثلاثة، ركن مادي ومعنوي وقانوني⁴.

وبالرغم من عدم التوافق الفقهي هذا، إلا أن النظام التأديبي في المحصلة هو نظام قانوني تملك الإدارة سلطة تقديرية في تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية من عدمه، وهذا لا يعني ترك حرية مطلقة للإدارة بحيث تجرم أي فعل أو امتناع عن فعل يقوم به الموظف بل يتوجب عليها أن تحترم مبدأ الشرعية بمفهومه العام بحيث يجب أن يسود هذا المبدأ كل تصرفات الإدارة وأفعالها، فالفعل المقترف من قبل الموظف يجب أن ينطوي على مخالفة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل.

وولاية التأديب يجب أن تسند إلى نظام قانوني في الدولة بحيث يكون هناك سند شرعي لهذه الولاية، والقول بخلاف ذلك يعني إهدار مبدأ الشرعية من قبل الإدارة⁵.

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص ص 31-32.

² محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 57.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 72.

⁴ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 57.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 57.

وهذا ما سارت عليه وانتهجته الكثير من الأنظمة التأديبية في العالم، إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات والقانون الجنائي. وبالرغم من كون الأمر منتقد على أساس أنه يشكل خطورة كبيرة على وضعية الموظف الإدارية لأنه يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم، إلا أن الشرعية التأديبية موجودة رغم عدم حصر الجريمة التأديبية.

والمشرع الجزائري هو الآخر على غرار تشريعات التأديب في العالم انتهج ذات الأسلوب، حيث بالاطلاع على النصوص القانونية التي تحكم التأديب في الوظيفة العامة الجزائرية يتضح لنا بأن المشرع الجزائري اعتمد طريقة التصنيف في تحديد الأخطاء الوظيفية في مختلف القوانين المتضمنة لشؤون الموظفين¹. وكمثال على ذلك نورد نص المادة 177 من الأمر 03/06 «.....تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي كما يأتي:

- أخطاء الدرجة الأولى
- أخطاء الدرجة الثانية
- أخطاء الدرجة الثالثة
- أخطاء الدرجة الرابعة».

المطلب الثالث: تصنيف الأخطاء التأديبية

تكتفي غالبية تشريعات العالم بتقديم تعريفات موسعة للخطأ التأديبي، لكن لدى تعلق الأمر بتعداد هذه الأخطاء، لا تتأخر بذلك مستخدمة طريقة التصنيف (la classification) من أجل تجنب حصر هذه الأخطاء (هي واردة على سبيل المثال لا الحصر) الناجم عن التقنين. ولقد صنف المشرع الجزائري الأخطاء التأديبية إلى أربعة درجات مبتدأ بالأخطاء البسيطة ومنتهيا بتلك الجسيمة و الأكثر خطورة فمن خلال الفرعين التاليين، سنتطرق في الفرع الأول للتمييز بين التصنيف والتقنين في الأخطاء التأديبية، أما الفرع الثاني فننتعرف فيه على تصنيف الأخطاء التأديبية طبقاً لأحكام الأمر 03/06.

¹ كمال رحماوي ، مرجع سابق، ص ص 50-65.

الفرع الأول: التمييز بين التصنيف والتقنين في الأخطاء التأديبية

يتمثل تقنين الأخطاء التأديبية في وضع تعداد حصري للمخالفات التي يعاقب عليها الموظف تأديبياً¹. حيث أنه لدى مناقشة الفقه لفكرة التقنين، انقسم إلى اتجاهين:

أولاً: - اتجاه مؤيد لفكرة التقنين

وأناصر هذا الاتجاه ينادون بوجود حصر الأخطاء التأديبية كما حصرت في قانون العقوبات، مستندين في ذلك إلى الحجج التالية:

- تحديد المخالفات التأديبية يمكن الموظف من معرفة نطاق مسؤولياته وحدود سلطاته.
- تحديد المخالفات ينبه جمهور المتعاملين مع الإدارة إلى مستوى الخدمة التي يجب على الموظفين تقديمها لهم².

ثانياً: اتجاه معارض لفكرة التقنين

وهذا الاتجاه عارض فكرة التقنين في الأخطاء التأديبية مثلما هو معمول به في قانون العقوبات، تاركين المجال للسلطات التأديبية في تقدير الأفعال المقترفة من الموظف فيما إن كانت جرائم تأديبية أو لا، ومستندين في ذلك إلى عدة حجج منها:

- أن محاولة تقنين المخالفات التأديبية من شأنها أن تضعف فاعلية السلطة الإدارية في التأديب لأنها لا تستطيع عقاب الموظفين، إلا على المخالفات المقننة والمحددة حصراً من قبل المشرع.

- استحالة عملية تصنيف وترتيب واجبات الموظفين وصياغتها في عبارات محددة ومنظمة حتى يتسنى ربطها بعقوبات معنية كما هو الحال في قانون العقوبات³.

وتقادياً لما قد ينجم عن عملية التقنين من تقييد يد الإدارة في ممارسة السلطة التأديبية جاءت فكرة تصنيف الأخطاء التأديبية. وطريقة تصنيف الأخطاء التأديبية (la classification) تتميز عن طريقة التقنين (la codification) في كونها لا تهدف إلى تطبيق مبدأ الشرعية على القانون التأديبي على نحو ما هو معمول به في قانون العقوبات بحيث الجريمة لا تقوم إلا بوجود نص التجريم، بل تسعى هذه الطريقة إلى إضفاء نوع من العقلانية على ممارسة السلطة

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 58.

² محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 98.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 73.

التأديبية آخذة بعين الإعتبار المصلحة العامة وضرورة حماية حقوق الموظف والمحافظة على مصالح المنتفع بالمرفق العام في آن واحد.

فطريقة تصنيف الأخطاء التأديبية تهدف إلى تقديم عدة أصناف للخطأ التأديبي يحددها المشرع ويترك للإدارة حرية إدراج المخالفات تحت كل صنف من هذه الأصناف¹. وهي بذلك تختلف عن طريقة التقنين التي تقدم حصر محدد ومعين للأخطاء لا يترك به للإدارة مجال للتقدير.

الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء التأديبية طبقاً لأحكام الأمر 03/06

صنف المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 الأخطاء التأديبية إلى أربعة درجات، كما قدم للخطأ تعريفاً على حسب كل درجة واحترم في تصنيفها مبدأ التدرج في الأخطاء الوظيفية الأمر الذي جعل هذه الأخطاء تبتدىء بالأخطاء الأقل خطورة، وتنتهي بتلك الأكثر جسامة².

أولاً : أخطاء الدرجة الأولى

بعد أن نصت المادة 177 من الأمر 03/06 على أن الأخطاء المهنية تصنف بأحكام هذا النص، أي أنه لا يوجد مصدراً آخر للاعتماد عليه في تصنيفها عدا هذا النص ، وبعد أن نصت الفقرة 2 من ذات المادة على تصنيف هذه الأخطاء إلى 04 أصناف³، جاءت المادة 178 بالنص على أخطاء الدرجة الأولى كالآتي:

« تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالإنضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح».

ثانياً: أخطاء الدرجة الثانية

نصت المادة 179 من الأمر 03/06 على أخطاء الدرجة الثانية بقولها « تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

- 1- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و /أو أملاك الإدارة.
- 2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 أدناه».

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص55.

² بوقرة أم الخير، مرجع سابق، ص76.

³ دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق، ص56.

المتعمن في الحصر الذي قدمه المشرع الجزائري للأخطاء الوظيفية ذات الدرجتين 1 و 2 وفي الصياغة القانونية والأسلوب الذي استخدمته، يستشف أن في هذين التصنيفين الأخطاء التأديبية لا تنطوي على الإرادة الآثمة، وإنما قد تكون مساس بالإنضباط عن غير قصد أو إهمال أو غفلة ومن ثم صنفها المشرع في الدرجتين الأولى والثانية¹.

ثالثاً: أخطاء الدرجة الثالثة

بالرجوع دائماً إلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري من خلال المادة 180 من الأمر 03/06 قد أورد هذه الأخطاء بالذكر، حيث جاء نص المادة 180 كالتالي:

« تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

لقد استخدم المشرع في بداية هذه المادة عبارة " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة، التي دلت أولاً على أن المشرع يؤكد على جملة هذه الأخطاء المذكورة في هذه المادة، ثم الشيء الثاني الذي دلت عليه العبارة هو عدم التحديد، فهذه الأخطاء ليست واردة على سبيل الحصر.

¹ محمد الأخضر بن عمران ، مرجع سابق، ص32.

رابعاً: أخطاء الدرجة الرابعة

بعد أن أوردت المادة 180 من الأمر 03/06، أخطاء الدرجة الثالثة، قدم المشرع على التوالي مجموعة الأخطاء المتعلقة بالدرجة الرابعة من خلال المادة 181، حيث كان نص المادة كالآتي:

« تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- 1- الإستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفية.
- 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- 3- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأموال المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالترقية.
- 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر».

فمن خلال الفقرة الأخيرة من نص هذه المادة، نجد أنه يحظر على الموظف ممارسة نشاط مريح بالموازاة مع الوظيفة التي يمارسها ويعتبر ذلك من قبيل أخطاء الدرجة الرابعة إلا إذا تعلق الأمر بالاستثناءات الخاصة بجواز الجمع بين الوظائف العمومية والنشاطات المدرة للربح.¹

حيث تنص المادتين 43 و44 من الأمر 03/06 على مختلف هذه الاستثناءات.² وعموماً فإن ما يمكن ملاحظته هو أن المشرع الجزائري زود منظومته القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية من خلال هذا الأمر بتصنيف للأخطاء التأديبية، مخالفاً بذلك توجيه وسلوكه

¹ بوقرة أم الخير، مرجع سابق، ص 77 .

² تنص المادة 43 في فقرتها الثانية في هذا الصدد على ما يلي: ".... غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم . كما يمكنهم أيضاً إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية..."، وفي نفس السياق تنص المادة 44 على أنه ".... يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح يوافق تخصصهم".

في منظومات الوظيفة العمومية السابقة لهذا الأمر، والتي جاءت خالية من تصنيف معين للأخطاء التأديبية سواء تعلق الأمر بالمرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، أو ما سبق هذا المرسوم، أي الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹.

كما من المهم الإشارة إلى انه قد تكون العديد من الأخطاء التأديبية موضوع عقوبة تأديبية واحدة، بحكم أنه السلطة المختصة بالتأديب لها سلطة إتخاذ العقوبة المناسبة من بين عقوبات الدرجة الواحدة، إضافة إلى أن المشرع قد ترك توضيح الأخطاء التأديبية عند الاقتضاء وحسب خصوصية بعض الأسلاك للقوانين الأساسية الخاصة².

¹ الأمر رقم 133/66 ، السابق ذكره.

² بوقره أم الخير، مرجع سابق، ص 77.

المبحث الثاني: أحكام العقوبة التأديبية

يؤدي توقيع العقوبة على الموظف إلى رده وردع كل الموظفين واحترامهم للنظام القانوني الذي يخضعون له، والذي يبين مختلف واجباتهم ومختلف المهام المسند إليهم القيام بها.

وتتمثل العقوبة التأديبية في ذلك الجزاء الموقع على الموظف المذنب بسبب عدم التزامه باحترام النظام القانوني الذي يحكمه بمناسبة ممارسة الوظيفة، وقد جنح الفقه الى توضيحها بالتعريف، كما أخضعت لجملة من المبادئ القانونية، وصنفت على حسب الجسامة إلى عدة أنواع، ومن خلال هذه المطالب نتعرف في المطلب الأول على تعريف العقوبة التأديبية، وفي المطلب الثاني لمبادئ العقوبة التأديبية، و في الثالث لتصنيفات العقوبة التأديبية.

المطلب الأول : تعريف العقوبة التأديبية

بحكم كون مسألة تقديم التعاريف ليست من صميم اختصاص المشرع، الشيء الذي يجعله عادة لا يحدد تعريفات جامعة ومانعة، فيجد الفقه نفسه مجبرا لتقديم تعريفات للتوضيح، فهذا ما جنح إليه الفقه العربي والغربي فيما تعلق بتعريف العقوبة التأديبية حيث خصت هذه الأخيرة بعدة تعاريف نتعرف عليها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول، تعريف العقوبة التأديبية في الفقه المصري، الفرع الثاني تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الفرنسي، الفرع الثالث، تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الجزائري وتمييزها.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه المصري

إن القاعدة العامة في القانون التأديبي أن المشرع يحدد قائمة العقوبات التي يحق لسلمة التأديب توقيعها بحق الموظف الذي تثبت إدانته ومسؤوليته عن الجرائم التأديبية دون التطرق إلى وضع تعريف للعقوبة التأديبية ، فنجد الفقه أمام سكوت المشرع عن تقديم تعريف للعقوبة يتدخل ويقدم لنا جملة من التعاريف¹.

فقد تعرض الفقه المصري لتعريف العقوبة التأديبية، حيث عرفها جانب منه على أنها « الحرمان من مزايا الوظيفة دون أن تصيب الموظف في شخصه أو حريته أو حتى في أمواله الخاصة »².

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 63.

² محمد ماجد ياقوت ، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص 319.

حيث هذا التعريف حصر مجال العقوبة الموقعة على الموظف دائما في حدود الوظيفة والخدمات والمزايا التي يستفيد منها هذا الأخير بصفته متولي للوظيفة. وعرفها طرف آخر بقوله «الجزء التأديبي يقصد به العقوبة التأديبية التي توقع على الموظف الذي يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي أو يخل بكرامة الوظيفة العامة»¹.

وقيل أنها « وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلام، تقوم باستخدامه بناءا على نص في القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية»².

كما عرفت أيضا أنها «إيلام مقصود بسبب ارتكاب مخالفة تأديبية يقرره المشرع على نحو مجرد وتوقعه السلطة التأديبية بقرار إداري أو حكم قضائي ، ويترتب على توقيعه الحرمان من بعض أو كل حقوق الموظف العام أو العامل الخاص أو المهني الحر». حيث استخلصت من هذا التعريف العناصر التي تتكون منها العقوبة التأديبية والمتمثلة في:

- الإيلام: وهو المساس المادي أو الأدبي بحق الموظف أو العامل بهبوط مكانته ونبذ أفراد الطائفة أو الجماعة له.

- إيلام العقوبة بسبب المخالفة التأديبية يلزم أن يقوم القرار أو الحكم التأديبي على سبب يبرره، والمخالفة التأديبية هي سبب القرار أو الحكم التأديبي، فإذا إنتفت المخالفة التأديبية فلا محل لتوقيع العقوبة التأديبية لانعدام سببها³.

والتعريف الشامل والجامع الذي قدمه الفقه المصري هو التالي: « العقوبة التأديبية هي جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذا لأهدافها المحددة سلفا ».

يتميز هذا التعريف بالبساطة التي تجعل من السهل إدراك معنى العقوبة التأديبية من خلاله فهو واضح، كما أنه شامل على جميع العناصر التي تجعل منه محيطا وجامعا لمعنى العقوبة⁴.

وفي خلاصة القول فإنه من المهم الإشارة إلى أن من الفقه العربي من أحجم عن وضع تعريف للعقوبة مكتفيا بتقسيم العقوبات إلى مجموعات مختلفة، مثل تقسيمها إلى جزاءات مادية

¹ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 227.

² محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية ، مرجع سابق ص 319.

³ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 58-59.

⁴ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 195.

وجزاءات معنوية، أو مكتفيا بذكر العقوبات الجائز توقيعها بحق الموظفين طبقا للقوانين القائمة¹.

وبحكم كون مسألة تقديم التعاريف والتفسيرات من صميم اختصاص الفقه، فإنه من الأرجح أن تخص هذه الفئة من الفقهاء العقوبة التأديبية بتعريفات.

الفرع الثاني : تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الفرنسي

شهد الفقه الفرنسي هو الآخر تنوعا في تعريف العقوبة التأديبية، حيث عرفها الفقيه Deleperée بأنها « ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية »².

كما عرفها جانب من الفقه على أنها «جزء أدبي ومادي في آن واحد، ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبة الجنائية. وإنما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والضمانات الوظيفية التي يتمتع بها أو الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية»³. وهذا الإتجاه قرن الجزاء التأديبي بالجزاء الجنائي لتعريفه، واعتبر أن الجزاء التأديبي ينصب على الموظف في وضعه الوظيفي، فيجرمه مثلا من المزايا وبعض الحقوق التي يضمنها له القانون كعقوبة بحكم كونه مذنب ، فتكون العقوبة دائما متعلقة بمجال وظيفته وبحقوقه الوظيفية، على خلاف الجزاء الجنائي الذي يكون مثلا مبلغ مالي أو سجن.....الخ.

هذا وقد ذهب فئة أخرى من الفقهاء إلى تعريفها على أنها « وسيلة خاصة لضمان إحترام القاعدة القانونية » وهذا ما يؤكد دورها النفعي في المجتمع⁴.

وعرفت أيضا بأنها « كل تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام أو خاص بهدف المحافظة على حسن سير المرفق والعمل وانتظامه »⁵. وهذا التعريف إستذكر فكرة توقيع جزاء على الموظف موضحا الهدف من ذلك وهو حسن سير المرفق العام وانتظامه والحفاظ على نظام العمل المنتظم الذي هدفه دائما هو خدمة المواطن وتحقيق الحاجات العامة.

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص63.

² كمال رحماوي، مرجع سابق، ص88.

³ محمد ماجد ياقوت ، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص319.

⁴ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 63.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص63.

الفرع الثالث: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الجزائري وتمييزها

العقوبة التأديبية هي وسيلة من الوسائل الإدارية المستخدمة من قبل السلطة الإدارية المختصة بناء على نص في القانون لردع مرتكبي المخالفات التأديبية داخل المجتمع¹. لذلك فإنه كان من الضروري تمييزها عن ما شابهها من العقوبات القانونية وتقديم تعريفات لها خاصة على الصعيد الفقهي.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الجزائري

بحكم كون التشريع الجزائري على غرار كل التشريعات التي تعنى بالوظيفة العمومية في دول العالم، لم يورد تعريفاً للعقوبة التأديبية واكتفى بالتحديد بالنص وعلى سبيل الحصر تصنيفاً لها². إقتضى الوضع في الجزائر تعريفها فقهاً حيث عرفت كالتالي: «هي إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله، إذ العقوبة هدفها هو المجازاة على سلوك معين يعتبر معيباً من وجهة نظر المتطلبات النظامية المستقاة من القانون الوظيفي وذلك بإجراء يوقع على الموظف المخطئ، حتى لا يعود إلى فعله مرة أخرى ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، فضلاً عن أنها من حيث الأثر تمثل طابع الألم النفسي والضرر لأنها تمس الموظف في مزاياه الوظيفية»³.

ثانياً: تمييز العقوبة التأديبية عن ما شابهها من عقوبات وتصرفات قانونية

قد يحدث إلتباس لدى الرغبة في معرفة ما إن كنا أمام عقوبة تأديبية أو جنائية، كما قد يحدث خلط أيضاً بين العقوبة التأديبية وما ينتشبه معها من تصرفات قانونية تصدر عن الإدارة العمومية من أجل تسيير المرفق العمومي، الشيء الذي يجعلنا في حاجة إلى تمييز العقوبة التأديبية عن ما شابهها من العقوبات والتصرفات القانونية الإدارية.

1- تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية:

يقتضي التمييز بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية، البحث في كل من أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بينهما.

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 60.

² رشيد حباني، مرجع سابق، ص 128.

³ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 94.

- وتتلخص أهم أوجه الشبه بين العقوبة التأديبية والجنائية في النقاط التالية :
- السبب المحرك للعقوبتين واحد وهو ارتكاب المخالفة أو انتهاك لأمر أو نهي شرعيين، مما يقتضي الردع بالعقوبة المقررة.
 - تخضع العقوبة الجنائية لنظام رد الإعتبار، كما تخضع العقوبة التأديبية لنظام المحو، وكلا النظامين يهدف وينتهي إلى اعتبار العقوبة كأن لم تكن.
 - تسري في نطاق كلا من العقوبتين المبادئ القانونية المقررة، وهي شرعية العقوبة ومدتها وعدم رجوعيتها وتناسبها مع الخطأ والمساواة فيها.
 - تنطوي كلا العقوبتين على معنى الإيلاء والقسر والتلويح بإلحاق الأذى عملا على تحقيق النظام في المجتمع¹.

- أما أوجه الإختلاف، فتختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية في عدة نواحي:
- تقتصر العقوبة التأديبية على المعاقبة على الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة، كما أن الجزاء التأديبي لا يمس بحرية الموظف أو بأملكه²، في حين العقوبة الجنائية قد يكون مضمونها غرامة مالية أو سالبة للحرية³.
 - تهدف العقوبة الجنائية إلى مكافحة الجريمة في المجتمع، وهذه غاية تقررت لصالح المجتمع ككل، أما العقوبة التأديبية فتهدف إلى ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد⁴.
 - العقوبة الجنائية شخصية، فهي تلحق بشخص الجاني وحده، على العكس من العقوبة التأديبية التي تتعدى آثارها شخص الموظف لتنعكس بالضرر على أفراد أسرته، خاصة العقوبات المالية.
- إن نطاق كلتا العقوبتين مختلف، فالعقوبة التأديبية شخصية، تسري على الموظفين دون غيرهم، أما العقوبة الجنائية فنطاقها إقليمي حيث تطبق داخل الإقليم على (الموظفين وغير الموظفين، مواطنين وأجانب⁵).

¹ سليم جديدي، مرجع سابق، ص78.

² كمال رحماوي، مرجع سابق، ص92.

³ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص61.

⁴ سليم جديدي، مرجع سابق، ص61.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص64.

- العقوبة الجنائية تصدر من خلال حكم قضائي، أما العقوبة التأديبية فتقررها السلطة الإدارية المختصة أو تصدر بحكم قضائي حسب الأحوال¹.

2- تمييز العقوبة التأديبية عن بعض الإجراءات الإدارية المشابهة لها:

قد يحدث بعض الخلط بين العقوبة التأديبية وبين بعض الإجراءات التي قد تبدو في ظاهرها أنها تحمل معنى العقوبة التأديبية، ومن هذه الإجراءات:

- التدابير الداخلية: وهي ما تتخذه سلطة الإدارة دون الاستناد إلى لوائح أو قوانين، وهي لازمة لحسن سير المرفق وحسن انتظام العمل ولا تتصل بالتأديب.

- الإجراء التنفيذي: هو ما يعد تقرير لحالة قانونية بقوة القانون، ولا يتعلق بإجراءات التأديب مثل تحديد جلسة أمام اللجنة الفنية المختصة، عدم حضور الضابط في الموعد المحدد لتوقيع الكشف الطبي عليه... إلخ.

وقد يكون هناك تشابه بين العقوبة التأديبية والإجراء التنفيذي والتدبير الداخلي في كونهما يسببان ضرراً للضابط، إلا أن الفارق الرئيسي بينهما وبين العقوبة التأديبية يتمثل في كونهما لا يتطلبان تقصيراً من جانب الضابط ولا يتضمنان معنى العقوبة، وكل منهما يهدف إلى حسن سير العمل وانتظامه².

