

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الحقوق المقررة للموظف العمومي أثناء

المساءلة التأديبية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الدكتور:

فيصل نسيغة

إعداد الطالبة:

صباح مرايحية

السنة الجامعية : 2016/2015

الإهداء

إلى وطني الحبيب الجزائر.

إلى زوجي وابنتي منابع بهجتي وسروري واستمرازي .

إلى كل الأصدقاء الأعماء.

إلى كل من وقف بجانبني خلال مشواري الدراسي.

إلى كل أساتذتي الذين تعلمت على أيديهم إقراوا بفضلهم وعرفانا بجميل

صنيعهم.

إلى كل الذين أحبهم أهدي لهم هذا العمل المتواضع.

كلمة شكر وتقدير

بعد أن وفقني المولى عز وجل لإتمام هذا البحث المتواضع، لا يسعني إلا أن أقول الحمد والشكر على ما رزقني وعلى ما أمدني من صبر وقوة، فهو نعم المولى ونعم النصير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذتي الفاضلة الدكتورة بلجبل محيطة على ما قدمته لي من نصح وتوجيهات تجاه هذه المذكرة.

كما لا أنسى شكري أيضا إلى الأستاذ الفاضل الدكتور نسيحة فيصل الذي قدم لي يد العون لإتمام هذا العمل المتواضع.

كما أتقدم أيضا بفائق الشكر والتقدير إلى أستاذتي الموقرين أعضاء لجنة المناقشة على تفانيهم الكبير في تأطير البحث العلمي في الجزائر، وعلى قبولهم مناقشة هذه المذكرة رغم مشاغلهم الكثيرة فلكم مني أستاذتي جزيل الشكر.

ولا يفوتني أن أسجل تقديري وعرفاني لعميد كلية الحقوق الأستاذ الدكتور الزين عزري .

كما لا أنسى تقديم فائق الشكر للسيد معزي عبد الرزاق الأمين العام لكلية الحقوق والعلوم السياسية.

كما لا أنسى شكري وتقديري إلى السيد قرطي محمد مديري السابق بوحدة أقروروت بسكرة والسيد بوقزولة عثمان مدير إدارة تعاونية الحبوب والخضر الجافة بسكرة، اللذان أمد لي يد العون وسمل لي متابعة مشواري الدراسي في الجامعة.

إلى جميع أستاذتي الأفاضل وكل أسرة كلية الحقوق بجامعة محمد خيضر بسكرة.

مقدمة

يعتبر الموظف العمومي أداة الإدارة ووظيفتها مع المترفقين فهو يحقق أهدافها الرامية إلى إشباع الحاجات العامة وذلك بتنفيذ القوانين واللوائح وتقديم الخدمات للأفراد.

وينبني القانون الأساسي للموظف العمومي على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة المتمثلة في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطرار ومصصلحة الموظف الخاصة في الحصول على ضمانات خلال المحاكمة التأديبية تكفل له الاستقرار النفسي والمادي والطمأنينة لشرعية وسلامة الإجراءات التأديبية.

فمن أجل قيام الإدارة بأداء وظيفتها الموكلة إليها على أحسن وجه والقائمة على قواعد قانونية تنظيمية أساسية بما تملك من صلاحيات ردية بهدف حسن أداء الموظفين لواجباتهم وعدم الحياد عن قواعد الانضباط في العمل الإداري فان وجود ضمانات تكفل التوازن في مواجهة أي تعسف من الإدارة في تأديب الموظف العمومي.

إن موضوع تأديب الموظف العمومي شكل وما يزال احد ابرز اهتمامات القانون الإداري لما له من اثر مباشر على الوظيفة العمومية وتقديم الخدمة للمترفقين.

حيث أنه يحتل أهمية بالغة في الوقت الراهن، والسبب في ذلك يرجع إلى أن الدولة لا يمكنها تحقيق سياستها وأهدافها، إلا عبر جهاز إداري على قدر عال من الكفاءة الإدارية و الأخلاقية. وتقتضي الدولة القانونية الحديثة خاصة في المجال الإداري خضوع المحاكمة التأديبية للموظف العمومي لمبدأ الشرعية والذي يعرف اصطلاحا بسيادة حكم القانون أو خضوع الحكام والمحكومين للقانون على السواء وهو ما يحتم إيجاد تقنين للأخطاء المنسوبة للموظف العمومي وإجراءات المحاكمة وعقوباتها،

كما يعتبر التأديب أنجع وسيلة لضمان احترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرافق العمومية، فهو بذلك إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومترتب عن العلاقة القائمة بين الموظف والمرفق العمومي الذي ينتمي إليه، وبالمقابل لا نخفل عن الدور الهام الذي يلعبه الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف في تحفيزه للقيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، لذلك فهذا الإجراء مرهون ومقيد بعدة شروط و ضمانات يجب أن يتم كفالتها للموظف العام في أي مسائلة تأديبية حتى تضمن له محاكمة تأديبية عادلة، وتعد هذه

الضمانات من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني للتأديب في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، نظرا لأن النظام التأديبي هو أخطر جوانب الوظيفة العامة الذي قد يضر بالموظف العام إذا ما أخل بواجباته الوظيفية، فهناك ضمانات سابقة على توقيع العقوبة وأخرى معاصرة ومتزامنة مع صدور العقوبة التأديبية وأخرى تأتي لاحقة أي بعد توقيع العقوبة التأديبية.

وإذا كان المشرع الجزائري ينتهج النظام شبه القضائي في تأديب الموظفين القائم على أساس الموازنة النسبية بين منطق الضمان ومنطق الفاعلية الإدارية، مبتعدا بذلك عن النظام الإداري الذي يغلب جانب الفاعلية الإدارية، والنظام القضائي الذي يغلب جانب الضمان ، لذا نجد أن التشريع بنصوصه القانونية والقضاء بأحكامه المختلفة قد أقر نظاما متميزا للضمانات التأديبية غايتها تجسيد مبدئين أساسيين هما :

مبدأ فاعلية الجزاءات التأديبية وذلك بتقوية سلطات الهيئات التأديبية المختصة تحقيقا لمصلحة الجهاز الإداري للمحافظة على حسن السير المنظم للمرافق العامة، ومبدأ الضمان بتقرير مجموعة من الضوابط يتعين مراعاتها في مواجهة ما قد يتعرض له الموظف من جزاءات حفاظا على حقوقه تجاه تعسف الإدارة.

ولقد نظم المشرع الجزائري القواعد القانونية الإجرائية المتعلقة بالتأديب تجاه الموظف المخطئ من خلال المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المستتبط أساسا من القانون الأساسي العام للعامل الصادر بموجب القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05/08/1978 وهذا قبل الغاء العمل بالأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتعديله بموجب الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006. 2006، ثم القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والمراسيم والتعليمات الخاصة بموضوع التأديب.

ولإيجاد التوازن المطلوب بين المصلحة العامة في فرض نظام تأديبي صارم والمصلحة الخاصة للموظف العمومي في محاكمة تأديبية عادلة نص المشرع الجزائري على العديد من هذه

الضمانات القانونية لتأمين عدالة المحاكمة الإدارية خلال كافة مراحلها، وفي هذا الصدد لا بدّ من التطرق إلى الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع بصفة عامة وهي:

الإشكالية:

♦ ما هي ضمانات الموظف العمومي أثناء المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري؟. وللإجابة على هذه الإشكالية سوف نقترح الخطة التالية:

و نتساءل هل توصل المشرع الجزائري في قانون الوظيف العمومي إلى تحقيق التوازن الصعب بين مصلحتين متناقضتين، أي مصلحة الموظف في المحافظة على مصدر عيشه، و بين مصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد ؟ و هل الضمانات الممنوحة للموظف خلال كافة مراحل الإجراء التأديبي كفيلة لتحقيق هذا التوازن ؟

منهج البحث:

سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي للمواد القانونية السارية المفعول وذلك للوقوف على الأسس التشريعية التي تركز عليها ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العمومي.

الصعوبات:

الصعوبة التي وجدها في هذه الدراسة هي عدم وجود مراجع متخصصة، فرغم الأهمية التي تكتسبها إجراءات و ضمانات التأديب الإداري إلا أن معظم المراجع والدراسات التي تحصلنا عليها لم تتطرق إلى هذه الأخيرة بالشكل الذي يعكس أهميتها

أسباب اختيار الموضوع:

■ عامل التخصص في القانون الإداري والوظيفة العامة أحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري.

■ القيمة العلمية والعملية للموضوع لارتباطه بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة من وجهتين:

الأهمية العلمية:

قد تكون هذه الدراسة من الدراسات القليلة المتخصصة في الضمانات التأديبية للموظف العمومي وفي تحديدها لأبرز الضمانات القانونية والفعلية التي ينبغي أن يتمتع بها الموظف.

الأهمية العملية:

نظرا لتوسع الخدمات والحاجات العامة كمّا ونوعا والتي تعد المرافق العامة أداة ووسيلة الدولة لإشباعها ، كما يعتبر الموظف العمومي أهم ركن في منظومة المرفق العمومي لتحقيق المصلحة العامة بكل كفاءة وفاعلية ، والذي لا يتأتى إلا بتحقيق استقرار الموظف وطمأنينته ، وتعتبر ضمانات المحاكمة التأديبية احد ابرز عوامل تحقيق هذا الاستقرار الوظيفي .ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث الذي يدرس هذه الضمانات قبل صدور القرار التأديبي وبعده و على السواء إن دراستنا هذه تهدف بشكل رئيسي إلى البحث عن التوازن بين مصلحة الإدارة العامة ومصلحة الموظف العمومي الخاصة ، وذلك في إطار القانون الأساسي للموظف العمومي .03/06

تقسيم الدراسة :

تحقيقا لأهداف البحث ومحاولة منا للإجابة على تساؤلاته قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين الفصل الأول تناولنا فيه :إجراءات ومراحل المساءلة التأديبية للموظف العمومي خصصنا المبحث الأول منه لماهية الإجراءات التأديبية للموظف العمومي، والمبحث الثاني لمراحل الإجراء التأديبي المقررة للموظف العمومي.

أما الفصل الثاني فقد تطرقنا من خلاله :لضمانات الموظف العمومي أثناء المساءلة التأديبية حيث تطرقنا في المبحث الأول منه ل ضمانات الموظف العام قبل صدور القرار التأديبي ، وفي المبحث الثاني ل ضمانات الموظف العام بعد صدور القرار التأديبي.

الفصل الأول :إجراءات ومراحل المساءلة التأديبية للموظف العمومي

إن الموظف العمومي وبمجرد قيامه بخطأ التأديبي تتحرك السلطة التأديبية باتخاذ جملة من الإجراءات تهدف من خلالها توقيع العقوبة على هذا الأخير، وموضوع الإجراءات التأديبية بالذات، يعد من أهم الموضوعات التي عنى بها المؤلفون الإداريون ، ولكن وهي بصدد قيامها بكل هذه الإجراءات التي يتعين إتباعها بصورة تتحقق معها الغاية التي أوجدت لأجلها وهي توقيع العقوبة على كل موظف مخطئ خرق أحكام الوظيفة التي يشغلها، فان كل ذلك يتطلب سواء كان التأديب قضائيا أو شبه قضائي أو رئاسي ، توفر جملة من الإجراءات التي تكفل حماية الموظف ضد احتمالات تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطاتها التقديرية وذلك لفرض نوع من التوازن بين هاتين المصلحتين المتوازيتين وهي مصلحة الإدارة في توقيع العقاب ومصلحة الموظف في مساءلة تأديبية عادلة تضمن له جميع حقوقه.

وعليه سنتطرق إلى دراسة هذه الإجراءات التي كرسها المشرع الجزائري من خلال هذا الفصل ونبحث في مبحثين كلا من ماهية الإجراءات التأديبية في المبحث الأول ومن ثم نتناول في المبحث الثاني المراحل الإجرائية التأديبية والضمانات التي يتمتع بها الموظف أثناء هذه المراحل الإجرائية من جهة ثانية.

المبحث الأول: ماهية الإجراءات التأديبية للموظف العمومي

يقصد بالإجراءات التأديبية تلك الخطوات والمراحل الإجرائية المنظمة التي يتعين على السلطة الإدارية المختصة إتباعها للتحقق والتأكد من ارتكاب الموظف العمومي للخطأ التأديبي المنسوب إليه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية علي¹.

وموضوع الإجراءات التأديبية بالذات، يعد من أهم الموضوعات التي عنى بها المؤلفون الإداريون، لأنها نقد من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه ونظرا لطابعها العملي الملموس²، ولكونها أيضا تعد بمثابة مجموعة القواعد الإجرائية التي تسمو بالتأديب إلى الحكمة التي شرع من أجلها وصولا إلى العقاب التأديبي العادل الذي يضمن للموظف عدم التعرض للاضطهاد والتعسف من قبل الإدارة، باعتبار أن الإدارة عند بلوغها لأهدافها يعتمد أساسا على حسن أداء الموظف³.

ومن أجل تحقيق مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف نشأت فكرة القانون التأديبي وكانت الإجراءات التأديبية إحدى وسائله، لأحكام قواعد المسؤولية التأديبية وضبط إجراءاتها⁴.

من خلال هذا المبحث نتناول فيه، المفهوم القانوني للإجراءات التأديبية وطبيعتها القانونية من خلال المطلب الأول، والخصائص العامة للإجراءات التأديبية من خلال المطلب الثاني منه.

¹ محمد فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية، مقال منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادرة بتاريخ جوان 1994، ص 39 وما بعدها.

² سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 512.

³ محمود فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994، ص 39.

⁴ محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1960، ص 61.

المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية و طبيعتها القانونية

مفهوم الإجراءات التأديبية التي نقوم بدراستها، هي كل الشكليات التي تنظم المرحلة ما بين ارتكاب الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي وتوقيعه، وبما في ذلك القواعد المنظمة للسلطة التي تختص بالتأديب.

الفرع الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية

إنّ الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي¹، فالإجراءات التأديبية يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه.

وهذه الإجراءات تستهدف توفير الضمان والاطمئنان في جميع مراحل إجراءات التأديب يقصد بها إذا تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان للموظف أنّ التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق لا أن يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام².

وتبدأ الإجراءات التأديبية بعد ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي بتكليفه منذ لحظة وقوع الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي فيه وتوقيعه ، والإجراءات التأديبية مردها قواعد موضوعية واستهدافها أن يكون الوسيلة الفنية لتطبيقها.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية

إنّ الإجراءات التأديبية هي دراسة القواعد الإجرائية التي تكون في مجموعها القانون التأديبي الذي يطبق على جميع الموظفين العاملين بالدولة وعلى ذلك فالإجراءات التأديبية قاعدية.

¹ (Reg),ANDRE DE LAUBADERE ,Manual de Droit administratif,2éme édition,LGDJ,Paris 1976, P 295 .

² محمد فتوح عثمان ، مرجع سابق ، ص 39 .

ويؤكد ذلك أنّ المبادئ التي تحكم الإجراءات التأديبية في مراحلها المختلفة متميزة عن المبادئ التي تحدد تعريف الخطأ التأديبي وبيان أركانه وكذا العقاب التأديبي الواجب التطبيق وما يرتبط بها من أنظمة مختلفة على الرغم من أنّ كلا من الخطأ التأديبي، السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية والإجراءات التأديبية يعتبر كلا متكامل لارتباطهم ببعض البعض.

أولا: القاعدة الإجرائية التأديبية

القاعدة الإجرائية التأديبية لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية فتتكون من شقين هما:

1- ويشمل قاعدة سلوكية وإجرائية.

2- يتضمن العقاب الذي يفرضه المشرع في حالة مخالفتها.

والقواعد الإجرائية التأديبية تهدف إلى إثبات سلطة الدولة في العقاب التأديبي المناسب في الحالات الواقعية وفي حين أنّ هذه القواعد تتناول كذلك كل ما يتعلق بالمتابعة التأديبية للموظف المرتكب الخطأ التأديبي وزيادة على ذلك فإنّ تناول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية سواء السلطة الرئاسية التأديبية أو مجالس التأديب من حيث تشكيلها، تنظيمها وعملها وكذا اختصاصها¹.

ثانيا: مصادر القاعدة الإجرائية التأديبية

إنّ القواعد الإجرائية التأديبية تجد مصدرها الوحيد في التشريع، وذلك نظرا للصلة الوثيقة بينها وبين القواعد الموضوعية بحيث تعتبر الشرعية الإجرائية امتدادا للشرعية الموضوعية.

هذا بالإضافة إلى أنّ الأهداف التي تنوفاها القواعد الإجرائية التأديبية متمثلة في الضمان وفاعلية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، هي أهداف تحتاج إلى ضوابط تشريعية محددة ضمانا لتحقيقها وفعاليتها².

¹ أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب، 1989، ص 15 .

² محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، 1973، ص 04 .

والمصدر الرئيسي للقواعد الإجرائية التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري هو المرسوم رقم (66/152) :المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن الإجراءات التأديبية وهو المرسوم التشريعي الصادر بمقتضى الأمر رقم 06/03

وهو ما كرسه أيضا المرسوم (85/59) المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية من خلال نص المادة 123 منه. هذا بالإضافة إلى التشريعات الخاصة بالاستهلاك والقطاعات المختلفة التي تنظم القواعد الإجرائية لتأديبهم وهي في معظمها ترجع إلى القواعد الإجرائية للتأديب من خلال المرسوم رقم (66/152) ومن ذلك المنشور رقم (04/87) المؤرخ في 19/01/1987 الصادر عن وزارة التربية الموجه إلى السادة: رؤساء أقسام استثمار الموارد البشرية بالولايات والمتضمن الإجراءات التأديبية الخاصة بقطاع أو سلك موظفي التربية¹.

ويلاحظ أنّ العرف لا يعتبر مصدرا للقواعد الإجرائية التأديبية لتعارض ذلك مع الشرعية الإجرائية التي تعتبر انعكاسا للشرعية الموضوعية، ولا تعتبر أحكام القضاء الإداري وقراراته مصدرا للقواعد الإجرائية أيضا .

ثالثا: مميزات القواعد الإجرائية التأديبية :

تتميز هذه القواعد أي القواعد الإجرائية التأديبية بالسمات والمميزات التالية :

1- القواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة قانونية

وعلى هذا فإنّ القواعد الإجرائية التأديبية لها صفة أمرّة وقد تتضمن أمرا بعمل ما أو النهي عن سلوك معين وقد تكون مكملة أو محددة أو مفسرة لقاعدة إجرائية أخرى، كما أنّ لها صفة العمومية والتجريد، إلا أنّ ذلك لا يؤثر في كونها قواعد عامة ومجردة من خلال المخاطبين بأحكام هذه القواعد، فهي ليست موجهة إلى أشخاص معينين بل إلى فئات غير محددة ويتواجدون في مواقف واقعية معينة².

¹ - راجع الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج ر عدد

46 ، 2006 ، ص 15 .

² محمد فتوح عثمان ، مرجع سابق ، ص 45 .

2- قواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة إجرائية

إنّ القواعد الإجرائية التأديبية تهدف إلى تطبيق سلطة الدولة في العقاب فتتناول سير أعمال المتابعة التأديبية، ومن ثم فهي إجرائية في طبيعتها، وليست كل القواعد التي يشملها الإجراء التأديبي من طبيعة إجرائية بحتة، بل هناك قواعد من طبيعة مدنية أو إدارية أو موضوعية، فالغيرة إذن في تحديد القاعدة هي بوظيفتها وليس بالقانون الذي ينص عليها.¹

3- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية:

القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي حتى يترتب آثاره القانونية مثل الشكل العام والمكان والزمان والوسيلة والضمانات.

فلا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية إلاّ بإتباع الإجراءات التأديبية.²

4- القواعد الإجرائية هي قواعد ذات جانبيين:

القاعدة الإجرائية تقرر حقا أو رخصة أو سلطة لأحد الموظفين أو للسلطة الرئاسية التأديبية أو لمجلس التأديب مما يقابلها التزامات على عاتق الطرف الثاني في ذات الوقت سواء في ذلك الموظف المرتكب لخطأ تأديبي والمتابع تأديبيا بسببه أو من يمثله كالشهود أو غيره.

5- القاعدة الواحدة وتعدد النصوص:

في أغلب الأحوال يتشعب مضمون القاعدة الإجرائية في عدة نصوص، فلا يشترط أن يتحدد موضوعها في نص واحد هو الإجراء التأديبي فحسب، بل يتعدى إلى أكثر من ذلك فيكون في قانون مجلس الدولة وقد يكون في الإجراءات المدنية أو قانون الإجراءات الجزائية... الخ وقد يقتصر في بعض النصوص على الشق الأول أو الثاني من القاعدة الإجرائية.

6- القاعدة الإجرائية قابلة للتفسير:

¹ أنظر: محمد فتوح عثمان ، مرجع سابق ، ص 46 .

² أنظر: محمد فتوح عثمان ، مرجع سابق ، ص 47 نقلا عن: أمال عبد الرحيم عثمان ، مرجع سابق ، ص 18 .

إنّ القصد من تفسير القاعدة الإجرائية هو البحث عن معناها الحقيقي وإظهار الإرادة الحقيقية للمشروع المتضمنة في القاعدة من الوجهة الموضوعية. والتفسير قد يكون تشريعاً وقد يكون قضائياً وقد يكون فقهيّاً.¹

المطلب الثاني : الخصائص العامة للإجراءات التأديبية

إنّ هذه الإجراءات تمتاز بخصائص عامة، سواء من حيث منطق الضمان أو من حيث قصور النصوص في مجال الإجراءات.

الفرع الأول : الإجراءات التأديبية ومنطق الضمان

إنّ المبادئ التي تحكم تأديب الموظف العمومي تتردد بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية وهما منطق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف ومقتضى فاعلية العمل الإداري، وإذا كنا نجد صدقاً لهذين الاعتبارين في جميع القرارات التي تقوم عليها نظرية التأديب، فإن الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماماً في مجال الإجراءات.²

إن الضمان الحقيقي للموظف العام المخطئ تأديبياً في مجال التأديب يكمن في سلامة الإجراءات عبر مراحل المتابعة التأديبية جميعها، وأنه إذا ما توافر هذا الضمان على النحو الفعال فإنه لا خوف من الاحتفاظ بالصيغة الإدارية للتأديب، وعلى الرغم من ضرورة القدر اللازم من الضمان في جميع مراحل إجراءات التأديب فإنه يجب التنبيه إلى خطورة المغالاة في هذه المدد مما يؤدي إلى الإضرار بالموظفين العامين أنفسهم.

والإجراءات التأديبية بمراحلها وضماناتها تكفل السرعة والفاعلية وتحول دون استمرار التأديب لمدة طويلة، ولمجالس التأديب المشكلة من ممثلين للموظفين وممثلين للإدارة الصورة المثلى لاختصار الإجراءات مع توفير الضمان والطمأنينة للموظف العام المخطئ تأديبياً أن يقتصر دور الرقابة القضائية على الجوانب القانونية الخالصة ومع تحديد مدة زمنية مناسبة لا يجوز أن

¹ أنظر: محمد فتوح عثمان ، مرجع سابق ، ص ص 47 - 48 .

² أنظر :المرجع نفسه، ص 49 .

تتجاوزها وتتعداها إجراءات التأديب استقرارا لأوضاع الموظفين العامين وكفالة لسير العمل الإداري.¹

الفرع الثاني: قصور النصوص في مجال الإجراءات

لقد كان التأديب في أول الأمر موضوعا إداريا خالصا، كان متروكا للسلطة الرئاسية التأديبية تمارسه قبل موظفيها العامين لمقتضيات المصلحة العامة، بعدما أن بدأ منطق الضمان يغزو المجالات التأديبية، سواء باستحداث مجالس التأديب ، أو باستحداث جهات الطعن الإداري في قرارات الإدارة التأديبية ومنها لجان الطعن والتي تعد بمثابة ضمانات إدارية، وكذا الطعن القضائي ضد قرارات الإدارة التأديبية وهي ضمانات قضائية فهذه الضمانات الإدارية وحتى القضائية فرضت على الإدارة أن تحترم بعض القواعد الإجرائية التي تمليها مقتضيات العدالة، فإذا كان المشرع الجزائري قد تدخل ونظم كثيرا من الجوانب الإجرائية للتأديب في القوانين واللوائح وكذا القرارات والمناشير والخاصة بكل سلك وقطاع إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإنه ما يزال نقص وقصور في النصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية.²

ولقد أخذ القضاء على عاتقه مهمة تكملة ما في النصوص من نقص أو غموض لدرجة جعلت الفقه والقضاء يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية، ففي الجزائر وباستثناء المرسوم رقم (66/152) والمتعلق بالإجراء التأديبي وكذا بعض المناشير والقرارات الخاصة ببعض القطاعات والأسلاك ما زال لا يوجد أي نص قانوني من ذلك التاريخ إلى اليوم يعتبر كقاعدة للإجراءات التأديبية مما يترجم ويؤكد بوضوح نقص وقصور النصوص القانونية المنظمة والمتعلقة بالإجراءات التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري.³

والنقص في النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية يثير أسئلة تتعلق بالمصادر التكميلية التي يستقي منها القضاء الإداري المبادئ التي يطبقها فيما يطرح عليه من طعون قضائية في القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، فالإدارة والقضاء الإداري وبالخصوص

¹ أنظر سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ص 513-517 .