المطلب الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية

تحكم العقوبة التأديبية جملة من المبادئ، والتي حتى وإن لم ينص عليها المشرع صراحة، إلا أنه لا بد من الإلتزام بها بحكم كونها من المبادئ العامة للقانون. فمن خلال هذه الفروع سنتعرف في الفرع الأول على مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية، والفرع الثاني نخصصه لمبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ، أما الفرع الثالث فنتعرض من خلاله لمبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات.

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 61.

² محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 281-282.

الفرع الأول: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

مقتضى هذا المبدأ أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وآثارها موحدة¹.

ومفهوم المساواة في العقاب لا يقتصر على المساواة الظاهرية في توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين ذوي الأوضاع التأديبية المتماثلة، بل يجب أن يمتد مضمون وأثر تلك المساواة إلى المرحلة اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية وتنفيذها وترتيب آثارها، أي يجب أن تمت السلطة التأديبية بصرها إلى الفترة اللاحقة على توقيع العقوبة².

وقد ذهب بعض الفقه إلى تبرير ظاهرة عدم المساواة أمام الجزاء من حيث أفراد جزاءات خاصة بكبار الموظفين، بحيث تقتصر هذه الجزاءات على الجزاءات الأدبية أو المعنوية.

أما البعض الآخر، فينادي بتنوع الجزاءات وفقاً لطبيعة العمل وظروفه ولا بد من إختلاف الجزاءات التي تقرر لشاغلي الوظائف القيادية عنها بالنسبة للوظائف المساندة، كما تختلف الجزاءات المقررة للكادر الخاص عنها بالنسبة للكادر العام³.

وأما عن توجه المشرع الجزائري حول ما يتعلق بهذا المبدأ، فقد نص صراحة على أن العامل يتعرض للعقوبة التأديبية، وعند الإقتضاء للمتابعة الجزائية، مهما كان المنصب الذي يشغله⁴.

الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ

(مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة)

إن الأصل العام هو أن السلطة التأديبية تملك سلطة إختيار الجزاء الملائم لكل مخالفة تأديبية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجوب تناسب الجزاء مع المخالفة⁵. والأخذ بمبدأ التناسب في مجال القانون التأديبي، يعني بأنه يتعين على السلطة الرئاسية أن

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص107.

² نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص125.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص122.

⁴ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص107.

⁵ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص234.

توقع الجزاء الذي تقدر ملائمته لمدى جسامة الذنب الإداري، بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة¹.

وترتبيا على ذلك فإن الإدارة يجب أن تأخذ في اعتبارها كافة الظروف التي وقعت فيها المخالفة التي ارتكبها الموظف، حتى يأتي تقديرها في النهاية معقولا ومتناسبا مع خطأ الموظف فسلوك الموظف يجب أن يجسد خطورة معينه تستأهل مواجهته تأديبيا².

أولاً: موقف الفقه من مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ

انقسم الفقه فيما يتعلق بتطبيق هذا المبدأ إلى فئة مؤيدة وفئة معارضة له.

1- الجانب المعارض لهذا المبدأ:

إعتبر أن من الصعب عمليا إقامة تناسب تام بين العقوبة والخطأ، وذلك لصعوبة تحديد الأخطاء التأديبية، وحصرها حصرا دقيقا كما هو معمول به في قانون العقوبات.

2- الجانب المؤيد لهذا المبدأ:

يبني المؤيدون لهذا المبدأ حججهم على الأدلة التالية:

- أ- كثيرا ما تغلب على إختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية، ولمنع ذلك لابد من تدخل المشرع لإجراء مناسبة بين الخطأ والجزاء، حفظا لحقوق الموظف وحماية له.
- ب- إن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية عملية سهلة الإنجاز شريطة الإلتزام بمبادئ وقواعد معينة مثل إحترام مبدأ الحد الأدنى والحد الأقصى من الجزاءات التأديبية، إحترام تصنيف الأخطاء وتصنيف العقوبات..... الخ³.

ثانيا : التطبيقات القضائية لهذا المبدأ

لقد استقر قضاء المحكمة العليا الإدارية المصرية، منذ عام 1961 على رقابة ملائمة الجزاءات التأديبية ومدى تناسبها مع المخالفات التأديبية⁴، وهو ما يطلق عليه قضاء الغلو حيث يكون للمحكمة

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق ، ص96.

² سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 190.

³ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص ص 96-97.

⁴ لقد صدر أول حكم للمحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن في 11 نوفمبر 1961، حيث قضت بأنه "ولئن كانت للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير مدى خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء..... ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ، شأنها كشأن أية سلطة أخرى... ألا يشوب استعمالها غلو، ومن بين صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب.....".

إلغاء الجزاء إذا ثبت لديها أنه غير مناسب أو غير ملائم للمخالفة المرتكبة. ومن بين أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن حكمها الصادر في 10 ديسمبر 2000، حيث قضت بأن « تقدير الجزاء متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، غير أن السلطة التقديرية تجد حدها من قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة وعند ظهور عدم التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها، فالغلوفي تقدير الجزاء يسم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء»¹. أما القضاء الجزائري فلم يصدر أحكام قضائية في هذا الشأن². على الرغم من وجود نصوص قانونية في هذا الصدد، حيث تنص المادة 161 من الأمر 03/06 على أنه. « يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام ».

فهذا النص القانوني يقيد الإدارة عندما تختار العقوبة بجملة هذه العوامل ، الشيء الذي يضمن إحترام مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ.

الفرع الثالث: مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات

يتجلى مضمون هذا المبدأ في عدم جواز معاقبة الموظف المذنب بأكثر من عقوبة واحدة بسبب نفس الخطأ.³ فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ، ولم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو إعتبار إحداهما تابعة للأخرى⁴.

ولا يجوز أن يكون الموظف محلاً لإجراءين أو دعويين تأديبيتين بسبب نفس الخطأ. ويعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات، أو مبدأ وحدة الجزاء كما يطلق عليه بعض الفقه، من المبادئ المستقرة في كل من القانونين الإداري والجنائي، ولم يعد الفقه الحديث يتردد

¹ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص ص234-235.

² كمال رحماوي ، مرجع سابق، ص 101.

³ شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص232.

⁴ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق، ص64.

في إعتبار قاعدة عدم جواز الجمع بين جزأين مبدأ عاماً في القانون يطبق دون الحاجة إلى النص عليه¹.

أولاً: التطبيقات القضائية لهذا المبدأ

إن أحسن تعبير عن مضمون هذا المبدأ (مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات) وعن الإستقرار على العمل القضائي به، جاء في حكم المحكمة العليا الإدارية في مصر العربية الذي قضى بما يلي :

« لا يجوز معاقبة العامل عن الذنب الواحد مرتين جزائين أصليين لم ينص القانون على جواز الجمع بينهما، أو جزائين لم يقصد القانون إلى إعتبار أحدهما تبعياً للآخر، و إذا وقع جزاء تأديبي على عامل عن فعل إرتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء التأديبي عن ذلك الفعل مادام هو بعينه الذي جوزي عنه من قبل»².

وعلى غرار القضاء المصري، فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بمبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات (مبدأ وحدة الجزاء)، حيث قضى في العديد من أحكامه، بعدم جواز الجمع بين العقوبات بسبب نفس الخطأ، وحتى لو كانت هذه العقوبات مقررة بالنص مادام القانون لا يجيز الجمع بينهما³.

ثانياً: توجه المشرع الجزائري فيما يتعلق بهذا المبدأ

لقد أخذ المشرع الجزائري بقاعدة عدم تعدد الجزاءات⁴، وهذا ما يستشف من نص المادة 75 من المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية⁵ إذ نصت هذه المادة على ما يلي:

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 160.

² كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 102.

³ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 161.

⁴ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 104.

⁵ المادة (75) المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 14 سبتمبر 1982، إن أحكام هذا المرسوم، تطبق على جميع فئات العمال مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه، حيث تنص المادة 2 منه " تطبق هذه الأحكام على كل الهيئات المستخدمة، مهما كان قطاع النشاط الذي تنتمي إليه " .

« يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من 68 إلى 72 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية وضمن الحدود الآتية... ». فعبارة (إحدى العقوبات) تفيد عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة.

المطلب الثالث: تصنيفات العقوبة التأديبية

من أجل حماية الموظف من تعسف السلطة التأديبية، جرى تصنيف العقوبات التأديبية الممكن توقيعها عليه، حيث قدم الفقه في هذا الصدد عدة تقسيمات، كما لم تخلو التشريعات الوظيفية هي الأخرى من تصنيفات للعقوبة، فمن خلال هذه الفروع سنتطرق في الفرع الأول للتصنيفات الفقهية للعقوبة التأديبية، وفي الفرع الثاني للتصنيفات التشريعية للعقوبة التأديبية.

الفرع الأول: التصنيفات الفقهية للعقوبة التأديبية

قدم الفقهاء الفرنسيين ثلاثة تقسيمات للعقوبة التأديبية كانت على المنوال التالي:

أولاً: التقسيم الأول: هو تقسيم ثنائي، ومن أبرز القائلين به، الفقيه Gibert إذ ذهب إلى أن العقوبات التأديبية تقسم إلى نوعين أساسيين هما:

- العقوبات الأدبية البحتة

- العقوبات التي تمس الوظيفة¹

1- العقوبات الأدبية البحتة: هي أقل درجات العقوبات جسامة، لأنها لا تعدو أن تكون تحذيراً وقائياً تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها للحيلولة دون العودة مستقبلاً إلى ارتكاب المخالفة، مما يعرضهم لتوقيع جزاءات أشد².

تنبت العقوبة التأديبية معظم التشريعات الوظيفية في العالم ومن بينها التشريعات الوظيفية في فرنسا ومصر والجزائر، وأد رجتها ضمن الجزاءات الواردة بقوانينها، تحت تسميات مختلفة كالتنبيه والإنذار واللوم والتوبيخ³.

2- العقوبات التي تمس بالوظيفة: أو ما يسمى بالعقوبات المهنية لرابطة الوظيفة، وهي العقوبات التي تؤدي إلى إبعاد الموظف عن وظيفته إما بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية فتقطع رابطة التوظيف. ولهذا تعتبر من العقوبات الشديدة التي توقع في المخالفات التأديبية التي تتسم بالجسامة أو الخطورة، ويتخذ الإبعاد عن الوظيفة صورة الوقف عن العمل، أما الإبعاد النهائي عن الوظيفة فيكون في

¹ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ص 251-252.

² محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 61.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 80.

صورتين هما الإحالة على المعاش أو الفصل من الخدمة.

ثانياً: التقسيم الثاني: وهو وتقسيم ثلاثي، وأول القائلين به هو الأستاذ Drouille، إذ قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاثة مجموعات:

- 1- المجموعة الأولى: وهي العقوبات البسيطة التي تتسم بصيغ التأديب أو التوبيخ .
- 2- المجموعة الثانية: وهي التي تمس المزايا المادية للوظيفة.
- 3- المجموعة الثالثة: وهي التي تمس الوظيفة ذاتها بصفة مؤقتة أو دائمة¹.

ثالثاً: التقسيم الثالث والأخير: وهو تقسيم رباعي، ومن القائلين به الفقيه Nezard، إذا انه يقسم العقوبات التأديبية إلى أربعة أنواع:

- 1- العقوبات الأدبية.
- 2- العقوبات المالية: هي التي تصيب الموظف في مصالحه المالية²، حيث تنصب العقوبة المالية على المرتب الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة بسبب قيامه بأداء أعمال وظيفته، أو المبالغ التي يحصل عليها عقب خروجه من الخدمة كالمكافأة والمعاش، فتؤدي إلى حرمانه منها بصورة كاملة أو جزئية وبصفة مؤقتة أو نهائية³.

وقد تباينت مواقف التشريعات الوظيفية المختلفة حول ما يتعلق بالأخذ بهذه العقوبات المالية، فهناك منها من لم يأخذ بها، في حين نجد المشرع المصري قد أخذ بهذه النوعية من العقوبات، لكن بضوابط وقيود تحول دون إسراف السلطة التأديبية في توقيعها⁴.

- 3- العقوبات المهنية: وهي التي تمس مزولة المهنة، أي التي تمس الوظيفة ذاتها.
- 4- العقوبات السالبة للحرية: وهي التي تعتبر عائقاً للحرية التي يتمتع بها الفرد⁵.

الفرع الثاني: التصنيفات التشريعية للعقوبة التأديبية

¹ محمد ماجد باقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 62.

² علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 252.

³ محمد ماجد باقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 62.

⁴ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 81.

⁵ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 252.

لقد قام المشرع الجزائري بتقسيم العقوبات التأديبية في الأمر 133/66 الى درجتين، عقوبات الدرجة الأولى وعقوبات الدرجة الثانية وجاء ذلك ضمن نص المادة 55 من هذا الأمر، كما قسمها في المرسوم 59/85 الى ثلاثة درجات في نص المادة 124 منه، أما الأمر 03/06 فقد قسم المشرع العقوبات في المادة 163 إلى 4 درجات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف حيث كان التقسيم كالآتي:

أولاً: عقوبات الدرجة الأولى

- 1- التنبيه
- 2 - الإنذار الكتابي
- 3 - التوبيخ

ثانياً : عقوبات الدرجة الثانية

- 1- التوقيف عن العمل من يوم إلى (3) أيام
- 2- الشطب من قائمة التأهيل

ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة

- 1- التوقيف عن العمل من 04 أيام إلى 08 أيام
- 2- التنزيل من درجة إلى درجتين
- 3- النقل الإجباري

رابعاً : عقوبات الدرجة الرابعة

- 1- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة
- 2- التسريح

وبهذا الأمر 03/06 يكون المشرع الجزائري قد رفع تصنيفات العقوبة التأديبية إلى 4 درجات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون تماشى مع القوانين السابقة فيما تعلق بإمكانية أن تنص القوانين الأساسية على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربعة التي جاء بها، إذ نصت المادة 164 في هذا السياق أنه « يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظراً لخصوصيات

بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه.»

إضافة إلى أنه في كل الحالات لدى تطبيق العقوبات التأديبية يتوجب إحترام تلك الإعتبارات المنصوص عليها في المادة 161 من نفس الأمر 03/06 والمتمثلة في :

- 1- درجة جسامة الخطأ
- 2- الظروف المحيطة بإرتكاب الخطأ
- 3- مسؤولية الموظف المعني
- 4- النتائج المترتبة على سير المصلحة
- 5- الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العمومي¹

والتي من خلالها يكون المشرع قد كرس مبدأ ملائمة الجزاء التأديبي للمخالفة التأديبية. حيث تعني الملائمة في المجال التأديبي التناسب بين الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره، فالعقوبة التي يتم توقيعها من قبل سلطة التأديب يجب أن تتلاءم وخطورة الذنب المقترف، أي يجب أن يتكافأ غلظ العقوبة مع غلظ الجريمة².

وعلى العموم فإن مبدأ ملائمة الجزاء التأديبي للمخالفة التأديبية مقرر فقها وقضاء، دونما حاجة إلى النص عليه قانوناً. ومع ذلك فإن هناك نوع من التأكيد وحرص المشرع على إلزامية احترامه³.

¹ المادة 161 من الأمر 03/06 السابق ذكره.

² سليم جديدي، مرجع سابق، ص96.

³ محمد الأخضر بن عمران، مرجع سابق، ص ص 21- 22.

المبحث الثالث: الإجراءات التأديبية

تختص السلطة التأديبية بعملية تأديب الموظف، حيث تتحدد من خلال أنظمة أساسية تحكمها ، ففي الجزائر تتمثل سلطة التأديب في سلطة التعيين واللجان التأديبية. تباشر سلطة التأديب في حالة العقوبات المعتبرة الخطورة على الموظف عملها ضمن جملة مراحل، كما يخولها المشرع في إطار عملية التأديب إمكانية اتخاذ جملة إجراءات في حق الموظف المخطئ مثل توقيفه عن مهامه ، سنتعرض إلى جملة هذه الجزئيات بالدراسة من خلال ثلاثة مطالب كالآتي:

المطلب الأول : السلطة المختصة بالتأديب

المطلب الثاني: مراحل عملية التأديب

المطلب الثالث: إجراءات تأديبية أخرى للموظف

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب

تختلف الأنظمة الوضعية اختلافاً بينا في تحديد السلطة المختصة بالتأديب ويتعذر القول بوجود تطابق كلي بين نظام معمول به في دولة وآخر مطبق بدولة أخرى، ففي الجزائر تتجسد سلطة التأديب من خلال سلطة التعيين واللجان التأديبية، وهو ما سنحاول التعرف عليه من خلال الفروع الثلاثة التالية كآآتي:

الفرع الأول: الأنظمة المحددة لسلطة التأديب، الفرع الثاني: سلطة التعيين، الفرع الثالث: اللجان التأديبية.

الفرع الأول: الأنظمة المحددة لسلطة التأديب

تحدد السلطة المختصة بالتأديب ثلاثة أنظمة أساسية تتمثل في النظام الرئاسي والنظام القضائي والنظام الشبه قضائي، سنحاول بنفس هذا التوالي التعرف على هذه الأنظمة.

أولاً: النظام الرئاسي

وفيه يكون للهيئة الإدارية أو السلطة الإدارية وحدها ودون الإستعانة بهيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على العاملين بها، وذلك مهما كانت جسامه الجزاء¹.

ومن بين الدول التي أخذت بهذا النظام هي إنجلترا، الدنمارك، ومن سلبياته أنه يؤدي إلى تعسف الرئيس الإداري والمساس بحقوق الموظفين، فقد يخضعهم لعقوبات أكثر درجة من العقوبات التي ارتكبوها. إضافة إلى أن عدم تقيد السلطة الإدارية (السلطة الرئاسية) يجعلها تتماطل في إتباع الإجراءات التأديبية مما يتسبب في ضعفها، أو أن هذه السلطة الرئاسية تقع تحت تأثير ضغط النقابات العمالية، وتفقد سيطرتها على المجال التأديبي، إلا أنه تم الرد على هذه الإنتقادات، بأن الرئيس الإداري هو أكثر دراية من غيره في تقدير ظروف وملابسات الواقعة، وكونه يكون على علم بسيرة الموظف بحكم علاقته به، وإشرافه على حسن سير ذلك المرفق².

ثانياً: النظام القضائي

يتمثل في حصر دور السلطة الرئاسية في توجيه الإتهام للموظف دون توقيع العقاب عليه، أين يتم إنشاء محاكم تأديبية تتولى تقدير مدى إعتبار الأفعال المنسوبة للموظف وتوقيع العقوبة

¹ احمد بوضياف، مرجع سابق، ص79.

² سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص112.

عليه أو القضاء ببراءته، كما قد تنشأ هيئة تقوم برفع الدعاوى التأديبية وتتولى الإدعاء أمام المحاكم التأديبية¹.

فيكون شأن الجزاء التأديبي هو ذات شأن الحكم القضائي، فكلاهما يصدر عن جهة قضائية².

ثالثا: النظام الشبه قضائي

يأخذ بهذا النظام في كل من فرنسا، إيطاليا وبلجيكا ، وهو نظام يعتبر رئاسيا في جوهره، حيث لا يزال دور السلطة الرئاسية في توقيع العقاب قائما³. فبموجب هذا النظام تنشأ بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار قرار الجزاء على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وحرية الرأي هذه من شأنها أن تقلل فاعلية الرأي المقترح. وقد ينشأ المشرع الهيئة المستقلة على أن تصدر رأيا ملزما للإدارة، أي أن الإدارة إذا رأت توقيع العقاب فهي لا تملكه، لأن الهيئة أيدت رأيها، كما قد ينزع المشرع سلطة التأديب من الإدارة كلية ليوكلها إلى هيئة تصدر هي قرار الجزاء وتوقعه بنفسها على خلاف الحالتين السابقتين ، وتعتبر مثل هذه الهيئة جهة إدارية ذات اختصاص قضائي⁴. وبالتساؤل عن الرأي الذي تبناه المشرع الجزائري، نجده قد أخذ رأيا وسطا ومزج بين النظام الرئاسي والشبه قضائي وحاول الأخذ بمزايا هذين النظامين⁵.

الفرع الثاني: سلطة التعيين

منح المشرع الجزائري للسلطة التي لها صلاحية التعيين مهمة التأديب، وهذا ما قضت به المادة 165 من الامر 03/06 حيث نصت على أنه « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية...».

أولا : تحديد سلطة التعيين

لقد قام المشرع الجزائري بتحديد السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك بمقتضى المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة

¹ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر)، 1973، ص451.

² احمد بوضياف ، مرجع سابق، ص 80.

³ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص112.

⁴ احمد بوضياف ، مرجع سابق، ص 80.

⁵ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص115.

للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث نصت المادة على أن « تحول سلطة تعيين الموظفين والأعاون العموميين وتسييرهم إلى من يلي، إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية
- رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص مستخدمي البلدية
- مسؤول المؤسسة ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة...»¹.

وسنحاول التعرف تباعا على مختلف هذه السلطات:

1- الوزير: يعد الوزير الرئيس الإداري الأعلى على مستوى وزارته، وهو عضو بالحكومة، حيث يعين بمرسوم رئاسي، ويشترط في تعيينه إجراء جوهري هو أن يكون التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وهو يتصف بالصفة الإدارية والسياسية معا وهو يختص بممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الوزارة وعلى أعمالهم، حيث يباشر بمقتضى الصلاحيات الممنوحة له قانونا وظيفة التنظيم الداخلي لوزارته، فهو له سلطة إصدار قرارات تنظيمية لضمان السير الحسن لوزارته كما له سلطة التعيين والتأديب وسلطة الوصاية (الرقابة الإدارية) على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته².

2- الوالي: يتمتع الوالي بصفة الإزدواجية في الاختصاصات الممنوحة له، حيث يحوز على سلطة بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطة أخرى بصفته ممثلا للدولة³.

فبالنسبة لاختصاص الوالي في ممارسة التأديب، فإن ذلك يعهد له ضمن صلاحياته

¹ المادة(1) من المرسوم التنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس، 1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية رقم 13 مؤرخة في 28 مارس 1990.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر (عنابة)، 2004، ص 111-113.

³ يعيش تمام شوقي، شبيري عزيزة، " مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية "، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، (مارس 2013)، ص 130.

بصفته هيئة تنفيذية حيث خول له القانون مهمة ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية¹. فالوالي يمارس مهامه كهيئة تنفيذية على موظفيه بصفته ممثلا للسلطة الرئاسية في المهام التي تقتضي إجراءات التأديب .

حيث يترتب على الوالي في إطار ممارسة إختصاصاته بصفته ممثلا للدولة في حالة ارتكاب خطأ جسيم من الموظف أن يقوم بطلب من الوزير المعني وبناءا على تقرير معلل إما بنقل المدير الولائي أو إنهاء مهامه².

3- رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الآخر بالإزدواجية في الإختصاص ، حيث أنه يمثل البلدية من ناحية ويمثل الدولة من ناحية أخرى ، فمن بين مختلف إختصاصاته ، تولى توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم. والتي تخوله سلطة تأديبهم بإعتباره رئيس مباشر لهم³.