² أنظر المرجع نفسه ، 517 .

³ راجع المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02/06/1966 ، مرجع سابق .

مجلس الدولة حاليا، ملزم من خلال اجتهاداته بإتمام وإكمال النصوص التي تنظم إجراءات التأديب ومراحله الإجرائية في ذلك.

ونجد أن القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة من خلال اجتهاداته في هذا الصدد، يسلك أحد السبيلين في خصوص تكملة ما قد يصادفه في النصوص من نقص:

الأول: الاستناد إلى المبادئ العامة في إجراءات التقاضي بصفة عامة

الثاني: استعارة الأحكام التي ترد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹¹ والإجراءات الجزائية.²

المبحث الثاني: مراحل الإجراء التأديبي المقررة للموظف العمومي

منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق تسليط الجزاء

¹ راجع القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج رعد 21 200

² أنظر سليمان الطماوي ، مرجع سابق . ص 520 .

التأديبي على الموظف و ذلك بإصدار قرار التأديب الذي يمر بعدة مراحل أو خطوات تتبع منذ ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي حتى توقيع الجزاء عليه ، و هذا نظرا لما لقرار التأديب من صدى و تأثير على مركز الموظف في الدولة بداية من إجراءات التحقيق إلى المداولة و الاقتراح و أخيرا مرحلة اتخاذ القرار أساس المتابعة التأديبية وسنتعرض في هذا البحث إلى مختلف هذه الإجراءات كما يلي :

• بالنظر للمركز القانوني للموظف الذي يتسم بالطابع التنظيمي، وبالنظر لخصوصية الجهة التي يتبعها الموظف فقد تناول القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، كافة مراحل الإجراء التأديبي.

- بعد تكيف الخطأ المهني من طرف الإدارة على أنه من الدرجة الأولى أو الثانية أو الثالثة أو الرابعة¹ تأتي مرحلة البحث في مدى إسناد الخطأ المكيف بمرتبه أي الموظف و بالتالي التوصل إلى إدانته أو براءته منه، و تكتسي هذه المرحلة أهمية كبيرة كونها تفصل بين الاتهام و صدور القرار.

المطلب الأول: مرحلة التحقيق والمداولة

بعد تكيف الخطأ المرتكب من طرف الموظف، تأتي مرحلة لا تقل أهمية عن سابقتها ألا وهي مرحلة تحديد المسؤولية ومدى إسناد الخطأ المرتكب للموظف وذلك قصد الوصول للعقوبة المستحقة إن ثبت إدانته أو براءته في حال عدم ثبوتها، وهو ما نتطرق إليه فيما يلي:

الفرع الأول :مرحلة التحقيق

نظرا لكون التحقيق الإداري يحتل مركزا أساسيا في الإجراءات التأديبية وجوهر ضروري

¹ المادة 163 من أمر 03/06 المؤرخ في 15 جوان 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج . ر ، العدد 46 ، سنة 2006.

للكشف عن حقيقة

المخالفة المنسوبة إلى الموظف المذنب ومن ثم توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة له ، فهو بذلك يجنب مفاجأة الموظف بإحالاته إلى التحقيق دون أي مقدمات، لذلك سنقوم من خلال هذا المطلب بدراسة مضمون التحقيق كمرحلة والمداولة.

أولاً : مضمون التحقيق التأديبي

لم يرد تعريف التحقيق التأديبي في القوانين واللوائح التنفيذية المتعلقة بالوظيفة العامة، لذا سنعرج على الفقه الذي عرف التحقيق التأديبي على أنه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون ، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً ، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها ، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها ، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه."¹ و يقوم التحقيق التأديبي على العناصر التالية²:

1- أن يكون صادراً عن الجهة التي منحها القانون سلطة التحقيق.

2- أن يكون صادراً عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون.

3- أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة.

ويكتسي التحقيق التأديبي أهمية بالغة في مجال الإجراءات التأديبية لكونه يعد الأداة القانونية التي تمكن من الوصول إلى الحقيقة ، لأنه يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه ووسيلة لجمع الأدلة الكافية ، ولأن التأديب إجراء عقابي فلا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك بل لا بد أن تقوم على أساس الجرم واليقين المستمد من ذات الواقعة هذا بالإضافة إلى أنه يعتبر أساس قرار السلطة الرئاسية في اقتراح الجزاء أو توقيعه³ . وسنقوم من خلال ما يلي بدراسة مدى إلزامية التحقيق في التشريع الجزائري وكذا مدى حياد سلطة التحقيق.

¹ اللواء محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة ،ص2004 ،ص113.

² اللواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق،ص113.

³ المرجع نفسه.

ثانيا :مدى إلزامية التحقيق في التشريع الجزائري:

لم يضيف المشرع الجزائري الصفة الإلزامية على إجراء التحقيق إذ جعل الالتجاء إليه يتم وفقا للسلطة التقديرية للإدارة ،ويكون ذلك في حالة ما إذا لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى إسناد الخطأ للموظف ،انطلاقا من إطلاعها على الوثائق و المحاضر وسماع الشهود بسبب غموض الوقائع المنسوبة للموظف ،حيث يمكن لهذه الأخيرة طلب فتح تحقيق إداري من قبل السلطة الإدارية المعنية التي لها صلاحية التعيين وذلك لتقصي الحقيقة و إصدار قرار التأديب على أسس من المشروعية . ولقد أقر المشرع الجزائري ذلك في المادة 03 من المرسوم 152/66 حيث نصت على أنه " يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذ لم يكتف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال " .¹

كما تضيف المادة 171 من الأمر 03/06 على أنه:"يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة".²

و في التشريع الجزائري فرغم أهمية التحقيق كإجراء وقائي يقي الموظف من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب، إلا أن المشرع قد جعله إجراء غير وجوبي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية في القيام به أو الإحجام عنه ، ونؤيد بدورنا هذا المسلك اتبعه المشرع لأنه نظرا لمقتضيات الأمن والاستقرار الوظيفي وعدم المساس بسمعة الموظف يفترض على الإدارة عدم فتح تحقيق إلا إذا كانت هناك احتمالات قوية ومعقولة لارتكاب الخطأ التأديبي ذلك لكون أن هذا الإجراء سيتسبب في زعزعة مركزه الوظيفي حتى وان برئت ساحته.

ثالثا :مدى حياد سلطة التحقيق

¹ المرسوم رقم 152/66، المؤرخ في 02/07/1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج.ر، العدد 476، سنة 2006.

² المادة 171 من الأمر 03/06، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 2006.

بالرجوع إلى المادة 171 والمادة 03 السابقتين الذكر فإن الجهة المنوطة بالتحقيق هي السلطة التي لها صلاحية التعيين وبالتالي فهي نفسها الجهة التي تتمتع بسلطة الاتهام وهذا ما يمس بمبدأ الحياد كضمانة تأديبية جوهرية لصالح الموظف العام، ذلك أن¹:

مقتضى الحياد في ممارسة إجراءات التحقيق تعني ألا يؤثر المحقق في إرادة المتهم بما يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله ، أو أن يتدخل بأي صورة في إجابة المتهم فالقاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة إلى المتهم أن تترك له الحرية التامة في أجابته ، بحيث يكون قد قصد فعلا بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره ، ولا يرجع ذلك إلى سبب آخر¹.

ولأن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده ، فقد تنفق الإدارة مع المحقق للوصول إلى النتائج التي ترغب فيها وهذا ما يتنافى مع مبدأ الحياد لهذا كان من الأفضل أن تكون الجهة التي تسند إليها² مهمة التحقيق مستقلة تماما عن السلطة المختصة بالاتهام، كأن تسند إلى محافظ المحاكم الإدارية كما هو معمول به في مصر حيث إنه إلى جانب قيام السلطة الرئاسية بعملية التحقيق تقوم إلى جانبها أيضا النيابة الإدارية بهذه العملية إذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك. وللإشارة فإن السلطة المختصة بالتحقيق في فرنسا هي نفسها الجهة التي تملك حق توجيه الاتهام وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حذا حذوا المشرع الفرنسي في هذا المجال.

مقومات التحقيق التأديبي:

إن التحقيق باعتباره مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الجهة المختصة بهدف تحديد الأخطاء التأديبية وكذا الموظفين المسؤولين عن ارتكابه ، يجب أن تتوفر فيه مجموعة من المقومات الأساسية الواجب توافرها في التحقيق حتى يرتب آثاره القانونية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون وتتمثل هذه المقومات في ما يلي:

1- الالتزام بتدوين إجراءات التحقيق

¹ أيوب منصور الجربوع، "ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي"، (مجلة الإدارة العامة)، العدد الأول ، مارس 2004، ص123.

² رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2006 ، ص155.

الأصل العام أنه لا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين ، غير أن القوانين الوظيفية كقاعدة عامة تستوجب كتابة التحقيق، ذلك لأن " الكتابة بالعادة تكون أكثر دقة وانضباطا وأدق تعبيراً¹ "، كما أن التحقيق المكتوب يمكن الرجوع إليه بسهولة في أي وقت، حتى تكون حجة للعامل أو عليه دون الخوف من أن يمحو النسيان ما تم التوصل إليه عند إجراء التحقيق.

2- البيانات الشكلية التي يجب أن يشملها محضر التحقيق

تثبت إجراءات التحقيق في محضر يضم مجموعة الأوراق والمستندات التي يحررها المحقق والتي تشتمل على جميع ما تم أجرأؤه من أعمال وما حدث من وقائع². ولكي يكون للمحضر قيمة قانونية وقوة ثبوتية يتعين أن يستوفي المحضر جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحته دون أي لبس أو غموض.

ومن أبرز هذه البيانات ما يلي:

- يجب أن يتضمن محضر التحقيق اسم المحقق الذي تولى التحقيق وبيان وظيفته.

- أن يتضمن المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وأن تذيّل كل ورقة من

أوراق التحقيق بتوقيع المحقق³.

- يجب أن يذكر في التحقيق اسم الموظف المسؤول عن الخطأ وسنه ومحل إقامته ووضعيته ودرجة وظيفته وأن تدون الإجابات التي أدلى بها ردا على أسئلة المحقق.

وأخيرا يجب أن يشمل المحضر على توقيع الموظف على المحضر وفي حالة رفض التوقيع

يثبت المحقق ذلك، ويجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق وليس فقط

على الصفحة الأخيرة¹.

¹ ارشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001، ص547.

² سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص64.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2008، ص162.

¹ سعد الشنوي، مرجع سابق، ص65.

رابعاً : الفرق بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي : سنوضح هذا العنصر من خلال الآتي:

• أوجه التشابه:

ان التحقيق التأديبي يتفق مع التحقيق الجزائي في الغاية التي يهدف اليها كليهما وهي الكشف عن الحقيقة وعلاقة المتهم بالتهمة المنسوبة اليه، كما يستخدم كلاهما في تطبيق شريعة العقاب.

- كلاهما وسيلة جمع أدلة الاثبات لاثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبتها لمتهم معين.
- كلاهما يستوجب الكتابة الا في حالات الضرورة مع التشابه في محاضر التحقيق وبياناتها.

- كلاهما نجد للمحقق السلطات نفسها من استدعاء الشهود وسماعهم، والاطلاع على الوثائق والتفتيش وحتى الاستعانة بخبير.

• أوجه الاختلاف:

الغرض من التحقيق التأديبي تحديد ماهية الأفعال الصادرة عن الموظف وضرورتها وثبوتها، وبيان ما اذا كانت تشكل مخالفة تأديبية أو لا لتوقيع الجزاء ان لزم ذلك. أما بالنسبة للتحقيق الجزائي فهو التحقق من الأدلة القائمة على نسبة الآثام الى الفاعل معنى لتوقيع العقاب عليه.²

خامساً : السلطة المختصة بالتحقيق:

ان المشرع الجزائري قد منع السلطة التي لها صلاحية التعيين الحق بتوجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة الى الموظف العام.¹

² محمد ماجد الياقوت، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص الدعوى التأديبية، التحقيق الاداري، المحاكمة التأديبية، الاثبات، القرارات والاحكام التأديبية، تنفيذ احكام الالغاء وطرق الطعن على الاحكام والقرارات، منشأ المعارف، الاردن، طبعة 2003، ص 112، 113، و 115، 117.

¹ المادة 162 من الأمر 03/06: "تتخذ الاجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين".

المادة 171 يمكن للجنة الادارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمع كـمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق اداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البث في القضية المطروحة.

ولهذا فعلى السلطة التي لها صلاحية التعيين ان تجمع بين الاتهام والتحقيق او بمعنى اصح كافة الاجراءات التأديبية على نحو ما هو معمول به في فرنسا.

وهذا الأمر أثار خلاف كبير بين الفقهاء فيما يخص الحيادة في عملية التحقيق والجمع بين سلطتي الاتهام والادانة وانفصلا الى (3) ثلاث مواقف:

- **الموقف الأول:** لا يرى اي مانع في قيام سلطة الاتهام بالتحقيق لأن هذا امتداد للسلطة التأديبية وضمان لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

- **الموقف الثاني:** يرى ان الجمع بين سلطة التحقيق ومباشرة الاجراءات التأديبية وضع خطير ينجم عنه مساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية. فكان من العدل ان تسدد هذه المهمة على جهة اخرى مستقلة عن السلطة المختصة بمباشرة الاجراءات التأديبية.

- **الموقف الثالث:** رغم أن المشرع الجزائري نص فقط على سماع الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطا الذي اقترفه ، واعطى للجنة الادارية المتساوية الأعضاء المختصة ، والمجتمعة كمجلس تأديبي الحق بمطالبة السلطة التي لها صلاحية التعيين فتح تحقيق في حالة وجود غموض في المخلفات المنسوبة للموظف او كان الخطا المقترف جسيما.²

الفرع الثاني : مرحلة المداولة:

تنص المادة 170 من الأمر 03/06 أن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة، وتكون قراراتها مبررة.

كما تضيف المادة 171 من نفس الأمر أن تبليغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية يكون في اجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار، مع حفظه بملفه الإداري.

ورغم كل هذه القيود الإجرائية التي وضعها المشرع أمام السلطة التأديبية نجد انه ترك لها جانب من الحرية بحيث لم يقيد بها بأي إجراء في الحالات التالية:

الحالة الأولى:

² كمال رحماوي، تاديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، طبعة 2004، ص ص 154-156.

بالرجوع لنص المادة 165 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع في الفقرة الأولى ترك للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني دون أي قيد.

الحالة الثانية:

جاء نص المادة 173 باستثناء في حالة ارتكاب الموظف لخطا جسيم يمكن أن يؤدي به لعقوبة الدرجة الرابعة فهنا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توقفه عن مهامه فورا دون اتخاذها أي إجراء معين.

وهو الأمر كذلك بالنسبة للموظف الذي يثبت لها بأنه محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه وهذا ما أكده المشرع بالمادة 174 من نفس الأمر.¹

ثانيا : القيود الإجرائية المباشرة لمتابعة التحقيق والمداولة:

وتتمحور هذه القيود فيما يلي :

1- تبليغ الموظف المتهم بالأخطاء المنسوبة إليه :

يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين إخطار الموظف بالأخطاء المهنية التي نسبت إليه مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي أن تسلطها عليه حيث نص المشرع الجزائري في المادة 167 من الأمر 03/06 انه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وان يطلع على كامل ملفه التأديبي في اجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".²

2- إخطار المجلس التأديبي:

¹ المواد 165،170،174 من الأمر 03/06، مرجع سابق

² المواد 164-166 والمواد 173،174 من الأمر 03/06،مرجع سابق.

يوجب المشرع الجزائري على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر خلال مدة 45 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، وألا سقط الخطأ المنسوب للموظف بفوات هذه المدة وهو ما أكدته المادة 166 من الأمر 03/06.

3- الحضور الشخصي أمام اللجنة المتساوية الأعضاء:

تنص المادة 168 من الأمر 03/06 على "يجب على الموظف الذي يحال أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي المثل شخصيا إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك".

- يبلغ بتاريخ مثوله قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام.
- يمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغاية ان يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافع.

ثالثا: القيود الإجرائية المعاصرة للتحقيق والمداولة:

وهذه القيود تتمثل فيما يلي:

1- سماع الموظف وتمكينه من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو إحضار شهود:

واجب المشرع في المادة 169 من الأمر 03/06 على السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي أو الإدارة سماع الموظف المذنب في إطار التحقيق وتمكينه من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وان اقتضى الأمر تمكينه من تقديم شهود لإثبات دفاعه.

2ضمان حق الدفاع للموظف المتهم:

يقتضي حق الدفاع ضرورة إجراء تحقيق في التهم المنسوبة للموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه فقد نصت المادة 169 في فقرتها الثانية أن من حق الموظف الاستعانة بمدافع مخول قانونا أو موظف يختاره بنفسه وهذا ضمانا لحقه بالدفاع كما هو منسوب له.¹

3- كتابة التحقيق وتدويله:

¹ المواد 169، 168 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة قصد الكشف عن فاعلها والتثبت من صحة استنادها إلى الفاعل المعين من أجل الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها. رغم أن التحقيق ليس إلا إجراء شكلي فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية، يرجع ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته.

ومن أهم الضمانات التي يجب أن تتوفر في التحقيق شفهيًا، وهذا يشترط أن يثبت مضمونه في المحضر الذي توقع العقوبة فيه.¹

سلطة توقيع الجزاء والقيود المفروضة على السلطة التأديبية

أولاً: سلطة توقيع الجزاء

وهي الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية، المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة، أو نهائية، وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانوناً، في حالة ثبوت ارتكاب اخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها.²

لقد أعطى المشرع الجزائري جميع السلطات أو الصلاحيات للسلطة التي لها صلاحية التعيين كسلطة راسية في تسليط العقوبات المختلفة شرط تسببها.

1- بالنسبة لعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:

للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توضع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بقرار مسبب وبعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني .

2- بالنسبة لعقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة :

السلطة التي لها صلاحية التعيين توقع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مسبب بعد أخذ الراي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالجمعية كمجلس تأديبي مع البث في القضية المطروحة عليها في أجل 45 يوماً من تاريخ اخطارها.¹

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة، الجزائر، طبعة 2004، ص 339، 338.

² محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 52.

¹ المواد 162-165 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

ان المشرع الجزائري لم ينص علي تفويض الاختصاص بالنسبة لتوقيع الجزاءات التأديبية بل جعل منه اختصاص أصيل للسلطة التي لها صلاحية التعيين فقط.

ثانيا : القيود المفروضة على السلطة التأديبية

وتتمثل هذه القيود في قيود قانونية:

وهي تتمثل في الأحكام القانونية التي تضمن للموظف الحماية من اي تعسف اداري. فالأحكام التنفيذية حددت الأخطاء المهنية وصنفتها الي اربعة درجات وخصت لكل درجة اخطاءها، وكذا العقوبات التي تقابلها مع الأخذ بعين الاعتبار ظروف ارتكاب هذه الأخطاء، والأضرار التي تلحق بالمصلحة هذا من جهة، ومن جهة ثانية عدم قدرة السلطة المكلفة بالتعيين اصدار بعض القرارات التأديبية دون موافقة او استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء والمجتمعة كمجلس تاديبى.

1- تصنيف الأخطاء المهنية سلفا:

صنف المشرع الجزائري الأخطاء المهنية الى أربعة درجات دون المساس بتكليفها الجزائي وهي كالتالي:

- أخطاء مهنية من الدرجة الأولى.
- أخطاء مهنية من الدرجة الثانية.
- أخطاء مهنية من الدرجة الثالثة.
- أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة.

(أ) - الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى :

وهي على وجه الخصوص كل إخلال بالانضباط العام يمكن ان يمس بالسير الحسن للمصالح.

(ب) - الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية:

وهي على وجه الخصوص العمال التي يقوم بها الموظف .

- المساس سهوا او اهمالا بأمن المستخدمين أو الادارة.

- الاخلال بالواجبات القانونية الغير تلك المنصوص عليها بالمواد 180 و181 من

الأمر 03/06 .

(ج) - الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة:

وهي على وجه الخصوص الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- التحويل الغير قانوني للوثائق الادارية.
- اخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تادية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في اطار تادية المهام المرتبطة بوظيفة دون مبرر قانوني مقبول.
- افشاء او محاولة افشاء اسرار مهنية.
- استعمال تجهيزات واملاك الادارة لأغراض شخصية او لأغراض خارجة عن المصلحة.
- (د) - الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة: وهي على وجه الخصوص الأعمال التالية.
- الاستفادة بامتيازات من اي طبيعة كانت يقدمها شخص طبيعي أو معنوي مقابل تادية خدمة في اطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب اعمال عنف على اي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات واملاك المؤسسة او الادارة العمومية التي تخل بالسير الحسن للمصلحة.
- اتلاف ووثائق ادارية قصد الاساءة للسير الحسن للمصلحة .
- تزوير الشهادات والمؤهلات او كل وثيقة سمحت بالتوظيف او بالترقية.
- الجمع بيز الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير المنصوص عليه بالمواد 43/44 من الأمر 03/06.¹

2- تحديد العقوبات التأديبية وحصرها:

ومن جهة ثانية نجد ان المشرع وموازة مع هذا التصنيف فقد قام بوضع 04 درجات مقابلة لها تحدد كل منها العقوبة لكل درجة على حدا، مما يقيد السلطة التي لها صلاحية بالتعيين في توقيع الجزاءات.

فذهب المشرع الجزائري في تصنيف هذه العقوبات اعتمادا على جسامه الأخطاء المرتكبة من الموظف وهي كالتالي:

(أ) - عقوبات الدرجة الأولى:

¹ المواد من 177-181 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

- التنبيه.

- الانذار الكتابي.

- التوبيخ.

(ب) - عقوبات الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

- السحب من قائمة التأهيل.

(ج) - عقوبات الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من 4 إلى ثمانية أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

(د) - عقوبات الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

إلا أن المشرع لم يستثني بعض الأسلاك لخصوصياتها ونشاطها ونص على انه يمكن لها ان تنص على عقوبات تأديبية أخرى دون الخروج عن نطاق هذا السلم.¹

3- مشاركة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (المجلس التأديبي):

تشارك اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو المجلس التأديبي السلطة التي لها صلاحية

التعيين في اتخاذ بعض القرارات التأديبية.

وتتكون مجالس التأديب كما ذكرنا سالفاً من أعضاء دائمين وأعضاء إضافيين يتساوون في

العدد مع الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيين في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين

متغيبين ويعين أعضاء مجالس التأديب لمدة (3 سنوات) ويمكن تجديد عضويتهم.¹

¹ المادة 163 من الأمر رقم 03/06، مرجع سابق.

¹ المواد 5، 4 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 الذي يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء، وتكوينها وكيفية سير أعمالها.

تشارك اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو المجلس التأديبي السلطة التي لها صلاحية التعيين في اتخاذ بعض القرارات التأديبية.

يلزم المشرع الجزائري الإدارة وقبل توقيع جزاء إداري تأديبي على موظف أن تعود إلى استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، والتي تجتمع كمجلس تأديبي خاصة إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة وأكد أن الاستشارة إلزامية. هذه إلى جانب إلزامية إعلام المجلس التأديبي بتقرير مبرز خلال مدة معينة من معاينة السلطة المختصة والتي لها صلاحية التعيين للخطأ المرتكب وإلا سقط الخطأ المنسوب للموظف. وفي بعض الأحيان يمتد اختصاصها إلى طلب إجراء تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

المطلب الثاني : مرحلة اتخاذ القرار التأديبي

هي المرحلة الأخيرة عن سلسلة الإجراءات التأديبية وأكثرها أهمية بالنظر للآثار التي تتجر عنها وما لذلك من انعكاس على المشوار المهني للموظف، لكن المشرع لم يضع ضوابط لوضع حد لهيأة الإدارة على الموظف، وذلك بتتصيتها كجهة اهتمام، لاسيما إذا تعلق الأمر بعقوبة الدرجتين، الأولى والثانية وهي الهيمنة التي تزول نوعا ما إذا ما اقتترف الموظف خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة وهو ما سنحاول توضيحه في نقطتين:

الفرع الأول : صدور القرار التأديبي بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:

إنّ القاسم المشترك بين عقوبات الدرجة الأولى والثانية يكمن في إسناد المشرع لسلطة توقيع العقاب للإدارة وحدها دون استشارة أي جهة بنص المادتين 125، 126 من المرسوم 85/59.

فإذا كان لهذا الطرح ما يبرره إذا ما نظرنا لبساطة العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى وهي - :التنبيه ، الإنذار الكتابي ، التوبيخ .

• فإنه يعبر عن تبرير اتخاذ المشرع نفس الموقف فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية من الدرجة الثانية، والتي تتراوح طبقا لنص المادة 163 من الأمر 03/06.