4 - مسؤول المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية: يتضح جليا من نص المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 أن المشرع الجزائري قد عهد سلطة التأديب لمسؤول المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية على مستوى الإدارة العمومية⁴. وهذا باعتبار أن المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية تخضع لقانون الوظيفة العمومية ولا يمكن أن تخرج عن هذا القانون⁵.

ثانيا: الإختصاص التأديبي لسلطة التعيين

بعد أن عهد المشرع بالإختصاص التأديبي لسلطة التعيين ، قيد ذلك بضوابط ونظمه، فسلطة التعيين لها صلاحية اتخاذ عقوبات بقرارات مبررة، وهذا لما يتعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى والثانية ، فالإختصاص في هاتين العقوبتين يعود لها بشكل مطلق، بحيث لا تكون في هذه

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص ص 191 -192.

² يعيش تمام شوقي ، شبري عزيزة، مرجع سابق ، ص 135.

³ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص ص 162-163.

⁴ بالإضافة إلى المسؤولين الذين ذكرتهم المادة 1 من المرسوم التنفيذي 90-99 ، فقد أوضحت المادة 2 من ذات المرسوم التنفيذي انه "يمكن أن تمنح لكل مسؤول سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد اخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

⁵ المادة 2 من الأمر 03/06 السابق ذكره.

الحالة في حاجة إلى استشارة اللجان المتساوية الأعضاء، على شرط أن يكون إتخاذ القرار بعد أخذ توضيحات كتابية من الموظف المذنب.

أما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة ، فتتخذها هذه السلطة بقرار مبرر بعد اخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

الفرع الثالث: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

كانت اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تسمى باللجان المتساوية الأعضاء في الأمر 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية، ثم أضاف لها المشرع صفة الإدارية من أجل تمييزها عن اللجان الأخرى مثل اللجنة المتساوية الأعضاء التابعة للبرلمان¹.

لأجل التعرف على هذه اللجان سنحاول التعرف أولاً إلى تشكيلتها ثم نتحدث أيضاً عن إختصاصاتها .

أولاً: تشكيلته اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

إن تشكيلته اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء تكون بالتساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين² .حيث نصت المادة 63 من الأمر 03/06 على أنه « تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب ،أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، تتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين ...».

كما نصت المادة 3 من المرسوم رقم 10/84 حول ذلك « تشمل اللجان المتساوية الأعضاء عدداً متساوياً من ممثلي الإدارة والممثلين الذين ينتخبهم الموظفون »³.

ووفق المادة 5 من المرسوم رقم 10/84 فإنه « يعين أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لمدة 3 (ثلاثة) سنوات ويمكن تجديد عضويتهم ويمكن استثناءا تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري...».

¹ رشيد حبابي، مرجع سابق، ص ص 135-136.

² المادة 11 من المرسوم 59/85 السابق ذكره.

³ المادة 3 من المرسوم 10/84 مؤرخ في 14 يناير سنة 1984، يحدد إختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية رقم 3، مؤرخة في 17 يناير 1984.

كما يتم تجديد هذه اللجان خلال 04 أشهر على الأكثر وخمسة عشر (15) يوم على الأقل من تاريخ انتهاء عهدها القانونية، وفي حالة تمديد عهدة هذه اللجان، فإنه يتوجب على السلطة المعنية للمصالح المركزية أن ترسل السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، من أجل الحصول على موافقة صريحة على ذلك وفي حالة غياب هذه الموافقة فإن جميع مداورات هذه اللجان تقع تحت طائلة البطلان، كما ينبغي الإشارة إلى أن إمضاء القرارات المتضمنة إنشاء اللجان المتساوية الأعضاء يتم حسب الحالة من قبل المسؤول المعني، الوالي، مسؤول المصلحة غير الممركزة، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مسؤول المؤسسة الإدارية ذات الطابع الإداري¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه تتأسس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها ويختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة².

ثانيا: إختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء في العديد من النصوص القانونية نذكر منها على سبيل المثال المواد القانونية التالية :

1-المادة 9 من المرسوم 10/84 التي تنص « يكون الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي...».

2-المادة 11 الفقرة 2 من المرسوم 59/85 التي تنص « تنظر لجان الموظفين في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين...».

3-المادة 64 من الأمر 03/06 التي تنص « تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي ».

4-المادة 165 من الأمر 03/06 التي تنص « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ».

¹ المنشور رقم 3 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المؤرخ في 17 ماي 2003، المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء للمؤسسات والإدارات العمومية المحلية.

² المادة 63 من الأمر 03/06 السابق ذكره.

ومن هذه خلال النصوص يتضح أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء تختص بجانب في المجال التأديبي للموظف على أساس أن المتابعة التأديبية ذات طابع فردي، و أن المشرع جعل المرور برأي اللجنة أمرا ملزما¹.

المطلب الثاني: مراحل عملية التأديب

تتميز عملية إصدار قرارات التأديب حول عقوبات الدرجة الأولى والثانية بأنها بسيطة وسهلة، أما إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، فيستوجب ذلك المرور بجملة مراحل، حيث يمكن أن يفتح تحقيق في كيفية وقوع الخطأ كما يتوجب على سلطة التعيين اللجوء إلى اللجان المتساوية الأعضاء من أجل الوصول في النهاية إلى إصدار قرار التأديب.

وسنتعرف على جملة هذه المراحل والإجراءات من خلال هذه الفروع:

الفرع الأول : التحقيق التأديبي

الفرع الثاني : إجراءات سير عمل اللجنة

الفرع الثالث: إصدار قرار التأديب

الفرع الأول: التحقيق التأديبي

إستعمل المشرع الجزائري مصطلح التحقيق الإداري للتعبير عن مرحلة التحقيق مع الموظف المذنب ، فهو مصطلح واسع وعمام وكان الأفضل استعمال مصطلح التحقيق التأديبي لأنه سيكون أنسب للتعبير عن التحقيق مع الموظف.²

فبالإطلاع على الأمر 03/06 نجد المادة 171 منه تنص « يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية ».

ولتوضيح التحقيق التأديبي، سنتعرض أولا إلى تعريف التحقيق ثم إلى السلطة المكلفة

بالتحقيق .

¹ سليمان منير، مرجع سابق ، ص22.

² سليمان منير، نفس المرجع ،ص32.

أولاً : تعريف التحقيق التأديبي

يستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم و التهمة المنسوبة إليه ، فهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة، بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه هو الوصول إلى الحقيقة بإزالة الغموض عنها¹.

فهو إجراء يتم مع الموظف لسماع أقواله و تحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من إتهام، على إعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية².

ولقد قدم الفقه جملة من التعاريف للتحقيق التأديبي، حيث قيل « التحقيق بصفة عامة يعني الفحص و البحث و التقصي الموضوعي و المحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة ».

وكما عرف أيضا على انه « إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطاة اللثام عنها »³.

ولم يكتفي الفقه بتعريف التحقيق فقط بل تمت دراسته في عدة جوانب، حيث رأت بعض الآراء الفقهية انه ينبغي ان يكون مكتوبا وشاملا لكل الوقائع دون استثناء بحكم كون الكتابة من المبادئ العامة للإجراءات التأديبية⁴.

ثانياً: السلطة المكلفة بالتحقيق التأديبي

لقد ثار خلاف حول السلطة المكلفة بالتحقيق، خاصة أنه لا يجوز الجمع بين الإتهام والإدانة ، فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء هو امتداد للسلطة التأديبية، فيما رأى رأي آخر عارض الجمع بين سلطة التحقيق

¹ مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون الكويتي والأردني)، (مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام) جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 66.

² حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007، ص ص 81-82.

³ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 8

⁴ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص 309.

وسلطة تحريك الدعوى التأديبية مما ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية¹.

والمشعر الجزائري منح للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق و وسيلة توجيه الإتهام والتحقيق في التهمة المنسوبة إلى الموظف، فالسلطة الرئاسية (سلطة التعيين) إذن هي من تجمع بين الاتهام والتحقيق².

الفرع الثاني: إجراءات سير عمل المجلس التأديبي

نظرا لخطورة عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، أوكل المشعر الأمر إلى اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، فلا تملك السلطة الرئاسية (سلطة التعيين) سوى اقتراح العقوبة، وعلى هذه اللجان إما أن توافق على رأي الإدارة أو أن تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة³، ولأجل القيام بذلك تكون مجريات سير عملها منظمة في مراحل نحاول التعرف عليها تباعا وهي :

أولا: إخطار المجلس التأديبي

تنص المادة 166 من الأمر 03/06 على أنه يتوجب إخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين (السلطة الرئاسية)، ويتم الإخطار في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوم(45) إبتداء من تاريخ معاينة الخطأ .

وفي ذات السياق نصت المادة 2 من المرسوم رقم 152/66 « ينظر مجلس التأديب في الامر بناء على تقرير مغلل يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب، ويجب على هذه الأخيرة أن تثبت بجلاء في المخالفات، وإذا لزم الأمر الظروف التي ارتكبت فيها⁴.

¹ بعلي الشريف فوزية، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري،(مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة) ،جامعة الحاج لخضر- باتنة-، 2013/2014، ص 105.

² سليمان منير، مرجع سابق، ص 33.

³ كمال رحماوي، مرجع سابق ، ص 139.

⁴ مرسوم رقم 152/66 مؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 يتعلق بالإجراء التأديبي ،الجريدة الرسمية رقم 46 ،المؤرخة في 8 يونيو سنة 1966.

ثانيا : الإستماع لأقوال الشهود والموظف المذنب

تنص المادة 169 من الامر 03/06 على أنه « يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه ». ومن هذا المنطلق فإنه يقوم الشخص الذي يعينه المجلس التأديبي بقراءة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية بحضور الموظف المتهم ومحاميه، ويطلب بعد ذلك من الشهود الذين ترغب الإدارة في الإستماع إليهم بالإدلاء بشهاداتهم و الإجابة على الأسئلة التي تطرح عليهم من طرف أعضاء المجلس، ثم يستمع إلى أقوال الموظف ومحاميه، وكذا إلى الشهود الذين يقدمهم الموظف المذنب¹.

ثالثا: مداوات المجلس التأديبي

عملا بالمادة 170 من الأمر 03/06 التي تنص « تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة ». فمن منطلق ذلك يتداول المجلس التأديبي في اجتماع مغلق بعد سماع كل من الشهود والموظف ومحاميه، بحيث لا يحضر هذا الاجتماع إلا الأعضاء الذين يمثلون الإدارة والموظفين، وهذا بهدف الوصول إلى إصدار قرار تأديب الموظف².

الفرع الثالث: إصدار قرار التأديب

من خلال التصويت الذي يلي مداوات المجلس التأديبي يتم الخروج بقرار التأديب النهائي المحدد لمصير الموظف المذنب، والذي ينبغي أن يحرر في شكل عمل إداري نهائي يستند إلى الأسباب القانونية والمادية المبررة للعقوبة والإشارة إلى احترام كل الإجراءات المحيطة بها، ثم يحدد العقوبة المناسبة طبقا لإحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

فمبدأ تبرير المقررات التأديبية يسري على سائر العقوبات الإدارية سواء منها ما يتخذ بعد استشارة اللجنة المختصة أو ما يتخذ بدون استشارة هذه اللجنة³.

حيث يبلغ بعد ذلك الموظف المعني بهذا القرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام إبتداء من تاريخ اتخاذ القرار، ويحفظ في ملفه الإداري⁴.

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق ، ص143.

² كمال رحماوي، نفس المرجع ، ص143.

³ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص ص142-143.

⁴ المادة ، 172، من الامر 03/06 السابق ذكره.

المطلب الثالث: إجراءات تأديبية أخرى للموظف

فضلا عن العقوبات التأديبية التي صنفها المشرع ضمن 4 درجات، فإنه نص عن إمكانية اتخاذ إجراءات تأديبية أخرى في حق الموظف لدى ارتكابه الخطأ، مثل إجراء التوقيف عن المهام ، الذي ورد النص حصرا على حالتين تسمحان باتخاذهما ضمن المادتين 173 و 174 من الأمر 03/06، وإجراء العزل الذي نصت عليه المادة 184 من ذات الأمر. وسنتعرف على هذين الإجراءين من خلال فرعين كالآتي:

- الفرع الأول: التوقيف La suspension

- الفرع الثاني: العزل La révocation

الفرع الأول: التوقيف La suspension

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف التوقيف عن المهام « التوقيف الفوري عن المهام مثلما أطلق عليه المشرع الجزائري »، وقد اكتفى بالنص على المبررات والأسباب التي تسمح للإدارة باللجوء إلى هذا الإجراء¹، وللوقوف على توضيح هذا الإجراء سنتطرق أولا إلى تعريفه ثم إلى حالات إتياده.

أولا: تعريف التوقيف

يعتبر التوقيف عن المهام أول إجراء تقوم به سلطة التأديب إذا ارتكب الموظف خطأ جسيم ، لأنه يقتضي الحرص على صالح العمل ألا يبقى الموظف في وظيفته حتى لا يكون له تأثير على مجريات التحقيق الذي يجري بشأن هذا الخطأ² .

فقد حاول بعض الفقهاء تعريفه بقولهم « إجراء وقائي استعجالي من خلاله يمنع على الموظف مؤقتا مواصلة وظيفته حرصا على السير الحسن للمرفق »، كما عرفه آخرون بقولهم «إجراء تحفظي وقائي لا يترتب عليه قطع صلة الموظف بالوظيفة، ويبقى خاضع لوجبات الوظيفة، فهو إسقاط الولاية الوظيفية عن الموظف إسقاط مؤقت يمنع من خلاله عن مباشرة أعمال الوظيفة »³.

¹ سليمان منير، مرجع سابق، ص ص 35-36.

² عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د س ن، ص 177.

³ سليمان منير، مرجع سابق، ص 35.

ومن خلال هذين التعريفين الفقهيين، فإن التوقيف عن المهام هو عبارة عن إجراء تتخذه سلطة التأديب في مواجهة الموظف المذنب وليس عقوبة.

ثانيا : حالات اتخاذ إجراء التوقيف عن المهام

تتخذ سلطة التأديب إجراء التوقيف عن المهام في حالتين ورد النص عليهما ضمن نص المادتين 173 و 174 من الأمر 03/06 وهما:

- الحالة الأولى: عند ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى تسليط عقوبة من الدرجة الرابعة.
- الحالة الثانية : إذا كان الموظف محل متابعة جزائية لاتسمح له بالبقاء في منصبه.

الفرع الثاني: العزل La révocation

لقد نظمت أحكام العزل المادة 184 من الأمر 03/06، حيث أنه يستفاد من نص هذه المادة انه إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون تقديم مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد أن توجه له إعدارات وفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم¹، ومن هذا المنطلق فإنه يمكن القول أنه من أجل اتخاذ إجراء العزل في حق الموظف، فإنه يستوجب الأمر تواجد شرطان أساسيان:

- الشرط الأول: هو أن يتغيب الموظف لمدة 15 يوم متتالية على الأقل.
- الشرط الثاني: هو أن لا يقدم الموظف لغيابه هذا مبررا مقبولا.

فنظرا للخطورة التي ينطوي عليها إجراء عزل الموظف، بسبب التخلي عن منصب عمله الذي يؤدي من حيث المبدأ إلى قطع علاقة العمل بصفة منفردة ودون إشعار مسبق، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا في بعض الأحيان عن السير الحسن للمؤسسة أو الإدارة العمومية المستخدمة ، حيث أنه وحتى يتم إقرار إهمال المنصب، فإنه ينبغي التأكد من الانقطاع التام لمدة 15 يوم متتالية على الأقل (وقد تكون أكثر من ذلك) والتي تتحقق من خلال عدم حضور الموظف أصلا إلى مقر عمله خلال الأوقات الرسمية للعمل (فمجرد الغياب المنقطع لا يرقى لأن يشكل إهمالا لمنصب العمل)، و دون تقديم مبرر مقبول، أو

¹ المادة ، 184، من الامر 03/06.

أن يقدم مبررا لكن غير مقبول بحكم كونه ينطوي على جانب غير صحيح من التصريحات¹.

وما يلاحظ عن الأمر 03/06 في هذا السياق، هو أنه لم يبين كيفية إعدار الموظف وأحال الأمر فيما يتعلق بذلك على التنظيم².

كما أن استعمال المشرع لمصطلح إجراء العزل بدلا من عقوبة العزل يظهر أن الأمر لا يتعلق بعقوبة تأديبية، لأنه في مثل هذه الحالة لا يخضع اتخاذ إجراء العزل للقواعد الإجرائية المعمول بها في حالات العقوبات التأديبية الأخرى مثل المثل أمام المجلس التأديبي شخصيا، الإستعانة بمدافع أو تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية... الخ³.

أما عن التطبيقات والأعمال القضائية في هذا السياق، فقد تجسد ذلك من خلال قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 20 جانفي 2004، في قضية م ق ضد مركز التكوين المهني والتمهين الشهيد رويشي سليمان، والذي جاء به « إن غياب الموظف بدون مبرر قانوني هو إهمال للمنصب »⁴. حيث يلاحظ هنا توافر شرطا تطبيق إجراء العزل الواردان بالمادة 184 الأمر 03/06 فهناك غياب مع وجود مبرر قانوني.

ومن قرارات مجلس الدولة الجزائري أيضا، قراره الصادر في نفس السنة 2004 في قضية ع ع ضد مدير التكوين المهني والتمهين زيغود يوسف قسنطينة، الذي أقر به أن « استلام الموظف إعدارين بالالتحاق بعمله وتوقيعه على الإشعار بالاستلام يجعل غيابه غير شرعي ويعتبر في حالة إهمال منصبه »⁵.

¹ عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص 117.

² بوقرة أم الخير، مرجع سابق، ص 83.

³ رشيد حباني، مرجع سابق، ص 132.

⁴ عبد الحكيم سواكر مرجع سابق، ص 318.

⁵ عبد الحكيم سواكر، نفس المرجع، ص 318.

الفصل الثاني:

الضمانات

التأديبية للموظف

الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف

يتمتع الموظف المذنب لدى تأديبه بجملة من الضمانات القانونية، فمنها ما يسبق إصدار الجزاء التأديبي كمواجهته بما هو منسوب إليه، ومنها ما يعاصر عملية إصدار الجزاء، كضمانتي التسبيب والتبليغ، ومن ضمانات الموظف ما يكون لاحقا لإصدار قرار التأديب، ويتعلق الأمر هنا بالطعون الإدارية والقضائية.

ولأجل التعرض إلى كل هذه الضمانات بشكل مفصل، نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث

كالتالي:

- المبحث الأول: ضمانات سابقة لتوقيع الجزاء التأديبي
- المبحث الثاني: ضمانات معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي
- المبحث الثالث: ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث الأول: ضمانات سابقة لتوقيع الجزاء التأديبي

من الضمانات الأساسية السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي ضمانة مواجهة الموظف بالخطأ المنسوب إليه عن طريق تبليغه بهذا الخطأ، وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي وذلك من أجل أن يحضر دفاعه بشكل جيد يخدم حقوقه، حيث تعتبر ضمانة دفاع الموظف عن نفسه من الضمانات المكفولة له بالقوانين والمبادئ العامة للقانون .

للتعرض للضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي ، نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كالتالي :

- المطلب الأول: مبدأ المواجهة
- المطلب الثاني: إعلام الموظف بالخطأ المنسوب إليه
- المطلب الثالث: حق دفاع الموظف عن نفسه

المطلب الأول: مبدأ المواجهة

تقوم الضمانات القانونية السابقة على توقيع الجزاء على مبدأ أساسي هو مبدأ مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه من أجل تمكينه من تحضير دفاعه عن نفسه، فمن خلال هذا المطلب سنحاول في الفرع الأول تعريف مبدأ المواجهة، ثم في الفرع الثاني سنتعرف فيه على مختلف التوجهات الفقهية والقضائية حول مبدأ المواجهة، وفي الفرع الثالث نخصه للضوابط التي تحكم مبدأ المواجهة.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المواجهة

يعتبر مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، فمن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة وتحقيق عدالة المساءلة، مواجهة المتهم وإعلامه بما هو منسوب إليه حتى يكون على بينة من أمره، والمواجهة اليوم أضحت مبدأ وتوجه مستقر عليه في نطاق التأديب، حيث أضحى العمل القضائي اليوم يقر ببطلان الجزاء التأديبي إذا لم يتضمن مواجهة المتهم بالمتهم المنسوب إليه¹.

إن المواجهة لغة تعني المقابلة بالوجه والكلام، ومن هنا يتبين أن المواجهة تضمن للموظف أن يكون في مقابل التهم المنسوب إليه وجهاً لوجه، فيحيط بها علماً، ويكون على معرفة كاملة بظروفها الشيء الذي يمكنه من الدفاع عن نفسه².

كما تعني المواجهة أيضاً « إيقاف العامل على حقيقة التهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه »³.

ومبدأ المواجهة ليس مبدأ قانونياً فحسب، وإنما هو مبدأ من المبادئ المستقرة في النظام القضائي الإسلامي حيث يقصد بالمواجهة في مجال الشريعة الإسلامية « سماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه من تصرفات تشكل مخالفة تأديبية ومواجهته بالأدلة التي تبين وقوع المخالفة منه ».

¹ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 97-98.

² نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية) ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص 504.

³ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 283.

وما تجدر الإشارة إليه، هو أن هذا التعريف لم يرد صراحة في الفقه الإسلامي، وإنما هو مستشف من التطبيقات العملية للخلفاء الراشدين والصحابة، فقد كان عمر بن الخطاب إذا اشتكى إليه عامل له، جمع بينه وبين من شكاه، فإن صح عليه أمر يجب الأخذ به الأخذ به. كما يمكن استخلاص مفهوم المواجهة من الحديث النبوي الشريف « إذا تقاضى إليك رجلان فلا تقضي الأول حتى تسمع كلام الآخر فسوف تدري كيف تقضي ».

فمن خلال الحديث الشريف، تعني المواجهة وضع المتهم مع غيره من المتهمين وجها لوجه، حتى يسمع ما أبدوه من أقوال متعلقة بالواقعة محل النزاع ليتولى الحكم بعد ذلك¹. وعموما فإن المواجهة عامة في مجال التأديب تعني إيقاف الموظف على حقيقة التهم والأخطاء المنسوبة له وأحاطته علما بمختلف الأدلة المشيرة إلى إمكانية مساءلته تأديبيا والتي تتحقق عن طريق إعلامه بما نسب إليه من اتهامات حيث ينبغي أن تكون هذه الإتهامات محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض².

ومواجهة المتهم تأديبيا تعتبر في غاية الأهمية، وتفق أهميتها في نطاق القانون الجنائي، بحكم وضوح التهمة في المجال الجنائي على عكسها في المجال التأديبي الذي قد تثير فيه هذه الأخيرة لبس وغموض³.

الفرع الثاني: التوجهات الفقهية و القضائية حول مبدأ المواجهة

لقد استقر الفقه و القضاء الإداريين على أن مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه أمر ضروري، حتى في حالات وضعيات غياب النصوص القانونية التي تقرها ، بحكم كون مبدأ المواجهة من المبادئ العامة للقانون⁴.

فمن الأحكام القضائية المقررة لهذا المبدأ، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية القائل (....مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه يعتبر ضمانا من ضمانات التحقيق، يترتب على إغفالها بطلانه...)⁵.

¹ عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري والإسلامي والمقارن (دراسة فقهية قضائية)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، ص ص 202-203.

² مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال التوظيف العمومي، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع (قانون المنازعات الإدارية))، جامعة ملود معمري، -تيزي وزو-، 2012، ص 66.

³ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 76.

⁴ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 98.

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب ن، 2008، ص 180.

وحكمها القاضي في ذات الصدد، بأن (مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيق والحكمة من توفير هذه الضمانة هي إحاطة العامل بما نسب إليه ليدلي بأوجه دفاعه)¹.

أما مجلس الدولة الفرنسي فيعتبر هو الخلاق لمبدأ المواجهة حيث لم تتضح ملامحه الأساسية إلا بصدور حكمه في قضية *Veure tromprier* الذي ذهب فيه الى أنه « طبقا للمبادئ العامة للقانون المطبقة بذاتها في حالة عدم وجود نص ، فإن الجزاء لا يمكن توقيعه قانونا دون أن يحاط صاحب الشأن علما بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه، وانه يجب أن يخطر طبقا لذلك صاحب الشأن مقدما بالاتهامات المنسوبة إليه ...» ، عقب هذا الحكم أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية *maillon* والذي أكد من خلاله توجهه هذا². وما يمكن الإشارة إليه هو أن التشريعات هي الأخرى لم تأتي خالية من النص عن مبدأ المواجهة، بل ورد النص عليه إما ضمنا أو صراحة ضمن النصوص القانونية المتعلقة بالموظفين³.

الفرع الثالث: ضوابط المواجهة بالتهمة

يقع إلزاما على سلطة التأديب مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه، بتحديدتها تحديدا واضحا بدون غموض وذلك بهدف تمكنه من الدفاع عن نفسه ،فالدفاع الذي يكون فعال ما لم يكن يعلم بالإتهامات المنسوبة له بشكل جيد وواضح⁴.

ومن هذا المنطلق فإن هناك عدة ضوابط يجب أن تحكم المواجهة سنحاول إيراد على التوالي مختلف هذه الضوابط والشروط.

أولا: تحديد التهمة الموجهة للموظف

يكتفي المشرع بالتركيز على الهدف من مبدأ المواجهة والمتمثل في العلم بالتهمة والأدلة المثبتة لإدانة الموظف دون أن يهتم بتحديد شكل وإطار معين لهذه المواجهة⁵، الشيء الذي يجعل التهمة في نطاق التأديب غالبا ما تأتي فضفاضة وغير دقيقة، فمن هذا المنطلق ينبغي

¹ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 232.

² سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 98.

³ نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص ص 504-505.

⁴ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 283.

⁵ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 76.

أن تأتي التهمة الموجهة للموظف محددة لمعالم بشكل واضح وغير غامض لأن التهمة الغامضة تخلق الشك وعدم الإطمئنان.

ولقد تم تأييد فكرة تحديد التهمة الموجهة للموظف من قبل القضاء المصري، إذ جاء في حكم له أن «... كل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفي لا بد وأن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة، ذلك التحديد الذي لا بد وأن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة واضحة المعالم...»¹.

ثانياً: أن تتم المواجهة على وجه يشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته

قد لا يملك كل الموظفين خبرة قانونية كافية ومعرفة بالإجراءات التأديبية، فبالتالي يستوجب الأمر أن تتم هذه المواجهة على وجه يشعر معه الموظف أن الإدارة المستخدمة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته، لأن من شأن ذلك أن يجعله ينشط في الدفاع عن نفسه.²

وتأسيساً على ما تقدم قضت المحكمة الإدارية المصرية بأنه « بالنسبة لواقعة بحسبانها محور أساس ما ينسب إليها من مخالفات وهذه الواقعة لم تواجه بها الطعون ضدها كواقعة تمثل مخالفة منسوبة إليها تتعرض لجزاء التأديب إذا ثبت في حقها وإنما جاء السؤال بشأنها بصورة عرضية، غير مباشرة لا تتحمل أي مدلول لخطورة الأمر مما يمكن القطع معه بأن المطعون ضدها لم تكن تقدر ما لهذه المسألة من خطورة وإلا كانت أكثر حرصاً وأشد تأكيداً على محاولة دحضها »³.

ثالثاً: أن تشمل مواجهة الموظف جميع الأخطاء المنسوبة له

يستلزم على الإدارة المستخدمة أن تحدد كافة الأخطاء المرتكبة في قرار الإتهام تحديداً شاملاً بحيث يتمكن من خلاله الموظف المنسوبة له تلك الأخطاء تحديد مدى تأثير قرار الإتهام على مركزه القانوني.⁴

¹ سعد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 101.

² مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 77.

³ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 102.

⁴ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 78.

وعملا بذلك قضى القضاء المصري في أحد قراراته أنه « باستقراء أوراق التحقيق التأديبي الذي صدر بناء عليه هذا القرار تبين أنه تمثل في أسئلة أقيت على الطاعن ولم تشمل من الوقائع الخمس التي قام عليها ذلك سوى الواقعة الأولى دون الوقائع الأربعة الأخرى، ولم ينطوي على مواجهة الطاعن بهذه الوقائع كإتهامات منسوبة إليه حتى يحاط علما بها، ويتبين اتهامه فيها ويعمل على دفاعه ومن ثم فلم تكتمل لهذا التحقق مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، وإذا كان الأمر على ذلك، فإن القرار الصادر بمجازاة الطاعن بناء على هذا التحقيق يكون مخالفا للقانون»¹.

وفي ذات هذا السياق أيضا، قرر مجلس الدولة الفرنسي مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه دون إغفال ذكر أي من الاتهامات والأخطاء يجعل قرار التأديب فيما بعد معيب وقابل للإبطال².

وقد أجازت بعض الآراء الفقهية عدم مواجهة المتهم في بعض الأقوال التي لا تحمل اتهامات جديدة ولا تضيف جديدا بالنسبة لموضوع الدعوى ، ودعم هؤلاء الفقهاء توجههم هذا بقولهم أن استمرار مواجهة المتهم بها يؤدي إلى عبء على المحقق والموظف المتهم طالما أنها ليست سوى تكرار لما سبق وعملا بذلك قضى بأنه « لا تثريب على المحقق إذا هو استكمل التحقيق في بعض جوانبه في غيبة المتهم ولم يطلعه على أقوال شهود الإثبات طالما أنه لم ترد في أقوالهم نسبة اتهامات جديدة إلى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد ..»³.

المطلب الثاني: إعلام الموظف بالخطأ المنسوب إليه

تنبثق عن مبدأ المواجهة الذي تعرضا له من خلال المطلب الأول ضمانتين وحقين أساسيين للموظف قبل الشروع في تأديبه، حيث يستوجب على السلطة التأديبية أن تخطره وتبلغه بالخطأ المنسوب إليه كما يستوجب عليها أن تطلعه على ملفه التأديبي من أجل أن يتمكن من الدفاع عن نفسه، فهذين الحقين معترف بهما للموظفين في التشريعات والقضاء في الدول. من خلال هذا المطلب نتعرض في الفرع الأول إلى تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له، وفي الفرع الثاني إلى تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي.

¹ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص 104.

² مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 78.

³ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 104.

الفرع الأول: تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له

إن إعلام الموظف المتهم بما هو منسوب إليه و مواجهته بأسباب الإتهام هو من الضمانات الأساسية في المساءلة التأديبية وإجماع الفقه المقارن منعقد على أن هذا الإخطار والإعلام يعتبر من الأمور الضرورية الملزمة حتى في حالة عدم وجود نص بذلك¹. وبهدف أخذ فكرة عن توجه التشريعات والقوانين في الدول فيما يتعلق بمسألة تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب إليه، نتعرض لتبليغ الموظف بالخطأ في كل من فرنسا ومصر والجزائر على التوالي :

أولاً : تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في فرنسا

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا السياق بأنه لا بد من إعلام المتهم بكل التهم المنسوبة له، وفي حال إغفال سلطة التأديب إعلام الموظف، وقامت بتوقيع الجزاء بدون تبليغه بذلك، فإن قرار التأديب يكون قابلاً للإبطال².

والجدير بالذكر هو أن مجلس الدولة الفرنسي لم يشترط ولم يحدد شكلاً معيناً لهذا التبليغ، ويكفي لاستفائه تنبيه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي سيتخذ ضده، إذ قضى في هذا السياق بأنه يكفي أن يكون الموظف في وضع يسمح له بمعرفة أنه بصدد إجراء تأديبي ضده ثم قضى بأن مهلة الإخطار أقلها 48 ساعة من تاريخ بدء إجراءات التأديب³.

وحول عدم اشتراط مجلس الدولة لشكلية معينة لعملية الإخطار يقول الأستاذ maestro متأسفاً « كان على مجلس الدولة الفرنسي أن يشترط شكلاً معيناً لإخطار المتهم، كإرسال برقية مؤمن عليها مع الإشعار بالإستلام، فهذا من شأنه أن يجنبنا مضيعة الوقت والبحث في أمور من الممكن تجنبها »⁴.

ولما كان الهدف من هذا التبليغ هو تمكين الموظف من معرفة التهمة الموجهة إليه وأن يقوم بإعداد دفاعه بشأنها يأخذ على مجلس الدولة الفرنسي عدم اشتراط منح الموظف أجلاً كافياً

¹ نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 505.

² نوفان العقيل العجارمة ، مرجع سابق ، ص 203.

³ سليم جديدي، مرجع سابق ، ص 292.

⁴ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 148.

قبل المحاكمة حتى يتمكن من التحضير للدفاع عن نفسه على أكمل وجه¹، « فهو اشترط أقل أجل لتبليغ هي 48 ساعة كما سبق الذكر أعلاه وهو أجل يتنافى مع تحضيرات الموظف لتقديم دفاع نافع يخدم حقوقه، فمن الممكن أن لا تكفي هذه المدة ».

وعموماً فإن المشرع الفرنسي نص دائماً وفي مختلف نصوصه القانونية المتعلقة بالموظفين على فكرة عدم جواز توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين قبل تحقيق دفاعهم الذي يتجسد من خلال عملية إخطارهم². كما أكد مجلس الدولة الفرنسي هو الآخر في العديد من أحكامه على ضرورة إخطار الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وإخطاره أيضاً بمختلف الإجراءات التأديبية المتخذة ضده³.

ثانياً : تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في مصر

لقد نص المشرع المصري صراحة في القانون رقم 21 لسنة 1951 على وجوب إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من تهم، وقد نص هذا القانون في المادة (89) منه على التالي « يتضمن قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية بياناً بالمخالفة المنسوبة إلى الموظف ويخطر الموظف بهذا القرار وتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته قبل هذا التاريخ بخمسة عشر يوم⁴ » ويستفاد من هذا النص أن إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه يعتبر إجراء جوهري، ويترتب على إغفال الإعلام أو عدم الإخطار وقوع عيب شكلي في الإجراءات، يؤثر في الحكم ويترتب عليه البطلان⁵.

وقد نص القانون رقم 117 لسنة 1958 المتعلق بالنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في المادة 23 منه على أنه « يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة نظر الدعوى ، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ الإيداع ، يكون الإعلان بخطاب موصى عليه بعلم الوصول⁶ ».

¹ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 481.

² سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 106.

³ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص 304.

⁴ نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 504.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 283.

⁶ نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 505.

ثالثا : تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في الجزائر

يفرض المشرع الجزائري على الإدارة المستخدمة أن تخطر الموظف المحال على التأديب، وأن تبين في هذا الإخطار الضمانات المقررة له¹.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد كرس مبدأ تبليغ الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات، والذي يقتضى أنه « لا يجوز للإدارة أن تتخذ القرارات الإدارية التي من شأنها أن تلحق أضرار مادية أو معنوية بالموظف إلا بعد الاستماع إليه مسبقا » والذي يعتبر من المبادئ العامة في القانون التأديبي².

فمن هذا المنطق فإنه يتعين على الإدارة المستخدمة إخطار الموظف بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة التي تتوي تسليطها عليه، حيث يتم الإخطار بواسطة برقية توجه إلى الرئيس كما يسلمها للموظف المنبه الذي يتعين عليه أن يؤكد استلامه للإشعار³.

وقد نص قانون الوظيفة العمومية على مبدأ تبليغ الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء بقوله « يحق للموظف الذي تعرض للإجراء التأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه... »⁴ حيث تطبق هذه الأحكام على كل الإجراءات التأديبية، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالعقوبات المصنفة في الدرجة الأولى. فبحكم كون مبدأ التبليغ كما سبق الذكر من المبادئ العامة للقانون فإنه يقع إلزاما على الكل احترامه ولو في غياب نص صريح بهذا الشأن⁵.

هذا وقد ذهب القضاء الجزائري في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الذي صدر بتاريخ 08 أبريل 1989 في قضية (ص ع) ضد وزير الصحة والتعليم العالي «..من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي...»⁶.

¹ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 293.

² كمال رحماوي، مرجع سابق، ص ص 148 - 149.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 293.

⁴ المادة 167 من الامر 03/06، السابق ذكره.

⁵ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص ص 340 - 341.

⁶ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 294.

مما يعني أن التبليغ في مجال التأديب إجراء مستقر العمل به في الجزائر .
هذا وقد أقر مجلس الدولة الجزائري أيضا في ذات الصدد بتاريخ 20/04/2004 بأنه
«استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب يعد إجراء جوهرى يدخل
ضمن حماية حقوق الدفاع ، مما يتطلب إثبات الاستدعاء القانوني والرسمي بوصول استلام
موقع عليه من طرف الموظف أو بمحضر رسمي ممضي عليه من طرف المعني، وعليه فإن
تقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات استلامه من طرف هذا الأخير
غير كافي لإثبات استدعائه بصفة قانونية، مما يقتضي على الإدارة المستخدمة التأكد من
الاستدعاء القانوني قبل اتخاذ العقوبة التأديبية»¹. وبمقتضى ذلك فالموظف المتهم بمخالفة
تأديبية له الحق في أن يعلم بمباشرة الإجراءات التأديبية اتجاهاه.

الفرع الثاني: تمكين الموظف من الإطلاع على الملف التأديبي

إن الإطلاع على الملف هو حق من حقوق الموظف، ويعتبر من أقدم الحقوق المعترف بها
قانونا له، فبالإضافة إلى ضرورة تبليغه بما نسب إليه من اتهامات ، فإنه يحق له أن يطالب
بالإطلاع على ملفه التأديبي حتى يتعرف بوضوح على التهم الموجهة له ويرد بالتالي عنها
ويقدم التوضيحات الكتابية بشأنها².

ولأجل الوقوف على إحاطة شاملة لكل ما يتعلق بهذا الحق ، سنحاول التعرض أولا
لمضمون حق الإطلاع على الملف، ثم نتعرض إلى هذا الحق في بعض التشريعات .

أولا : مضمون حق الإطلاع على الملف التأديبي

إن حق الإطلاع على الملف هو حق أساسي للموظف المحال على التأديب، يمنح له هذا
الحق إمكانية الإطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية³.
ولقد ظهر لأول مرة في فرنسا سنة 1905 حيث اعترف المشرع الفرنسي صراحة للموظف
بحقه في الإطلاع على ملفه كلما عازمت الإدارة على تأديبه والمساس بحقوقه⁴.

¹ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص ص 340 - 341.

² هاشمي خرفي، نفس المرجع ، ص ص 340 - 341.

³ زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية، للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري)،(مذكرة لنيل درجة
الماجستير في القانون)، جامعة ملود معمري-تيزي وزو-، 2011، ص 50.

⁴ بعلي الشريف فوزية، مرجع سابق، ص 104.

حيث يقصد بالملف التأديبي الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع، أي الملف الشخصي الذي يحتوي على كافة الوثائق والمستندات المبينة للوظيفة الإدارية للموظف المسجلة والمرقمة والمرتبطة بانتظام باستثناء الوثائق المتعلقة بالآراء السياسية النقابية الفلسفية والدينية للمعني¹. وحق الموظف في الاطلاع على ملفه وما يحتوي عليه من الأوراق والتحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع الإتهام هو من الحقوق الهادفة لتحقيق دفاع الموظف عن نفسه، حيث يعني هذا الحق في الواقع انه لا يجوز تقديم أية ورقة أو مستند ثابتة في الملف ما لم يكن الموظف المقدمة ضده هذه المستندات قد اطلع عليها وعرف محتواها². وتكريسا لهذا الحق ذهبت كثيرا من التشريعات للسماح لموظفيها في حالة تأديبهم بالإطلاع على محتويات ملفاتهم التأديبية³.

ثانيا : حق الاطلاع على الملف التأديبي في بعض التشريعات

لقد أقرت بعض التشريعات حق الموظف في الإطلاع على ملفه ، ومن بينها المشرع المصري والفرنسي والجزائري، وسنتناول هذا الحق في هذه التشريعات الثلاثة على الترتيب.

1- حق الإطلاع على الملف في التشريع المصري

لقد نص التشريع المصري على حق الإطلاع على الملف في القوانين التي تنظم شؤون طوائف معينة من ذوي الكوادر الخاصة، حيث أعطت المادة 58 من القانون رقم 109 لسنة 1971 الخاصة بنظام الشرطة للموظف الحق في أن يطلع على ما تم إجراءه معه من تحقيقات، وأضافت ان له الحق بأخذ صورة منها أو أن يطلب ضم التقارير السرية عن كفايته أو أية أوراق أخرى إلى ملف الدعوى⁴.

كما نص القانون المصري رقم 210 لسنة 1951 المتعلق بموظفي الدولة على حق الموظف في الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بملفه التأديبي، ويمكن له أن يأخذ صورة طبق الأصل عنها⁵.

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 453.

² عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 249.

³ سعد شتيوي، مرجع سابق، ص 104.

⁴ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 129.

⁵ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 294.

ورد النص على هذا الحق أيضا في المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات بمصر، وذلك بقولها « لعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الإطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يحددها له رئيس الجامعة »¹.

2- حق الإطلاع على الملف التأديبي في التشريع الفرنسي

لقد اعترف المشرع الفرنسي من خلال قوانينه وأحكامه صراحة للموظف بحق في الإطلاع على الملف التأديبي، وعلى الرغم من كونه قد خص بالذكر قطاع الوظيفة العامة فيما يتعلق بتطبيق واحترام هذا الحق إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عمم تطبيقه وجعله يطبق كلما أرادت الإدارة معاقبة العامل ومهما كان القطاع الذي ينتمي إليه².

فمن بين التشريعات الفرنسية التي أوردت هذا الحق، الأمر رقم 244 الصادر في فبراير سنة 1959، والقانون رقم 634 الصادر في يوليو سنة 1984 الخاص بحقوق وواجبات الموظفين في نص المادة 19 التي أكدت ضمن مضمونها على حق الموظف الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية في الاطلاع على الملف وكافة الوثائق المتعلقة به، كما لا يجوز للجهة الإدارية أن ترفض طلبه في هذا الشأن كما يجب أن يكون اطلاع الموظف على الملف اطلاع غير منقوص وذلك ليتمكن من تقديم دفاعه³.

وفي نصوص العمل القضائي الفرنسي، فقد ضاعف القضاء الفرنسي من تطبيق هذا الحق « حق الاطلاع على الملف»، فاستنادا إلى المادة 65 من قانون 22 افريل 1905 الفرنسي، أكد مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 27 جانفي 1982 في قضية السيدة Pelletier على أحقية كل الموظفين المدنيين والعسكريين وكافة المستخدمين والعمال المهنيين لكل الإدارات العمومية، في تبليغهم شخصا وسريا بكافة المذكرات والوثائق الأخرى المكونة للملف التأديبي⁴.

¹ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص ص 129-130.

² سليم جديدي، مرجع سابق، ص 294.

³ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص ص 305-306.

⁴ سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص ص 454-455.

3- حق الاطلاع على الملف التأديبي في التشريع الجزائري

لقد نص المشرع الجزائري صراحة ضمن قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة على حق الموظف في إطلاع على ملفه التأديبي.

فوفق المادة 57 من الأمر 33/66 « إن الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوي الأعضاء له الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق المحققة به.. ».

ووفق المادة 129 من المرسوم 59/85 هي الأخرى فإنه « يحق للموظف الذي يحال على اللجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية... »

أما الأمر 03/06 فوفق المادة 167 منه فإنه « يحق للموظف أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في اجل 15 يوم ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية .. ».

لذلك فإن السلطة التأديبية ملزمة بالسماح للموظف بالاطلاع على الملف المتعلق به ومختلف المستندات والتقارير وان لم تحترم ذلك يصبح قرارها التأديبي قابل للإلغاء¹.

إلا أن ما يمكن الإشارة له هو أن القانون الجزائري لم يحدد المدة التي بإمكان الموظف أن يحتفظ فيها بالملف من أجل أن يستسخ منه المستندات والوثائق التي يراها مفيدة ومهمة لتأسيس دفاعه عن نفسه وعن مختلف حقوقه، فكان على المشرع الجزائري الاقتداء ببعض دول العالم مثل فرنسا، وربط وتقييد عملية تسليم الملف بأجال قانونية معقولة لتمكين الموظف من التحضير للدفاع عن نفسه².

ومن المهم استذكار جزئيتين أساسيتين متعلقتين بقواعد الإطلاع على ملف التأديب في القانون الجزائري، الجزئية الأولى تتمثل في أن تبليغ الملف ومشتملاته للموظف المتهم يجب أن يتم بصفة سرية ومع احترام واجب السر المهني³، أما الجزئية الثانية تتجلى في عدم إمكانية السماح للموظف بنقل الملف خارج مكان الإطلاع عليه⁴.

¹ بعلي الشريف فوزية، مرجع سابق، ص 104.

² هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 341.

³ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 455.

⁴ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 342.

وعلى العموم فإن المشرع الجزائري استقر على تكريس حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي، كما استقرت الأعمال القضائية هي الأخرى على ذلك، حيث قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1990/04/21 في قضية (ف م) ضد وزير العدل بأنه « من المقرر قانونا انه يحق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في الإجراءات القضائية التأديبية ..»¹.

المطلب الثالث: حق دفاع الموظف عن نفسه

من الضمانات القانونية السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي (العقوبة التأديبية)، ضمانات دفاع الموظف عن نفسه التي كفلتها له القوانين بحكم كونها تعطية مجالا للدفاع عن نفسه وتبرير كل أفعاله، وتضمن له حتى استحضار شهود والإستعانة بمدافعين عنه.

للتعرض لهذه الضمانات القانونية، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كالتالي:

الفرع الأول : حق الدفاع في التشريع

الفرع الثاني : مظاهر حق الدفاع

الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لحق الدفاع

¹ بعلي الشريف فوزية ، مرجع سابق، ص ص 104-105.

الفرع الأول: حق الدفاع في التشريع

إن مبدأ حق الدفاع من صنع القضاء الفرنسي¹، فهو من المبادئ العامة للقانون، ومن هذا المنطلق يجب احترام حقوق الدفاع في ميدان التأديب.