• التوقيف عن العمل، من يوم (1) إلى (3) أيام ، و الشطب من قائمة التأهيل .
وهي كما نلاحظ عقوبات على درجة من الخطورة كان من الأجر إخضاعها لأكثر ضمانات لفائدة الموظف في مواجهة الإدارة، وليس الاكتفاء بمنحه حق الطعن في مقرر العقوبة، أمام لجنة الموظفين خلال أجل شهرين من صدوره ما دامت الإدارة غير ملزمة بقرار اللجنة وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى عرض القضية المتساوية الأعضاء بعد صدور القرار التأديبي.

كما يشترط في القرار التأديبي أن يصدر مكتوبا، مشتملا على بيان الأسباب التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار التأديبي ويشترط أن تكون مقبولة .

الفرع الثاني: صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة

تتمثل هذه الفئة من العقوبات وطبقا لنص المادة 169 من الأمر رقم 06-03.

• التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل و كذا التكفل الإجباري .
بالنظر إلى خطورة هذه العقوبات مقارنة بسابقتها فقد أخضع المشرع كليات صدورها لإجراءات معينة تتجلى في الرأي الموافق لمجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء، الذي ينعقد خلال شهرين من تاريخ إخطاره بالتقرير المقدم إليه من السلطة الرئاسية متضمنا العقوبة المقترحة، وبعد سماع الموظف المخطئ مع مراعاة الإجراءات التي تطرقنا إليها سابقا، يتم صدور القرار التأديبي بناء على أغلبية الأصوات وفي حال تعادلها يرجع صوت الرئيس، وهو ملزم للإدارة عليها أن تنقيد به طبقا لنص المادة 177 من المرسوم 29/59، وإصدارها لقرارها معدل عن رأي اللجنة، يعرض قرارها للإلغاء وهو ما ذهب إليه المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، سابقا..

ولكن حيث أنه كان من واجب الإدارة من خلال القرار الصادر في 17/10/1972 أن تراعي مقتضيات الأمر المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومي، وتشير في قرارها بأنه لا يكون نهائيا إلا إذا وافقت عليه اللجنة المختصة التي سوف تكون وعلى هذا القرار المطعون في مشوب بالبطلان وجدير بالإلغاء.

وهو ما كرسته الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ، 05/01/1997 في الطعن المرفوع إليها فصلا في النزاع القائم بين والي بسكرة و(ش.أ) (إذ جاء بالقرار:

"إنه من المستقر عليه أن يتم النقل لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل نفلا تلقائيا ولما كان ثابتا في قضية المال -أن الطاعن كان محل تنزيل في الرتبة تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 17/05 بينما صنف الأمين العام 17/02 وبمجرد رفضه، قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين، فإنّ قضاة الدرجة الأولى لما قضاوا بإبطال قرار الوالي لخرقه القانون 85/59 طبقوا القانون تطبيقا صحيحا ."

الفرع الثالث : صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة

تتمثل هذه الفئة من العقوبات طبقا لنص المادة 163 من الأمر رقم 03-06، في:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة ، و التسريح .

وعملا بنص المادة 165 من الأمر السالف الذكر، فإنه تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.

وحسب المادة 173 من الأمر السالف الذكر، فإنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً.

إذ اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تجتمع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خسر من راتبه.

وعملاً بالمادة 175 من نفس الأمر، فإنه يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

ولقد كرس ذلك ما جاء في المنشور رقم (139) الصادر بتاريخ 22 مارس 1983 الموجه من الوزارة الأولى إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة والذي ينص في موضوعه على ضرورة الالتزام بالتحفظ من قبل الموظفين.

وكذا ما جاء في نص المداخلة حول أخلاقيات الوظيفة العمومية من تقديم السيد بoudine رشيد "وذلك في الملتقى المنظم من قبل مصالح رئيس الحكومة، (المديرية العامة للتوظيف العمومي) (المنعقد يومي 29 و30 ماي 2000 بمكتبة الحامة بالجزائر العاصمة). هذا الملتقى الذي توجت أشغاله بمجموعة توصيات، ومن ضمنها توصيات المجموعة رقم (02) المكلفة بموضوع أخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الرابع: تبليغ القرار للموظف

بعد إصدار القرار تقوم اللجنة المختصة بالتأديب بتبليغ القرار التأديبي للموظف المتهم وذلك بصفة فردية طالما كان قرار فردي، وغالبا ما يكون برسالة مضمنة مع الإشعار بالوصول لأن السلطة المختصة بالتأديب غير ملزمة بإتباع وسيلة محددة لإتمام التبليغ فيكفي علم الموظف بمضمون القرار التأديبي، والغرض من ذلك يكمن في إمكانية الاحتجاج بهذه القرارات من قبل المخاطبين بها، وإمكانية بداية سريان ميعاد التنظيم الإداري و بداية سريان ميعاد دعوى الإلغاء ضد القرارات التأديبية وهي تشكل في مجملها ضمانات بعد صدور قرار التأديب و سنتطرق إلى ذلك بشيء من التفصيل في المبحث الثالث.

المطلب الثالث: مرحلة المواجهة

إن مبدأ المواجهة يكتسي أهمية كبيرة لاغنى عنها في قواعد الإنصاف والعدالة تستوجب ضرورة إحاطة الموظف المذنب بجملة الأخطاء المنسوبة إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي ، حتى يتمكن من تقديم دفاعه حسب وجهة نظره وذلك قبل القيام بأي إجراء من إجراءات

التحقيق الإداري ، مما يؤدي إلى كفالة الأمن والطمأنينة للموظفين في المجال التأديبي ضد أي مكنة لأي تعسف يمكن أن يصدر عن السلطة التأديبية المختصة. وعليه سنعرض من خلال ما يلي إلى مضمون المواجهة في الفرع الأول ، فيما نتناول في الفرع الثاني إجراءات المواجهة.

الفرع الأول : مضمون المواجهة

عرف ESAC المواجهة بكونها " المساهمة الفعلية لكل شخص وقع المساس بحقوقه ومصالحه من طرف الإدارة وذلك بغرض تقديم وسائل دفاعه أو بصفة عامة التعبير عن موقفه¹". وفي نطاق المساءلة التأديبية تعني المواجهة " : تمكين العامل من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه وإخطاره بذلك وإطلاع على الملف الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه² ". ويعد مبدأ المواجهة الذي يعتبر من أهم عناصر حقوق الدفاع من المبادئ العامة التي أوجدها القضاء الفرنسي والتي أعلنها صراحة في مجموعة أحكام -Sieur Aramu Mattei Brlloir-Tabti والتي استوحى معظمها من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1789 والتي أعلن فيها صراحة أن هذه المبادئ العامة يجب تطبيقها حتى بدون نص: "Les principes généraux du droit applicable même en l'absence de texte "

ولقد جاء تكريس مبدأ حق الدفاع صراحة من قبل مجلس الدولة الفرنسي وذلك في حيث قضى بأنه لا يمكن اتخاذ أي Trompier-Gravier حكمه الشهير المتعلق بالسيدة قرار إداري ذو طبيعة جزائية دون مواجهة المعني بالتهمة المثارة ضده. ولقد أقرت بعد ذلك التشريعات الفرنسية هذا المبدأ في كل من مرسوم 1983/11/28 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن وبالقانون 2000 /04/12 المتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم بالإدارة.¹

¹ عزوز بن تمسك ، حماية القضاء الإداري التونسي لمبدأ حقوق الدفاع، (مجلة الاجتهاد القضائي)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، 2006 ، المرجع السابق، ص29.

² علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص335.

¹ Les Sanction Administratives, p 3 , [<http://nufroftsuj.blog.lemonde.fr/2009/08/24/les-sanctionsadministratives>] .

وتعتبر المواجهة من المبادئ العامة للقانون وترتبط بضمانة تأديبية ودستورية هامة هي حق الدفاع ، لذلك استقر الفقه المصري على أن حق الموظف في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة ، لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق²، وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في مختلف التشريعات الصادرة بهذا الصدد ، كما بسط القضاء الجزائري أيضا رقابته على هذا المبدأ في عدة مناسبات.

أولا : ضوابط المواجهة بالتهمة

نظرا لأهمية مواجهة الموظف المذنب بالمخالفات المنسوبة إليه ، وذلك من خلال دورها الفعال في إعطاء هذا الأخير فرصة لتحقيق دفاعه وبالتالي درء الخطأ عنه وتفنيد الاتهام المنسوب إليه في حالة ما إذا كان بريئا لأجل هذا كله قررت مجموعة من الضوابط تحكم هذا المبدأ وذلك للحفاظ على فاعلية حق الدفاع ومن أبرزها:

1 : أن تكون التهمة محددة

كما رأينا في الفصل السابق فان المشرع الوظيفي لم يضع تحديدا دقيقا للمخالفات التأديبية بل اكتفى فقط بوضع مبدأ عام مفاده أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية تعتبر مخالفات مسلكية تعرض صاحبها لتوقيع عقوبات تأديبية مختلفة ، كما أنها وردت بعبارات فضفاضة وغير واضحة .

من هذا المنطلق ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم وواضحة وذلك لكي يتسنى للمتهم الرد عليها وتحضير دفاعه لأن غموض التهمة يخلق نوع من الشك والريب وعدم الاطمئنان .وفي هذا الصدد قضت المحكمة العليا بمصر بما يلي:

"و 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 و أن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يم ّ كن المتهم من الدفاع عن نفسه ، و إلا كان الاتهام فضفاضا يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر إخلالا بحق الدفاع"¹.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون مكان نشر، 2003، ص 143.

¹ سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008، ص 101.

2 : أن يتم على وجه يستشعر الموظف أن الإدارة في سبيل مؤاخذته

نظرا لقلّة وعي الأعوان الإداريين بالقوانين التي تحكم وظائفهم وخاصة في المجال التأديبي وذلك لعدم الإطلاع عليها بالقدر الكافي ، أوجب المشرع تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه وخطورة الاتهامات المنسوبة إليه وذلك لكي يكون على بينة من أمره.

"وعليه لا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وإنما يجب أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته .لأن من شأن ذلك أن يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه." ²

و قد قضت الدائرة الإدارية في الكويت على أنه " من مطالعة التحقيق الذي صدر بناء عليه القرار المطعون فيه بمجازاة المدعين بعقوبة الإنذار أنهم لم يواجهوا بالمخالفة التي نسبت إليهم على نحو يستشعرون معه أن الإدارة في سبيلها إلى مؤاخذتهم تأديبيا عن هذه المخالفة"³ وفي المضمون نفسه قضى ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية أنه " من الضمانات الجوهرية في التحقيق الإداري المواجهة.... حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها-كضمانة أساسية له-أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما رجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه." ¹

3 : أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف

حتى يكون قرار التأديب غير معيب فيتحصن بذلك ضد الإلغاء يجب أن تشمل المواجهة جميع الأفعال المنسوبة للمتهم والمكونة للذنب الإداري بالإضافة إلى أدلة الاتهام المؤيدة لذلك ، إذ إن إغفال أي منها يجعل القرار التأديبي قابلا للإبطال ، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن "مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه وان أغفل ذكر أي من الاتهامات و الأخطاء يجعل القرار معيب وقابلا للبطلان إلا إذا كان ذنبا غير جوهري أو غير مؤثر." ²

² المرجع نفسه،ص102.

³ سعد الشتيوي، مرجع سابق،ص103.

¹ ايوب منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، (مجلة الإدارة العامة)،العدد الأول،مارس 2004،ص36.

² سعد الشتيوي، مرجع سابق،ص104.

غير أنه بالرجوع إلى القضاء الإداري نجده لم يضع معيارا محددا للذنب غير الجوهري أو الغير المؤثر لذا فمن الأولى مواجهة الموظف المذنب بكافة الاتهامات لأنه ما يعتبره المحقق أخطاء غير جوهريّة قد تعتبره المحكمة غير ذلك.³

ثانيا : أساس المواجهة

انقسم الفقه في تأصيل المواجهة إلى اتجاهين، ففيما يذهب الاتجاه الأول إلى إرجاع المواجهة إلى الإجراء الجزائي يرجع الاتجاه الثاني المواجهة إلى مبدأ سماع الطرف الآخر.

1 : أساس المواجهة الإجراء الجزائي

يرى هذا الاتجاه أن المواجهة ذو طبيعة عقابية ذلك أنها جزء من حقوق الدفاع التي تعتبر من المبادئ العامة للقانون والتي يجب أن تطبق على كل إجراء ذو طبيعة جزائية حتى في غيبة النصوص القانونية، لأنها مرتبطة بفكرة العدالة المستمدة من القانون الطبيعي الذي هو قانون أزلي أسمى من القوانين الوضعية، هذا على عكس الحالات الأخرى غير العقابية والتي لا تجب فيها المواجهة إلا بنص.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء، ومنطلق هذا الإسناد أن الإدارة لا تلتزم مبدئيا بالمواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعا حقيقيا وكما يرى Chenot أيضا أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء.¹

"وهذا الربط بين المواجهة والعقاب يبدو واضحا فسلطة العقاب ليست عنصرا في السلطة الإدارية ، لكن هذه السلطة يعترف بها للإدارة بصورة متزايدة ، و من المنطقي عند قيامها بهذا الاختصاص العقابي أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع حتى بدون نص وكلما كانت بصدد توقيع جزاء".²

2 : أساس المواجهة مبدأ سماع الطرف الآخر

³ المرجع نفسه ،ص104.

¹ اللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأ المعارف الإسكندرية، 2002، ص360.

² اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص ، منشأ المعارف ، الإسكندرية، 2004، ص258.

إذا كان الاتجاه الأول يذهب إلى إضفاء الطبيعة الجزائية للمواجهة، فإن هذا الاتجاه يرى أن أساس المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر " Audi Olteram Parte " وليس النشاط العقابي، ذلك أن الطابع الجزائي يضيق من نطاق المبدأ وبالتالي فمبدأ سماع الطرف الآخر هو الذي يحدد نطاق المواجهة.³

ونحن نضم رأينا إلى أصحاب الاتجاه الأول في كون أن مبدأ المواجهة ذو طبيعة جزائية ذلك لأن المواجهة قررت لمصلحة الموظف محل المساءلة التأديبية، والذي يستوجب على الإدارة إحاطته بالمخالفات وأدلة الاتهام إحاطة كاملة ودقيقة حتى يتمكن من درأ الجزاء عن نفسه، أما القرارات الغير تأديبية فهي في الأصل مقررة للمصلحة العامة ومصصلحة المرفق، والتي قد لا يستطيع الموظف مراجعتها إلا في حالات نادرة.

الفرع الثاني: إجراءات المواجهة

لم يعرف مبدأ المواجهة تطورا سريعا في مجال تأديب الموظف العام وذلك لخشية إعاقة العمل الإداري، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي لا يطبق هذا المبدأ إلا بوجود نص. غير أنه وبعد ذلك تطور هذا المبدأ وتزايدت نصوص تطبيقه إذ امتدت إلى كل المجالات التي يمس فيها التصرف حقوق ومصالح المواطنين.

ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Maillan بأنه " طبقا للمبادئ العامة للقانون المطبقة بذاتها في حالة عدم وجود النص، أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانونا دون أن يحاط صاحب الشأن علما بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه وأنه يجب تبعا لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدما بأساس الاتهامات المنسوبة إليه".¹

ومن هنا إذن نستطيع استخلاص إجراءات المواجهة والمتمثلة فيما يلي:

ثانيا : إحاطة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه

³ المرجع نفسه، ص390.

¹ اللواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص259.

من أجل محاكمة عادلة لابد من إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه حيث لا يمكن معاقبته دون إخباره بتلك الأخطاء و إلا تعرض قرار التأديب للإلغاء بسبب التعسف باستعمال السلطة. " وإحاطة المتهم بالتهمة معناه توجيه الاتهام للمتهم وسؤاله عن التهمة المنسوبة إليه وإثبات أقواله بشأنها ، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده ، وإعطائه الحرية الكاملة في الإدلاء بما يشاء من أقوال والحكمة في ذلك هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وإثبات براءته".² فوجوب إحاطة الموظف بالخطأ المنسوب إليه ليس غاية في حد ذاتها بل هو وسيلة تمكن الموظف من تحضير دفاعه بالطريقة التي يقرر أنها في مصلحته لأن عدم إحاطة الموظف بالمخالفات الموجهة إليه لن تمنحه الفرصة في إعداد دفاعه.³ ومن جهة أخرى أنه ليس من الإنصاف أن يؤخذ الموظف على غرة ويفاجئ بإقحامه في التحقيق بصدد أخطاء قد يكون ليس هو أصلا مرتكبها.

1: نشأة المبدأ

نشأ هذا المبدأ الهام في فرنسا سنة 1905 حيث اعترف المشرع صراحة للموظف بحقه في الإطلاع على التهم المنسوبة إليه وقد جعل مجلس الدولة الفرنسي من هذا المبدأ مبدأ قانونيا عاما تلتزم به الإدارة حتى ولو لم ينص عليها القانون صراحة ماعدا ما استثناه المشرع بنص صريح.¹

2: موقف المشرع الجزائري من المبدأ

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على أنه "لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونيا".¹ كما نص المرسوم 93 / 54 في المادة 12 على أن "يعلم الموظف المعني كتابيا بالماخذ المسجلة عليه والعقوبات التي يتعرض لها ، وفي وسعه أجل 15 يوما لتقديم شروحه كتابيا"²

² عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص149.

³ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص146.

¹ المادة 64 من المرسوم 302/82، المؤرخ في 11/12/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر العدد 37، سنة 1982.

وتضيف المادة 167 من الأمر 03/06 على أنه " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه....." ³.

هذا ولقد قضى مجلس الدولة في قرار له صادر في 20 /04/ 2004 على أن إجراء استدعاء الموظف في المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع ، وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل النطق بالعقوبة التأديبية.⁴

وعن كيفية إعلان الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه فقد تجاوز المشرع الجزائري الانتقادات التي وجهت لمجلس الدولة الفرنسي الخاصة بعدم تحديده لوسيلة معينة في الإعلان ، وذلك بنصه على أن التبليغ يكون بموجب برقية موصى عليها التي تسلم إلى رئيس المصلحة الذي يرسلها بدوره إلى الموظف الذي يستوجب عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لانعقاد المجلس التأديبي.

و الحكمة من اشتراط توقيع الموظف على وصل استلام الاستدعاء هو جعل هذا التوقيع قرينة على استلامه وبالتالي الحيلولة دون إنكار الموظف لهذا الاستدعاء وتمسكه بذلك حتى يمنح له أجل ثان لتحضير دفاعه خاصة أن عبء إثبات التبليغ تقع على الإدارة.¹ يجب أن يتضمن الاستدعاء ذكر المخالفة المنسوبة للموظف مع تذكيره بالضمانات القانونية الممنوحة له كحقه في الإطلاع على الملف التأديبي وحقه في الاستعانة بالمدافع واستحضار الشهود وكذا حقه في تقديم أي نوع من التوضيحات كتابية كانت أو شفهوية. وبخصوص أجل التبليغ فبعد أن كانت المدة المحددة هي أسبوع في ظل التعليم رقم 07 الصادرة سنة 1969 رفعها المشرع إلى مدة 15 يوما على الأقل في ظل المنشور رقم 05 المؤرخ في

² المرسوم رقم 54/93 ، المؤرخ في 16/02/1993 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، ج.ر العدد 11، سنة 1993.

³ الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للتوظيف العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 2006..

⁴ قرار الغرفة الثانية، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 20/04/2004، مشار إليه في

Nasri Hafnaoui , deuxième bilan de la jurisprudence du conseil d'état algerien relative a divers aspects de la relation de travail en droit public, revue du conseil d'état N° 08 , 2006 , p 21 .

¹ في مصر يتم إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه بنفس الطريقة المتبعة في الجزائر حيث ينص القانون رقم 17 لسنة 1958 على أن يكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.

2004/04/12² وكذلك المادة 167 من الأمر 03/06 وحسنا ما فعله المشرع إذ تعتبر هذه المدة أجلا كافيا لتحضير دفاع المتهم.

ونشير في هذا الصدد أن الأمر 133/66 وكذا المرسوم 59/85 لم يتطرقا الى النص صراحة على وجوب إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، وهذا ما تداركه المشرع في قوانين أخرى كالمرسوم 54/93 والأمر 03/06 والتعليمة رقم 07.

ثانيا: حق الإطلاع على الملف التأديبي

إن إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه يقترن به حق آخر يتمثل في حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي ، حيث يتمكن هذا الأخير من معرفة الأدلة والإثباتات التي بحوزة الإدارة مما يمكنه من تحضير دفاعه وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

1 : نشأة المبدأ وتطوره

حق الإطلاع على الملف هو من حقوق الدفاع ويعتبر من أقدم الضمانات ، ولقد نص عليه لأول مرة في فرنسا في القانون الصادر في 1905/04/22 حيث أقر المشرع صراحة بحق الموظف العام في الإطلاع على الملف التأديبي وذلك قبل أن يكون موضوعا لأي إجراء تأديبي أو نقله أو تأخير ترقيته¹ ولقد عمم القضاء تطبيق هذا المبدأ الذي كان في السابق مطبقا على قطاع الوظيفة العامة فقط ليشمل بذلك جميع القطاعات الأخرى بما فيها العسكرية ولقد أعاد المشرع الفرنسي النص على هذا المبدأ في قانون 1946/10/19 وفي المادة 31 من الأمر 244 الصادر في 04 فبراير 1959 والمواد 18 و 19 من القانون الجديد رقم 634 الصادر في 1983./07/16²

² المنشور رقم 05، المؤرخ في 2004/04/12، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم 2004/85، 59.

¹ Ayoub Eliane, *la fonction publique en vingt principes* , 2eme Edition ,Frison-Roche,Paris , 1998 , p 210

² علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 233.

ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في عدة مناسبات نذكر منها قضية السيد Coupaye حيث أقر في حكم صادر عن محكمة ليون الإدارية في 23/03/1971 و المتضمن إلغاء قرار إنهاء خدمة السيد Coupaye لعدم تمكنه من الإطلاع مسبقا على ملفه ،ولقد قضى مجلس الدولة أيضا أن القرار التأديبي الذي يبنى على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوبا بالبطلان.³

2 : موقف المشرع الجزائري

لقد تبني المشرع الجزائري هذا المبدأ وتناوله في عدة نصوص تشريعية وتنظيمية 133 بقولها " إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة / فقد نصت عليه المادة 57 من الأمر 66 المتساوية الأعضاء الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الإطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به " كما نصت عليه المادة 65 من المرسوم رقم 302/82 على أنه " لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا ، للعامل الحق في الإطلاع على ملفه " .¹

كما نصت عليه أيضا المادة 129 الفقرة الأولى من المرسوم 59/85 على أنه:
" يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي ، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"².

وفي الأخير أقر التعديل الجديد (الأمر 03/06) هذا المبدأ من خلال المادة 167 التي نصت على أنه " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"³

يفهم من خلال استقراء هذه المواد أن المادة 129 من المرسوم 59/58 وكذلك المادة 65 من المرسوم 302/82 أن الموظف الذي يكون محل مساءلة تأديبية يملك حق لإطلاع على الملف التأديبي دون الملف الشخصي المعد سلفا من قبل الإدارة رغم أن المرسوم 59/85 في المادة

³ المرجع نفسه ،ص 634.

¹ المادة 65 من المرسوم 82/، المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر، العدد 37، 1982.

² المرسوم 59/58، المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، العدد 13 سنة 1985.

³ المادة 167 من الأمر 03/06 السابق الذكر.

50 قد ألزم الإدارة المعنية فتح ملف فردي لكل موظف يشتمل على جميع الوثائق المتعلقة بوضعيته الإدارية.

غير أن المادة 57 من الأمر 133/66 جاءت واضحة بالنسبة لهذا الإجراء ، حيث أقرت للموظف بحق الإطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به إلى جانب الملف التأديبي مزيلة بذلك الغموض الذي اعترى النصوص السابقة بشأن الوثائق محل الإطلاع.

ولكن بصدور الأمر 03/06 عاد المشرع ثانية ولم ينص على حق الموظف في الإطلاع على ملفه الشخصي إلى جانب ملفه التأديبي بل نص فقط على ضرورة الإطلاع على ملفه التأديبي وهذا ما يعد حسب رأينا انتقاصا من هذه الضمانة وذلك لما يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف كالتقارير مثلا والتي قد تشفع له فعلى حد قول الأستاذ جمعة محارب : ما الفائدة من التقارير إذا لم تشفع للموظف عند المساءلة التأديبية؟⁴ أما في مصر فلم تنص قوانينها الوظيفية على ضرورة الإطلاع على الملف للموظف بل اكتفت بالإطلاع على الملف التأديبي فقط.

وحق الإطلاع على الملف كإجراء شكلي يجب على الإدارة احترامه حتى ولو أن عدم مراعاة هذه الإجراء لا يترتب عليه أي تأثير على القرار المتخذ.¹

وفيما يتعلق بمحتويات الملف التأديبي فحسب المنشور رقم 5 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة فيتضمن الوثائق التالية :²

-تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.

-بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.

-نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.

-تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

وعن كيفية الإطلاع على الملف التأديبي ففي التشريع الفرنسي يتم الإطلاع على الملف بمجرد تحريك الدعوى التأديبية وذلك في مقر عمل الإدارة التي يوجد بها الملف الشخصي للموظف، وإذا

⁴ علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 337.

¹ .Gustave Peiser , **droit administratif** 15 eme édition, Dalloz ,1999, p 43

² المنشور رقم 05، مرجع سابق.

كان الموظف مقيما في الخارج ففي هذه الحالة يرسل الملف إلى مقر القنصلية التابع لها مقر إقامة الموظف لتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي.

ويكون حق الإطلاع على الملف لمرة واحدة فقط، ما لم تستدع الضرورة أكثر من ذلك و في التشريع الفرنسي لا يجوز للموظف المذنب أخذ نسخ من وثائق الملف.

أما عن كيفية الإطلاع على الملف في التشريع الجزائري فنحيل إلى المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن³، حيث إنه وطبقا لنص المادة 10 فإن الإطلاع يتم في عين المكان، والأصل هو أن يكون المكان هو مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، ولكن السؤال المطروح هو ما هو مكان إطلاع الموظف المقيم في الخارج على ملفه التأديبي؟ حيث لم يشر المشرع إلى ذلك.

وعلى خلاف المشرع الفرنسي فقد أقر المشرع الجزائري للموظف حق أخذ نسخ من الوثائق بشرط أن لا يؤدي النسخ إلى إفساد الوثائق.¹

و الإطلاع على الملف يجب أن يكون متكاملا ، شخصيا وسريا ، بالإضافة إلى ضرورة أن يكون مجديا أيضا.²

يقوم إلى جانب ضمانه مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه ضمانه أخرى في غاية الأهمية تتمثل في ضرورة تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ذلك ما سنحاول دراسته من خلال المبحث التالي .

³ المرسوم رقم 131/88 ، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27 سنة 1988.

¹ المادة 10 من المرسوم 131/88، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، سنة 1988.

² René Chapus , **droit administratif général**, tome 02, 8eme édition, Montchrestien, 1995, p 308.

في الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الفصل والذي يتجلى من خلاله أهمية الإجراءات التأديبية والمراحل الإجرائية التأديبية والتي تمثل ضمانا هامة للموظف العام في عملية التأديب بدءا من مرحلة التحقيق إلى غاية مرحلة إصدار القرار التأديبي وتوقيعه ، حيث نجد أن المشرع قد نص على الكثير من الضمانات الهامة التي تسيطر على جميع المراحل الإجرائية والتي تضمن مساءلة عادلة لجميع الموظفين المعنيين، ولانتهاجه للنظام الشبه قضائي والذي يقوم على أساس تقييد السلطة التقديرية للإدارة وذلك عن طريق إشراك هيئات أخرى في هذا المجال ، مما يجعل هذا النظام يحقق قدر أكبر من الضمان ذلك لأنه يحاول التوفيق بين المصلحة العامة وهي تمتع الإدارة بقدر من حرية التقدير وبين مصلحة الموظفين المتمثلة في حماية حقوقهم التي أقرها لهم القانون وذلك عن طريق إلزام الإدارة بمبدأ المشروعية، ولقد التمسنا من خلال عرضنا لهذه الإجراءات في التشريع الوظيفي الجزائري أنها تمتاز بالنقص والقصور وذلك لقلّة النصوص المنظمة لها والتي تعد على الأصابع.

هذا ما تم دراسته من خلال هذا الفصل لكي ننتقل بعد ذلك ومن خلال الفصل الأخير إلى دراسة الضمانات السابقة واللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية والتي أقرها المشرع كوسيلة أخيرة لصالح الموظف الذي تعرض إلى عقوبة من قبل السلطة التأديبية التي لم تراعى فيها الإدارة توفير كافة

الضمانات المقررة له خلال سير مراحل الدعوى التأديبية، وتتمثل هذه الضمانات في حق الدفاع وعدم التوقف إلا لمصلحة التحقيق ورأي الجهة المتساوية الأعضاء وتسبب القرار التأديبي والتظلم الإداري والتظلم القضائي على القرارات التأديبية وكذا رد الاعتبار في شطب العقوبة التأديبية والعفو عنها.

الفصل الثاني: ضمانات الموظف العمومي أثناء المساءلة التأديبية

لقد أعطى المشرع الإدارة والمستخدم حق تأديب الموظف وهو الحق المستمد من علاقة التبعية، وما تمنحه من سلطة إشراف وإدارة.

وبالمقابل فإن هذا الحق ليس سلطة مطلقة من أي قيد إنما يستوجب تماشيه والقوانين المعمول بها فضلاً عن تدخل المشرع في تقييد هذه السلطة عبر كافة مراحل الإجراء التأديبي بل وحتى بعد صدور قرار التأديب.

المبحث الأول: ضمانات الموظف العام قبل صدور القرار التأديبي

طيلة مراحل الإجراء التأديبي يتمتع الموظف بضمانات من وقوع المخالفة وتكييف الخطأ لغاية صدور القرار التأديبي، وهي ضمانات بمثابة قيود لممارسة السلطة التأديبية من طرف المستخدم تحول دون تعسفه في المتابعة وتوقيع الجزاء وهو ما نستعرضه في:

المطلب الأول: حق الدفاع

يعتبر حق الدفاع من الحقوق الأساسية المكفولة للموظف وأكبر ضمانات له إذ له وفي سبيل ذلك أن يسلك كافة السبل المشروعة سواء تولى ذلك بنفسه أو عهد به لمحام، والإخلال بهذا القرار يجعل القرار التأديبي الصادر مشوباً بالبطلان.

لهذا فقد جاء النص على حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في الإجراءات التأديبية، فضلاً عن حقه في الإستعانة بمدافع يختاره، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء أو لجنة الطعن بيانات خطية أو شفوية أو أن يطلب حضور شهود وذلك حتى يتسنى له الإحاطة التامة بالتهمة الموجهة إليه، ومن ثمة تحضير دفاعه وتقديم كل ما من شأنه إثبات براءته أو تخفيف مسؤوليته وله في سبيل ذلك أن يعهد بالدفاع عنه لأي شخص يختاره.

الفرع الثاني: ضمانات حق الدفاع

تهدف ضمانات حق الدفاع إلى إظهار الحقيقة وتجنب أي مجال للتعسف ، بتمكين الموظف من نفي مسؤوليته عما نُسب إليه أو على الأقل توفير بعض الظروف المحققة لتلك المسؤولية¹ .

أولا : مضمون الدفاع :

إن المؤسس الدستوري قد اعتبر حق الدفاع حقا دستوريا بمقتضى ما تناوله في نص المادة التالية " الدفاع الفردي أو عن الطريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون " ².

فحق الدفاع من الحقوق الطبيعية المخولة لكل منهم ، فقد عُد من المبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة ولهذا فإنه يحق للموظف المتابع تأديبيا أن يستعين بمن يشاء ، وقد جاء التأكيد على هذا الحق والتمكين الموظف من تطبيقه³ ، وهو الأمر ذاته الذي أكدته الدستور الجزائري بنصه " حق الدفاع معترف به ..."⁴.

وهو ما أكدته المادة 129 من المرسوم التنفيذي رقم 85 - 59 التي تنص على " يحق للموظف الذي يُحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي ان يطاع على ملفه فور الشروع في إجراءات الدعوي التأديبية ويمكن له بمقتضى ذلك أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن أن يقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهودا كما يمكنه أن يستشير أي مدافع أو محام يختاره للدفاع عنه"⁵ .

وبناء على ذلك يعد حق المتهم (الموظف) في الدفاع عن نفسه ضمانات عامة تفرع عنها باقي الضمانات ، ولذلك فإن تجاهل حق الدفاع أو الإخلال به من شأنه أن يُرتب بطلان الإجراء التأديبي في أي مرحلة من مراحل أو بطلان القرار التأديبي الإداري نفسه¹.

¹ قياية مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير) ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، سنة 2009 ، ص 144 .

² المادة 33 من دستور 1996 ، السابق ذكره .

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دون رقم طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، سنة 2003 ، ص 203 .

⁴ المادة 151 من دستور 1996 .

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 85 - 59 ، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، العدد 13، سنة 1985.

¹ المادة 57 من الأمر رقم 66 / 133 ، السابق ذكره .

وفي سياق ذلك نصت العديد من قوانين الوظيفة العمومية على النصوص التي تكفل حق الدفاع للموظف منها الأمر رقم 66 / 133.²

وحق المتهم بالاستعانة بمدافع هو بمثابة امتداد لحق الدفاع ومن ضماناته وركائزه الأساسية ويستمد المواطن حقه في الاستعانة بمدافع من حق الإنسان الطبيعي في الدفاع.³

كما يستمد حق الدفاع من القاعدة التي تضمن أن الأصل في الإنسان البراءة لا الإدانة⁴ فإبراء إنصافه من طرف السلطة الإدارية التي تُتيح له الفرصة في حماية حقوقه ومصالحه ، كما أن وظيفة المجلس التأديبي تقتضي هي الآخر احترام ضمانات الدفاع المكفولة لموظف ما يفرض لك أن يمنح له الأجل الكافي لتقديم دفاعه وملاحظاته الكتابية والشفوية.⁵

يجب الإشارة في الأخير أن ضمانات الدفاع القصد منها صالح المتهم ، حيث بوسعه الصمت وعدم إيفاء دفاعه دون أن يقيم هذا الصمت قرينة ضده أو أن يعد بمثابة اعتراف ضمني بارتكاب المخالفة محل المساءلة التأديبية ، لا يجوز أن يفسر سوى باعتباره عزوف عن استعمال هذا الحق ولا يمكن إجباره على إبداء دفاعه.⁶

ثانيا : وسائل الدفاع

1 / الاستعانة بمحامي :

² محمد خميس ، الإخلال بحق المتهم في الدفاع ، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2001 ، ص ص 6 ، 7 .

³ محمد بن جمال بن مطلق الزنبيات ، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية ، المجلة القضائية ، رجب 1432 ، العدد الثاني ، ص 273 .ولإضافة أنظر محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 1998، ص 65 .

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دون رقم طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، سنة 2003 ، ص 224 .

⁵ محمد ماجد ياقوت ، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 1896 ، ص 296 .

⁶ محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، دون رقم طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984 ، ص ص 317 ، 318 .

لقد أجاز المشرع الفرنسي وأيضاً الجزائري للموظف الاستعانة بمحام والحضور معه التحقيق ويعتبر هذا الحق من أهم الضمانات الأساسية السابقة علي توقيع الجزاء التأديبي.¹ وتقرير مبدأ حق المتهم في الاستعانة بمحام أثناء المحاكمة التأديبية يفقد أهميته إذا لم يُمكن هذا المحام من أداء دوره² ، فالعبرة ليست بتقرير الحق وإنما بمدى كفالة حسن استعماله ومن ثم فإذا لم يُمكن المحام من أداء دوره الدفاعي فإن ذلك يعد انتقاصاً من حق الدفاع والإخلال به ويُبطل ما يصدر في ظله من أحكام تأديبية³.

مع الملاحظة أن هذا الحق فرضه المركز الضعيف الذي يحتله الموظف مقارنة بمركز الإدارة ، ضف إلى ذلك أن معظم الموظفين تنقصهم الثقافة والمعرفة بالأمور الوظيفية فكان لزاماً تمكين الموظف من الاستعانة بمن هو أقدر على هذه المواجهة⁴.

كما تبدوا أهمية الاستعانة بمدافع في مرحلة التحقيق الإداري في أنه يضمن عدم استعمال جهات التحقيق لوسائل وأساليب غير مسموح بها ، كما يضمن سلامة الإجراءات وحسن سيرها هذا وزيادة أنه يخدم صالح الموظف فهو من شأنه توضيح وإظهار حقيقة تعزيز مبدأ الفعالية الإدارية .

2/ سماع أقوال الشهود

يعتبر من حقوق الدفاع أن يطلب الموظف من المحقق القائم بالتحقيق سماع الشهود. كما أن للمحكمة سماع الشهود ويكون ذلك بأداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين وتسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانوناً .

ولكل من المتهم والنيابة الإدارية الحق في أن يطلب من المحكمة لتأدية سماع شهود تخدم شهادتهم وجهة النظر التي يدافعون عنها وإن كانت المحكمة غير ملزمة بإجابة هذا الطلب إلا إذا اقتضته متطلبات استعمال حق الدفاع .

¹ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2004 ، ص 94

² منتديات ملتقى الموظف العمومي -14 h , 12/ 04 / 2013 , http w w w . mouwazaf -dz . com .: 20

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 272 .

⁴ محمد خميس ، مرجع سابق ، ص 8 .

كما أن للموظف الحق في طلب استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته سواء كان من الموظفين أو غيرهم حتى يثبت براءته .

المطلب الثاني: عدم التوقف إلا لمصلحة التحقيق

يخضع الوقف الاحتياطي، باعتباره إجراءً وقائياًً مرتبطاً بالتحقيق التأديبي لتقدير الجهة الإدارية، فلها وحدها أن تقدر مدى ملائمة إصدار قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، إلا أن سلطة الإدارة ليست مطلقة، فقد قدر المشرع الوضعي خطورة هذا الإجراء على مركز الموظف القانوني، وما قد يترتب عليه من آثار قانونية، ولهذا أعطى المشرع الوضعي الولاية في إصدار قرار الوقف الاحتياطي للسلطة المختصة للتأديب، تلجأ إليه عندما تستدعي مصلحة التحقيق ذلك، كما وضع حداً زمنياً للوقف، لا يجوز تجاوزه¹.

الفرع الأول : الغاية من الوقف الاحتياطي:

الهدف من الوقف، هو أن تتحاشى الإدارة النتائج السيئة، التي يمكن أن يسببها لها وجود الموظف موضوع المساءلة الجنائية أو التأديبية في مرافقها، ويهدف أيضاً إلى تسهيل القيام بهذه المساءلة بعيداً عن مؤثراته². فلا بد وأن يجرى التحقيق في جو خال من نفوذه وبعيداً عن سلطانه توصلًا لإظهار الحقيقة. ويتضح من هذا أن الوقف الاحتياطي إجراء يتخذ من أجل مصلحة المرفق العام من ناحية، ولتسهيل الإجراءات التأديبية من ناحية أخرى، وذلك عندما يصدر من الموظف المراد وقفه عمل خطير يعرضه، أو يحتمل أن يعرضه للعقاب سواء في ذلك العقاب التأديبي أو الجنائي.

الفرع الثاني : خصائص الوقف الاحتياطي:

يتضح مما سبق، أن الوقف الاحتياطي يتميز بعدة خصائص، يمكن إجمالها فيها يلي:
أولاً - إجراء تحفظي وقتي:

¹ المحكمة الإدارية العليا في مصر ، طعن رقم 646 لسنة 32 ق، جلسة 1988/11/5 ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة 34 ق، جزء أول ، ص66-67.

² البر ، عبدالفتاح عبدالحليم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979، ص146.

فهو إجراء مؤقت ينتهي حتماً بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة العامل إلى عمله بريئاً أو مجازى بغير عقوبة الفصل، أو بانتهاء العلاقة التي تربط بينه وبين الإدارة إذا ما عوقب بالفصل.¹ ويضاف إلى ذلك أن الوقف قد ينتهي بقرار من السلطة المختصة وقبل الفصل فيما هو منسوب إلى الموظف من أخطاء تأديبية، إذ للسلطة المختصة أو مدير النيابة الإدارية أن تنهى الوقف حسبما يترأى لها في ضوء ما تقضيه مصلحة التحقيق، فإذا ما زال مقتضى للوقف، كان للسلطة المختصة أن تقرر عودة الموظف إلى عمله رغم استمرار التحقيق طالما أنها ترى أنه لم يعد هناك خشية من تأثير العامل على التحقيق من جميع جوانبه.² ولا يتصور أن يخول المشرع سلطة الوقف دون تحديد زمني، تنقيد به السلطة المختصة بالوقف، فمدة الوقف ابتداءً التي تملكها الجهة الإدارية والنيابة الإدارية هي ثلاثة أشهر فقط في القانون المصري ويكون قرار الوقف فيما زاد عن ذلك باطلاً، وعلّة ذلك هو منع الإدارة من التوسع إلى فصل العامل تحت ستار وقفه لأجل غير محدد.

ثانياً: إنه لا يعد عقوبة تأديبية:

على الرغم من أن الكثير من الأفراد، يعتبرون أن وقف الموظف العام احتياطياً بمنزلة الجزاء، وتتولى الصحافة إبرازه على الرأي العام بهذه الصفة، فإن الثابت حالياً من إجماع القانون والقضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أن الوقف الاحتياطي لا يعتبر جزاء تأديبياً من الناحية القانونية.³

وقد أستقر القانون والقضاء الإداري في مصر، على أن الوقف الاحتياطي إجراء إداري احتياطي تمليه ظروف التحقيق، ومن ثم فلا يلزم بصدده إتباع الشكليات التي فرضها المشرع لحالة التأديب.

ثالثاً: يخضع الوقف الاحتياطي لتقدير الجهة الإدارية أو النيابة العامة:

للجهة المختصة بالوقف الاحتياطي سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى ملائمة الوقف لظروف التحقيق، ولكن بشرط ألا تسيء هذه الجهة استعمال سلطتها وأن يتم الوقف ضمن الحدود القانونية التي وضعها المشرع من حيث المدة ومن حيث السبب والعلّة التي تقتضي هذا الإجراء. وللإدارة

¹ حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 156.

² النجار عادل عبدالفتاح، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، مرجع سابق، ص 104.

³ بركات عمر فؤاد، الوقت الاحتياطي، القاهرة، المكتبة العلمية، 1985، ص 12.

سلطة تقدير إنهاء الوقف ولو لم يكن التحقيق قد انتهى ولو كانا قد صدر قرار من المحكمة التأديبية باستمرار الوقف بعد أن طلبته السلطة الإدارية المختصة. ففي هذه الحالة تكون الجهة الإدارية أقدر من أي جهة في تقدير تأثير الموظف على التحقيق من عدمه، ومن ثم يكون لها سلطتها الكاملة بشأن إنهاء الوقف الاحتياطي الذي سبق أن أصدرت قرارها به ، أو طالبت باستمراره. ولهذا قضى القضاء الإداري المصري بأن " الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء أجاز القانون لجهة الإدارة اتخاذه لمصلحة التحقيق وسواء كان هذا الوقف مطابقاً أم مخالفاً للقانون فإنه حق ولو كانا الوقف مخالفاً للقانون فليس من شأن ذلك أن يبطل التحقيق الذي يجرى مع العامل الموقوف احتياطياً¹ .

الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في الوقف الاحتياطي:

أولاً: أن يكون هناك تحقيق يجري مع الموظف وتقتضي مصلحة هذا التحقيق الوقف عن العمل، ويتبين من صريح نص المادة (83 / 1) من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر أنه يشترط لإصدار قرار الوقف الاحتياطي أن يكون هناك تحقيق وأن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك . ويستفاد من هذا النص أنه يلزم بداية لوقف الموظف احتياطياً أن يكون هناك تحقيق مع هذا الموظف. وتذهب أغلب القوانين إلى وجوب وجود تحقيق إداري أو جنائي.

ثانياً: أن يصدر قرار الوقف الاحتياطي من السلطة المختصة:

تختلف السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي حسب القوانين والأنظمة واللوائح وحسب رتبة الموظف في الوظيفة.

ثالثاً : ألا تزيد مدة الوقف ابتداءً عن ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا بقرار من المحكمة التأديبية:

تنص المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، والمادة (86) من قانون العاملين بالقطاع العام والمادة (10) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر على " ألا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة المختصة وللمدة التي تحددها."

¹ المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم 4590 / 41 ق، 23 / 11 / 1996 ، الموسوعة الإدارية الحديثة ج 42 ص 919.

الفرع الرابع: الفرق بين الوقف الاحتياطي وغيره من أنواع الوقف الأخرى

يتشابه الوقف الاحتياطي مع أنواع أخرى من الوقف، إلا أن لكل نوع نظامه الخاص وأغراضه التي يستهدفها، فالوقف الاحتياطي، المقرر في المادة (83) من قانون العاملين المدنيين، هو مجرد إجراء مؤقت يصدر من السلطة المختصة، ويغل يد العامل من مباشرة أعمال وظيفته، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك¹، وفيما يلي أوجه الفرق وهي:

أولاً: الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية:

الوقف الجزائي المنصوص عليه في المادة (80 / 5) من قانون العاملين بالدولة بمصر، يوقع على العامل بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية وثبتت إدانته، وتوقيع عقوبة الوقف عن العمل، قد تكون بقرار إداري أو حكم تأديبي، ومدة الوقف كعقوبة محددة لا تتجاوز ستة أشهر بنص القانون. كما لا يعتبر ازدواجاً في العقوبة التأديبية مجازاة الموظف بجزاء الوقف عن العمل بعد سبق وقفه احتياطياً أو حرمانه من نصف المرتب طوال مدة الوقف، وذلك لاختلاف الوقف الاحتياطي عن الوقف كعقوبة تأديبية.

كما أنه لا يجوز خصم مدة الوقف الاحتياطي من مدة الوقف الجزائي، أسوة بعقوبة الحبس، وذلك لامتناع القياس في مقام العقاب التأديبي. فعقوبة الوقف عن العمل، ولئن كانت هذه العقوبة تتفق وإجراء الوقف الاحتياطي في آثارها كما تتفق عقوبة الحبس الاحتياطي والحبس التنفيذي إلا أن خصم مدة الحبس الاحتياطي من مدة عقوبة الحبس قد أجازها قانون الإجراءات الجنائية بنصوص صريحة، وقد خلا قانون نظام العاملين بالدولة من مثل هذه النصوص¹.

ثانياً : الوقف عن العمل بقوة القانون:

في القانون المصري هو الوقف المنصوص عليه في المادة (84) من القانون رقم (84) لسنة 1978 ، وهذا النوع من الوقف يقع بقوة القانون بمجرد توافر شرط الحبس الاحتياطي أو

¹ أنظر تفصيلاً في هذا الشأن:

-بركات عمرو ، الوقف الاحتياطي، مرجع سابق ،ص 68 وما بعدها.

-ياقوت محمد ماجد ، الإحالة إلى الاحتياط في الشرطة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996 ،ص 46 وما بعدها.

-النجار عادل عبدالفتاح ، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة القاهرة 1997 م،ص

109 وما بعدها.

¹ فتوى رقم (164) في 19 / 3 / 1953 ، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 9، ص 64.

الحبس تنفيذاً لحكم جنائي نهائي أو غير نهائي، وفي حالة الحبس لحكم جنائي نهائي يوقف صرف مرتب العامل بأكمله وليس نصفه أما في الحبس الاحتياطي أو كحكم غير نهائي. ويختلف الوقف بقوة القانون عن الوقف الاحتياطي في أنه يقع بقوة القانون، فهو إجراء تنفيذي لحكم القانون الواقع ومن ثم يتم بمجرد تحقق سببه الذي حدده القانون دون حاجة إلى قرار إداري، وسببه هو الحبس الاحتياطي، أو تنفيذ لحكم جنائي نهائي أو غير نهائي، ومدته مرتبطة بمدة الحبس الاحتياطي أو مدة تنفيذ الحكم الجنائي.

ثالثاً: الوقف للمصلحة العامة بناء على طلب الرقابة الإدارية:

أجاز المشرع المصري للرقابة الإدارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس مجلس الوزراء² وسبب الوقف بصريح نص المادة(6) هي المصلحة العامة، وذلك طبقاً لما تسفر عنه تحريات الرقابة الإدارية من شبهات تحوم حول العامل المطلوب إيقافه عن العمل.

رابعاً : الإجازة الإجبارية المؤقتة:

في القانون المصري هذه الإجازة مقررة بنص المادة(35) من القانون رقم (47) لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم (115) 1983 وتتشابه مع الوقف الاحتياطي في إبعاد الموظف عن وظيفته، إلا أنها تختلف الإجازة الإجبارية عن الوقف الاحتياطي في أنها لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين، وأن السبب الذي يبني عليه قرار الإجازة الصالح العام، أما السلطة المختصة بإصدار قرارا لإجازة فهو رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الثالث: رأي اللجنة المتساوية الأعضاء:

يقوم النظام شبه القضائي في المجال التأديبي على إضفاء نوع من التوازن بين منح السلطة التقديرية للإدارة في توقيع العقاب كسبيل لتجسيد فاعليتها الإدارية من جهة وبين تحقيق مبدأ الضمان للموظف العام من جهة أخرى وذلك من خلال استشارة لجان متخصصة أنشأت لهذا الغرض.

² المادة(6) من قانون رقم(45) لسنة 1964 بشأن قانون الرقابة الإدارية بمصر

وفي التشريع الجزائري تم تنظيم هذه اللجان في عدة مراسيم و أوامر بتسميات مختلفة حيث أطلق عليها اسم اللجنة متساوية الأعضاء بموجب الأمر 133/66، واسم لجنة الموظفين بموجب المرسوم 59/85، وأطلق عليها التعديل الجديد لقانون الوظيفة العمومية الأمر 03/06 تسمية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ومن خلال هذه التسمية الأخيرة يؤكد المشرع تبعية هذه اللجان للجهة الإدارية.

و نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه اللجان ومدى تأثيرها على المصالح الوظيفية للموظف العام سنقوم بدراسة مدى استقلالية هذه اللجان ونطاق اختصاصها.

الفرع الأول : مدى استقلالية اللجان التأديبية

لدراسة مدى استقلالية اللجان التأديبية سنقوم بدراسة مدى استقلالية هذه اللجان من الناحية العضوية ثم من الناحية الوظيفية.

أولا : مدى الاستقلال العضوي للجان المتساوية الأعضاء

لقد نصت المادة 11 من المرسوم 59/85 على تشكيلة هذه اللجان حيث نصت على ما يلي " تحدث لجان للموظفين في المؤسسات والإدارات العمومية... وتتكون هذه اللجان من عدد متساو بين ممثلي المؤسسة أو الإدارة المعنية وممثلين ينتخبهم الموظفون "

كما حددت المادة 07 من المرسوم 10/84¹ تشكيلة هذه اللجان بحيث نصت على أن تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال وعدد آخر يمثل الإدارة. إن جعل تشكيلة المجالس التأديبية المتساوية الأعضاء مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين من شأنه أن يؤكد ضمانات هامة للموظفين ، غير أن النصوص المنظمة لهذه اللجان تبين وبصورة جلية ما يحد فعالية هذه الضمانات في عدة مواضيع منها:

1- من حيث تحديد العضوية

فمن خلال المادة 05 من المرسوم 10/84 نجد أن المشرع صحيح أنه قد حدد مدة العضوية في هذه اللجان وهذا ما يعتبر مؤشرا يجسد استقلالية هذه اللجان ، لأن ترك مدة العضوية مفتوحا وغير محدد قانونا يعصف بجذور الاستقلالية ، إذ يكون هؤلاء الأعضاء عرضة للعزل والتوقيف في أي

¹ المرسوم رقم 84/10 المؤرخ في 14/01/1984 ، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج، العدد الثالث، سنة 1984 وللاشارة فان المرسوم 84/10 بموجب المادة 32 قد ألغى المرسوم رقم 143/66 الصادر في 02/06/1966 والمتضمن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتكوينها وتنظيمها وسيرها.

وقت غير أن منح الإدارة سلطة تقصير وتمديد مدة العضوية يلغي تماما فعالية هذا الإجراء لأن ذلك من شأنه أن يؤثر وبشكل كبير على الاستقلالية العضوية لهذه اللجان.

2- من حيث رئاسة هذه اللجان

أما بالنسبة لرئاسة هذه اللجان والتي أنيط بها حسب ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03/06 والمادة 11 من المرسوم 10/84 إلى السلطة التي وضعت على مستواها¹ يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه اللجان والفائدة من إنشاءها مادام أن الرئيس ينتمي إلى الإدارة، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوته وهذا ما يجعل صوت الرئيس يخدم دائما مصالح الإدارة على حساب مصالح الموظف.

يتضح من خلال ما سبق أن تشكيلة اللجان التي أقرها المشرع تعكس استقلالية نسبية وليست مطلقة مما أدى إلى تغليب منطق الفاعلية الإدارية على منطق الضمان ، ونأمل من المشرع الجزائري عند إصداره للمرسوم المنظم لهذه اللجان والمنصوص عليه في الأمر 03/06 أن يراعي التوازن الموعود لهذه اللجان.²

وعن كيفية تعيين الموظفين بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية فيتم ذلك من بين المتصرفين الإداريين و بقرار من الوزير المختص.

أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية فيتم تعيينهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي أو المدير المختص.

و بالنسبة لاختيار ممثلين عن الموظفين فقد نص المرسوم 11/84¹ على ان يكون الاختيار من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة ، غير أنه يمنع من الترشيح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في إحدى الحالات الآتية²:

-الإجازة المرضية طويلة المدى.

-الترتيل في الرتبة أو الإقصاء المؤقت من الوظيفة.

¹ تنص المادة 63 على أنه...: وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها او ممثل عنها "...كما تنص المادة 11 على انه تترأس اللجان متساوية الأعضاء السلطة التي تنصب لديها"...

² المادة 07 من المرسوم رقم 10/84 السابق الذكر.

¹ المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء، ج.ر، العدد 03 لسنة 1984 .

² المادة 03 من نفس المرسوم.

-حالة الإصابة بعجز .

ويتم تسجيل المترشحين في قائمة واحدة يجب أن يكون فيها عدد المترشحين ضعف عدد المناصب المطلوب شغلها ، ويتم إيداع هذه القائمة قبل خمسة أسابيع على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات ، بحيث تكون كل قائمة مصحوبة بتصريح الترشح موقع من قبل كل مترشح ³ . وتعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية وعلى المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع، وإذا لم تدل الأمانة الدائم للجنة المركزية أو المحافظة برأي مخالف خلال 15 يوما فإن سكوتها يعد موافقة ⁴.

ثانيا: مدى الاستقلال الوظيفي للمجالس التأديبية

لدراسة الاستقلال الوظيفي للجان المتساوية الأعضاء سندرس أولا مدى إمكانية رد عضو مجلس التأديب، ثم مدى استقلالية الجهة في وضع نظامها الداخلي وأخيرا نطاق الاختصاص الوظيفي لهذه اللجان.

1- مدى إمكانية رد عضو مجلس التأديب

رد أحد أعضاء المجلس التأديبي يعني إبعاده عن البت في الدعوى التأديبية بطلب من الموظف نفسه وذلك متى توفرت شروط الرد مع استبداله بعضو آخر . وبالرجوع إلى التشريع الوظيفي الجزائري لا نجده قد نص على رد عضو مجلس التأديب على خلاف التشريع الفرنسي، الذي نص على ذلك في المادة 13 من الأمر 1983/11/28 : " أعضاء الهيئات الاستشارية لا يمكن أن تكون طرفا في المداولات عندما تكون لهم مصالح شخصية في القضية التي تشكل الموضوع" ¹.

³ المادة 04 من المرسوم 11/84 السابق الذكر .

⁴ المادة 05 من نفس المرسوم .

¹ Ayoub Eliane, op.cit. , p . 230.

Art. 13. - Les membres d'un organisme consultatif ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un Intérêt personnel à l'affaire qui en fait l'objet. La violation de cette règle entraîne la nullité de la décision Subséquente lorsqu'il n'est pas établi que la participation du ou des membres intéressés est restée sans Influence sur la délibération

وان عدم نص المشرع الجزائري على هذا الحق من شأنه أن يؤثر على حيده عضو التأديب والإضرار بذلك بمصلحة الموظف ، ذلك لأنه " لا شك أن العدالة تتأذى من أن يلحق بالمحقق مظهر من مظاهر الانحياز أو عدم الحيده كأن يكون أحد من أقاربه أو أصهاره أو أقرابه حتى الدرجة الرابعة طرفا في التحقيق ، أو أن تكون له صلة بأحد الأطراف ، أو إذا كان قد أفتى أو ترافع أو كتب أو شهد فيما له صلة بالتحقيق الذي يباشره . كما أنه لا شك في أن رجل العدالة إنما يستشعر الحرج إذا كان بينه وبين أطراف التحقيق عداوة أو مودة ، أو كان قد اعتاد مؤاكلته أو مساكنته² ."

2- مدى استقلالية اللجنة في وضع نظامها الداخلي

إن وضع اللجان أو الهيئات التأديبية لنظامها الداخلي دون مشاركة أي جهة أخرى يدعم استقلالية هذه المجالس ، غير أن اشتراط المشرع ضرورة عرض النظام الداخلي على الوزير أو الوالي المعني للموافقة يؤكد ويجسد تبعية هذه اللجان للسلطات الإدارية الموضوعة على مستواها ، مما يجعل هذا النظام عرضة للإلغاء أو التعديل بما يتفق ومصالح هذه الإدارات لذلك نقترح على المشرع إلغاء هذا الشرط.

الفرع الثاني : نطاق اختصاصات المجالس التأديبية

لقد نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء كما يلي " :يكون الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي¹"

وتضيف المادة 11 من المرسوم 59/85 على أنه " تنظر لجان الموظفين في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين" ...

في حين نصت المادة 64 من الأمر 03/06 على أنه "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين . وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي."

² ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية ، ، الدعوى التأديبية " الولاية والاختصاص " ، الطبعة الأولى ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، سنة 2001 ، ص،495.

¹ المادة 09 من المرسوم 10/84 السابق الذكر.

وعلى اعتبار أن العقوبات التأديبية تتدرج ضمن الحالات الفردية التي تختص بها هذه اللجان فقد نصت المادة 123 على ضرورة استشارة لجنة الموظفين عند تقريرها للعقوبات التأديبية وذلك وفقا لما يلي:

-تكون الاستشارة في العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية إجبارية رغم أن رأي اللجنة اختياري إذ يمكن للسلطة التأديبية الأخذ به أم لا .²

-بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة فالاستشارة بشأنها تكون ضرورية ، ورأيها أيضا ملزما للسلطة التأديبية .³

وهو ما سبق وأن نصت عليه المادة 10 من المرسوم 10/84 بقولها " تعد الآراء التي تدلي بها اللجان متساوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات التالية.....: التتيزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا والتسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغاؤها".

ملاحظة : العقوبات من الدرجة الأولى تقررها السلطة التأديبية دون استشارة أو أخذ رأي هذه اللجان . غير أنه وبصدور الأمر 03/06 تغير اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء في إصدار هذه العقوبات حيث ألغى استشارة هذه اللجان بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية ، لكي تصبح هذه العقوبات تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية من دون استشارة أو أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.

في حين تصدر العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من السلطة التأديبية ولكن بعد أخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.¹

الفرع الثالث : كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء

تمارس اللجان المتساوية الأعضاء اختصاصها في شكل هيئة عامة تعرض عليها جميع القضايا التي تهم شؤون الموظفين ، كما تتعقد في شكل مجلس تأديبي في حالة تعرض أحد الموظفين إلى مساءلة تأديبية تستوجب استشارة هذه اللجان.

أولا : اجتماعها في شكل هيئة عامة

² المادة 125 من المرسوم 59/85 السابق الذكر.

³ المادة 127 من نفس المرسوم.

¹ المادة 165 من المر 03/06 السابق الذكر.

وذلك في حالة انعقادها كهيئة استشارية لتقديم آرائها فيما يخص بعض المسائل المتعلقة بالموظفين، ويتأسس هذه اللجان الوزير المختص على مستوى الوزارات، والوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي.

تجتمع هذه اللجان باستدعاء من رؤسائها أو بطلب كتابي من 1/3 أعضائها الدائمين على الأقل مرتين في السنة²، يتخذ القرار بالاقتراع السري وبالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً³. ولا تصح اجتماعات اللجان التأديبية إلا باكتمال نصابها القانوني حيث لا تعتبر قرارات اللجان شرعية إلا بحضور 3/4 الأعضاء ، وفي عدم بلوغ النصاب القانوني المقرر تؤجل القضايا إلى جلسة تالية⁴.

ثانيا : اجتماعها في شكل مجلس تأديبي

في حالة ما إذا توصلت السلطة المختصة بالتعيين في تكيفها للأخطاء المهنية ، إلى كون أن هذه الأخطاء تشكل عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة ألزم المشرع السلطة التأديبية قبل توقيعها للعقوبة ضرورة أخذ رأي اللجنة المتساوية المنعقدة كمجلس تأديبي ، حيث يتم إخطارها بالدعوى في أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ وإلا سقط هذا الخطأ بانقضاء الأجل على أن تبت اللجنة في القضية المعروضة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ إخطارها ينظر المجلس التأديبي في الأمر وفقا لما جاء في التقرير المسبب المقدم إليه من قبل السلطة الرئاسية التي توضح فيه الأخطاء المنسوبة للموظف والظروف التي أدت إلى ارتكاب الخطأ وكذلك سيرة الموظف قبل ارتكابه للمخالفة وكذا العقوبة المقترحة¹.

أما فيما يخص إجراءات المساءلة فبعد أن يتم إيداع ملف التأديب الخاص بالموظف محل المعاقبة لدى مجلس التأديب يقوم رئيس المجلس بتعيين مقرر الذي يقوم بقراءة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية ويستوجب ذلك حضور الموظف ومحاميه إذا ما استعان بمحام للإدلاء بأقوالهم والإجابة على الأسئلة التي يطرحها أعضاء المجلس ثم يستمع لأقوال الشهود إذا ما استعان الموظف بشهود لتعزيز موقفه.

² المادة 13 من المرسوم رقم 84/10 السابق الذكر.

³ المادة 14 من نفس المرسوم.

⁴ المادة 19 من نفس المرسوم.

¹ المادة 165/166 من لأمر 06/03 السابق الذكر.

بعد ذلك يتداول أعضاء المجلس في مداوات مغلقة تنتهي إما بإصدار قرار مبرر بالعقوبة أو بطلب إجراء تحقيق في حالة ما إن لم يكتف المجلس بالتوضيحات المقدمة.² وما يمكننا قوله أخيرا بصدد هذه اللجان هو أنها تبدو من حيث الظاهر ضمانات فعالة لصالح الموظف المذنب في مواجهة تعسف الإدارة ، غير أنه وباستقراء النصوص القانونية المحددة لتشكيلتها وكيفية سير أعمالها ، نتوصل إلى عدم جدوى هذه الضمانة الصورية ، طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها للجنة ، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات . هذا من جهة ومن جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها للجنة ، وبالتالي فصوته يكون دائما لصالح الإدارة ، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها.

والأدهى من ذلك هو أن جميع أعضاء اللجان بما فيهم الممثلين للإدارة أو الممثلين للموظفين كلهم يعتبرون موظفين تابعين للإدارة ، ذلك ما يحول دون استقلالية هذه اللجان وتبعيتهم للإدارة التي دائما ستغلب مصلحتها على مصلحة الموظف، لذا نطلب ومن جديد الإسراع في إصدار التنظيم الخاص بتشكيل هذه اللجان المنصوص عليه في الأمر 03/06 وأن يعيد هذا التنظيم النظر في تشكيلة هذه اللجان بما يخدم المصلحة المتوازنة لكلا الطرفين.

المطلب الرابع: تسبب القرار التأديبي

نعرض من خلال هذا المطلب إلى تحديد مضمون التسبب والتطرق إلى موقف المشرع الجزائري من تسبب القرارات التأديبية وإلى بعض العناصر التي نراها ذات صلة بهذه الضمانة.

الفرع الأول: تعريف ضمانات تسبب القرار التأديبي

أولا سنحاول معرفة المعنى اللغوي لكلمة التسبب ثم المعنى الإصطلاحي القانوني لضمانات التسبب في القرار التأديبي.

أولا : التعريف اللغوي

² المادة 170 من الأمر 06/03 السابق الذكر .

التسبب في اللغة العربية مصدر كلمة سبب و السبب بمعنى الحبل، وهو كل شيء يتوصل به إلى غيره، والسبب يكون أيضا بمعنى الطريق قال الله تعالى " : وآتَيْنَاهُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ سَبَبًا فَاتَّبَعِ سَبَبًا" ، والسبب هو ما يوصل به إلى الشيء، فالباب موصل إلى البيت، والحبل طريق إلى الماء والطريق موصل إلى ما تريد.

ثانيا :التعريف الاصطلاحي القانوني

عرف علي خطر شنتاوي التسبب على أنه " : التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه".¹

وعرفه أشرف عبد الفتاح أبو المجد بأنه " :الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على التزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه".²

كما عرف علي جمعة محارب تسبب القرار التأديبي بأنه " :أن يتضمن القرار بجانب الجزاء، الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، بما يكفل الإطمئنان إلى صحة ثبوت لوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر ركن الجريمة التأديبية، وقيام القرار على السبب المبرر له.

1

وعرفه إرشيد عبد الهادي ألحوري بأنه " :بيان الواقعة التي شكلت الركن المادي للمخالفة وصحة نسبتها للمخالف الذي ارتكبها مما أدى إلى توقيع الجزاء التأديبي عليه، وليس من

¹ علي خطر شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ، ص.561

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق و التوريدات، القاهرة، 2008 ، ص73 .

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 ، ص.515.

الضروري أن تكون هذه الأسباب بالتفصيل وإنما يكفي أن يشار إليها ولو بإيجاز يفهم منه أن هذا الجزاء وقع لهذا السبب . " ²

وعرفه عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأن " : تسبب القرار التأديبي يعني ذكر المبررات التي لأجلها صدر لإحاطة المخاطب به بالوقائع التي عوقب لأجلها. " ³

كما يمكن أن نعرف تسبب القرار التأديبي بشيء من البساطة عندما نقول أن تسبب القرار التأديبي للموظف العام هو أسباب القرار التأديبي مكتوبة، أو هو تبرير العقوبة التأديبية من خلال كتابة المبررات في صلب القرار التأديبي.

الفرع الثاني: التمييز بين التسبب و الأفكار القانونية المشابهة

سنقوم أولاً بالتمييز بين التسبب والسبب، ثم يليه التمييز بين التسبب وفكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية.

أولاً : التمييز بين التسبب والسبب

عرف شريف يونس حلمي خاطر السبب بأنه " : الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري " ⁴.

فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، فغيابه يجعل القرار منعماً لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة....، أما التسبب فهو إجراء شكلي لا يرقى إلى مرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبب واجباً قانونياً أو إلزاماً فرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري أما إذا كان التسبب أمراً اختيارياً فإن غيابه لا يعيب القرار لكنه يضعه محل شبهة، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، وبالتالي فإن الرقابة على السبب لا تقتضي بالضرورة وجود التسبب.

فكون الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالإستناد إلى أسباب صحيحة في إصدارها لقراراتها. ¹

² إرشيد عبد الهادي أحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001، ص541.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص.102.

⁴ شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص.72.

وقد يصدر القرار بدون ذكر التسبب كإجراء شكلي وفاقدا للسبب الدافع لإصداره، فيكون القرار قابلا للإبطال لتخلف شرط التسبب كإجراء شكلي وركن السبب كشرط لصحة القرار الإداري، فركن السبب ركن يجب توفره في حالة ذكر التسبب أو عدم ذكره، فالقرار الإداري يجب أن يقوم على سبب حقيقي وواقعي يبرره وان كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا في الحالات التي يتطلب فيها القانون ذلك.

ولقد دعت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ضرورة التمييز بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقا وحقا فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، إلا أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره سواء تم ذكر الأسباب أم لا، وذلك باعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني يجب أن يقوم على سبب يبرره.²

ثانيا :التمييز بين التسبب و فكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية

يقصد بالواجهة " إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه، وإشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته ".³

فمبدأ المواجهة يعتبر من أصول الدفاع و من المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة التأديبية وتحقيق العدالة في المساءلة التأديبية.¹

وتعتبر المواجهة أيضا ضمانة جوهرية لحق الدفاع يجب أن تتسم بالصراحة والوضوح، مع إحاطة المتهم بكافة الأدلة، بالإضافة إلى إحترام حق المتهم الدستوري في سماعه وتحقيق دفاعه.²

¹ اشرف عبد الفتاح أبو المجد،موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية،الشركة العربية للتسويق والتوريدات،القاهرة،2008، ص ص74، 75.

² شريف يونس حلمي خاطر،الوظيفة العامة دراسة مقارنة،دار النهضة العربية، القاهرة،2006، ص74.

³ مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان (الأردن)، ص74.

¹ عبير توفيق أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ص87.

² مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص. 74.

ذهب جانب من الفقه إلى أن التسبب يعتبر ضمانة احتياطية للمواجهة بمعنى أن القرارات التي تجب فيها المواجهة لا يجب إلزام الإدارة بتسببها، وإلا لن تكون هناك أي فائدة من ذلك، فإذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من إبداء ملاحظاتهم عليه فإن اشتراط التسبب لن تكون منه أي فائدة.

غير أن الراجح هو ما ذهب إليه غالبية الفقه الإداري الحديث من أن التسبب يعتبر ضمانة إضافية إلى جانب المواجهة، ذلك أن العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلا عن الالتزام بالتسبب الشكلي، وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، فقد اشترطت المحكمة في كل قرار تأديبي أن يصدر بعد تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه وأن يكون مسببا، فقد اعترفت أيضا المحكمة صراحة بأن التحقيق السابق لا يعوض ولا يغني عن التسبب.

إن الارتباط الشكلي بين التسبب والمواجهة راجع إلى أن القرارات التأديبية ذات صفة قضائية لذلك يجب أن تتوفر فيها جميع الضمانات اللازمة للموظف نظرا لحضوره الإجراءات في ذاته، فكلما كان الإجراء الذي ستتخذه الإدارة خطيرا فهي ملزمة بالتسبب والمواجهة معا حتى في خارج نطاق التأديب.

فالمواجهة تمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار وتمكنهم من إبداء ملاحظاتهم عليه، إلا أنها لا تتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، أما التسبب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب ومدى الترابط بينها وبين مضمون القرار.

الفرع الثالث: أهمية التسبب

يكتسي إجراء التسبب أهمية بالغة في مجال التأديب، وذلك بالنظر إلى النتائج التي تترتب عنه سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء مما يجعل أهميته ذات أوجه متعددة كما يلي:

1- أهميته بالنسبة للإدارة

* إن التسبب وخاصة التسبب الإجباري يؤدي إلى تهذيب أخلاق الإدارة حيث يوجب على مصدر القرار بحث الأسباب القانونية والواقعية بحثا دقيقا وموضوعيا قبل إصدار العقوبة مما يؤدي إلى تعديل سلوك الإدارة وتعودها على احترام مبدأ المشروعية.

*يساعد التسبب في إبراز وكشف نية الإدارة في ما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قراراتها¹، أم لا وبالتالي التوصل إلى معرفة ما إذا كان غياب هذا الإجراء بقصد من الإدارة مما يشكل حرج للإدارة من جانب الموظف المخطئ وبالتالي هز الثقة في قراراتها.²

" *يعد بمثابة المرجع أو الأرشيف الذي يستطيع من خلاله رجل الإدارة الرجوع إليه لمعرفة الأسلوب الذي تم به من قبل مواجهة الظروف والملابسات المعروضة أمامه و يحدد بالتالي موقفه من اتخاذ القرار أو العدول عنه³."

2- أهميته بالنسبة للموظف

*يؤدي التسبب إلى إحاطة الموظف بدوافع إصدار هذا القرار فهو كما عبر عنه الفقيه ايزنبرج أنه ينقل للموظف صورة عن ظروف و ملابسات القرار الذي يخاطبه.⁴

« En règle générale, l'intéressé peut ainsi voir avec exactitude pourquoi cette décision était nécessaire. Cela l'amènera souvent a accepté la décision, même si elle ne se présente pas de façon positive pour ses intérêts »

فيستطيع بذلك ضبط موقفه تجاه ذلك القرار باختياره لأحد الوضعين إما مخاصمة القرار أمام القضاء أو عدم مخاصمته والقبول به.¹

*تسهيل مهمة الموظف المخطئ في الدفاع عن حقوقه وذلك من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي سوف ينازع فيها.

*تمكين الموظف المخطئ من التأكد من أن الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في إصدار العقوبة هي نفسها التي تمت مواجهته بها أو أنه عوقب بمخالفات لا علم له بها.

¹ نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتمة للبحوث والدراسات (مجلة علمية تصدر عن عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة مؤتمة، الأردن، المجلد السابع، العدد 06، 1992، ص133.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الادارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص46.

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، مرجع سابق، ص107.

⁴ المرجع نفسه، ص107.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص46.

*يؤدي التسبب أيضا إلى خلق نوع من الرقابة على تصرفات الإدارة وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب سبب بذات الأسباب الواردة بقرار عقوبة زميل له مما يؤدي إلى خلق نوع من المساواة في توقيع العقوبات التأديبية.

3- أهميته بالنسبة للقضاء

*إن التسبب يشكل دعامة أساسية في دعوى الإلغاء حيث يسهل عمل القاضي الإداري في بسط رقابته على أسباب القرار التأديبي ذلك أن القرار الغير مسبب يصعب على القاضي مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي قام عليها.

وهذا ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي Letourneur في تقريره المقدم إلى المجلس في قضية Barel بقوله "وإلا فإن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون نظرية مجردة من كل قيمة عملية، وان القول بأن القاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه سيصبح نوعا من التظاهر والنفاق، إذا كان في وسع الإدارة باختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن سبب قرارها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله لأنه إذا سلمنا بوجود الرقابة فيجب أن تمارس بطريقة فعالة." ²

*يساهم التسبب في رقابة القضاء لتكثيف الأخطاء المنسوبة للموظف المخطئ خاصة و أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ) لا جريمة إلا بنص (، كما يساعد أيضا على رقابة مدى تناسب الجزاء الإداري مع الذنب المقترف أي معرفة ما إذا كان هناك ملائمة أو غلو في توقيع الجزاء. ¹

*يؤدي التسبب إلى تقليل دعاوى تجاوز السلطة أمام القضاء وذلك لالتزام الإدارة التآني في فحص الحجج القانونية و الواقعية ، وبالتالي إصدار قراراتها على شكل سليم يقنع الموظف فيحجم بذلك عن تقديم الطعن أمام القضاء.

الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من ضمانة تسبب القرار التأديبي

لغاية تاريخ متأخر لم تكن السلطات الإدارية ملزمة بتسبب قراراتها مع وجود استثناء واحد فقط وهو أن تكشف عن أسباب قراراتها إذا طلب منها القاضي ذلك. ²

² علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص762.

¹ نواف كنعان، مرجع سابق، ص.135

² لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، 2006، ص173.

أنتهج المشرع الجزائري سياسة التأطير القانوني في تسبیب القرارات الإدارية بتطبيق قاعدة عدم تقييد الإدارة بتسبیب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بذلك، وعليه أصبح التسبیب استثناءا تلتزم به الإدارة في حالات قليلة ونادرة بموجب نص قانوني صريح.

كما كرس المشرع الجزائري ضمانات تسبیب القرار التأديبي بموجب قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، حيث ألزمت المادة 56 من الأمر رقم 66/13 السلطة التأديبية بتسبیب قراراتها المتضمنة العقوبات التأديبية.³

وهذا ما أكد عليه المرسوم رقم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حين قيد السلطة المختصة بالتعيين بتبرير قراراتها التي تتضمن عقوبات تأديبية من الدرجة الأولى والثانية دون أن ينص على ذلك بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة التي تقرها بعد موافقة المجلس التأديبي وذلك في المواد 125، 126، 127 منه والملاحظ من خلال هذين القانونين خلوهما من أي نص يلزم بتسبیب القرارات ، التأديبية المتضمنة للعقوبات التأديبية الجسيمة التي اشترط فيها المشرع على السلطة المختصة بالتعيين عدم اتخاذها إلا بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، فيما اكتفى باشتراط تبرير العقوبات التي تدخل في الاختصاص المطلق للسلطة الرئاسية وفي هذا الموقف التشريعي مساس بحقوق الموظف العام، فهو يحرمه من ضمانات أساسية لا يغني عنها أي إجراء جوهري آخر والمتمثل في استشارة المجلس التأديبي والتفديد برأيه.

لقد حاول القانون الحالي للوظيفة العامة سد الثغرات والنفاص التي عرفتھا القوانين السابقة، حيث نص على وجوب تسبیب القرارات التأديبية بغض النظر عن العقوبات الموقعة ودرجتها¹، وهذا ما نصت عليه المادة 165 من الأمر رقم 06/03 والتي جاء فيها "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية".....

³ مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظیف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 54.

¹ بدري مباركة، ضمانات تسبیب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر، 2008، ص 114، 115.

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي ..."

تأديبي بتسبب قراراتها المتعلقة بتسليط عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من خلال المادة 170 الفقرة الثانية من الأمر 03./06²

ولقد استقر القضاء الجزائري على إلغاء القرارات التأديبية التي تنطق بالعقوبة دون أن تذكر أسبابها حيث قضت الغرفة الخامسة بمجلس الدولة الجزائري على انه " حيث بذلك أن ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسببياً بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار حيث على هذا الأساس أن الوجه المثار مؤسساً.... مما يتعين عليه إبطال القرار ."

الفرع الخامس: شروط صحة تسبب القرار التأديبي

لا يكفي في التسبب الخاص بالقرار التأديبي أن تتوافر فيه عناصر تطلبها القانون وإنما أيضاً هناك شروط لصحته لا بد من توافرها وهي تعتبر شروط صحة خارجية، وهي أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي وأن تكون أسباب القرار التأديبي جديّة كافية و واضحة. وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

أولاً: أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي

ويقصد به أن يرد التسبب في ذات السند لا ن السند يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة لأي دليل على ذلك يرد من الخارج.¹

² عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012، صص 49،50.

¹ عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012، صص 49،50.

من الضروري أن يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يكون من السهل معرفتها والرقابة على مدى صحتها، وبالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد أيضا من مدى إمكانية حمل القرار عليه وما إذا كان السبب جديا منتجا لأثره في إتخاذ العقوبة من عدمه² وبالتالي فالتسبيب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي و فكرة التسبيب بالإحالة.

سننترق أولا إلى استبعاد فكرة القرار الشفوي يليه استبعاد فكرة التسبيب بالإحالة في ثانيا.

1- استبعاد فكرة القرار الشفوي

إن اشتراط التسبيب المباشر يعني اشتراط أن يتضمن القرار في ذاته الاعتبارات الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذها، وهذا ما ينتج عنه استبعاد فكرة القرار الشفوي أصلا وفي هذا الصدد نصت المادة الثالثة من قانون 11 جويلية 1121 الفرنسي على أن التسبيب يجب أن يكون مكتوبا وأن يشتمل على الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يقوم عليها³.

2- إستبعاد فكرة التسبيب بالإحالة

التسبيب بالإحالة هو " أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره¹.

ولقد رفض القضاء الإداري الفرنسي هذا النوع من التسبيب في كثير من أحكامه إذ قرر أن الإحالة إلى رأي المحقق لا يكون التسبيب الذي يتطلبه القانون، واعتبر أن مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب لا يغني عن تسبيب القرار التأديبي.

وتتمثل الحكمة في عدم جواز التسبيب بالإحالة وعدم مشروعيته في أن التسبيب الشخصي الذي يتولاه مصدرالقرار يؤكد أنه قام بفحص الأسباب القانونية والواقعية فحفا دقيقا وموضوعيا وجديا قبل أن يصدر قراره².

² بدري مباركة، مرجع سابق، ص ص127،128.

³ عمرابي حياة، مرجع سابق، ص ص50،51.

¹ اشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص. 216

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقرا في موقفه إزاء التسبب بالإحالة، إذ جاءت بعض أحكامه متماشية مع المبدأ الذي اخذ به القضاء الفرنسي، مؤكدة على وجوب التسبب المباشر أي أن ترد أسباب القرار التأديبي في صلبه في حين أجازت أحكام أخرى التسبب بالإحالة إلى أوراق أو وثائق أو تحقيقات أخرى، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط تحكم جواز التسبب أو عدم جوازه حيث إعتبرت أن الأصل هو التسبب المباشر و استثناء يجوز التسبب بالإحالة وذلك بتوفر الشروط التالية:

- أن تكون الأسباب المحال إليها مسببة تسببيا وافيا .
- أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من خلالها من التناسق بين هذه الأسباب وبين قرار التأديب.
- أن يتطابق قرار السلطة التأديبية مع النتيجة والرأي الذي خلص إليه المجلس التأديبي وبأسبابه.

ثانيا: أن تكون أسباب القرار التأديبي جدية كافية وواضحة

عندما إشتراط المشرع تسبب القرار التأديبي إنما قصد إحاطة من يخاطبه علما بالأسباب التي بني عليها والأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى يكون بإمكانه الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، ولذلك يجب أن يكون هذا التسبب كافيا وجديا ومنتجا في فهم النتيجة التي إنتهى إليها القرار، أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقيا، وهو ما يستوجب أن يكون التسبب منطقيا أي متماشيا مع النتائج التي توصل إليها، وبالتالي لا يكفي لصحة العقوبة أن يكون التسبب قائما بل يجب أن يكون كاملا وشفافا يحقق الهدف منه، بحيث يشتمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين الإعتبارات

² علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 769.

الواقعية والقانونية للقرار، فإن جاء ناقصا إعتبر كما لو كان معدوما مما يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي.

ويعني كمال التسبب ذكر الوقائع المنسوبة لصاحب الشأن والتي تمثل إنتهاكا للقانون ما ثبت منها في صالحه وما إنتفى منها عنه وأسباب ذلك والحجج التي قدمها مع ضرورة الرد عليها و ذكر السبب أو الأسباب النهائية التي بني عليها القرار.¹

المفروض في التسبب أن يكون على شيء من الوضوح والتأصيل والجدية، فإذا بني القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة عد قرارا خاليا من الأسباب، ولهذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن القول بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الإعتماد عليه ليكون سببا للقرار بالمعنى الذي يقصده القانون.²

لذلك يتعين أن يكون التسبب مفصلا وإلا فلن يحقق الغرض الذي وضع من أجله، فمصدر القرار التأديبي يلزم تسببيه ولا يمكنه الاستشهاد بتسبب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح.³

وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي- لإعتبارات المنفعة العامة -بإمكانية الإكتفاء بالتسبب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة ما دامت قد إستتجت إستنتاجا مقبولا من أصول ثابتة في الأوراق، إذ ليس بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى إتخاذ هذا القرار، وإنما يجب أن تكون الأسباب كافية واضحة بحيث يتمكن القاضي من مراقبة مدى مشروعيتها، فإهمال الموظف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل، ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبب، بحيث لا يعتبر هذا الأخير كافيا بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى إنطباقها على وقائع الإتهام، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 19 نوفمبر

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص. 311

² مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص. 342.

³ حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص. 675.

1948 بأنه " : لا يعد تسبباً الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش فلاكتفاء بذكر أن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنباً إدارياً أشارت إليه المادة الأولى من احد القوانين يعد تسبباً معيباً وغير كاف¹."

الفرع السادس :عناصر التسبب

يستوجب التسبب الصحيح للقرار التأديبي تحديد الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار ،حيث يجب أن يتضمن القرار الأسباب القانونية و الواقعية التي أدت إلى صدوره ويجب أن يتضمن أيضا عنصر الاستدلال.

أولا : العناصر القانونية والواقعية للقرار

ويقصد بالعناصر القانونية القانون بمعناه الواسع أي النصوص التشريعية أو اللائحية أو المبادئ العامة للقانون....الخ، أما الأسباب الواقعية فهي العناصر الواقعية التي استند إليها مصدر القرار، حيث لا يستطيع هذا الأخير إصدار قرارات استنادا إلى رغباته الشخصية.²

و تتمثل الأسباب الواقعية في تسبب قرار التأديب في توضيح الأفعال الإيجابية أو السلبية التي ارتكبتها الموظف والتي تستوجب المساءلة التأديبية . و بناء عليه يجب أن يكون التسبب كاملا، معنى ذلك ذكر الوقائع المنسوبة للموظف المخطئ كافة و دون استثناء فتكون بذلك أسباب القرار التأديبي كافية لبيان مبررات إصداره.

ثانيا: الاستدلال

الاستدلال هو حلقة وصل بين العناصر القانونية والواقعية للتسبب حيث يشترط لكي يكون التسبب كافيا أن يتضمن كافة الحلقات الضرورية للاستدلال التي مكنت الإدارة من تقرب الأسباب القانونية و الواقعية حتى تكون منتجة للقرار نفسه.¹

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص ص131، 132.

² علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص768.

¹ أشرف عبد الفتاح ابو المجد محمد، مرجع سابق، ص240 .

المبحث الثاني: ضمانات الموظف العام بعد صدور القرار التأديبي

لقد خص المشرع الجزائري الموظف بجملة من الضمانات ، علاوة على القرارات المقررة له خلال أطوار الإجراء التأديبي، حتى بعد صدور القرار، والتي تتجلى في طرق الطعن التي خوله إياها، سواء أمام الجهة مصدرة القرار أو أمام جهات أخرى، وهو ما سنوضحه في الآتي:

المطلب الأول: التظلم الإداري: (الطعن الإداري)

يعتبر التظلم إحدى الوسائل الإدارية التي تمكن الإدارة من فرض رقابتها على أعمال موظفيها فهي تعتبر بذلك ضمانة إجرائية هامة ، يستطيع الموظف من خلالها الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما إذا تعسفت الإدارة في إصدارها، و ذلك لأجل إعادة النظر فيها إما

بتعديلها أو إلغائها، و نظرا لأهميته البالغة سنقوم من خلال ما يلي بتحديد مفهوم التظلم الإداري في الفرع الأول ، ثم نتناول التظلم الإداري في التشريع الجزائري في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري

لتحديد مفهوم التظلم الإداري سنقوم بتعريفه أولا ثم نقوم بتحديد أنواعه ثانيا.

أولا : تعريف التظلم الإداري

هناك العديد من التعريفات التي جاء بها الفقه في هذا الشأن وسوف نقتصر على البعض منها: تعني كلمة التظلم الطريق القانونية أو الشكوى أو الطلب المرفوع من المتظلم للحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته والتظلم هنا هو المرفوع إلى السلطة الإدارية المختصة وليس إلى السلطة القضائية.¹

فيُعرف التظلم الإداري بأنه إجراء من الإجراءات الغير قضائية والذي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي.²

والبعض الآخر يعرفه بأنه ذلك الإجراء الموجه إلى مؤسسة إدارية وينظر في الأعمال الإدارية وفقا لاختصاصات إدارية وهذا التظلم يفترض وجود نزاع قائم بين الإدارة وشخص ما والذي هو الموظف.¹

إذا فإن التظلم ذو طابع إداري وليس قضائي ويُوجه هذا التظلم مبدئيا ضد عمل قانوني أو مادي قامت به الإدارة وهو إجراء سابق على الدعوى الإدارية.²

ثانيا: أنواع التظلم الإداري

¹ ماجدة شهيناز بودوح ، ملاحظات حول التعديلات الواردة على الشروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري ، مداخلة في ملتقى دولي حول الإصلاح القضائي في الدول المغاربية ، مقال غير منشور ،سنة 2011 - 2012 ، ص 7 .

² سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، دون رقم طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2010 ، ص 476 .

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1994 ، ص ص 12 ، 13 .

² مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية " الهيئات والإجراءات أمامها " ، دون رقم طبعة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1999 ، ص 313 .

لقد خول المشرع طريق التظلم الإداري للموظف قبل اللجوء إلى القضاء عن طريق ثلاثة أنواع منه فإما أن يكون تظلماً رئاسياً ، أو تظلماً ولائياً و إلى جانب ذلك أناط المشرع لهيئة إدارية خاصة يتظلم أيضاً على مستواها في القرارات التأديبية و تسمى لجنة الطعن وذلك وفقاً لما يلي:

أولاً : التظلم الرئاسي

إن منبع التظلم الرئاسي هو السلطة الرئاسية التي تكون على الشخص وعلى القرار فبالنسبة لشخص تساعده على إتباع الطريق المخطط له من طرف رئيسه وأما بالنسبة للقرار تمتنع قانوناً عن إصدار قرارات غير مشروعة³.

فمن طريق السلطة الرئاسية نلاحظ بأن رئيس المؤسسة يمارس رقابة على الأعمال القانونية والغير قانونية التي يقوم بها العمال ، الهدف من ذلك هو تطبيق مبدأ المشروعية ذلك ان التظلم الرئاسي يُرفع إلى الهيئات العليا لممارسة الرقابة على مرؤوسيه⁴.

ثانياً : التظلم الولائي

إن التظلم الإداري الولائي ما هو إلا إجراء يقدمه ذو المصلحة والشأن في صورة إلتماس ورجاء إلى ذات السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل محل التظلم يطالبون فيها مراجعة هذا القرار أو العمل وإعادة النظر فيه بما يحقق سلامة مشروعيته.

إذا كانت القاعدة تنص على أن مبدأ التظلم الإداري هو رئاسي إلا ان الإستثناء هو التظلم الإداري الولائي الذي يُرفع ضد قرار إداري غير مشروع وأمام السلطة الإدارية التي أصدرت هذا القرار كما هو الحال عليه في قرارات الهيئات المحلية مثل رفع تظلم ضد قرار إداري صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص حساب فما هو منصوص عليه في قانون البلدية أن التظلم الإداري في هذه الحالة يجب أن يرفع أمام مصدر القرار بإعتباره صاحب السلطة اللامركزية

³ قيقاية مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير) ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، سنة 2009 ، ص 153 .

⁴ محمد صغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، سنة 2005 ، ص 157 .

ونلاحظ أن كل من التظلم الإداري الولائي والرئاسي يهدفان إلى أن تغير الإدارة النظر في قرارها الغير مشروع إلا أن التظلم الولائي يرفع إلى الجهة التي أصدرت القرار بينما يُرفع التظلم الرئاسي إلى الجهة التي تعلوها¹

ثالثا : التظلم الإداري أمام لجنة خاصة

هو عبارة عن إجراء يتقدم به صاحب المصلحة إلى لجنة إدارية خاصة يُنشئها القانون وينظمها فيتظلم إليها صاحب الشأن طالبا منها مراجعة القرار الإداري موضوع الشكوى وفحصه وتعديله ، حتى يصبح ملائما ومتفقا مع القواعد القانونية كلجان الضرائب فقد أنشأت من أجل الحد من الإشكالات التي تقع بين المكلف بدفع الضريبة ومصلحة الضرائب .

لقد وُجدت هذه اللجان لكي تسمح للمكلفين بطرح مشاكلهم أمام المسؤولين المحليين من جهة ومن جهة أخرى من أجل التقليل من المنازعات الواردة على مستوى الهيئات القضائية² ومن بين أهم هذه اللجان نذكر:

- لجان الانتخابات الوطنية والمحلية .

- لجان ضرائب .

- لجان الصفقات العمومية.

الفرع الثاني : شروط صحة التظلم الإداري

لإعمال أثر التظلم الإداري في قبول التقدم بطلب إلغاء القرار الإداري المتظلم منه فإنه يتعين أن يتوافر في هذا التظلم الشروط الآتية :

أولا : التقدم به من طرف صاحب الشأن

ينبغي أن يُقدم التظلم الإداري صاحب الشأن وهو صاحب المصلحة في إلغاء القرار لمساسه بمصلحة شخصية مباشرة وخاصة به يُقدم إلى الجهة التي تملك حق سحب القرار أو تعديله أو إلغائه بإعتبارها جهة الإختصاص بالنظر في التظلم¹

¹ فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري ، دون رقم طبعة ، دار مدني للنشر والتوزيع ، دون سنة نشر ، ص 39 .

² قيقاية مفيدة ، مرجع سابق ، ص 157 .

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 91 .

ثانيا : أن يكون محل التظلم قرار إداري

فالتظلم لا يكون إلا من قرار إداري نهائي فلا يصح أن يكون محلا لأعمال الإدارة المادية التمهيدية أو التحضيرية التي تتخذها قبل إصدار القرار فمثل هذه الاعمال لا تكسب حق ولا تؤثر على مركز قانوني قائم ولا يكفي لقبول التظلم الإداري أن يكون محله قرارا إداريا بل يجب أن يتضمن هذا التظلم تحديدا واضحا للقرار الإداري المتظلم منه.²

ثالثا : أن يكون التظلم مجديا

وذلك بأن يُنصب على قرار إداري نهائي ، فتملك الإدارة حق إعادة النظر فيه بالتعديل أو السحب حيث أن التظلم لا يصدق إلا بالنسبة لما كان منها قابلا للسحب.³

رابعا : أن يُقدم التظلم في الميعاد القانوني

يجب أن يُقدم التظلم من صاحب الشأن إلى السلطة المختصة به في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء فيتضح لنا من نص المادة 829 ق إ م إ أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو أربعة أشهر من تاريخ النشر أو التبليغ بالقرار الإداري.⁴

بالتطلع للمادة 275 ق إ م يتضح لنا أن التظلم الإداري يُعد شرطا من شروط قبول الدعوى كما نصت المادة 278 ق إ م إ السابق على وجوب رفع التظلم خلال مدة شهرين ينطلق حسابها من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المتظلم فيه كما نصت المادة 279 ق إ م إ على أن سكوت الإدارة المتظلم إليها لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد على التظلم الإداري يعتبر بمثابة قرار ضمني لرفض الإدارة التظلم الإداري المسبق .

يتبين مما سبق إلزامية القيام بالتظلم وإلزام المدعي احترام مهلة ثلاثة أشهر الممنوحة للإدارة للرد.¹

هذا من خلال ما نص عليه ق إ م إ السابق إلا أنه بالرجع إلى المادة 830 ق إ م إ وفقا للتعديل الجيد فنجدها تنص في فقرتها الأولى على ما يلي " يجوز للشخص المعني بالقرار

² قيقاية مفيدة ، مرجع سابق ، ص 174 .

³ شايب أنس عبد الإله ، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 103 ، مارس -أفريل سنة 2012 ، ص 12 .

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 92 .

¹ ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 8 ، 9 .

الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 التي تسري على المحاكم الإدارية ومجلس الدولة على حد سواء². وبناء على ذلك ما نلاحظه أن التعديل الجديد جعل من التظلم الإداري أمر جوازي فللمدعي أن يختار إما القيام بالتظلم أولاً وإما اللجوء لرفع الدعوى الإدارية مباشرة³. تنص المادة 829 ق إ م إ 08 - 09 على ما يلي " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي التنظيمي ". إذن ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية هي أربعة أشهر تسري من تاريخ تبليغ أو نشر القرار الإداري .

وتنص المادة 907 ق إ م إ 08 - 09 على " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 " وإنطلاقاً من ذلك فإن ميعاد رفع أمام مجلس الدولة هي الأخرى تقدر بأربعة أشهر .

المطلب الثاني : التظلم القضائي (الطعن القضائي)

إعتباراً لإمكانية التعسف من قبل السلطة المختصة بالقرار التأديبي في حق الموظف كنتيجة لخطئه أو إخلاله لبعض الإلتزامات المفروضة عليه قانوناً ، وبعد إستنفاد الطرق الإدارية لإلغاء القرار التأديبي يبقى اللجوء للقضاء من أجل الطعن في هذا القرار لسبب من الأسباب وسيلة وضمانة في نفس الوقت لحماية حقوق الموظف ، وفي هذا الإطار يُعتبر القضاء الإداري ضمانة قضائية لمواجهة احتمال تعسف السلطة التأديبية¹.

² القانون رقم 08 / 09 ، المؤرخ في 25 فبراير، 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، سنة 2008

³ مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية " الهيئات والإجراءات أمامها " ، دون رقم طبعة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1999 ، ص ص 299 ، 311 .

¹ شليب أنس عبد الإله ، مرجع سابق ، ص 13 .

إن التظلم القضائي كضمان تأديبي لاحق لصدور قرار التأديب ، يمارس من خلال نقطتين أساسيتين حيث أن القاضي الإداري لا يراقب القرارات الإدارية من حيث مشروعيتها فقط بل يراقبها من زاوية الملائمة كذلك².

وعلى العموم فإن الحق في التقاضي من الحقوق العامة التي تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة ويعتبر الطعن القضائي من الضمانات الأساسية التي تمنح للموظف في مواجهة سلطة التأديب نظرا لما يتصف به القضاء من حيطة ونزاهة للفصل في المنازعات التي تُعرض عليه³.

الفرع الأول : شروط رفع الدعوى الإدارية

قبل التطرق والبدأ في إستعراض الشروط المتعلقة برفع الدعوى الإدارية وجب علينا أن نتعرض أولا للشروط العامة التي تشترك فيها الدعوى العادية والدعوى الإدارية على حد سواء مع نوع من الإجمال .

أولا : الشروط العامة لرفع الدعوى

1 - الشروط المتعلقة بالعريضة

لكي تكون العريضة مقبولة شكلا يتعين أن تتضمن جملة من الشروط والبيانات الشكلية والتي هي كالاتي :

أن تكون العريضة مكتوبة وذلك طبقا لشكل معين وبيانات خاصة فشرط الكتابة يوفر مزايا الدقة والثبات فيعتبر هذا الشرط من النظام العام لذا فيجب أن ترد العريضة في شكل معين متعارف عليه في عرائض افتتاح الدعوى¹.

• أن تتضمن العريضة جميع البيانات المتعلقة بأطراف الخصومة ، فقد رفضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المصرية عريضة لم يُذكر فيها المقر الرئيسي للشركة المدعية عن ممثلها القانوني².

² محمد بن جمال بن مطلق الزنيبات ، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية ، المجلة القضائية ، رجب 1432 ، العدد الثاني ، ص 300 .

³ أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة " ، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير) ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس - فلسطين - ، كلية الدراسات العليا ، سنة 2007 ، ص 78 .

¹ ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 2 .

- أن تتضمن العريضة عرضاً موجزاً للوقائع والمستندات المؤيدة للدعوى فقد أجاز المشرع تصحيح العريضة التي لا تتضمن عرضاً موجزاً للوقائع.³
- أن يتم فيها تحديد الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى وعدد من النسخ بعدد الخصوم.⁴
- يُستوجب توقيع العريضة من قبل محامي ، فعلى المتقاضي الإستعانة به أمام هيئات التقاضي الإدارية بكافة درجاتها وذلك راجع لطبيعة النزاع الإداري الذي هو أكثر صعوبة عكس ما هو معمول به على مستوى هيئات القضاء العادي سواء على مستوى المحكمة أو المجلس القضائي والتي تجعل من التمثيل بمحامي أمر جوازي⁵ فإذا كانت الاستعانة بمحامي أمر ضروري أمام مجلس الدولة هناك من يرى بأن اشتراطه أمام المحكمة الإدارية تُحْمَل المتقاضي أعباء مالية ، رغم أن نية المشرع تتمثل في تفعيل دور الدفاع في تطوير أحكام القانون الإداري

2 - الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

- الصفة : ويقصد بها أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى ، أي أن يكون في وضع قانوني سليم يخول له التوجه إلى القضاء¹.
- المصلحة : يقصد بها الفائدة التي تعود على رافع الدعوى ، فشرط المصلحة شرط عام في كل دعوى سواء رفعت أمام القضاء العادي أو الإداري وسواء قدمت في شكل دعوى إلغاء أو دعوى القضاء الكامل .

² محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 123 .

³ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، شرح الإجراءات التأديبية ، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2004 ، ص 802 .

⁴ ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 3 .

⁵ مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 300 ، 301 .

¹ محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 145 .

ومن خصائص المصلحة أن تكون حلة وقائمة أو محتملة.
فقد ذهب القضاء الإداري المصري إلى قبول دعوى الإلغاء ولو كانت مصلحة الطاعن مصلحة محتملة وليست مؤكدة².

- الأهلية : لقد تغير الوضع بالنسبة للأهلية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد رقم 08 - 09 حيث أصبحت شرطا من شروط مباشر الخصومة وليست شرطا من شروط قبول الدعوى ويتضح لنا ذلك من خلال نص المادة 13 من هذا القانون والتي تضمنت شروط قبول الدعوى (الصفة والمصلحة) دون إيراد الأهلية .
إذن هي شرط لصحة إجراءات الدعوى وليست شرطا لقبولها فإذا باشر الدعوى شخص ليس أهلا لمباشرتها كانت دعواه مقبولة ولكن إجراءات الخصومة باطلة³.
كمن فقد أهليته ووقع حجر عليه فهنا تنقطع الخصومة والدعوى تبقى صحيحة إلى أن يُستأنف في مواجهة من له حق كالتقييم على المحجور عليه⁴.

ثانيا : الشروط الخاصة بالدعوى الإدارية

- 1-القرار الإداري محل الطعن :
- 2-حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء يجب أن تكون موضوع تلك الدعوى الطعن في القرار الإداري¹.

² محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 804 .

³ مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 322 .

⁴ ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 5 .

¹ محمد صغير بعلي ، القضاء الإداري " دعوى الإلغاء " ، دون رقم طبعة ، دار العلو للنشر والتوزيع ، الجزائر ، دون سنة

نشر ، ص 71 .

فمن حيث المبدأ كل قرار إداري يمكن أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء ، لكن يجب أن يكون القرار محل الطعن قراراً إدارياً له قوة القرار التنفيذي وذو طبيعة مسببة للضرر وقد أشارت المحكمة العليا إلى ضرورة ذلك في قضية ضد والي ولاية تيزي وزو صادر في 2 - 04 - 1977 جاء في حيثياته :

" حيث يُستنتج من التحقيق أن صاحب المقرر هو والي ولاية تيزي وزو وهو سلطة إدارية وأن المقرر يلحق أذى بذاته إلى المدعي وأن هاذين المعيارين كافيين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه ² وقد تم إتفاق بعض الفقهاء على تعريف القرار الإداري محل دعوى الإلغاء" وهو عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية أو هيئة لها سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي ويلحق أذى بذاته ، كما يعرف القرار الإداري بوجه عام على أنه عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية ويُحدث آثاراً قانونية بإنشاء مركز قانوني (حالة قانونية) جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم ³

وبالرجوع لنص المادة 819 من ق إ م إ 08 - 09 والتي تنص على " 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 ⁴

يُلاحظ من خلال ما سبق أن المشرع قد نص صراحة على الدعاوى التي يُشترط فيها القرار الإداري محل الطعن وذكرها على التوالي دعوى الإلغاء - دعوى تفسير - دعوى فحص مشروعية القرار ¹

2 - شرط التظلم الإداري المسبق

² رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية " شروط قبول الدعوى الإدارية " ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2006 ، ص 41 .

³ عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984 ، ص 215 .

⁴ القانون رقم 09/ 08 ، السابق ذكره .

¹ ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 7 .

يتضح لنا من خلال المقارنة بين نصوص قانون الإجراءات المدنية الملغى والمادة 830 من ق إ م الجديد 08 - 09 نجد أن التظلم الإداري المسبق أصبح أمراً جوازياً ، وهو الأمر الذي تناولناه بالتفصيل فيما سبق .

3- شرط الميعاد

يُحدد تاريخ الطعن أمام المحاكم الإدارية بمدة أربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ بالقرار الإداري الفردي أو تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي .
وقد أشرنا إلى الميعاد كشرط لرفع الدعوى الإدارية في الطعن الإداري باعتباره من الضمانات الممنوحة للموظف قبل اللجوء للقضاء . وعليه يبقى علينا التطرق إلى بعض الحالات التي يكون فيها تمديد للميعاد .

• وقف الميعاد

يعني أنه عند بداية سريان ميعاد رفع الدعوى أو أثناء سريانه تحدث قوة القاهرة يستحيل معها اتخاذ إجراءات رفع الدعوى فيوقف سريان الميعاد حتى تنتهي الظروف القاهرة ، فإذا حدثت هذه القوة القاهرة أثناء سريان الميعاد فهي تؤدي إلى وقفه وهذا يعني أن المدة التي جرت فعلاً قبل القوة القاهرة لا تسقط وإنما تدخل في حساب الميعاد ثم يستكمل ما بقي من الميعاد بعد إنتهاء القوة القاهرة²

والقوة القاهرة هي كل حدث فجائي خارج عن إرادة الشخص ومن شأنه أن يمنعه من إمكانية رفع دعوى الإلغاء .

وفي هذا الإطار يرى القضاء الإداري المصري أن إعتقال شخص في سجن ليس به الإمكانات المتاحة في السجون للقيام بإجراءات الطعن أو إصابته بمرض بحيث أن علاجه يقتضي منع أي إتصال به يُعد من قبيل الحادث الفردي الفجائي¹.

• قطع الميعاد

² المرجع نفسه ، ص 11 .

¹ محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، سنة 2003 ، ص من

76 إلى 78 .

وهو أن تحدث واقعة عند بدأ سريان الميعاد وأثناء سريانه ويكون من شأنها إسقاط المدة التي جرت قبل تلك الواقعة ، ويبدأ الميعاد كاملاً من جديد بعد إنتهاء هذه الواقعة .

مثلاً حالة القيام بتظلم إداري قبل اللجوء إلى القضاء فالتظلم الإداري يُعتبر قاطع لمهلة رفع دعوى الإلغاء فتبدأ المهلة تسري من تاريخ تبليغ رد الإدارة الصريح بالرفض أو إنتهاء مهلة سكوت الإدارة والتي تعتبر رفض ضمني².

الفرع الثاني : إلغاء القرار الإداري وأثره

تحوز الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء حجية عينية مطلقة بالنسبة للكافة ، كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري إذا تَضَمَّنَ الحكم بإلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار كأن لم تكن ، وينبغي على الجهة الإدارية المختصة الإلتزام بحكم الإلغاء ، وهذا التزم يتم من خلال تنفيذ حكم الإلغاء وإعادة الوضع كما كان عليه سابقاً ، قبل صدور القرار أو الحكم التأديبي³.

وتجدر الملاحظة بأن إلغاء القرار أو الحكم التأديبي لا يمنع بكل الأحوال السلطات التأديبية من إعادة مساءلة الموظف تأديبياً ، كما أنه يمكن للموظف أن يطلب التعويض عن الأضرار التي أصابته نتيجة لهذا القرار الذي ألغى لمخالفته للقوانين .⁴

المطلب الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق رد الاعتبار (المحو)

يعد رد الاعتبار (المحو) من الإجراءات التي تتخذها الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف فتح باب الأمل للتخلص من الآثار المستقبلية المترتبة على توقيع الجزاءات التأديبية عليهم، بعد انقضاء فترات زمنية معينة على تنفيذها، وتأكيداً من حسن سير سلوك الموظف خلالها .وسيتم التطرق فيما يلي لتعريف إجراء المحو وأساسه القانوني ، ثم يتم التعرض للشروط الواجب توافرها لممارسة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه تجاه الموظف المعاقب .

² ماجدة شهيناز بودوح ، مرجع سابق ، ص 12 .

³ أمجد جهاد نافع عياش ، مرجع سابق ، ص 101 .

⁴ المرجع نفسه ، ص 102 .

الفرع الأول: مفهوم إجراء المحو و أساسه القانوني.

إن إجراء المحو الذي يقتصر أثره على المستقبل، بحيث يترتب عليه إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية واعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل. وسنحاول فيما يلي تحديد المقصود من إجراء المحو والحكمة من إقراره ثم نرجع لنتناول فيه الأساس القانوني لإجراء المحو والآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية.

أولاً: مفهوم إجراء المحو والحكمة من إقراره.

1- تعريف المحو

المحو هو رد الاعتبار للموظف المعاقب تأديبياً، أو إعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف، أو التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية¹، كحالات عدم الأهلية والحقوق التي أسقطت وتم تجريد الموظف منها بسبب العقوبة المسلطة عليه.

والمحو أو رد الاعتبار هدفه الأساسي- باعتباره إجراء تالياً لتنفيذ الجزاء التأديبي بأكمله- العمل على تقرير الإعفاء الأدبي، أو رد الاعتبار التأديبي للموظف الموقع عليه الجزاء بعد أن تحمل تنفيذ العقوبة كاملة دون أن يترتب على ذلك أي تعديل للحقوق المكتسبة، أو المراكز القانونية التي ترتبت على هذا الجزاء في الماضي.²

كما يعرفه الأستاذ نواف كنعان بأنه رد الاعتبار رداً إدارياً للموظف المخالف الذي فرضت عليه عقوبة تأديبية وتم تنفيذها في حقه بعد انقضاء مدة معينة بحسب نوعية العقوبة¹، ويلاحظ على هاته التعريفات أنها ذات مضمون واحد يتمثل في إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية ومحوها من ملف الموظف المعاقب.

2- الحكمة من إقراره.

إن بقاء العقوبات التأديبية في ملف الموظف من شأنه ترك آثار سيئة على حياته الوظيفية، كما أن ذلك ينعكس سلباً على نوعية الخدمة التي يؤديها، فتتقص مردودية العمل لديه نظراً لنفسيته

¹ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 272.

² محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص 210.

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 189.

المحبطة. كما أن الجهة الإدارية بدورها تتأثر نتيجة لانخفاض مستوى الأداء الوظيفي للموظفين المعاقبين. ومن هنا فإن الحكمة من إقرار المحو تتمثل في فتح باب التوبة أمام الموظف المقصر، وتشجيعه على الاستقامة وعلى تدارك ما فرط من أمره. وتلك غاية نبيلة ومشروعة أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية التي تعتبر أخطر بكثير من مجرد الأخطاء الإدارية، لذلك تم إنشاء نظام رد الاعتبار²، وهو ما استوجب إنشاء نظام لرد اعتبار الموظف المعاقب تأديبياً في مجال الوظيفة العامة، خاصة إذا ثبت قيام الموظف ببذل جهده لإصلاح نفسه والحرص على استقامته.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لإجراء المحو.

اختلفت التشريعات في الأخذ بفكرة محو العقوبة التأديبية، فمنها ما يقرر ازدواج أو ثنائية المدة المقررة لمحو العقوبة التأديبية، في حين غيرت تشريعات أخرى المدد المقررة للمحو، وذلك باختلاف العقوبات المسلطة على الموظف، وسيتم الحديث في هذا الفرع على الأساس القانوني لإجراء المحو في كل من التشريع الفرنسي و التشريع الجزائري.

أولاً: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الفرنسي:

لم ينص نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم 244 لسنة 1959 على قواعد محو الجزاء التأديبي . إلا أن المرسوم رقم 311 المؤرخ في 14 فبراير 1959 ، الخاص بلائحة الإدارة العامة المتعلقة بالإجراء التأديبي للموظفين قد نص في مادته 14 على "أنّ الموظف المعاقب بعقوبة تأديبية ولم يبعد من الكوادر -أي الخروج من الخدمة - يستطيع بعد مضي خمس (05) سنوات إذا كانت العقوبة هي الإنذار أو اللوم، وبعد عشر (10)سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى، أن يتقدم بطلب إلى الوزير المختص لرفع الجزاء من ملف خدمته،إذا كان سلوكه العام مرضياً منذ تاريخ فرض العقوبة، وله الحق في تلبية طلبه، وينظم له ملف جديد، تحت رقابة مجلس التأديب"¹.
ومن هنا يتعين على جهة الإدارة، رفع جميع آثار العقوبة من ملف الموظف المعاقب، حيث تبقى مسؤولية الدولة قائمة في حالة تخلف هذه الإجراءات.

² سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 408 .

¹ المرسوم رقم 311 المؤرخ في 14/02/1959 ، المتعلق بالإجراءات التأديبية الخاصة بالموظفين، نقلا عن عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، . 1983 ص، 561، 562.

ومن خلال نص المادة أعلاه يتضح أن المشرع الفرنسي، قد أخذ بفكرة ثنائية المدة، وذلك بتقسيمه للجزاءات التأديبية إلى فئتين. فلقد قرر لكل فئة عقوبة محددة، حيث أن عقوبة الفئة الثانية تعد ضعف العقوبة المقررة للفئة الأولى من الجزاء.

ثانيا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الوظيفي الجزائري.

تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي فيما يتعلق بثنائية المدة المقررة قانونا لتقديم طلب المحو. فلقد جاء في المادة 07 من القانون الصادر في 08 جوان 1966 "يسوغ للموظف الذي وقعت عليه عقوبة تأديبية، وغير المبعد عن السلك نهائيا، أن يطلب من السلطة التي لها صلاحية التأديب شطب العقوبة الصادرة والمقيدة في ملفه، وذلك بعد ثلاث (03) سنوات إذا كان الأمر متعلقا بالإنذار أو التوبيخ، وبعد ست (06) سنوات إذا كان متعلقا بعقوبة أخرى".²

و يظهر من خلال هذه المادة أن المشرع قد قسم المدد التي يسوغ للموظف بعد انقضائها تقديم طلب المحو إلى قسمين، القسم الأول 03 سنوات، أما الثاني فيعتبر ضعف المدة الأولى أي 06 أشهر.

كما نص المشرع على إجراء المحو في المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، وذلك في المادة 02/50 بقوله "...: كما تدرج في ملف المعني مقررات العقوبات التأديبية، ويمكن سحبها منه حسب الشروط التي يحددها التنظيم المعمول به، وهذا القانون الأساسي النموذجي".

وقد ورد النص على إجراء المحو في المادة 01/67 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 ، والتي نصت على أنه: "يمكن للهيئة المستخدمة بعد الإطلاع على رأي الهيئة المختصة في مجال التأديب، أن تصدر العفو عن العامل، إذا برر ذلك سلوكه ومردوده خلال السنة الموالية لتطبيق الإجراء التأديبي عليه".¹

أما الفقرة الثانية من المادة نفسها، فقد تضمنت الإشارة إلى الآجال التي يتم بعد انقضائها تقديم طلب المحو، وذلك على النحو التالي:

² المرسوم رقم 66 / 152 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج. ر. ج.، السنة 03 ، العدد 46 ، الصادر في 08 جوان 1966 .

¹ المرسوم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 ، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية، الصادرة في سنة 1992.

1- بعد سنة إذا كانت العقوبة المسلطة على الموظف من الدرجة الأولى.

2- بعد انقضاء مدة ثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ العقوبة من الدرجة الثانية أو الثالثة.

أما الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه، فقد تضمنت نصوصه أحكاماً جديدة، وهذا من خلال ما جاء في نص المادة 176 منه "يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بعد مرور سنة (01) من تاريخ اتخاذ العقوبة.

وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين (02) من تاريخ قرار العقوبة."

لكن ما يلاحظ على المشرع، أنه لم ينص -حسب اعتقادنا -على إجراءات المحو بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، حيث اكتفى بالنص على المدة التي بانقضائها يمكن الموظف المعاقب طلب محو العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية.

الفرع الثالث: شروط مباشرة إجراء المحو وأسباب انقضاءه و الآثار المترتبة عليه.

أولاً: شروط مباشرة إجراء المحو.

إن إجراء المحو مرتبط بضرورة توافر مجموعة من الشروط، حتى تتمكن الإدارة من إزالة آثار العقوبة الصادرة ضد الموظف العام، وهذه الشروط يمكن استخلاصها من النصوص القانونية الخاصة بمجال التأديب، لاسيما ما تعلق منها بضرورة انقضاء مدة معينة (أولاً)، و حسن سيرة وسلوك الموظف (ثانياً)، وفي الأخير تقديم شكوى تتضمن طلب المحو (ثالثاً).

1- شرط انقضاء مدة معينة.

لقد ارتأينا، عند عرض الأساس القانوني لإجراء المحو أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة ازدواج أو ثنائية المدة التي يمكن للموظف بعد انقضائها طلب محو الجزاء التأديبي، وهذا ما يظهر جلياً من خلال المرسوم رقم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية. لكن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن المرسوم رقم 82-302 المشار إليه سابقاً، هو الذي يعتد به عند احتساب المدة التي بمرورها يمكن للموظف طلب محو العقوبة التأديبية، خاصة في ظل عدم نص المشرع الجزائري - حسب اعتقادنا -، على المدة القانونية التي بمرورها يمكن طلب محو العقوبات من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة (بالنسبة للأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه)، بحيث تختلف هذه المدد باختلاف درجة

جسامة الخطأ التأديبي، وهذا ما جاءت به المادة 67 من المرسوم المشار إليه أعلاه، حيث حددت المدد وذلك على النحو التالي:

1- إذا تعلق الأمر بعقوبات من الدرجة الأولى) الإنذار أو التوبيخ (فإن إمكانية محو العقوبة التأديبية تتم بعد سنة (01) من تاريخ تنفيذ العقوبة.

2- إذا تعلق الأمر بعقوبات من الدرجة الثانية أو الثالثة، فإن إمكانية محو العقوبة التأديبية تتم بعد ثلاث سنوات (03) من تاريخ تنفيذ العقوبة.

وما يلاحظ حول مضمون نص المادة سألفة الذكر، هو أن المدد القانونية التي اشترطها المشرع لإمكانية مباشرة إجراء المحو، جاءت متناسبة طرديا مع درجة جسامة العقوبة الموقعة على الموظف المخالف لمقتضيات الوظيفة، بحيث كلما كان الخطأ جسيما، كانت المدة المحددة لمباشرة إجراء المحو أطول. وهذا أمر منطقي سعت إليه النصوص الجزائية بغية تحقيق سياسة عقابية ناجحة وعادلة، من خلال حرمان مرتكبي المخالفات التأديبية الذين كانوا محل توقيع جزاءات متفاوتة، من التمتع بمعاملة تسامحية واحدة من قبل المشرع.

ولقد أحسنت النصوص الجزائية صنعا، حين اتجهت إلى اشتراط مدة قصيرة لأجل شطب العقوبة مقارنة بما كان يشترط في نص المادة 07 من المرسوم رقم 152/66 المشار إليه سابقا وهي مرور ثلاث (03) سنوات فيما يخص عقوبتي الإنذار و التوبيخ وستة (06)سنوات فيما يخص باقي العقوبات.¹

2- شرط حسن السلوك والمردودية.

يعد هذا الشرط من بين أهم الشروط، ذلك أنه يعكس مدى التزام الموظف -الذي كان محل جزاء تأديبي -بواجباته الوظيفية، وإعلانه عن صدق نواياه في إتباع السلوك القويم خلال فترة العقوبة . ومن ثم كان على جهة الإدارة متى ثبت لديها حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة قانونا مباشرة إجراء المحو، في حالة عدم ارتكابه لمخالفة تأديبية أخرى، وأن لا تكون تقارير الكفاية الخاصة به ضعيفة، وأن لا يودع الرؤساء الإداريون في ملف خدمته ملاحظات تسيء إليه .على

¹ قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة،دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام،جامعة الجليلي اليباس، سيدي بلعباس،السنة الجامعية2005 - 2006، ص507-508.

أن التأكد من كل هذه المسائل يكون من خلال "واقع التقارير السرية للعاملين و ملفات خدمتهم وما يبيده عنهم رؤسائهم من ملاحظات".¹

ومن هذا المنطلق، لا يمكن تصور محو الجزاءات التأديبية لموظف تضمنت التقارير السنوية الصادرة في حقه ملاحظات تسيء له، أو أن آراء رؤسائه الإداريين لم تؤيد مثلاً طلب محو العقوبة.

3- شرط تقديم شكوى تتضمن طلب المحو.

ذهب المشرع الجزائري، إلى اشتراط تقديم طلب أو شكوى إدارية من طرف الموظف المذنب إلى السلطة الرئاسية، طالبا منها إزالة آثار العقوبة التأديبية² ومحوها نهائياً من ملفه الإداري. وهذا ما أشارت إليه -المادة 67 من المرسوم رقم 82/ 302 المشار إليه سابقاً، حيث نصت في فقرتها الأولى على إمكانية رفع شكوى من طرف العامل إلى إدارة الهيئة المستخدمة يطلب فيها إلغاء الإجراء التأديبي. كما اشترطت المادة 176 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه، تقديم طلب إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين يتعلق بمحو الجزاء التأديبي.

إن إتباع هذا المسلك من طرف الموظف المذنب من خلال أعمال هذا الشرط، لدليل على اعتراف الموظف بذنبه، وإفصاحه عن رغبته الجادة في إصلاح مساره المهني. و يتجلى ذلك من خلال تذكره للأجال التي حددها القانون، لتقديم طلب المحو إلى السلطة الإدارية المختصة. والتي تلتزم من جهتها بالإجابة على طلب الموظف، وذلك بعد دراسته وأخذ رأي اللجان المختصة في مجال التأديب، إذا تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجتين الثانية والثالثة (بالنسبة للمرسوم 302/82 السابق الإشارة إليه)، حيث تخضع الإدارة في ممارستها لهذا الحق إلى رقابة القضاء، خاصة إذا كان قرار رفض محو الجزاء التأديبي غير مؤسس أو مبرر.

ثانياً : أسباب انقضاء الدعوى التأديبية

نقصد بالتقادم مرور فترة زمنية من الوقت في اكتساب أو فقدان حق وهناك من يؤيد تطبيق التقادم في المجال التأديبي مستندا إلى الحجج التالية:

1- انقضاءها بمضي مدة معينة:

¹ أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004، ص 137.

² كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هوم، الجزائر 2003، ص 173.

تتقضي الدعوى التأديبية بمضي فترة من الزمن يحددها القانون هذه الأخيرة تبدأ من تاريخ وقوع المخالفة دون أن يتخذ خلالها أي إجراء من إجراءاتها، ويترتب عن هذا التقادم انقضاء الدعوى التأديبية، وهذا التقادم لعدة اعتبارات منها أن مضي المدة المحددة يؤدي إلى سريان الجريمة وهذوء المشاعر التي أثارها هذه الجريمة.

• **سريان مدة التقادم:** يبدأ سريان مدة التقادم من اليوم الذي يعمل فيه الرئيس المباشر بالوقائع أو من يوم حصولها، بمعنى من يوم ارتكاب المخالفة التأديبية، مثلا في مصر فإنها تتقضي بمضي مدة 03 سنوات من ارتكاب المخالفة، أما إذا انقطعت الإجراءات فإنها تسري من آخر إجراء.

2- **انقضائها بوفاة الموظف المتهم:** الدعوى التأديبية كما الدعوى الجزائية لا يمكن تصور إقامتها سوى على إنسان حي هو الموظف المتهم ، ومحلها هي المخالفة التأديبية بفوفاته تتقضي الدعوى في أي مرحلة كانت عليه.¹

موقف المشرع الجزائري:

(أ) - **من ناحية التقادم:** نص المشرع الجزائري في المادة 166 من المر 03/06 صراحة على انه يجب إخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من يوم معاينة الخطأ.

يسقط الخطأ المنسوب للموظف بانقضاء هذا الأجل (أي 45 يوما).²

(ب) - **من ناحية الوفاة:** المبدأ العام هو أن انقضاء الدعوى لوفاة المتهم يكون بقوة القانون بالنسبة للنظام الجزائي أو التأديبي على السواء.

ثالثا: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية.

ينتج عن صدور قرار المحو أثرين هامين، أولهما اعتبار الجزاء التأديبي كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ونعني بذلك محو جميع الآثار المترتبة على هذا الجزاء اعتبارا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة بقبول طلب المحو، أما الأثر الثاني فيتعلق برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف.

¹ عبد الفتاح بيومي حجازي: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، طبعة 2004، ص 298، 300، 311، 323.

² المادة 166، الأمر 03/06، مرجع سابق.

1- زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل.

على عكس ما رأيناه سابقا بخصوص اثر سحب القرارات التأديبية، التي يمكن أن تكون بأثر رجعي، فإن الأثر المترتب على قرار محو العقوبة التأديبية إنما يقتصر على المستقبل فقط. ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة في الماضي من آثار، سواء باعتبارها عقوبة أصلية، أو بالنسبة إلى العقوبة التبعية التي تترتب عليها، أو الآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة في اعتبار الجهة المختصة لوضع تقريرا لكفاية.¹

ومثال ذلك إذا تم أثناء تنفيذ فترة العقوبة التأديبية تقدير كفاية الموظف من قبل الجهة الإدارية المختصة، ثم صدر فيما بعد قرار المحو، فإن هذا الأخير لا يترتب عليه إعادة تقييم الموظف وتقدير كفايته، لأن ذلك من شأنه إجراء المحو بأثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانونا.