ويعني حق الدفاع، الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه، فهذا الحق لا معنى لوجوده ويضل شعارا بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود، حيث لا يمكن أن يكون الدفاع فعالا دون أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء بأقواله بكل حرية، فله الحق في اختيار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازما لتحقيق هذه الغاية بما يراه مناسبا لدفع التهمة عن نفسه².

ولقد كفلت القوانين و التشريعات في العالم هذا الحق لموظفيها، وجعلت الإخلال باحترامه يؤدي إلى بطلان الجزاءات التأديبية التي تقرها سلطة التأديب في حق الموظف باطلة³. ومن بين هذه التشريعات التشريعات المصرية والفرنسي و نظيرهما الجزائري، حيث سنحاول التعرض لحق الدفاع في التشريع المصري ثم في التشريع الفرنسي ثم في التشريع الجزائري على التوالي.

أولا : حق الدفاع في التشريع المصري

إن من أهم الضمانات التي ركز عليها المشرع المصري في الإجراءات التأديبية، هي سماع أقوال الموظف المرتكب للخطأ التأديبي، فهو له الحق قانونا في أن يدلي بكل أوجه دفاعه المرتبطة بالمخالفة التي يمكن أن يؤثر فيها، فقد نصت المادة 69 من الدستور المصري أن « حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول»⁴.

كما نصت عليه جميع القوانين الخاصة بالموظفين ، بداية بالقانون رقم 210 لسنة 1951 الذي ورد في نص المادة 85 منه « لا يجوز للرئيس الإداري المختص توقيع جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه وله أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفويا وله أن يوكل محاميا»⁵.

¹ سليم جديدي ، مرجع سابق، ص 299.

² مشعل محمد العجمي ، مرجع سابق، ص 80.

³ محمد سيد احمد محمد، مرجع سابق، ص 209.

⁴ زياد عادل ، مرجع سابق ، ص 56.

⁵ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 299.

وكذلك القانون رقم 117 لسنة 1958 المتضمن إنشاء المحاكم التأديبية ، فقد نص على أن للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه او ان يوكل عنه محامياً¹.

وقد نص على أهمية هذا الحق أيضا القانون رقم 47 لسنة 1978 الذي ورد ضمن نص المادة(79) منه « إنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه »².

فقد بين المشرع المصري هذا الحق بأن نص ضمن مختلف قوانين الوظيفة على ضرورة سماع أقوال ودفاع الموظف وحقه في الحضور بنفسه أمام مجلس التأديب وتقديم دفاعه، أو توكيل احد زملائه أو محام للدفاع عنه، بحكم كون كفالة حق الدفاع للموظف تقتضي إحاطة هذا الأخير بمختلف التصرفات الآتمة المنسوبة إليه والأدلة التي تثبت ذلك، ثم السماح له بتقديم دفاعه بناء على ذلك فلا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه³.

وتوضيحا لحق الموظف في الدفاع ، فقد ورد النص عليه حتى ضمن التعليمات العامة المتعلقة بالموظفين ، فقد نصت المادة(69) في إحدى التعليمات المصرية بأنه « في كافة الأحوال يتعين مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه وبالأدلة التي تأيد المخالفة، وذلك لإبداء ما قد يكون لديه من أقوال أو أوجه دفاع جديدة وتحقيقها »⁴.

ثانيا : حق الدفاع في التشريع الفرنسي

إن حق دفاع الموظف المتهم عن نفسه هو حقه في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة، إذ يرى بعض الفقه انه حق من الحقوق الطبيعية ولا يحتاج إلى تدوين، وبحكم ذلك قد لا تنص عليه الدول في تشريعاتها⁵.

لكن ما يلاحظ على التشريع الفرنسي هو انه لم يتماشى مع هذا الرأي الفقهي، ونص ضمن قوانينه على انه لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف قبل تحقيق دفاعه، وهذا ما أكده

¹ سعد الشنيتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 128.

² زياد عادل ، مرجع سابق، ص 57.

³ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 297.

⁴ حمد محمد حمد الشلماني، مرجع سابق، ص 135.

⁵ محمد بن صديق احمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية (دراسة تأصيلية تأصيلية مقارنة وتطبيقية)،(رسالة مكملة لنيل درجة الماجستير)، جامعة نايف العربية، 2005، ص130.

أيضا مجلس الدولة الفرنسي من ضرورة تمكين الموظف الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية من الدفاع عن نفسه وأن يتم إخطاره بالمخالفات المنسوبة إليه وأن يمنح مهلة كافية لتقديم دفاعه¹.

وخلاصة فقد استقر العمل التشريعي الفرنسي على العمل بهذا المبدأ ، فقد نصت المادة 2 من المرسوم رقم 301/09 المؤرخ في 14/02/1959 على أن للموظف المتهم الحق في الحضور والمناقشة الشفوية، كما يحق له الإستعانة بمحامي للدفاع عنه والإستشهاد بالشهود².

ثالثا : حق الدفاع في التشريع الجزائري

لقد نصت المادة 58 من المرسوم 133/66 من خلال مضمونها على هذا الحق، والمادة 129 من المرسوم 59/85 أيضا وكذا المادة 169 من الأمر 03/06، فمختلف هذه النصوص القانونية والمواد تؤكد على إقرار المشرع الجزائري لحق الموظف في دفاعه عن نفسه لدى تأديبه.

الفرع الثاني: مظاهر حق الدفاع

من مظاهر حق الدفاع، أن يسمح القانون للموظف المذنب بالدفاع عن نفسه بإدلاء شهادته وسماع أقواله وبالإستعانة لتقوية دفاعه بشهود من الموظفين أو الأفراد الحاضرين للواقعة التي استوجبت تأديبه، وفي بعض الحالات يمكن له الإستعانة حتى بمدافع مخول أو محامي ، وهو ما سنتطرق إليه من خلال النقاط التالية :

أولا : سماع أقوال الموظف ودفاعه

من مظاهر حق الدفاع سماع أقوال الموظف ودفاعه عن نفسه عن طريق السماح له بتقديم ملاحظات شفوية عن الحادثة التي استوجبت تأديبه، أو حتى ملاحظات كتابية، حيث تنص المادة 129 من المرسوم رقم 59/85 على التالي«.....ويمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن اقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهودا.....» كما نصت المادة 169 من الأمر 03/06 في ذات السياق «....يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية...».

¹ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص 304.

² سليم جديدي، مرجع سابق، ص 299.

ثانيا: إستحضار الشهود

شهادة الشهود وسيلة مهمة للكشف عن الحقيقة في التحقيقات الإدارية، وتتمثل في تقرير الشخص وإدلائه بما يكون قد وصل إلى علمه من معلومات تفيد في كشف الحقيقة في التحقيق الإداري¹.

وبحكم كون الشاهد يؤدي، دور كبير في الكشف عن الحقيقة في نطاق التأديب، فإن من مستلزمات الدفاع ومظاهره الأساسية أن يسمح للموظف بالاستشهاد بشهود لتعزيز وتقوية موقفه من الواقعة المنسوبة إليه².

وقد نص المشرع الجزائري على إمكانية استحضار الموظف لشهود من خلال نص المادة 169 من الأمر 03/06 حين قوله « يمكن الموظف.....أو أن يستحضر شهودا.....».

ثالثا : الإستعانة بمحامي (الإستعانة بمدافع مخول)

من مظاهر حق الدفاع، حق الموظف في الاستعانة بمحامي للدفاع عنه³، فقد نصت المادة 129 من المرسوم 59/85 على الأتي «كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه..».

كما نصت المادة 169 من الأمر 03/06 «... ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه».

الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لحق الدفاع

لقد استقر العمل القضائي في مصر على تطبيق و تكريس ضمانات حق الدفاع، بدليل إصداره لعدة أحكام قضائية في هذا الشأن من بينها حكم المحكمة القضائية الإدارية المصرية الذي جاء به «....حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه.....»⁴.

إلى جانب هذا الحكم حكمها القضائي أيضا القائل في ذات الشأن «....إن إقامة الدعوى التأديبية ضد أحد العاملين لا يكون صحيحا إلا بتحقيق مبدئي المواجهة وتحقيق الدفاع في

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص178.

² سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 292.

⁴ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص298.

التحقيق الذي تجرّبه النيابة الإدارية و على النحو الذي يجعل إقامة الدعوى إلى سند صحيح من الشواهد....»¹.

وتجدر الإشارة أن للقضاء الإداري الجزائري هو الآخر وعلى غرار القضاء المصري تطبيقات قضائية لحق الدفاع ، نذكر من بينها القرار القضائي لمجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 2002/04/30 تحت رقم 103/49، الذي قضى بإيقاف تنفيذ قرار تأديبي بحكم خرق سلطة التأديب فيه لحق الدفاع المضمون دستوريا بعدم احترام إجراء شكلي يتمثل في منح المدعية المدة الكافية لتحضير دفاعها عن نفسها².

المبحث الثاني: ضمانات معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

تتميز المرحلة المعاصرة لإصدار القرار التأديبي بإحاطة الموظف فيها بجملة من الضمانات كضمانة الحياد التي تقوم على ان يخضع الموظف لإجراءات تأديبية نزيهة دون الانحياز فيها لا لكفته ولا لكفة الإدارة المستخدمة، وضمانة التسبب أيضا التي تستوجب ذكر سلطة التأديب لمختلف الأسباب والمبررات القانونية التي أودت بها إلى إصدار قرار التأديب في مضمونه ثم في للأخير يقع عليها كضمانة للموظف تبليغه بقرار التأديب هذا، حيث لا يكون ساري المفعول في حقه إلا بعد تبليغه بشكل قانوني سليم .

للتعرض إلى مختلف هذه الضمانات نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كالاتي:

- **المطلب الأول : مبدأ الحياد التأديبي**
- **المطلب الثاني : تسبب القرار التأديبي**
- **المطلب الثالث: تبليغ الموظف بالقرار التأديبي**

المطلب الأول : مبدأ الحياد التأديبي

تعتبر الحيادة من أهم الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي، حيث يوفر احترام هذه الضمانة وتطبيقها إطمئنان الموظف إلى نزاهة العملية التأديبية³.

¹ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 246.

² زياد عادل، مرجع سابق، ص 56.

³ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص 343.

ولأجل دراسة ضمانة الحياد سنحاول في الفرع الأول الوقوف على مضمون مبدأ الحياد، ثم في الفرع الثاني سنتطرق فيه إلى ضمانة الحياد في القانون الجزائري، ثم في النهاية في الفرع الأخير سنقدم من خلاله بعض التطبيقات القضائية لضمانة الحياد.

الفرع الأول: مضمون مبدأ الحياد التأديبي

"يقصد بالحياد عدالة وإنصاف من يباشر سلطة واختصاصا في مجال التأديب أيا كانت هذه السلطة، فالحياد ضمانة هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب"¹.

ويقصد به أيضا أن يتولى التحقيق شخص نزيه لا ينحاز لطرف على حساب طرف آخر². فمن هذا المنطلق فإنه على كافة السلطات التأديبية احترام هذه الضمانة سواء كانت رئاسية أو شبه قضائية أو قضائية بحكم اعتبارها ضمانة هامة وأساسية لحماية حقوق الموظف³. وتقوم ضمانة الحياد على مبدأ أساسي هو عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد⁴، الشيء الذي يجعل مسألة تكريس هذه الضمانة في ظل النظام الرئاسي أمرا مستعصيا لأن هذا النظام يجمع فيه بين سلطة الإدانة والاثام⁵.

وفي هذا السياق ذهب رأي فقهي إلى عدم جواز قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع العقوبة في نفس الوقت لأن ذلك يجمع بين سلطتي الإتهام و المحاكمة ، فيكون الرئيس حكما وخصما في نفس الوقت، في حين ذهب رأي آخر إلى جواز قيام الرئيس الإداري بإجراء التحقيق وتوقيع العقوبة معا و في ذات الوقت لأن المصلحة تقتضي قيام الرئيس الإداري بالإشراف على التحقيق في المخالفة التي ارتكبت بالجهة التي يرأسها⁶.

الفرع الثاني: ضمانة الحياد التأديبي في القانون الجزائري

إن النظام التأديبي الجزائري هو عبارة عن مزيج بين النظام التأديبي الرئاسي والشبه قضائي، وهذا ما تطرقنا إليه ونحن بصدد دراسة الأنظمة المحددة لسلطة التأديب.

¹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 300.

² محمد سيد احمد محمد ، مرجع سابق، ص 209.

³ بعلي الشريف فوزية ، مرجع سابق ، ص 115.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام ، مرجع سابق، ص 277.

⁵ بعلي الشريف فوزية ، مرجع سابق، ص 115.

⁶ محمد سيد احمد محمد ، مرجع سابق، ص ص 209-210.

وعلى الرغم من أن ضمانه الحياد في الأنظمة التأديبية الرئاسية هي صعبة المنال، بحكم أن هذه الأنظمة يجمع فيها بين سلطة الإدانة والإتهام إلا أن الأنظمة الشبه قضائية هي الأكثر تقدماً في تطبيق هذه الضمانات من الأنظمة الرئاسية، فالنظام التأديبي الشبه قضائي هو الحد من تعسف السلطة الرئاسية¹.

فقد نص المشرع الجزائري في هذا السياق في المادة 165 من الأمر 03/06 على ضرورة أخذ سلطة التعيين للرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لما يتعلق الأمر بالعقوبات التأديبية في الدرجة (3) و(4) الثالثة والرابعة وإلا وقعت قراراتها التأديبية باطلة.

وبمقتضى ذلك فإن مشاركة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء السلطة الرئاسية في اتخاذ قرارات التأديب في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة هي احترام وتكريس لضمانه الحياد، وأحسن دليل على أن مشاركة اللجنة في إصدار هذه العقوبات هو احترام لمبدأ الحياد هي إمكانية طلب هذه اللجنة « اللجنة المتساوية الأعضاء » لفتح تحقيق إداري في حالة ما إذا رأت التباس وغموض حول الموضوع².

ومن خلال كل هذا، يمكن القول أن المشرع الجزائري كرس مبدأ الحياد عن طريق تبنيه للنظام التأديبي الشبه قضائي، وعن طريق أخذ سلطة التعيين لرأي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بشكل ملزم وإجباري لما يتعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة .

وعموماً وفي مجمل القول فإن الحياد هو من أهم الضمانات التأديبية، فمن مبادئ العدالة إطمئنان الشخص المتهم إلى حيده الفرد أو الهيئة التي تحاكمه³.

الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لضمانه الحياد التأديبي

لقد استقرت الأحكام القضائية الفرنسية على وجوب احترام مجالس التأديب لضمانه الحياد الذي يعتبر من المبادئ العامة في القانون الفرنسي⁴.

¹ زياد عادل ، مرجع سابق، ص ص 59-31.

² زياد عادل، نفس المرجع ، ص 61.

³ بعلي الشريف فوزية، مرجع سابق، ص 115.

⁴ حمد محمد حمد الشلماني، مرجع سابق، ص 143.

كما اتخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية وهي بصدد التأكيد على ضرورة توفر ضمانات الحياد في رئيس مجلس التأديب وأعضاء هيئة التدريس في إحدى الجامعات المصرية موقفاً أكثر تشدداً لما أقرت أن مجرد مشاركة هذا الرئيس في اجتماع مجلس الجامعة الذي أصدر قرار بإحالة عضو هيئة التدريس إلى مجلس التأديب يجعله يفقد صلاحية الحكم في الدعوى التأديبية لأن هذا يتعارض مع مبدأ الحياد¹.

حيث يمكن القول أن المحكمة المصرية هنا رفضت فكرة قيام نفس السلطة الرئاسية (أو سلطة التعيين) بالجمع في القيام بالإتهام والإدانة معاً وفي ذات الوقت.

المطلب الثاني : تسبب القرار التأديبي

يقصد بعملية تسبب القرارات التأديبية، ذكر المبررات والأسباب التي استندت إليها السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي ضد الموظف، حيث تعتبر من أهم الضمانات المكفولة للموظفين ضمن القوانين، كما يقع على السلطة التأديبية لدى تسببها للقرارات التأديبية إحترام جملة من العناصر والشروط، تفرضها الأهمية القانونية للتسبب كضمانة لحماية حقوق الموظفين.

فمن خلال الفروع التالية سنتعرف على التوالي:

في الفرع الأول على تعريف التسبب

في الفرع الثاني على عناصره وشروطه

في الفرع الثالث على أهميته

وفي الفرع الرابع على موقف المشرع الجزائري من التسبب.

الفرع الأول : تعريف التسبب

إن التسبب هو من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، ولاسيما في نطاق الجزاء. وهذا بحكم أن ضمانات التسبب هي حق من حقوق الإنسان، يجلب العدالة البشرية ويحكم الرأي ويحجب العاطفة².

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 277.

² سليم جديدي، مرجع سابق، ص 305.

ويقصد بتسبب الجزاء التأديبي الصادر عن الجهة التأديبية أن يكون القرار التأديبي في مضمونه مشتملا على الأسباب التي بني عليها وكذلك الوقائع ووسائل الدفاع¹. أي أن تذكر الإدارة في صلب قرارها الدوافع التي حددت بها إصداره لإحاطة المخاطبين بهذا القرار بتلك الدوافع².

وبعبارة أخرى يقصد بالتسبب الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب إصدار القرار التأديبي³. حيث بهذه الطريقة يختلف تسبب القرار عن سببه، إذ يقصد بالتسبب مثلما ذكرنا ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري، فهو على هذا النحو إجراء شكلي، أما السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري، وبدونه لا يمكن تصور صدور القرار⁴.

فالسبب كركن من أركان القرار الإداري هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يؤدي بالإدارة ويأخذ بها إلى إصداره، فهو حالة قانونية أو واقعية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار⁵. فالسبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تجعل الإدارة تتدخل لتصدر قرارا، ومثل الحالة القانونية هو عملية إصدار الإدارة لقرار تأديبي بسبب ارتكاب الموظف لخطأ، فلولا هذا الخطأ لما أصدرت قرار التأديب هذا⁶.

ونظام تسبب الجزاءات معمول به حتى الفقه الإسلامي، والحكمة منه هي إقناع المحكوم بسلامة الحكم من ناحية، وإقناع الكافة بسلامة الحكم من ناحية أخرى. حيث تسبب الجزاء في النظام الإسلامي هو ذكر القاضي ما بني عليه حكمه من الأحكام الكلية و أدلتها الشرعية وذكر الوقائع القضائية المؤثرة⁷.

¹ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 335.

² عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1، د ب ن، 2008، ص 96.

³ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 305.

⁴ عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 159.

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 121.

⁶ عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الإجتهد القضائي وأثره على حركة التشريع، 2010، ص 20.

⁷ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص ص 326-327.

وما يمكن قوله حول سن وتقنين تسبيب الأحكام في الشريعة الإسلامية، هو أنه ليس بشيء غريب وهو أمر منطقي بحكم كون الشريعة الإسلامية تقوم على أحكام ومبادئ الخالق التي تتصف بالكمال، والشمولية، ومن المستحيل أن يشوبها نقص أو غموض مثل الشرائع و الأحكام التي تسن من طرف البشر.

الفرع الثاني : عناصر التسبيب وشروطه

يقوم التسبيب على عناصر وشروط، نتعرف أولاً على عناصره ثم شروطه.

أولاً: عناصر التسبيب

ليقوم التسبيب بشكل صحيح يستوجب الأمر أن يقوم على جملة من العناصر هي:

1- ذكر الواقعة التي تستوجب العقوبة :

لكي يحقق التسبيب أثره يجب أن يتضمن في صلبه بيان وتحديد الواقعة التي تستوجب مجازاة الموظف المتهم حتى يتمكن من معرفة أسباب الجزاء التأديبي وتحديد مكان الواقعة الموجبة للجزاء¹.

2- بيان الأساس القانوني للتأثير:

تكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية في القرارات التأديبية في إمكانية مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً أو جانب وخالف الصواب، وما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق النص أو القاعدة القانونية أو لا، فصحيح أن الخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ « لا جريمة إلا بنص»، الشيء الذي يجعل عملية ذكر الأسانيد القانونية أمر صعب ومستعصي على سلطة التأديب، إلا أن إلزام هذه السلطة بالتأسيس القانوني للقرارات التأديبية وذكر السند القانوني يضمن عدم مخالفة هذه السلطة لمبدأ الشرعية، وعدم خرقها لمختلف القواعد القانونية في الدولة مهما كان مصدرها التشريع أو العرف... الخ².

¹ عماد ملوخية، نفس المرجع، ص 337.

² محمد بن صديق أحمد الفلاتي، مرجع سابق، ص 137.

3- الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع :

يجب أن يتناول القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف الخاضع للمساءلة التأديبية أثناء دفاعه عن نفسه ، فإن لم يرد القرار التأديبي في مضمونه على ذلك الدفاع أو كان ناقصا يترتب على ذلك إلغاء هذا القرار التأديبي¹.

ثانيا : شروط صحة التسبب

هناك جملة من الشروط ينبغي على سلطة التأديب أن تحترمها وتأخذها بعين الاعتبار لدى تسببها للقرار التأديبي وهي :

1- أن يكون التسبب واضحا :

من شروط التسبب أن يكون جديا وفي عبارة واضحة وغير غامضة وبأسلوب بسيط بدون تعقيد وهذا بحكم كونه ضمانة جوهرية يستفيد منها الموظف بعد توقيع الجزاء إذا تبين له عدم صحة الأسباب التي بني عليها القرار أو عدم مراعاة الإجراءات أصلا من طرف السلطة التأديبية².

2- وجود تناسق تام بين الحكم وأسبابه:

أن يكون في التسبب تناسق تام بين الحكم وأسبابه بحيث يظهر بشكل واضح أن هذا الحكم مستخلص استخلاص منطقي من كافة وقائع حدوث الخطأ من الموظف³.

الفرع الثالث : أهمية التسبب

تكمن أهمية التسبب في جملة من النقاط سنحاول سردها على التوالي :

أولا : يساهم في الكشف عن حقيقة نية الإدارة وما إن كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قرارها التأديبي⁴.

ثانيا : يجعل التسبب السلطة التأديبية تترئث في البحث عن الحقيقة عند إصدارها .

ثالثا : يجعل التسبب الأفراد على ثقة وعلى قناعة بالقرارات التأديبية الصادرة في مواجهتهم.

¹ عماد ملوخية ، مرجع سابق، ص 340.

² بعلي الشريف فوزية، مرجع سابق، ص 117.

³ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص ص 343-344.

⁴ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 305.

رابعاً : التسبب يجعل السلطة التأديبية دقيقة في تبريرها للقرار، ودقيقة أيضا في مختلف إدعاءاتها من أجل أن تتجنب الزلل والخطأ¹.

الفرع الرابع : موقف المشرع الجزائري من التسبب

بحكم كون القرار التأديبي لا يعتبر صحيحا ولا ينتج أثره دون وجود تسبب للخطأ التأديبي الذي يتم من أجله توقيع العقوبة التأديبية².

وبحكم كون تسبب العقوبة التأديبية من الضمانات العامة للموظف المذنب، إذ يبعث ذلك في نفسه الإطمئنان ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار التأديبي، وكون التسبب أيضا حق من حقوق الإنسان ويجلب العدالة البشرية³.

فأن كل هذه الأسباب والدوافع جعلت المشرع الجزائري ينص من خلال قوانين الوظيفة العمومية على وجوبه تسبب الإدارة المستخدمة لقراراتها التأديبية ، حيث من بين هذه النصوص نص المادة 65 من الأمر 133/66 الذي جاء به « تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة...» فنص هذه المادة يمكن اعتباره بمثابة دليل على تقرير المشرع من خلال الأمر 133/66 لتسبب القرارات التأديبية وجوبا من طرف سلطة التأديب.

والى جانب هذا النص ،نص المادة 2 من المرسوم رقم 152/66 المتعلق بالإجراء التأديبي حيث نصت المادة على انه « ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلل يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب، ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات وإذا لزم الأمر والظروف التي ارتكب فيها...».

كما نص ذات المرسوم 152/66 في المادة 4 منه على أن « يبدي مجلس التأديب رأيا معللا في العقوبة التي يراها مثبتة لأفعال منسوبة للمعني ويحيل هذا الرأي للسلطة التي لها الحق في التأديب...».

¹ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 340.

² زياد عادل ، مرجع سابق، ص 66.

³ بعلي الشريف فوزية ، مرجع سابق، ص 117.

وهو ما يدل على تأكيد المشرع على التسبب في المسائلة التأديبية، فهو يلزم المجلس التأديبي بتسبب حتى رأيه الذي يبيده في العقوبة، قبل عملية إحالة هذا الرأي إلى السلطة التأديبية « سلطة التعيين».

هذا و قد نص الأمر 03/06 هو الأمر على وجوب تسبب قرار العقوبة التأديبية الصادر عن الإدارة، ونفس الشيء بالنسبة للمجلس التأديبي، وفي هذا النص أورد بالقول « تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.....

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثانية والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم»¹.

وهو ذات الأمر بالنسبة للمجلس التأديبي، نص المشرع على ضرورة تسببها بقوله «...يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة»².

وكخلاصة عامة حول التسبب، فإن القاعدة العامة في الجزائر تقضي بأن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، حيث من بين القرارات التي ألزم المشرع الجزائري فيها الإدارة بالتسبب هي القرارات التأديبية³.

وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر كما سبق أن رأينا.

وتجدر الإشارة أن لمجلس الدولة الجزائري عدة قرارات قضائية متعلقة بالتسبب في القرارات الإدارية نذكر على سبيل المثال قراره الصادر بتاريخ 1999/02/01

وقراره الصادر بتاريخ 2002/02/11، إذ جاء في حيثياته أن النزاع يتعلق بطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 1999/08/08 والذي رفض ترشح المعني لسلك المحاماة حيث أن القرار جاء غير مسبب⁴.

¹ المادة 165 من الأمر 03/06، السابق ذكره.

² المادة 170 الفقرة (2) من نفس الأمر.

³ بعلي الشريف فوزية ، مرجع سابق، ص 117.

⁴ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 160.

المطلب الثالث: تبليغ الموظف بالقرار التأديبي

من الضمانات المكفولة قانوناً للموظفين هي ضمانات تبليغهم بالقرارات التأديبية الصادرة ضدهم، حيث لا يسري القرار التأديبي في حق الموظف إلا إذا تم تبليغه بشكل قانوني سليم. وهناك عدة طرق وأساليب للتبليغ من هذه الطرق من لا يعتد قانوناً بالتبليغ الذي حصل باستخدامها مثل التبليغ الشفهي.

فلتعرف على التبليغ نخصص الفرع الأول لتعريفه ثم في الفرع الثاني نحاول التعرف على مختلف كفاءات التبليغ.

الفرع الأول : تعريف التبليغ

يقصد بالتبليغ عملية إخطار الشخص المعني أو المعنيين بشكل رسمي بنسخة القرار بالكيفية التي حددها القانون أو الكيفية المعتمدة في الدولة¹.

كما يقصد به أيضاً الشكوية التي من خلالها يتم إعلام المبلغ إليه بالإجراءات التي تتخذ ضده، حيث تتجلى أهميته من خلال ما يترتب على الشخص المبلغ فيما بعد من آجال الطعن والزامية الحضور في بعض الحالات... الخ².

ولقد قدمت المحكمة العليا المصرية تعريفاً للتبليغ بقولها « الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور... ».

ويتميز العلم عن طريق التبليغ بكونه علم حقيقي وثابت في حق المبلغ إليه، وهذا على خلاف العلم بواسطة أسلوب النشر فهو علم فرضي، فيفترض أن يطلع الشخص المعني على القرار، وينفذ في حقه بعد النشر وحتى وإن لم يطلع عليه، حيث أنه الأصل أن القرارات الفردية يتوجب تبليغها من أجل أن يعلم الشخص الذي تتم مخاطبته بها بمضمونها، ومن أجل أيضاً أن تبدأ مرحلة جديدة تتعلق هذه المرحلة بالطعن في القرار الإداري أمام جهة إدارية عن طريق أسلوب التظلم أو أمام جهة قضائية بالطعون القضائية³.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 185.

² رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد (دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)، (مذكرة مكملة لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام)، جامعة الشرق الأوسط، 2012/ 2013، ص 46.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 186-187.

وتتخذ قاعدة التبليغ أساسها القانوني في القانون الجزائري خاصة من نص المادة 35 من المرسوم 88-131 والتي جاء فيها «لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف»¹.

كما تستتبط قاعدة التبليغ أيضا أساسها القانوني من نص المادة 829 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقوله «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»².

ويتضح من خلال نص المادة 829 أنه يقع الأمر إلزاما على الجهة المصدرة للقرار أو الإدارة العمومية المصدرة له تبليغه للشخص الذي صدر في حقه ، وذلك بهدف تمكينه من تقديم تظلمه للإدارة أو طعنه القضائي في الآجال القانونية المناسبة في حالة اعتباره أن قرار الإدارة صدر عنها تعسفا ومس بحقوقه القانونية .

وبهذه النصوص القانونية يكون المشرع الجزائري قد وفر للأفراد في مجال القرارات الفردية ضمانات التبليغ ليصبحوا على علم بمضمون القرار الإداري المبلغ لهم ، حيث يبدو الأمر في غاية المنطقية إذ أنه كيف يتم إلزام شخص بأعباء الوظيفة العمومية وهو لم يبلغ من طرف الإدارة المعنية بقرار التعيين³.

وكيف تنفذ في حق الموظف المخطئ عقوبة تأديبية وهو لم يبلغ بعد بقرار التأديب. لذلك نص المشرع الجزائري في نص المادة 172 من الأمر 03/06 على ضرورة تبليغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية بالقول « يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية أيام ابتداء من تاريخ إتخاذ هذا القرار... » كما أوضحت ذات المادة بأن هذا القرار يحفظ في الملف الإداري للموظف بعد تبليغه بقولها « ... ويحفظ في ملفه الإداري ..».

¹ المادة 35 من المرسوم رقم 131/88 مؤرخ في 4 يوليو 1988 ،ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية رقم 27 ، مؤرخة في 6 يوليو سنة 1988.

² المادة 829 من القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 ،المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الجريدة الرسمية رقم 21 ،مؤرخة في 23 أبريل 2008.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق ،ص 186.

والشيء الذي من الأهم الإشارة إليه هو أن أبسط قواعد العدالة في الوسط الإداري تفرض أن يحاط الموظف المعني علما بمضمونه، وأن تمنعه بحقه في العلم بالقرار يفرض تبليغه لهذا الموظف بالطرق التي حددها القانون أو التنظيم¹.

غير أن المشرع الجزائري وإن ألزم جهة الإدارة بموجب نص المادة 172 من الأمر 03/06 بتبليغ قرار العقوبة التأديبية للموظف المعني إلا أن ذات الأمر ومختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتبليغ لم تبين بدقة ووضوح شكله وبأي كيفية يتم، الشيء الذي ترك المجال واسعا للإدارة في تبليغ قراراتها بكيفيات وطرق مختلفة².

الفرع الثاني : كيفيات التبليغ

على اعتبار أن قرار العقوبة التأديبية قرار إداري فإن نفس الشروط التي تطبق على هذا الأخير، يقع تطبيقها على قرار العقوبة التأديبية .

ومن أجل أن تكون عملية التبليغ كاملة وقانونية، فإنه يشترط فيها أن تكون كاملة وواضحة بحيث تسمح للمعني بالأمر معرفة مضمون القرار الإداري ومحتواه بشكل دقيق وواضح ، كما يجب أن يسلم هذا القرار للشخص الذي صدر بحقه شخصيا أو إلى شخص مؤهل قانونا لرفع التظلم أو الدعوى القضائية وهي عادة ما تكون دعوى بإلغاء القرار الإداري، حيث يسلم القرار في منزل الشخص الأصلي .

وإضافة إلى ذلك أن يتم التبليغ بواسطة مكلف إلى المعني بالأمر مباشرة أو عن طريق رسالة مضمّنة³.

وبحكم كون التبليغ هو الوسيلة الأساسية للعلم بالقرارات الفردية « فالقرار الذي يهم الشخص وحده هو قرار فردي »، فإن الإدارة تسعى إلى تبليغ هذه القرارات بعدة طرق ، كالتبليغ بالبريد (الإرسال)، والتبليغ عن طريق الفاكس ، وعن طريق الإستلام والإعلان الشفهي ، حيث سنتناول كل طرق التبليغ هذه على التوالي:

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 186.

² عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 186.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1995 ، ص ص 133-134.

أولاً: التبليغ بواسطة البريد

تعتمد الإدارة في كثير من الحالات في تبليغ قراراتها الإدارية الفردية إلى الأشخاص المعنيين بها بطريقة البريد الموصي عليه مع العلم بالوصول، وتطرح هذه الطريقة مشكلة استلام المظروف من غير المعني، حيث يمكن أن يدعي هذا الشخص أن الظرف خاليا وليس في محتواه قرار، وقد حدث هذا في قضية واقعية عرضت أمام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19 ديسمبر 1952 مما جعل الإدارة في موقف قانوني حرج أمام القضاء وتواجه صعوبة كبيرة في إقناع القاضي بأن مضمون القرار بلغ إلى علم المعني¹.

وجدير بالذكر هنا أن القضاء الإداري الجزائري هو الآخر وفي حالة وجود نزاع حول قانونية التبليغ فإنه يلزم الإدارة بإثبات وجود التبليغ وتاريخه أيضا².

ثانياً : التبليغ بواسطة الفاكس

بحكم تطور وسائل الإتصال وتنوعها، حاولت الإدارة استغلال بعض الوسائل الإلكترونية كالفاكس لتبليغ قراراتها للمعنيين بها، الشيء الذي طرح مشكلات قانونية تتمثل في مدى قانونية هذا الأسلوب كأسلوب للتبليغ، وفيما إذا كان يسري القرار في حق الشخص المبلغ عن طريق الفاكس.

ففي هذا السياق ذهب الفقه إلى أن الوسائل الإلكترونية تعتبر أسرع في إيصال العلم بالقرار إلى ذوي الشأن، إلا أنها لا تؤدي إلى العلم ذاته وتعد قرينة على العلم فقط، ودعموا رأيهم بقولهم قد لا يستلم صاحب الشأن صورة القرار ويستلمه شخص آخر، كما قد يكون هو من استلم نسخة القرار لكنها رديئة جدا مما يتعذر فهم مضمونها، وهذه الحالة تجعل المعني بالقرار في وضعية قوية ويمكنه التلاعب وإنكار وصول نسخة القرار، كما تجعل الإدارة في وضع صعب إذ يقع عليها عبء إثبات تبليغه³.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 187.

² رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 134.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 187-188.

ثالثا : التبليغ عن طريق الإستلام

تقتضي هذه الطريقة انتقال موظف رسمي إلى موطن الشخص الموجه إليه القرار (الصادر في حقه القرار) لإعلامه وتبليغه بتسليم له هذا القرار وترك له صورة عن محتوياته لقاء توقيع هذا الشخص الذي يتم تبليغه على إشعار يثبت عملية الإستلام¹.

وهي طريقة يسري العمل بها في الجزائر على الرغم من كونها تثير إشكالية تسليم القرارات الإدارية لغير المعني كأن تترك نسخة القرار عند زوجه أو أحد أقرائه مثلا².

كما تثير بالإضافة إلى ذلك إشكالية أخرى تتمثل في رفض المعني الإمضاء عن وصل التسليم، أو الوثائق الخاصة بالقرار الإداري المبلغ له، وقد قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في هذا الشأن في قضية (حاج عيسى) ووزير الداخلية بتاريخ 1980/02/09 أنه عندما يرفض المدعي إمضاء الوثائق المتعلقة بالتبليغ الخاص بالقرار المطعون فيه فإن هذا الرفض لا يؤثر على شرعية التبليغ واعتبرت أن التبليغ سليم وتترتب عليه كل النتائج من وجوب رفع تظلم إداري أو احترام المواعيد، ويستشف ذلك من حيثيات الحكم التي كانت كالتالي: «...حيث أن عزل المدعي من منصبه كان بقرار مؤرخ في 1972/10/10 والمبلغ رسميا إلى المعني بالأمر يوم 1972/10/08... حيث حصل له العلم بمضمون هذا القرار الذي أضر به فكان رد فعله أن يرفض إمضاء وصل تسليم القرار له ... حيث أن وضعية هذه الوقائع لا يمكن اعتبارها مشابهة لبطلان إجراء التبليغ الذي يضل من الوجهة قانونيا صحيحا... ويبدأ سريان أجل الطعن ابتداء من تاريخ رفض تسليم تبليغ القرار »³.

ويبدو جليا من خلال حيثيات هذا الحكم أن القاضي الجزائري قام بتفنيد إدعاءات هذا الموظف بعدم تبليغه بالقرار رغم كونه قد بلغ به بشكل عادي لكنه امتنع عن توقيع وصل الإستلام .

¹ رائد محمد يوسف العدوان، مرجع سابق، ص 53.

² عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 188.

³ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 134.

رابعاً : التبليغ الشفهي

إن إجراء التبليغ يجب أن يتم كتابة ولا يجوز إجراءه شفاهة ، لأن ذلك يجعل الإدارة بموقف صعب بشأن إثبات تبليغها القرار للشخص المعني به مما يترتب عنه أن مدة الطعن في هذا القرار تبقى مفتوحة،¹ فميعاد الطعن القضائي يظل مفتوحاً طالما لم يحصل التبليغ من قبل الإدارة لأن نتيجة عدم تبليغ القرار الإداري الفردي (الخاص بالشخص لوحده) هي عدم سريان ميعاد الطعن، حيث أنه لم يغني الإدارة ادعاءها لدى مثلها أمام مجلس الدولة في إحدى القضايا أن الطاعن علم بالقرار، فهذا ما يستتشف من قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 19 أبريل 1994 (مجلة مجلس الدولة عدد 1، 2001، ص ، 103)².

فلما يتعلق الأمر بسريان مدة الطعن الإداري أو القضائي في القرارات الإدارية ، فإنه يتم الإلتجاء حينئذ إلى ضبط تاريخ التبليغ الذي يقوم على فكرة العلم الحقيقي، حيث لا يكون ذلك إلا بأسلوب التبليغ الرسمي لا طريقة التبليغ الشفهي الذي يثير الكثير من الإشكاليات القانونية، فالإدارة إذا بادرت إلى تبليغ المعني بطريقة شفوية فكيف تثبت ذلك فيما بعد في الملف الإداري والوظيفي للشخص المعني³.

وعموماً ، فإن التبليغ هو إجراء جوهري وإلزامي في الإدارة العمومية ، وهذا مبدأ استقر عليه وسلمت به الأحكام القضائية، نورد كمثال عن ذلك القرار القضائي لمجلس الدولة الصادر يوم 2007/07/25 الذي جاء به «... إن ميعاد الطعن بالبطلان في القرارات الفردية يحتسب ابتداء من تبليغها وعدم احترام السلطة المصدرة لهذا الإجراء الجوهري يترتب عليه إبقاء الآجال مفتوحة»⁴.

ويبدو واضحاً من هذا النص أن التبليغ إجراء جوهري يؤدي إلى ترك آجال الطعون القضائية والإدارية مفتوحة أمام الشخص الذي صدر في حقه القرار وهذا حماية وكفالة لحقوقه. ويمكن الإشارة إلى أن القضاء المصري أيضاً استقر على إلزامية التبليغ، واشترط لصحته أن يكون عن طريق محضر أو عن طريق الإرسال، ورفض التبليغ الشفهي .

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 189.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 122.

³ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 189.

⁴ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 122.

وقد أكد بعض الفقهاء في هذا الصدد أن نشر القرار الإداري¹ الفردي المتعلق بالشخص لوحده لا يغني عن تبليغه إلى المعني بحيث يظل ميعاد الطعن مفتوح طالما لم يبلغ رسمياً بالقرار².

المبحث الثالث: ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

تتجلى الضمانات التأديبية اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي على الموظف في إمكانية رفعه للتظلمات الإدارية أمام ذات الجهة المصدرة للقرار أو أمام السلطة الأعلى منها، أو إلى لجان الطعن، كما تتجلى الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء أيضاً من خلال حق الموظف في الطعن أمام القضاء، حيث يختص بهذه الطعون كل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

ومن خلال هذا المبحث نتعرف على هذه الضمانات بتقسيمه إلى ثلاثة مطالب كالتالي:

- المطلب الأول : التظلمات الإدارية
- المطلب الثاني: الطعن القضائي
- المطلب الثالث: الجهات القضائية المختصة في هذه الطعون

¹ النشر هو طريقة العلم بالقرارات الجماعية و التنظيمية ، يتم إما عن طريق الجرائد الرسمية، أو بالنسبة للمراسيم التنظيمية والقرارات الوزارية في النشرات التي تصدرها المصالح الوزارية أو بإصاقه في أماكن الإعلان المخصصة لهذا الغرض .

² عمار يوضيف ، مرجع سابق ،ص190.

المطلب الأول: التظلمات الإدارية

من الضمانات القانونية اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي، ضمانة رفع التظلمات الإدارية ، التي تتمثل في إمكانية لجوء الموظف إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهات الأعلى منها طالبا إعادة النظر في الجزاء الموقع عليه.

لأجل التعرف على هذه الضمانة ، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كالتالي:

- الفرع الأول : تعريف التظلم الإداري
- الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري
- الفرع الثالث : ميعاد التظلم الإداري

الفرع الأول : تعريف التظلم الإداري

التظلم الإداري هو الطلب الذي يتقدم به الموظف إلى الجهة التي أصدرت الجزاء التأديبي أو الجهة الرئاسية لها لتضرره من الجزاء التأديبي الصادر ضده ملتصا من الإدارة إعادة النظر في هذا الجزاء بغية الوصول إلى سحب القرار المقرر له¹.

ويعتبر بعض الفقه أن التظلمات هي وسيلة لإصلاح ذات البين وفض النزاع بين الموظف والإدارة، وعموما فهو وسيلة إختيارية يمكن للموظف استعمالها والإلتجاء إليها إذا رأى وجها لذلك، دون أن يكون ملزما قانونا بهذه المصالحة الودية².

وقد قدمت للتظلمات عدة تعاريف فقهية منها التعريف القائل ((هو الطلب "أو الشكوى " المرفوع من طرف المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع نابع عن عمل قانوني (مادي أو إداري)))³.

كما عرفه عمار عوابدي بقوله " التظلم الإداري هو الإلتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية ومطالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية"¹.

¹ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص 352.

² نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق ، ص 551.

³ سليم جديدي، مرجع سابق ، ص 309.

وعموما فإن التظلم هو طلب أو شكوى ترفع من قبل المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم منه إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله، حيث لم يعرف المشرع الجزائري التظلمات الإدارية².

وقد اشترطت بعض الدول من خلال قوانينها جملة من الشروط الواجب توافرها في التظلمات الإدارية، حيث أن غالبية هذه الشروط متعلقة بمضمون التظلم من اسم المتظلم وعنوانه ووظيفته³....

على خلاف المشرع الجزائري الذي لم يحدد من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية شكلا محدد للتظلم الإداري ولم يحدد عناصر محددة يجب أن تذكر في مضمونه، لكن يمكن الإشارة هنا إلى قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1973/02/07 الذي نص على أنه حتى يكون التظلم الإداري مقبولا يجب أن يحتوي على وقائع القضية والإشارة إلى النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع والإشارة فيه إضافة إلى ذلك إلى إمكانية اللجوء إلى القضاء في حالة عدم استجابة الإدارة في الأجل القانوني⁴.

الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري

تتعدد أنواع التظلمات الإدارية بتعدد مراكز وصفات وطبيعة السلطات والهيئات الإدارية في النظام الإداري للدولة،⁵ الشيء الذي يجعلنا نجد تظلمات ولائية ترفع إلى المحكمة المصدرة للقرار، وتظلمات رئاسية ترفع إلى الجهة الإدارية التي تعلو السلطة المصدرة للقرار، وتظلمات إلى لجان الطعن، حيث تنشأ في الجزائر لدى الولايات والوزارات والمؤسسات العمومية لجان خاصة يطعن أمامها الموظف في القرارات التأديبية الصادرة ضده، للوقوف على أنواع التظلمات سنتعرض أولا للتظلم الولائي، ثم التظلم الرئاسي، وأخيرا إلى التظلم أمام لجنة الطعن.

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الادارية) "الجزء الثاني"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 366.

² عزري الزين، مرجع سابق، ص 88.

³ نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 554.

⁴ عزري الزين، مرجع سابق، ص 89.

⁵ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 366.

أولاً: التظلم الإداري الولائي

المقصود بالتظلم الولائي هو أن يتقدم صاحب الشأن بطلبه إلى السلطة مصدرة القرار بغرض إعادة النظر فيه، إما بالإلغاء أو التعديل أو استبداله بآخر، وذلك حسب ما تملكه السلطة الإدارية من صلاحيات في هذا الشأن¹.

وعرف رشيد خلوفي التظلم الولائي بقوله هو « التظلم الذي يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه أو السلطة الإدارية التي قامت بالعمل المادي محل التظلم»².

ثانياً : التظلم الإداري الرئاسي

هو التظلم الذي يرفعه ويقدمه ذوي الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلو وترأس من أصدر القرارات الإدارية المطعون فيها والمتظلم منها، وذلك بصورة شكوى، مطالبة هذه السلطات الإدارية الرئاسية بالتدخل ومراقبة الأعمال والقرارات الإدارية الولائية رقابة رئاسية بواسطة سلطة التعديل أو الإلغاء لهذه القرارات أو سحبها³.

كما عرفه رشيد خلوفي بقوله

«هو التظلم الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تمارس سلطة رئاسية على السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو التي قامت بالعمل المادي محل التظلم»⁴.

ونظراً لكون التظلم الإداري الرئاسي يتم أمام سلطات إدارية نهائية وباتة في سلم تدرج هرم النظام الإداري في الدولة أو في المنظمة الإدارية، فإنه هو التظلم الإداري الذي يعتد به قانوناً وأصلاً⁵.

وكمثال عن التظلم الرئاسي، فإنه يكون التظلم الإداري رئاسياً عندما يرفع مثلاً أمام وزير ضد قرار صادر عن مدير تابع لوزارته⁶.