2- تطهير ملف الموظف من العقوبة المفروضة عليه:

إن محو الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف العام، يقتضي رفع وإزالة جميع آثار الجزاء التأديبي، أي تطهير ملفه من الأوراق المتضمنة الإشارة إلى العقوبة التأديبية، وذلك حتى يتمكن الموظف الاستفادة من المزايا الوظيفية كالترقية مثلا، لأن بقاء هذه الوثائق ضمن ملف الموظف من شأنها عرقلة مساره المهني والتأثير سلبا على مستقبله الوظيفي. لكن هنا السؤال مطروح في هذا الشأن، هو هل يتم إعدام أثر جميع الوثائق الإدارية المتضمنة العقوبة التأديبية نهائيا من ملف الموظف، أم يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات أخرى؟

إن الإجابة عن هذا السؤال، تضمنتها التعليمات رقم 07 الصادرة في 07 ماي 1969 المشار إليها سابقا، حيث نصت على ما يلي ... " غير أن الملف الإداري للموظف يجب أن يتفرغ منه كل أثر للعقوبة المادية مثال ذلك أوراق التحقيق، التقارير أو شهادات كتابية أو غيرها، و محضر مجلس التأديبي، والقرار التأديبي، وكل الوثائق الأخرى التي لها علاقة بالعقوبات وتوابعها " كما أن الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه، قد أشار في المادة 03/176 إلى وجوب محو كل أثر للعقوبة من ملف المعني، وذلك في حالة رد الاعتبار للموظف العام المعاقب.

¹ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 412 .

ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي في هذا الشأن أنه من غير الفائدة الاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التي تم محوها ووضعها في ملف آخر، حيث تستطيع الإدارة أن ترجع إليه مما يجرى المحو من قيمته العملية.¹

خلاصة لهذا الفصل وبعد ما تناولنا ضمانات الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية قبل وبعد صدور القرار توصلنا إلى أن الموظف قد لا يتحصل على جدوى من التظلمات التي قدمها للإدارة فقد يرفض مصدر القرار الاعتراف بالخطأ إضافة إلى ذلك أن ترك النزاع بيد الإدارة التي تعد خصما وحكما في نفس الوقت لا يمكن للإفراد بث الثقة في نفوس الأفراد لهذا يفترض وجود جهة قضائية مستقلة ومحيدة لرقابة أعمال الإدارة .
فالإلية التي تمكن الموظف اللجوء للقضاء هي دعوى الإلغاء وذلك من خلال الطعن في عدم المشروعية القرار الصادر عن الجهة الإدارية.

¹ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 412 .

كما توجد من بين الآليات الفعالة الرقابة على الأعمال الإدارية سواء بنفسها أو من قبل جهة أعلى منها فهذه الرقابة في مجال الإجراءات التأديبية تمثل ضمانا أساسيا معول عليه في بث الثقة لدى أعوان الدولة مما يضمن السير الحسن لسير المرفق العام وتباشر هذه لرقابة إما عن طريق تظلم أو عن طريق طعن أمام لجنة خاصة .

توصلنا إلى أن المشرع الجزائري كغيه من القوانين وفر حماية للموظف محل المساءلة التأديبية حتى بعد تنفيذ العقوبة التأديبية وذلك بان قرر له حق محو العقوبة والعتو عنها حتى تزول جميع آثار هذه العقوبة.

الخاتمة

وفي الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الموضوع والذي يمثل موضوعا هاما بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء وتتجلى فيه بيان الضمانات التأديبية للموظف العمومي ، كما حاولنا تبيان أهمية الاجراءات والمراحل الإجرائية التأديبية والتي تمثل ضمانا هامة للموظف العام في عملية التأديب بدءا من مرحلة التحقيق إلى غاية مرحلة إصدار القرار التأديبي وتوقيعه .

وبالنظر لخطورة المتابعة التأديبية نظم المشرع عدة إجراءات قبل توقيع أي عقوبة تأديبية على أي موظف واتي يجب احترامها حيث تعتبر قبيل الضمانات التي يقدمها المشرع للموظف لتبرئة نفسه من الجرم بالإضافة إلى تقييد حريتها باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتعقد كلجنة تأديب إذا كانت العقوبات المراد توقيعها على الموظف الدرجة الثالثة أو الرابعة .

وكل هذه القيود تعتبر بمثابة ضمانات جد مهمة بالنسبة للموظفين لحمايتهم من تعسف السلطة التي توقع العقوبة التأديبية رغم أن المشرع اغفل نقطة جد مهمة فيما يتعلق بعدم فصلة بين سلطتي الاتهام والتحقيق وحتى سلطة توقيع الجزاء التي جمعها في يد واحد هي الخصم والحكم في ذات الوقت مما ينعكس سلبا على مبدأ الحياد ويجرد الموظف من أهم الضمانات.

فإمكانية تحقيق توازن بين مصالح الإدارة ومصالح الموظف شبه المستحيلة مهما كانت طبيعة النظام السائد في الدولة فمحاولة التقريب بينهما انفع للطرفين رغم أنهما ليس بنفس المركز القانوني لان الإدارة طرف ممتاز كما نعرف فهي أداة السلطة بالنسبة للدولة.

والمشرع استدراكا منه لهذه النقائص اقر للموظفين ضمانا فعالة وأساسية حتى ولو كانت بعد توقيع العقوبة التأديبية وهي رقابة الجهات القضائية لمدى مشروعية هذه القرارات واحترامها الإجراءات والشروط المنصوص عليها قانونا عن طريق الدعاوي القضائية.

من خلال الدراسة للموضوع يمكن استخلاص النتائج والملاحظات التالية:

1- رغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلى أن ذلك لم يكن كافيا ، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات ، حتى وبعد تصدر صدور الأمر 03/06 الذي نص على صدور مراسيم تنفيذية لهذا الأمر والتي لم تصدر بعد ، الأمر الذي صعب من أداء القاضي الإداري في هذا المجال.

2- غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات، حيث نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراء و لا تحدد كيفية القيام به.

3- غياب مبدأ الحيادة في الجهة القائمة بالتحقيق كضمانة تأديبية جوهرية قررت لصالح الموظف العام ، ذلك أن قيام السلطة التأديبية بالتحقيق في المخالفات التأديبية يجعل منها الخصم و الحكم في نفس الوقت مما سيؤثر حتما على مسار .

4- رغم أهمية التظلم الإداري كضمانة إدارية كفيلة بحسم المنازعات التي تثور بين الإدارة وموظفيها فإننا وبالرجوع إلى الواقع العملي نجد أن هذا الإجراء لم يحقق هذه الفائدة المرجوة منه ، إذ يعود ذلك إما لسبب تفويت الفرصة على الموظف في القيام بهذا الإجراء وذلك لعدم إخطاره بحقه في التظلم من القرار التأديبي ، أو إلى عدم تمتع رجل الإدارة بالوعي الكافي مما يجعل تراجع الإدارة عن قرارات سبق و أن اتخذتها طائعة مختارة ضربا من الخيال.

وفي التشريع الجزائري كان التظلم بموجب قانون الإجراءات المدنية القديم يشكل إجراء جوهرى للجوء الموظف إلى القضاء لاستفتاء حقه ، غير أنه وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد فقد أصبح إجراء التظلم إجراء جوازيا بالنسبة لجميع المنازعات الإدارية و أمام جميع الهيئات القضائية ، وان هذا الإصلاح الجديد يدل على رغبة المشرع في تسهيل إجراءات التقاضي لمن لا يريد أن يسلك هذا الإجراء أولا قبل اللجوء إلى القضاء وحسنا ما فعل المشرع.

5- تعتبر الرقابة القضائية التي أقرها المشرع على الموظف العام في مواجهة قرار التأديب ضمانة فعالة بإمكانها الحد من عدم المشروعية التي تشوب الكثير من القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة ، غير أنه هناك ما يحد من هذه الضمانة الهامة

6- إن تسبب القرار التأديبي يعني أن تذكر السلطة التأديبية الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعته إلى إصدار القرار، كما أنه لا يجب الخلط بين السبب و التسبب في القرار الإداري، فالسبب هو الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار ، فوجوده ضروري في حالة ما إذا كانت الإدارة ملزمة أو غير ملزمة بالتصريح بأسباب قراراتها ، وتخلفه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري.

7- حدود فاعلية لجان الطعن وذلك لأن هذه اللجان ما هي إلا نسخة منبثقة عن مجالس التأديب مما يؤدي إلى شل عمل هذه اللجان وعجزها عن القيام بالاختصاص المنوط بها هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان ما يحد فاعلية هذه اللجان أيضا هو اقتصار اختصاصها بالنسبة للعقوبات

من الدرجة الثالثة والرابعة فقط دون العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و التي تنفرد السلطة التأديبية بتوقيعها ، ما يدفعنا إلى القول بعجز هذه الآلية كضمانة أوجدها المشرع لأجل تحقيق التوازن الموعود بين منطوق الفاعلية ومنطق الضمان.

لذا نود وضع بعض الاقتراحات التي نأمل أن تأخذ بعين الاعتبار :

على ضوء النتائج السابقة توصلنا إلى جملة من الاقتراحات التي نرى أنها كفيلة بسد الثغرات التي اعترت النظام التأديبي والتي سنوردها فيما يلي:

1- إن الضمانة الأساسية للموظف المذنب محل المساءلة التأديبية هو ربط كل مخالفة تأديبية بما يقابلها من عقوبات مناسبة لأن ذلك من شأنه أن يحد من سلطة الإدارة التقديرية في توقيعها لعقوبات قاسية على الموظف وذلك كلما أرادت التنكيل به ، ويتم ذلك من خلال حصر جميع الجرائم التأديبية بوضع لائحة بمختلف هذه المخالفات على غرار ما هو معمول به في القانون المصري ، و ما هو معمول به أيضا في المجال الجنائي حيث أنه وكما قيل إذا كانت الأخطاء الجنائية التي تمس مجتمع كبير قد حددت على سبيل الحصر فكيف إذن لا يمكن تحديد الأخطاء الوظيفية التي لا تمس إلا مجتمع صغير ألا وهم الموظفين.

2- ضرورة تعجيل وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية تلتزم به الإدارة على نحو ما هو معمول به في قانون الإجراءات الجزائية وذلك لتفادي قصور هذه الإجراءات -التي لم يتداركها صدور التعديل الجديد لقانون الوظيفة العامة- وبالتالي فإن جمع هذه الإجراءات في تقنين واحد يجعلها واضحة ومستساغة لكل من رجل الإدارة و المحامي و القاضي الإداري وكذلك الموظف ، ما يترتب عنه تسهيل سير جميع الإجراءات في مختلف مراحل التحقيق بما يحقق التوازن بين منطق الضمان وعنصر الفاعلية الإدارية.

3- لتفادي النقد الموجه للمجالس التأديبية والتي أكدت الدراسة عدم فعاليتها ، نقترح نحن أيضا أن يختص المجلس الأعلى للوظيفة المستحدث بموجب الأمر 03/06 إلى جانب اختصاصه الأخرى بالسهر على مراقبة وتوجيه أعمال اللجان الوطنية و الولائية وذلك فيما يخص الطعن في القرارات التأديبية ، بمعنى أن تصبح هذه اللجان تابعة للمجلس الأعلى للوظيفة.

4- طالما أن فاعلية الجزاء تقاس بمدى تناسب الفعل مع العقوبة التأديبية فقد أضحت رقابة التناسب على أعمال الإدارة ضرورة حتمية ، لذلك نناشد قضاءنا الإداري

بالتصدي كلما سنحت له الفرصة إلى بسط هذا النوع من الرقابة في القضايا التي تعرض

أمامه ، وذلك نظرا لما تحقّقه هذه الرقابة من حماية أكبر لحقوق الموظفين لأنها كفيلة بأن تقضي على مغالاة الإدارة في توقيع جزاءاتها.

5- نقتّرح إنشاء محاكم تأديبية متخصصة تكون من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة التي تكون عقوباتها من الدرجة الثالثة والرابعة ، والتي لا ينبغي أن يوكل توقيعها للإدارة خوفا من إساءة استعمال هذا الحق بما يضر مصالح الموظف.

وان الحاجة إلى إنشاء هذه المحاكم ظهرت بعد النجاح الباهر الذي حقّقه تجارب الدول التي أخذت بنظام المحاكم التأديبية كمصر واليمن والسعودية ، وذلك نظرا لما تشكّله رقابة هذه المحاكم من ضمانة هامة وفعالة في مجال التأديب لأن من سيقوم بتوقيع الجزاء هي جهة محايدة ومستقلة تماما عن الإدارة.

6- لأجل عدم المساس بمبدأ الحياد المفترض في الجهة المسند إليها التحقيق ولأجل إضفاء مشروعية أكبر للأعمال التي ستقوم بها ، نقتّرح إسناد عملية التحقيق إلى هيئة مستقلة تماما عن السلطة التأديبية المكلفة أصلا بتوقيع الجزاء ، وذلك لأجل إعطاء مصداقية أكثر لهذا الإجراء وبت الطمأنينة في نفسية الموظف المذنب حيال ما سيتم بشأنه من تحقيقات.

كما نناشد المشرع إلى تدارك النقص الكامن في النصوص الإجرائية و النص على آلية رد عضو مجلس التأديب وذلك في حالة توفر أي حالة من حالات الرد كوجود عداء شخصي تجاه الموظف مثلا أو وجود مصلحة شخصية للعضو محل الرد إلى غير ذلك ، وللإشارة فان هذا الإجراء معمول به في القانون الفرنسي و نصت عليه المادة 13 من الأمر 1983/11/28.

نافلة القول أن العبرة ليست بتوفير كم هائل من هذه الضمانات، وإنما العبرة في وجود جهاز إداري واعي يطبقها ، فمعظم التشريعات الوظيفية المقارنة بما فيها التشريع الجزائري قد أقرت الكثير من الضمانات، غير أن عدم وجود إداريين مشبعين بالقيم الأخلاقية المهنية وذلك بسبب انتشار الفساد الإداري وما نتج عنه من انتشار ممارسات غير مشروعة كالرشوة والمحاباة والوساطة وما نتج عنه من تقليد أشخاص لا علاقة لهم بالوظيفة، كل ذلك ساهم في انتهاك هذه الضمانات وضربها في معظم الأحيان عرض الحائط.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : النصوص التشريعية

- 1- المرسوم رقم 93/54، المؤرخ في 16/02/1993 ن يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، ج.ر العدد 11، سنة 1993.
- 2- المرسوم 82/302، المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر، العدد 37، 1982.
- 3- المرسوم 58/59، المؤرخ في 23/03/1985 ن المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، العدد 13 سنة 1985.
- 4- المرسوم رقم 236 - 10، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 58، (07 / 10 2010)
- 5- المرسوم رقم 66 /152 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج. ر. ج.، السنة 03، العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.
- 6- المرسوم رقم 84/10 المؤرخ في 14/01/1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج.ر، العدد الثالث، سنة 1984 وللإشارة فان المرسوم 84/10 بموجب المادة 32 قد ألغى المرسوم رقم 66/143 الصادر في 02/06/1966 والتضمن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتكوينها وتنظيمها وسيرها.
- 7- المرسوم رقم 84/11 المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء، ج.ر، العدد 03 سنة 1984.
- 8- المرسوم 88/131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، سنة 1988.
- 9- الأمر رقم 06/03، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 2006.
- 10- التعليم رقم 07، الصادرة في 1967/05/07 عن المديرية العامة للوظيف العمومي بالوزارة الأولى، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

ثانيا: الكتب:

- 1- محمد خميس ، الإخلال بحق المتهم في الدفاع ، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2001 .
- 2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دون رقم طبعة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، سنة 2003 .
- 3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة، 2008 .
- 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2008.
- 5- محمد ماجد ياقوت ، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 1896 .
- 6- محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، دون رقم طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984 .
- 7- محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة 2004 .
- 8- محمد ماجد ياقوت ، الإحالة إلى الاحتياط في الشرطة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996.
- 9- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية ، ، الدعوى التأديبية " الولاية والاختصاص " ، الطبعة الأولى ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، سنة 2001 .
- 10- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 11- علي محمود علي حمودة، النظرية العامة في تسبب الحكم الجنائي في مراحل رحله المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دون دار نشر، دون مكان نشر، 2003.
- 12- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق و التوريدات، القاهرة، 2008 .

- 13- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 .
- 14- إرشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001 .
- 15- شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 16- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008.
- 17- شريف يونس حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 18- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، دون رقم طبعة ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، سنة 1998 .
- 19- بركات عمر فؤاد ، الوقت الاحتياطي، القاهرة ، المكتبة العلمية، 1985.
- 20- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 21- نبيل إسماعيل عمر، تسبيب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001 .
- 22- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004 .
- 23- حمد محمد حمد الشلmani، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007.
- 24- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، دون رقم طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2010 .
- 25- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1994 .

- 26- عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984 .
- 27- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية " الهيئات والإجراءات أمامها " ، دون رقم طبعة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1999 .
- 28- محمد صغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، سنة 2005 .
- 29- عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الأولى ، دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2009 .
- 30 - محمد صغير بعلي ، القضاء الإداري " دعوى الإلغاء " ، دون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، دون سنة نشر .
- 31- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية " شروط قبول الدعوى الإدارية " ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2006 .
- 32- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، سنة 2003 .
- 33- عبد الفتاح بيومي حجازي ، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية -دراسة متعمقة في التأديب-، دار الفكر الجامعي، طبعة 2003.
- 34- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، طبعة 2004.
- 35- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .
- 36- أحمد سلامة بدر ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004.
- 37- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات التأديبية، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون سنة نشر .
- 38- محمد حسنين حمزة ، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 1960 .

- 39- أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب، 1989 .
- 40- محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، 1973.
- 41 - سعد الشتوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 42- سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008.
- 43- عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، 1983.
- 44- فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري ، دون رقم طبعة ، دار مدني للنشر والتوزيع ، دون سنة نشر .
- ثالثا : المقالات العلمية:**
- 1- محمد بن جمال بن مطلق الزنيبات ، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية ، المجلة القضائية ، رجب 1432 ، العدد الثاني.
- 2- نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتة للبحوث والدراسات مجلة علمية تصدر عن عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد السابع، العدد 06، 1992.
- 3- بدري مباركة، ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8 ، الجزائر، 2008 .
- 4- ماجدة شهيناز بودوح ، ملاحظات حول التعديلات الواردة على الشروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري ، مداخلة في ملتقى دولي حول الإصلاح القضائي في الدول المغاربية ، مقال غير منشور ،سنة 2012 - 2011 .
- 5- شايب أنس عبد الإله ، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 103 ، مارس- أبريل سنة 2012 .

- 6- محمد فتوح عثمان، مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية ، مقال منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادرة بتاريخ جوان 1994.
- 7- محمود فتوح عثمان ،مدخل لاجراءات المحاكمات التأديبية ،مجلة العلوم الادارية، العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994 .
- 8- ايوب بن منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مجلة الإدارة العامة ، العدد الأول ، مارس 2004 .
- 9- عزوز بن تمسك ،حماية القضاء الاداري التونسي لمبدأ حقوق الدفاع، مجلة الاجتهاد القضائي، دورية تصدر عن جامعة مجمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، 2006.
- رابعا : الرسائل الجامعية:
- 1- النجار عادل عبدالفتاح ، النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة القاهرة 1997م.
- 2- مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان (الأردن).
- 3- عبير توفيق أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
- 4- مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012 .
- 5- عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ،رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979.
- 6- عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012 .
- 7- أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام " دراسة مقارنة " أطروحة لنيل شهادة الماجستير (، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس - فلسطين - ، كلية الدراسات العليا ، سنة 2007 .

- 8- عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 9- قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2005-2006 .
- 10- قبقاية مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، سنة 2009 .

خامسا : مقالات الانترنت:

- 1- <http://ar.Jurispedia.Org/indesc>
- 2-<http://nufroftsuj.blog.lemonde.fr/2009/08/24/lessanctionsadministratives>] .
- 3- <http://www.mouwazaf-dz.com> , 12/ 04 / منتدى الموظف العمومي / 2013 , h 14: 20 .

سادسا: المراجع الأجنبية:

- 1- Gustave Peiser , **contentieux administratif** , 11eme édition Dalloz , 1999 .
- 2- Gustave Peiser , **droit administratif**. 15 eme édition, Dalloz ,1999.
- 3- (Reg),ANDRE DE LAUBADERE ,**Manual de Droit administratif**,2éme édition,LGDJ,Paris 1976.
- 4- Ayoub Eliane, **la fonction publique en vingt principes** , 2eme Edition ,Frison-Roche,Paris , 1998 .
- 5- René Chapus , **droit administratif général**, tome 02, 8eme édition, Montchrestien, 1995.

سابعا : أحكام وقرارات قضائية مصرية :

- 1- المحكمة الإدارية العليا في مصر ، طعن رقم 646 لسنة 32 ق، جلسة 5/11/1988 ،
مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة 34 ق، جزء أول ، ص.66-67

الفهرس

العنوان	الصفحة
مقدمة.....	أ- د
الفصل الأول: إجراءات ومراحل المساءلة التأديبية للموظف العمومي.....	4
المبحث الأول: ماهية الإجراءات التأديبية للموظف العمومي.....	5
المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية وطبيعتها القانونية.....	6
الفرع الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية.....	6
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لإجراءات التأديبية.....	6-10
المطلب الثاني: الخصائص العامة لإجراءات التأديبية.....	10
الفرع الأول: إجراءات التأديبية ومنطق الضمان.....	10-11
الفرع الثاني: قصور النصوص في مجال الإجراءات.....	11-12
المبحث الثاني مراحل الإجراء التأديبي المقررة للموظف العمومي.....	13
المطلب الأول: مرحلة التحقيق والمداولة.....	13
الفرع الأول: مرحلة التحقيق.....	13-14
الفرع الثاني: مرحلة المداولة.....	19-26
المطلب الثاني: مرحلة اتخاذ القرار التأديبي.....	26
الفرع الأول: صدور القرار التأديبي بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية.....	27
الفرع الثاني: صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة.....	27-28
الفرع الثالث: صدور العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة.....	28-29
الفرع الرابع: تبليغ القرار للموظف.....	29-30
المطلب الثالث: مرحلة المواجهة.....	30
الفرع الأول: مضمون المواجهة.....	30-34
الفرع الثاني: إجراءات المواجهة.....	35-41
الفصل الثاني: ضمانات الموظف العمومي أثناء المساءلة التأديبية.....	44
المبحث الأول: ضمانات للموظف العمومي قبل صدور القرار التأديبي.....	44
المطلب الأول: حق الدفاع.....	44
الفرع الأول: ضمانات حق الدفاع.....	45-46
الفرع الثاني: وسائل الدفاع.....	47-48
المطلب الثاني: عدم التوقيف إلا لمصلحة التحقيق.....	48
الفرع الأول: الغاية من الوقف الاحتياطي.....	48
الفرع الثاني: خصائص الوقف الاحتياطي.....	49
الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في الوقف الاحتياطي.....	50
الفرع الرابع: الفرق بين الوقف الاحتياطي وغيره من أنواع الوقف الأخرى.....	51-53

الفهرس

53.....	المطلب الثالث: رأي الجهة متساوية الأعضاء.....
56-53	الفرع الأول : مدى استقلالية اللجان التأديبية.....
58-57.....	الفرع الثاني : نطاق اختصاصات المجالس التأديبية.....
59-58.....	الفرع الثالث : كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء.....
60	المطلب الرابع: تسبب القرار التأديبي.....
61-60.....	الفرع الأول : تعريف ضمانات تسبب القرار التأديبي.....
64-61.....	الفرع الثاني : التمييز بين التسبب والأفكار القانونية المشابهة.....
66-64.....	الفرع الثالث : أهمية التسبب القرار التأديبي.....
67-66.....	الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من ضمانات تسبب القرار التأديبي.....
71-68.....	الفرع الخامس: شروط صحة تسبب القرار التأديبي.....
72-71	الفرع السادس: عناصر تسبب القرار التأديبي.....
	المبحث الثاني: ضمانات الموظف العمومي بعد صدور القرار التأديبي للموظف العمومي.....
73.....	المطلب الأول : التظلم الإداري أمام لجنة الطعن.....
73.....	الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري.....
76-73.....	الفرع الثاني: شروط صحة التظلم الإداري.....
77-76	المطلب الثاني: التظلم القضائي.....
78.....	الفرع الأول: شروط رفع الدعوى الإدارية.....
83-78	الفرع الثاني : إلغاء القرار الإداري.....
83.....	المطلب الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق رد الاعتبار(المحو).....
84	الفرع الأول : طرق انقضاء العقوبة التأديبية.....
85-84	الفرع الثاني : الأساس القانوني لإجراء المحو.....
87-85.....	الفرع الثالث : شروط مباشرة إجراء المحو وأسباب انقضاءه والآثار المترتبة عليه.....
92-87	الخاتمة.....
97-94.....	قائمة المراجع.....
105-98.....	الفهرس.....
107-106.....	