¹ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 310.

² رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 62.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 368.

⁴ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 62،

⁵ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 368.

⁶ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 62.

ثالثا: التظلم أمام لجنة إدارية

عندما لا يكون للتظلم الرئاسي والولائي أي جدوى في حل منازعات الموظف الناشئة مع إدارته بسبب إصرارها على الاحتفاظ بالقرار التأديبي الذي صدر عنها ، فإن هذا يستدعي لجوء الموظف إلى التظلم لدى هيئة خاصة مهمتها إعادة النظر في قرار الإدارة¹.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، حيث نص على إنشاء لجنة الطعن على مستوى الوزارات والولايات المنشآت العامة بغرض إعادة النظر في قرارات التأديب بناء على طلب من الموظف، حيث نصت المادة 65 من الأمر 03/06 على ذلك بقولها « تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل والي وكذا لدى كل مسئول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية». ونصت المادة 65 على تكوينها قائلة «...تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين ..» ثم أوضحت السلطة التي ترأس هذه اللجان بقولها «...وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة، وينتخب ممثلوا الموظفين من اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم من لجان الطعن».

وقد أنشأ المشرع لجان الطعن بمقتضى المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والسالف ذكره، حيث نصت المادة 28 منه « تنشأ لجان الطعن التابعة للإدارة المركزية.... تختص بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون في الإدارة المركزية، والمؤسسات العمومية الوطنية...».

ونصت المادة 31 أيضا من ذات المرسوم 10/84 « تنشأ لجان الطعن الولائية بقرار من الوالي، وتختص بالنظر في الطعون التي يرفعها الأعوان الذين يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة للولاية ..» .

الفرع الثالث: ميعاد التظلم الإداري

بالرجوع إلى المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أنه يحدد أجل 4 أشهر لرفع التظلم الإداري، والذي يسري من تاريخ تبليغ القرار.

¹ زياد عادل ، مرجع سابق، ص 65.

وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.
وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين.
وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض.
يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة.

وتجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري لم يعد إلزامياً لا أمام المحكمة الإدارية ولا أمام مجلس الدولة، وإنما هو إجراء إختياري¹، وهذا وفقاً للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه « يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 ».
وهذا الشرط رغم أنه إختياري، ولكن يقع إلتزاماً على الشخص الذي يريد أن يتبعه احترام شكلياته وإجراءاته التي نص عليها القانون².

¹ عزري الزين، مرجع سابق، ص 88.

² عزري الزين، نفس المرجع، ص 88.

المطلب الثاني: الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي الضمانة الثانية التي يتمتع بها الموظف في المجال التأديبي بعد توقيع الجزاء عليه وبعد ضمانه الطعن الإداري، وهو آخر ضمانة يلجأ إليها الموظف في حالة عدم استجابة الإدارة لطلبه بالطعن الإداري، وهذا في إطار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث تظهر هذه الرقابة من خلال القضاء بالإلغاء والقضاء بالتعويض⁽¹⁾.

ونتناول الرقابة القضائية على القرارات التأديبية بالإلغاء والتعويض بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لدعوى الإلغاء والفرع الثاني لدعوى التعويض.

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

يمكن للموظف أن يلجأ للقضاء مطالباً بإلغاء قرار التأديب الذي يرى فيه مساساً بحقوقه، وذلك برفع دعوى قضائية تتمثل في دعوى إلغاء القرار الإداري، التي تتميز بجملة من الخصائص كما تحتاج لصحة رفعها توفر جملة من الشروط القانونية، من خلال هذا الفرع نتعرض أولاً إلى تعريف دعوى الإلغاء ثم إلى خصائصها ثم إلى شروط قبول هذه الدعوى.

¹ سليم جديدي، مرجع سابق، ص 313.

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة مطالبين بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة¹.

وتعرف أيضاً دعوى الإلغاء على أنها الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة أو من ينوب عنه أمام القضاء المختص، وخلال الميعاد المقرر قانوناً لرفع الدعوى طالبا فيها إبطال قرار إداري يعتقد عدم مشروعيته².

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص التي تجعلها مميزة على سائر الدعاوى القضائية الأخرى، حيث سنحاول إيجاز هذه الخصائص كالتالي:

1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية:

تتسم دعوى الإلغاء بطبيعة وصفة قضائية، فهي دعوى إدارية في طبيعتها، حيث اكتسبت هذه الدعوى طبيعتها القضائية بعد تطورها من مجرد تظلم إداري رئاسي إلى دعوى قضائية³.

2- دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية:

إن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلتحق القرار الإداري المطعون فيه ولا تخاصم جهة الإدارة، لأن دعوى الإلغاء تتعلق بمركز قانوني خاص، بالتالي فهي تتميز بطابعها الموضوعي والعيني وذلك لكونها تنصب على الطعن في قرار إداري معين، أي تتعلق بالقرار الإداري في حد ذاته⁴.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 314.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 96.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 324.

⁴ زياد عادل، مرجع سابق، ص ص 109 - 110.

وبعبارة أخرى المقصود بدعوى الإلغاء هي دعوى عينية هوأن هذه الدعوى تنصب كلية وأساسا على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية من من لهم مصلحة، ولا تهاجم السلطات الإدارية المصدرة للقرار الإداري¹.

ثالثا: شروط قبول دعوى الإلغاء

لدعوى الإلغاء شروط شكلية وشروط موضوعية، نتناول أولا الشروط الشكلية ثم الشروط الموضوعية.

1- الشروط الشكلية:

لقبول دعوى الإلغاء يستوجب القانون عدة شروط شكلية وهي:

أ- شرط أن تنصب هذه الدعوى على قرار إداري نهائي يعد هذا الشرط أساسي في رفع دعوى الإلغاء لأنه لا بد أن يكون محل رفع هذه الدعوى منصب على قرار إداري نهائي صادر عن السلطة الإدارية². وقد أشار المشرع الجزائري لهذا الشرط في الكثير في المواد القانونية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، مثل المادة 829 - 830 - 831 الخ.

حيث يمكن الإشارة هنا إلى أنه لا تكون محلا للإلغاء الأعمال والتصرفات الإدارية التي لا تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي مثل الأعمال التحضيرية كالآراء والإقتراحات والاستشارة³.

ب- شرط التظلم الإداري

لم يعد التظلم الإداري شرط مسبق لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وفق المادتين 830 و 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (كما سبق لنا الذكر في المطلب المتعلق بالتظلمات الإدارية)

حيث يهدف المشرع من ذهابه إلى عدم إلزامية هذا الشرط إلى تخفيف العبء وتسهيل إجراءات رفع دعوى الإلغاء التي يشكل التظلم أحد مظاهرها¹.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 328.

² زياد عادل، مرجع سابق، ص 110.

³ عزري الزين، مرجع سابق، ص 87.

ج - شرط الميعاد

لقد حدد المشرع الجزائري الآجال في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 بنصه: « يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي »².

د- أهلية التقاضي

تثبت أهلية التقاضي لكل شخص بلغ من السن 19 سنة متمتعا بقواه العقلية، فإذا كان ناقص الأهلية لصغر سنه أو عته أو جنون ناب عنه ممثله الشرعي، كما تثبت الأهلية للأشخاص المعنوية متى اكتسبت الشخصية القانونية³.

هـ - الشروط المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى

حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية النموذج الذي تفرغ فيه عريضة افتتاح الدعوى بأن ترفع بعريضة مكتوبة وتتضمن بيانات جوهرية، حيث نص عليها هذا القانون بقوله « يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات الآتية:

- 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى
- 2- اسم ولقب المدعي وموطنه
- 3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له
- 4- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الإجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي
- 5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى
- 6- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى⁴.

¹ زياد عادل، مرجع سابق، ص ص 111 - 112.

² المادة 829 من القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

³ المادة 40 من القانون رقم 05/07، المتضمن القانون المدني، مؤرخ في 13 مايو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم

58/75، الجريدة الرسمية رقم 31، مؤرخة في 13 مايو 2007.

⁴ المادة 15 القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

إضافة إلى ذلك فقد ألزم المشرع الجزائري الطاعن بتوقيع عريضة الطعن أمام المحكمة الإدارية من طرف محام وفقا للمادتين: 815 و 826 من القانون 09/08، كما نصت المادة 905 على أنه « يجب أن تقدم العرائض والطعون و مذكرات الخصوم تحت طائلة عدم القبول من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 ».

حيث يتعلق الأمر هنا بالدولة والبلدية والولاية والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية¹، فهذه المؤسسات في الدولة هي مستثنات من شرط توقيع العريضة من طرف محام، ، على خلاف الأشخاص العاديين الذين إذا قدموا العريضة دون توقيع محام، فعلى كاتب الضبط تنبيههم إلى إلزامية الإستعانة بمحام ،حيث يبقى القاضي ملزم بدعوة المتقاضي إلى تصحيح العريضة عن طريق إستكمال شرط توقيع المحامي على عريضته وفي حال عدم استجابة فإن مصير الدعوى هو عدم القبول².

وإضافة إلى هذا فإن على رافع العريضة أن يرفق بعريضته القرار المطعون فيه، إذ نصت المادة 819 من القانون 09/08 في هذا الشأن « يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر، وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع ». وتودع عريضة افتتاح الدعوى بأمانة ضبط المحكمة الإدارية وفقا لنص المادة 821 من القانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، أو أمام أمانة ضبط مجلس الدولة وفقا للإحالة المقررة في نص المادة 904 من نفس القانون على حسب الجهة التي سترفع إليها الدعوى.

¹ المادة 800 من القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 135.

2- الشروط الموضوعية

على الشخص الذي يطعن في مشروعية القرار، ويخاصمه بدعوى الإلغاء أن يثبت بأنه مشوب بإحدى العيوب الخمسة التي تصيب أركان هذا القرار ، حيث يتعلق الأمر هنا بعيوب القرار الإداري وحالات عدم شرعيته، وهي عيب انعدام السبب وعيب عدم الإختصاص، وعيب الشكل ،وعيب مخالفة القانون، وكذا عيب الإنحراف في استعمال السلطة¹.

الفرع الثاني: دعوى التعويض

إضافة إلى حق الموظف في المطالبة بالغاء قرار التأديب، يضمن له القانون الحق أيضا في اللجوء للقضاء مطالبا بالتعويض عن أضرار سببها هذا القرار، وذلك عن طريق رفع دعوى التعويض.

فمن خلال هذا الفرع، نتعرض أولا إلى تعريف دعوى التعويض ثم إلى خصائصها ثم شروط قبولها على التوالي.

أولا: تعريف دعوى التعويض

دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يعرفها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للقانون مطالبين بالتعويض الكامل والعاقل عن الأضرار التي مست بحقوقهم والتي تسببت فيها الإدارة².

كما عرف بعض الفقه دعوى التعويض في مجال التأديب بأنها « الدعوى القضائية التي يرفعها أحد الموظفين للحصول على تعويض مالي عن كافة الأضرار التي لحقت به بسبب توقيع جهة الإدارة عليه الجزاء التأديبي غير المشروع أو بسبب عدم تنفيذها للحكم الصادر بالغاء ذلك الجزاء »³.

ثانيا: خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض بجملة من الخصائص من بينها أنها دعوى قضائية، حيث اكتسب هذه الخاصية منذ أمد طويل فهي ليست مجرد نظام إداري، وتخضع لإجراءات قضائية أمام

¹ عزري الزين، مرجع سابق، ص ص 91-92.

² عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 566.

³ محمد إبراهيم الدسوقي علي ، مرجع سابق، ص 453.

جهات قضائية ، كما أنها دعوى ذاتية وشخصية لأنها تستهدف تحقيق مصلحة ذاتية وشخصية تتمثل في تحقيق مكاسب مادية ومعنوية، إضافة إلى ذلك فهي من دعاوى القضاء الكامل¹. فمن أهم دعاوى القضاء الكامل دعوى التعويض، وقد سميت هذه الدعوى بهذا الإسم نظرا لتعدد واتساع سلطات القاضي المختص فيها مقارنة بسلطاته المحدودة في أنواع الدعاوى الأخرى².

ثالثا : شروط قبول دعوى التعويض

لدعوى التعويض شروط معينة لقبولها من قبل القضاء تتمثل في:

1-القرار السابق

يقصد بالقرار السابق كشرط من شروط قبول دعوى التعويض، هو قيام الشخص المتضرر من نشاط الإدارة الغير مشروع باستشارة السلطات الإدارية المختصة بتقديم شكوى أو تظلم³.

2-الأجل

يشترط لقبول دعوى التعويض أن ترتفع تحت طائلة رفضها شكلا خلال مدة 4 أشهر تحسب من تاريخ تبليغ القرار بالنسبة للقرارات الفردية ، فشرط ميعاد رفع دعوى التعويض من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه ولا يجوز الإتفاق على مخالفته، كما يخضع ميعاد رفع دعوى التعويض في القواعد والأحكام المتعلقة بحسابه وامتداده إلى نفس قواعد حساب الآجال في دعوى الإلغاء⁴.

3- الطاعن

لقد وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون المدنية والإدارية، ومنها الطعن بالتعويض، حيث نص على أنه « لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 568-569.

² عزري الزين، مرجع سابق ، ص 78.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق ، ص 575.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر (عنابة)، 2005، ص ص 202-

يثير القاضي تلقائياً إنعدام الصفة في المدعي والمدعى عليه، كما يثير تلقائياً انعدام الإذن إذا اشترطه القانون¹.

لذلك فإنه يشترط في الطاعن بالنسبة لدعوى التعويض ما يشترط في الطاعن بالنسبة للطعون والدعاوى القضائية الأخرى².

المطلب الثالث: الجهات القضائية المختصة بالطعن القضائي

يعود الإختصاص بالنظر في الطعون القضائية بالإلغاءو التعويض إلى كل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، فالمحاكم الإدارية تفصل في هذه الطعون كقاضي أول درجة، أما مجلس الدولة فيتفرع اختصاصه فيها إلى قاضي أول درجة وقاضي استئناف، فمن خلال هذا المطلب نتعرف في الفرع الأول على اختصاص المحاكم الإدارية في هذه الطعون القضائية وفي الفرع الثاني نتعرف على اختصاص مجلس الدولة بها.

الفرع الأول: إختصاص المحاكم الإدارية

تختص المحاكم الإدارية بإلغاء قرارات التأديب، كما تختص بالدعاوي الرامية إلى التعويض عن الضرر الذي لحق بالموظف جزاء إصدار هذه القرارات في حقه.

أولاً: إختصاص المحاكم الإدارية بإلغاء قرار التأديب

تستمد المحاكم الإدارية اختصاصها من نص المادة الأولى من القانون 02/98 التي تنص على ما يلي « تنشأ المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية »³. حيث يتضح من هذه المادة أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص لما يتعلق الأمر بمنازعة إدارية أيا كان أطرافها وموضوعها، فاختصاص المحاكم الإدارية هوالنظر في كل منازعة إدارية ،عدا المنازعات التي أخرجت من نطاق اختصاصها بموجب القانون.

وجاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 ليؤكد ويثبت مبدأ الإختصاص العام للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة

¹ المادة 13 من القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

² محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ،مرجع سابق ، ص 203.

³ المادة (1) من القانون رقم 02/98 ، مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 1 يونيو 1998.

العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، وهذا ما ندركه بالإطلاع على نص المادة 800 من القانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، حيث جاء بنص هذه المادة « المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ».

ولقد حدد وذكر ذات القانون (القانون رقم 09/08) إختصاص المحاكم الإدارية بدعوى إلغاء القرارات الإدارية وذلك بنصه:
« تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية...»¹.

ويتحدد الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وفقا للمادة 804 من القانون رقم 09/08، حيث تنص المادة في الفقرة الرابعة منها على ما يلي «...في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين...»

وعليه فإن الإختصاص بالطعن بالإلغاء للقرار التأديبي الصادر عن السلطة اللامركزية معهود للمحاكم الإدارية، و قد ربط المشرع الجزائري الجهة القضائية المختصة بالطعن في إلغاء القرار التأديبي الصادر من السلطة اللامركزية بمكان تواجد المؤسسات العمومية الإدارية وهذا حتى يجنب المتقاضيين بصفة عامة و الموظف بصفة خاصة مشقة إجراءات التقاضي لرفع الدعوى ولذلك فإن مخالفة هذا الإجراء تبطل الدعوى التأديبية التي أقامها صاحب الشأن².
ويجب على المحكمة الإدارية قبل انعقاد الجلسة أن تقوم بإعلام جميع الخصوم بتاريخها، حيث ينادى على القضية بموجب الإخطار الذي يتم عن طريق أمانة الضبط، وذلك خلال مدة

¹ المادة: 801 من قانون رقم 09/08 السابق ذكره.

² زياد عادل، مرجع سابق، ص 122.

عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة ،حيث يجوز تقليص هذا الأجل إلى يومين¹ وللمحكمة الإدارية أو القاضي الإداري أثناء النظر في دعوى الإلغاء إما قبول الطعن بإلغاء القرار التأديبي المعروض عليها إذا كان غير مشروع أو رفض الطعن بالإلغاء². وهذا ما تم استخلاصه من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ،حيث تنص المادة 801 في هذا السياق على أنه

« تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية....»

كما لا يجوز للمحكمة الإدارية وقف نفاذ القرار التأديبي من تلقاء نفسها أثناء النظر في دعوى الإلغاء إلا بناء على طلب الموظف المعني بوقف تنفيذ القرار التأديبي، وهذا ما يؤكد قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 في نص المادة 833 « لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ،غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر ببناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري ».

حيث ترفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، بهدف وقف سريان القرار الإداري، الذي تم الطعن فيه بالإلغاء، فمن الشروط الشكلية لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار هو أن تسبق بدعوى موضوعية مفادها الإلغاء³ .

ويستجيب القاضي لطلب وفق تنفيذ القرار الإداري حسب ملاسبات كل قضية وفحصها من حيث توافر عنصري الإستعجال والجدية اللذان يعتبران من الشروط الموضوعية لدعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث يقصد بالإستعجال هو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها والقاضي وحده من يقدر إذا كان تنفيذ القرار يسبب نتائج يتعذر تداركها أولاً⁴ .

ثانيا : إختصاص المحاكم الإدارية بالتعويض عن قرار التأديب

من خلال المادة 800 و 801 من القانون رقم 09/08 يتضح أن الجهة القضائية التي يجب أن يرفع أمامها الموظف دعوى التعويض هي المحاكم الإدارية، حيث تنص المادة

¹ المادة 876 من القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق ، ص 96.

³ عزري الزين، مرجع سابق ، ص ص 212-213.

⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 216.

800 من القانون 09/08 على أن « المحاكم الإدارية ... تختص في الفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا....»

وإضافة إلى هذا نصت المادة 801 في إحدى فقراتها على أنه « تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في 2 - دعاوى القضاء الكامل».

ودعوى التعويض تعتبر من أهم دعاوى القضاء الكامل، كما سبق أن رأينا حيث تصنيفها ضمن دعاوى القضاء الكامل هو خاصية من خصائصها.

لكن كاستثناء على هذه المادة 801 التي تحيل الاختصاص بدعوى التعويض إلى المحاكم الإدارية، قد يكون مجلس الدولة مختص في حالة نص عليها القانون رقم 09/08 وهي حالة الإرتباط، حيث ورد ضمن هذا القانون أنه « عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى، لكنها مرتبطة، بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة.

عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات، بمناسبة النظر في دعوى في اختصاصها، وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة».

الفرع الثاني: إختصاص مجلس الدولة

يختص مجلس الدولة بالطعون المتعلقة بالإلغاء، كما يختص كقاضي إستئناف في الطعون المتعلقة بالتعويض، سنتعرض أولاً لاختصاصه بالطعن بالإلغاء ثم الطعن بالتعويض على التوالي:

أولاً: إختصاص مجلس الدولة بإلغاء قرار التأديب

مجلس الدولة هو مؤسسة وجهة قضائية منشأة بموجب الدستور، حيث تنص المادة 152 من الدستور «...يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية تضمن المحكمة الإدارية ومجلس الدولة توحيد الإجتهااد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون...»¹.

¹ المادة 152 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

ولقد عرفت المادة 2 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مجلس الدولة بقولها (هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية الإدارية يضمن توحيد الإجتهااد القضائي ويسهر على احترام القانون¹).

ولقد نص القانون العضوي 98/01 في مواده 9 و10 و11 على أن لمجلس الدولة القيام بوظيفة قضائية تتمثل في الفصل في المنازعات الإدارية سواء باعتباره جهة للقضاء الابتدائي والنهائي أو جهة لقضاء الاستئناف في المادة الإدارية أو جهة لقضاء النقض.

أما القانون 08/09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية فنص على اختصاص مجلس الدولة بدعوى الإلغاء في نص المادة 901 والتي جاء بها « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»

ومن هذا المنطلق نستخلص أن الطعن بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة المركزية مثل رئاسة الحكومة و مختلف الوزارات و المديريات المركزية ، بالإضافة إلى ذلك الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية هي من إختصاص مجلس الدولة فقط دون غيره². كما يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة³. ويختص أيضا مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة⁴ أما القانون العضوي رقم 98/01 فقد نص في المادة 11 منه على أنه « يفصل مجلس الدولة كقاضي نقض في:

¹ المادة 3 من القانون العضوي رقم 98/01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 1 يونيو 1998.

² زياد عادل، مرجع سابق، ص 130.

³ المادة 902 من القانون رقم 09/08 السابق ذكره.

⁴ المادة 903 من نفس القانون .

- قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائياً
- الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة».

ومن ثم فإن القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في اختصاصه كأول وآخر درجة التي يفصل فيها ابتدائياً ونهائياً في الطعون المتعلقة بالقرارات المنصوص عليها في المادة (9) من القانون العضوي رقم 01/98 غير قابلة للطعن فيها بالنقض، ذلك أن المقرر قانوناً أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن¹.

إلا أنه يمكن الطعن فيها بطريقة التماس إعادة النظر و هو مشروط بإحدى الحالتين، إذا اكتشف أن القرار المطعون فيه قد صدر بناء على وثائق مزورة، وإذا حكم على خصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم².

ثانياً : إختصاص مجلس الدولة بدعوى التعويض عن قرار التأديب

إن مجلس الدولة لا يختص بكقاضي أول و آخر درجة بدعوى التعويض وبدعاوى القضاء الكامل بصفة عامة ، حيث يعود الإختصاص في هذه الدعاوى إلى المحاكم الإدارية³.

فهذا ما يتضح من نص المادة 901 من القانون رقم 09/08 التي نصت أنه « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...».

ونص المادة 9 من القانون العضوي 01/98 ، والتي نصت « يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات

الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوظيفية والمنظمات الوظيفية

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص

مجلس الدولة « فهذه المادة لم تورد بالذكر الطعن بالتعويض.

¹ زياد عادل ، مرجع سابق ، ص 126.

² المادة 967 من القانون رقم 09/08 السابق الذكر.

³ عبد القادر عدو ، مرجع سابق ، ص 56.

الخاتمة

الخاتمة

وفق التشريع الجزائري فإن الموظف يعتبر مذنباً متى ارتكب خطأ تأديبياً، والأخطاء التأديبية مصنفة وفق الأمر 03/06 إلى أربع درجات. ويقتضي ارتكابه للخطأ توقيع عليه عقوبة تأديبية حيث تصنف العقوبات التأديبية هي الأخرى إلى 4 درجات وفق ذات الأمر.

تقرر سلطة التعيين العقوبة التأديبية في حق الموظف، حيث تتخذ في شأنه قرار تأديبي معلل ومبرر إلزاماً لما يتعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى و الثانية، أما عقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة، فتتخذها بقرار معلل بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي .

و العقوبات التأديبية منصوص عليها حصراً ضمن الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية حيث يعتبر الموظف مسؤولاً في حدود هذا الحصر القانوني، فلا يحق لسلطة التعيين الخروج عن التصنيف الوارد ضمن قانون الوظيفة العمومية، كما لا يحق لها التقدير فيما يتعلق بالعقوبة الموقعة على الموظف.

و قد أحاط المشرع الجزائري الموظفين لدى تأديبهم بجملة من الضمانات القانونية حماية لهم من التعسفات التي قد يتعرضون لها وكفالة لحقوقهم بالقانون .

و عموماً فإن من خلال دراسة هذا الموضوع، توصلنا إلى جملة من النتائج التالية:

- تتميز الأخطاء التأديبية على اعتبارها تشكل جريمة تأديبية بنفس الأركان التي تلزم الجريمة الجنائية، ورغم الاختلافات الموجودة بينهما، إلا أنه قيام الجريمة التأديبية يتوجب توافر ثلاث أركان بذات الحال الذي هي عليه الجريمة الجنائية وهي الركن المادي، الركن المعنوي والركن الشرعي (القانوني).

- إن عملية تصنيف الأخطاء التأديبية تفيد في توقيع العقوبة التأديبية الملائمة والمناسبة، ولهذا تعتبر مسألة التصنيف في الأخطاء التأديبية مهمة، وذلك لما فيها من حماية للموظف.

- لقد جاء الأمر 03/06 بتصنيف للأخطاء التأديبية، في حين أنه كان قد أغفل ذلك من خلال قوانين الوظيفة السابقة لهذا الأمر، والتي جاءت خالية من تصنيفات لهذه الأخطاء و اكتفت بإيراد تصنيف للعقوبات فقط، وهذا سواء تعلق الأمر بالحديث على الأمر 133/66 أو المرسوم 59/85.

- تتميز عقوبات الدرجة الأولى بميزتين، فهي من ناحية جزاء تأديبي، ومن ناحية أخرى هي إجراء وقائي وذلك لما تنطوي عليه من تحذير للموظف من سلوكه المنحرف، فهي تهدف لتنبهه و تحذيره. أما عقوبات الدرجة الثانية و الثالثة، فهي تمس مباشرة بالمركز القانوني والمالي

للموظف وتؤثر على وظيفته وأسرته في نفس الوقت ، و أما عقوبات الدرجة الرابعة فهي أشد خطورة من سابقتها حيث يتعدى تأثيرها المركز القانوني و المالي للموظف مرورا إلى مكانته وكرامته كموظف ،لهذا نجد المشرع قد ألزم سلطة التعيين بأخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في تقرير هذه العقوبات .

- لقد كفل المشرع الجزائري للموظف لدى مساءلته تأديبيا جملة من الضمانات الأساسية التي تحميه بشكل جيد من تعسف الإدارة المستخدمة ،منها أنه منحه كضمانة الحق في العلم بالتهم الموجهة إليه وإخطاره بالخطأ المنسوب له،كما كفل له الحق في الدفاع عن نفسه واستحضار الشهود والإستعانة بمدافع وهذا يحقق له الإطمئنان النفسي والإحساس بعدالة المساءلة التأديبية التي يخضع لها من جهة ،و من جهة اخرى فعالية الإجراءات التأديبية من حيث توقيع العقوبة المناسبة عليه.

- لقد نص المشرع الجزائري على وجوبية تسبب القرار التأديبي ،وهذا ما يفرض على السلطة التأديبية الإلتزام بالواقعية في توقيع العقوبة التأديبية بما يتناسب وجسامة الخطأ المرتكب.

- مزج المشرع الجزائري بين النظام التأديبي الرئاسي و الشبه قضائي في تحديد السلطة المختصة بالتأديب ،حيث تتولى سلطة التعيين توقيع عقوبات الدرجة الأولى والثانية ،وتلجأ إلى اللجنة المتساوية الأعضاء إلزاما في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة .

- فرض المشرع الجزائري رقابة قضائية على قرارات التأديب، وأقوى الضمانات التأديبية هي الضمانة القضائية وإمكانية اللجوء للقضاء.

و يمكن القول إجمالاً أن النظام التأديبي في الجزائر و مختلف دول العالم هو نظام قانوني يهدف ويسعى إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام و إطراد ،و بين ضمان حقوق الموظف التأديبية المحمية قانوناً.

إلا أنه هناك ما يأخذ على المشرع الجزائري ،وهو أنه أغفل بعض النقاط ،كما نتواجد لديه بعض الثغرات إن صح القول فلذلك يمكن أن نختتم هذه الدراسة بجملة من الإقتراحات نوردها كالتالي :

- إن العقوبات التأديبية في القانون الجزائري لا يزال ينقصها بعض التدرج و التنوع الذي يزيد من فعالية تأديب الموظف، و على المشرع الجزائري أن يأخذ ذلك بعين الإعتبار بالتوسيع في التدرج الذي أورده للعقوبات التأديبية.

- إن النظام التأديبي الجزائري يجمع بين سلطتي الإتهام والتحقيق في يد سلطة واحدة هي سلطة التعيين،فهذه السلطة هي المكلفة بالتحقيق و الإتهام ،و في نفس الوقت هي من توقع الجزاء التأديبي،وهذا أمر يؤثر على حيادها في اتخاذ قرار التأديب ،فهي خصم وحكم في نفس الوقت

لذلك فعلى المشرع الجزائري أن يولي اهتماما للجهة المنوطة بالتحقيق الإداري لإثبات الخطأ التأديبي في حق الموظف، بعدم الجمع بين سلطة الإتهام و التحقيق في يد واحدة.

- تدارك حق الموظف في نسخ ملف التأديب و محتوياته و النص على هذه الضمانة إقتداءا بتشريعات العالم التي نصت عليها.

- النص على إلزامية إجراء تحقيق في حالة توقيع عقوبة تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة .

- إعادة النظر في القوانين المنظمة لسير اللجان المتساوية الأعضاء وتحديثها.

تمت بعون الله وتوفيقه

والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات.

قائمة المصادر و

المراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: النصوص القانونية

1 - المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

2-القوانين

- القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق، باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية رقم 37 ، مؤرخة في 1 يونيو 1998.
- القانون رقم 02/98 ، المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق بالمحاكم الادارية، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 1 يونيو 1998.
- القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14 ، مؤرخة في 8 مارس 2006.
- القانون رقم 05/07، مؤرخ في 13 مايو 2007 ، المتضمن القانون المدني، يعدل ويتم الامر رقم 58/75 ، الجريدة الرسمية رقم 31، مؤرخة في 13 مايو 2007.
- القانون رقم 09/08 ، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، الجريدة الرسمية رقم 21 ، مؤرخة في 23 ابريل 2008.

3- الأوامر

- الأمر رقم 133/66 ، مؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية مؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 ، الجريدة الرسمية رقم 46، مؤرخة في 8 يونيو 1966.
- الأمر رقم 156/66، مؤرخ في 8 يونيو سنة 1996 ، المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.
- الأمر رقم 03/06 ، مؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 46، مؤرخة في يوليو 2006.

4-المراسيم

- المرسوم رقم 152/66، مؤرخ في يونيو سنة 1966 ،يتعلق بالإجراء التأديبي ،الجريدة الرسمية رقم 46 ،مؤرخة في 8 يونيو سنة 1966.
- المرسوم رقم 302/82 ،مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 1982 ،يتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 14 سبتمبر 1982.
- المرسوم رقم 10/84، مؤرخ في 14 يناير سنة 1984 ،يحدد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، الجريدة الرسمية رقم 3، مؤرخة في 17 يناير 1984.
- المرسوم رقم 59/85 ،مؤرخ في 23 مارس 1985 ،المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية ،الجريدة الرسمية رقم 13، مؤرخة في 24 مارس 1985.
- المرسوم رقم 131/88 ،مؤرخ في 4 يوليو 1988 ،ينظم العلاقات بين الادارة والمواطن ،الجريدة الرسمية رقم 27، مؤرخة في 6 يوليو 1988.
- المرسوم التنفيذي رقم 99/90، مؤرخ في 27 مارس 1990 ،يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الاداري بالنسبة للموظف و أعوان الادارة المركزية و الولايات والبلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ،الجريدة الرسمية رقم 13، مؤرخة في 28 مارس 1990.

5- المناشير

- المنشور رقم 3 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخ في 17 ماي 2003 ،المتعلق باللجان المتساوية الاعضاء للمؤسسات و الادارات العمومية المحلية.

ثانيا : الكتب

- 1- أحسن بوسقيعة،الوجيز في القانون الجزائري الخاص (الجزء الثاني)،ط11،دار هومة ،الجزائر،د س ن .
- 2- أحمد بوضياف،الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر،دار ثالة للنشر ،الجزائر،2010.
- 3- محمد محمد حمد الشلماني،ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي و المقارن،دار المطبوعات الجامعية،2007.

- 4- دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية (أحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006)، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 5- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية)، دار النجاح، الجزائر، د س ن.
- 6- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 7- سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
- 8- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 9- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبق الأمر 03/06 (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
- 10- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 11- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- 12- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2007.
- 13- عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه وإجتهااد القضاء الإداريين)، ط1، مطبعة مزاور، الجزائر، 2011.
- 14- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن.
- 15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب ن، 2008.
- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1، د ب ن، 2008.
- 17- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر، الجزائر، 2012.
- 18- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهااد القضائي وأثره على حركة التشريع، 2010.

- 19- علي جمعة محارب ،التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية ،مصر، 2004.
- 20- عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن (دراسة فقهية قضائية)، دار الجامعة الجديدة ،مصر، 2012.
- 21- عمار بوضياف ،القرار الإداري(دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 22- عمار عوا بدي ،النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري(نظرية الدعوى الادارية) الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 23- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، ط3، دار هومة ،الجزائر، 2006.
- 24- هاشمي خرفي ،الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة ،الجزائر، 2010.
- 25- محمد إبراهيم الدسوقي علي ،حماية الموظف العام إداريا ،دار النهضة العربية ،مصر، 2006.
- 26- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري ،النشاط الإداري)، دار العلوم ،الجزائر(عنايه)، 2004.
- 27- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع ،الجزائر(عنايه)، 2005.
- 28- محمد سليمان الطماوي ،مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر)، 1973.
- 29- محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية (دراسة مقارنة بين القانون المصري و الفرنسي)، دار الفتح، 2008.
- ريعة الإسلامية)، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر)، 2002.
- 30- محمد ماجد ياقوت ،شرح الإجراءات التأديبية ،منشأة المعارف ،الإسكندرية، 2004.
- 31- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط و أفراد الشرطة و ثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ،2007.
- 32- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية ،منشأة المعارف ،الإسكندرية ،1997.

- 33- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

-34- ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص)، المكتب الجامعي الحديث للنشر، الإسكندرية، 2001.

-35- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة في القانون المصري و الليبي و الشريعة الإسلامية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر) ، 2002 .

-36- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة، 2007.

ثالثا : الرسائل الجامعية

1- رسائل الدكتوراه:

- محمد الاخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، (أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم القانونية و الادارية)، جامعة الجاج لخضر - باتنة، 2006/2007.

2- رسائل الماجستير:

- بعلي الشريف فوزية، التناسب بين الخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، (مذكرة لنيل درجة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة)، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2013/2014.

- رائد يوسف محمد العدوان، نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد (دراسة مقارنة بين الاردن ومصر)، (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام)، جامعة الشرق الاوسط، 2012/2013.

- زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري)، (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون)، جامعة ملود معمري -تيزي وزو-، 2011.

- سليمان منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، (مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام)، جامعة ملود معمري -تيزي وزو- ، 2014/2015.

- مخلوفي مليكة ، رقابة القاضي الاداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي
(مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الادارية)، جامعة ملود معمري -
تيزي وزو-، 2012.

- مشعل محمد العجمي ، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون الاردني
و الكويتي) ، (مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام)، جامعة الشرق الاوسط، 2011.

-محمد بن صديق أحمد الفلاتي ، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية
السعودية(دراسة مقارنة و تطبيقية)،(رسالة مكملة لنيل درجة الماجستير)، جامعة نايف
العربية، 2005.

رابعاً: المقالات

- بوقرة أم الخير، "تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية"، مجلة
المفكر، العدد التاسع، (2013).

-يعيش تمام شوقي، شبري عزيزة، "مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية و
اللامركزية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، (مارس 2013).

خامساً: الاحكام القضائية

- المحكمة العليا، غرفة الجرح و المخالفات، قرار رقم 425217، 2009/04/22، مجلة
المحكمة العليا، العدد 01، 2011 .

الفهرس

.....	كلمة شكر
.....	الاهداء
.....	مقدمة
05.....	مبحث تمهيدي: مفهوم الموظف مناط التأديب
05	المطلب الأول: تعريف الموظف
05	الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف
05	أولاً: تعريف الموظف في الفقه الفرنسي
07	ثانياً: تعريف الموظف في الفقه المصري
07.....	ثالثاً: تعريف الموظف في الفقه الجزائري
08.....	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف
08	أولاً : تعريف الموظف في التشريع المصري
09	ثانياً : تعريف الموظف في التشريع الفرنسي
09	ثالثاً : تعريف الموظف في التشريع الجزائري
10	الفرع الثالث: التعريف القضائي للموظف
10	أولاً : تعريف الموظف في القضاء المصري
11	ثانياً : تعريف الموظف في القضاء الفرنسي
12	ثالثاً : تعريف الموظف في القضاء الجزائري
13	المطلب الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف
13	الفرع الأول: التعيين بموجب أداة قانونية
14	الفرع الثاني: التعيين في وظيفة دائمة وعمومية
14	أولاً: ديمومة الوظيفة
15	ثانياً: عمومية الوظيفة
16	الفرع الثالث : الترسيم في رتبة السلم الإداري
18	الفصل الأول: ماهية النظام التأديبي
19	المبحث الأول: مفهوم الخطأ الموجب للتأديب

20	المطلب الأول: تعريف الخطأ الموجب للتأديب
20	الفرع الأول: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي
20	أولاً: تعريف الخطأ التأديبي في الفقه المصري
21	ثانياً: تعريف الخطأ التأديبي في الفقه الفرنسي
22	ثالثاً : تعريف الخطأ التأديبي في الفقه الجزائري
23	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي
23	أولاً: تعريف الخطأ التأديبي في التشريع المصري
24	ثانياً : تعريف الخطأ التأديبي في التشريع الفرنسي
24	ثالثاً : تعريف الخطأ التأديبي في التشريع الجزائري
25	الفرع الثالث: التعريف القضائي للخطأ التأديبي
25	أولاً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي في مصر
26	ثانياً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي في فرنسا
27	ثالثاً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي الجزائري
28	المطلب الثاني: أركان الخطأ التأديبي
28	الفرع الأول: الركن المادي للخطأ التأديبي
30	الفرع الثاني: الركن المعنوي للخطأ التأديبي
31	الفرع الثالث: الركن الشرعي للخطأ التأديبي
32	المطلب الثالث: تصنيف الأخطاء التأديبية
33	الفرع الأول: التمييز بين التصنيف والتقنين في الأخطاء التأديبية
33	أولاً: اتجاه مؤيد لفكرة التقنين
33	ثانياً: اتجاه معارض لفكرة التقنين
34	الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء طبقاً لأحكام الأمر 03/06
34	أولاً : أخطاء الدرجة الأولى
34	ثانياً: أخطاء الدرجة الثانية
35	ثالثاً: أخطاء الدرجة الثالثة
36	رابعاً: أخطاء الدرجة الرابعة
38	المبحث الثاني: أحكام العقوبة التأديبية

38	المطلب الأول : تعريف العقوبة التأديبية
38	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه المصري
40	الفرع الثاني : تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الفرنسي
41	الفرع الثالث: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الجزائري وتمييزها
41	أولاً: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الجزائري
	ثانياً : تمييز العقوبة التأديبية عن ما شابهها من عقوبات وتصرفات قانونية.....
41	41
43	المطلب الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية
44	الفرع الأول: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية
	الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ (مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة)
44	44
45	أولاً: موقف الفقه من مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ
45	ثانياً : التطبيقات القضائية لهذا المبدأ
46	الفرع الثالث: مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات
47	أولاً: التطبيقات القضائية لهذا المبدأ
47	ثانياً: توجه المشرع الجزائري فيما يتعلق بهذا المبدأ
48	المطلب الثالث: تصنيفات العقوبة التأديبية
48	الفرع الأول: التصنيفات الفقهية للعقوبة التأديبية
48	أولاً: التقسيم الأول
49	ثانياً: التقسيم الثاني
49	ثالثاً: التقسيم الثالث والأخير
50	الفرع الثاني: التصنيفات التشريعية للعقوبة التأديبية
50	أولاً: عقوبات الدرجة الأولى
50	ثانياً : عقوبات الدرجة الثانية
50	ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة
50	رابعاً : عقوبات الدرجة الرابعة

52	المبحث الثالث: الإجراءات التأديبية
53	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب
53	الفرع الأول: الأنظمة المحددة لسلطة التأديب
53	أولا: النظام الرئاسي
53	ثانيا: النظام القضائي
54	ثالثا: النظام الشبه قضائي
54	الفرع الثاني: سلطة التعيين
54	أولا : تحديد سلطة التعيين
56	ثانيا: الاختصاص التأديبي لسلطة التعيين
57	الفرع الثالث: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
57	أولا : تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
58	ثانيا : اختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء
59	المطلب الثاني: مراحل عملية التأديب
59	الفرع الأول: التحقيق التأديبي
60	أولا : تعريف التحقيق التأديبي
60	ثانيا: السلطة المكلفة بالتحقيق التأديبي
61	الفرع الثاني: إجراءات سير عمل المجلس التأديبي
61	أولا: إخطار المجلس التأديبي
62	ثانيا: الاستماع لأقوال الشهود والموظف المذنب
62	ثالثا: مداورات المجلس التأديبي
62	الفرع الثالث: إصدار قرار التأديب
63	المطلب الثالث: إجراءات تأديبية أخرى للموظف
63	الفرع الأول: التوقيف La suspension
63	أولا: تعريف التوقيف
64	ثانيا : حالات اتخاذ إجراء التوقيف عن المهام
64	الفرع الثاني: العزل La revocation
66	الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف

67	المبحث الأول: ضمانات سابقة لتوقيع الجزاء التأديبي
68	المطلب الأول: مبدأ المواجهة
68	الفرع الأول: تعريف مبدأ المواجهة
69	الفرع الثاني: التوجهات الفقهية القضائية حول مبدأ المواجهة
70	الفرع الثالث: ضوابط المواجهة بالتهمة
70	أولاً: تحديد التهمة الموجهة للموظف
	ثانياً: أن تتم المواجهة على وجه سيشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل
71	مؤاخذته
71	ثالثاً : أن تشمل مواجهة الموظف جميع الأخطاء المنسوبة له
72	المطلب الثاني: إعلام الموظف بالخطأ المنسوب إليه
73	الفرع الأول: تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له
73	أولاً: تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في فرنسا
74	ثانياً: تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في مصر
75	ثالثاً : تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب له في الجزائر
76	الفرع الثاني: تمكين الموظف من الاطلاع على الملف التأديبي
76	أولاً : مضمون حق الاطلاع على الملف التأديبي
77	ثانياً : حق الاطلاع على الملف التأديبي في بعض التشريعات
80	المطلب الثالث: حق دفاع الموظف عن نفسه
81	الفرع الأول: حق الدفاع في التشريع
81	أولاً : حق الدفاع في التشريع المصري
82	ثانياً : حق الدفاع في التشريع الفرنسي
83	ثالثاً : حق الدفاع في التشريع الجزائري
83	الفرع الثاني: مظاهر حق الدفاع
83	أولاً : سماع أقوال الموظف ودفاعه
84	ثانياً: استحضار الشهود
84	ثالثاً : الاستعانة بمحامي(الإستعانة بمدافع مخول)
84	الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لحق الدفاع

85	المبحث الثاني: ضمانات معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي
85	المطلب الأول : مبدأ الحياد التأديبي
86	الفرع الأول: مضمون مبدأ الحياد التأديبي
86	الفرع الثاني: ضمانات الحياد التأديبي في القانون الجزائري
87	الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لضمانات الحياد التأديبي
88	المطلب الثاني : تسبيب القرار التأديبي
88	الفرع الأول : تعريف التسبيب
90	الفرع الثاني : عناصر التسبيب وشروطه
90	أولاً: عناصر التسبيب
91	ثانياً : شروط صحة التسبيب
91	الفرع الثالث : أهمية التسبيب
92	الفرع الرابع : موقف المشرع الجزائري من التسبيب
94	المطلب الثالث: تبليغ الموظف بالقرار التأديبي
94	الفرع الأول : تعريف التبليغ
96	الفرع الثاني : كفايات التبليغ
97	أولاً: التبليغ بواسطة البريد
97	ثانياً : التبليغ بواسطة الفاكس
98	ثالثاً : التبليغ عن طريق الإستلام
99	رابعاً : التبليغ الشفهي
100	المبحث الثالث: ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي
101	المطلب الأول: التظلمات الإدارية
101	الفرع الأول : تعريف التظلم الإداري
102	الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري
103	أولاً: التظلم الإداري الولائي
103	ثانياً : التظلم الإداري الرئاسي
104	ثالثاً: التظلم أمام لجنة إدارية
104	الفرع الثالث: ميعاد التظلم الإداري

106	المطلب الثاني: الطعن القضائي
106	الفرع الأول: دعوى الإلغاء
107	أولاً: تعريف دعوى الإلغاء
107	ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء
108	ثالثاً: شروط قبول دعوى الإلغاء
111	الفرع الثاني: دعوى التعويض
111	أولاً: تعريف دعوى التعويض
111	ثانياً: خصائص دعوى التعويض
112	ثالثاً: شروط قبول دعوى التعويض
113	المطلب الثالث: الجهات القضائية المختصة بالطعن القضائي
113	الفرع الأول: اختصاص المحاكم الإدارية
113	أولاً: اختصاص المحاكم الإدارية بإلغاء قرار التأديب
115	ثانياً: اختصاص المحاكم الإدارية بالتعويض عن قرار التأديب
116	الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة
116	أولاً: اختصاص مجلس الدولة بإلغاء قرار التأديب
118	ثانياً: اختصاص مجلس الدولة بدعوى التعويض عن قرار التأديب
119	الخاتمة
122	قائمة المصادر المراجع