



جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



المسؤولية التأديبية للموظف في التشريع الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون الوظيفة العامة

الأستاذة المشرفة:

- الدكتورة تابتي بوحانة

من إعداد الطالب:

- بن عيسى عبد العزيز

لجنة المناقشة:

- | | |
|---------------|------------------------|
| مشرفا ومقررا. | الدكتورة) تابتي بوحانة |
| رئيسا. | الدكتورة) بدري مباركة |
| عضوا مناقشا. | الدكتورة) بوادي مصطفى |
| عضوا مناقشا. | الدكتورة) سويلم فضيلة |

الموسم الجامعي: 2016-2017



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴾ (72) لِيُعَذِّبَ اللَّهُ الْمُنَافِقِينَ وَالْمُنَافِقَاتِ وَالْمُشْرِكِينَ وَالْمُشْرِكَاتِ وَيَتُوبَ اللَّهُ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ وَالْمُؤْمِنَاتِ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا

﴿ (73) ﴾

سورة الأحزاب الآية 72-73.

الشكر والتقدير

بعد أن أعاني الله على الانتهاء من رسالتي هذه اشكر كل من كان له الفضل بعد الله في مساعدتي في إكمال هذا البحث، فأقدم بالشكر والعرفان للدكتورة تابتي بوحانة لتفضلها بقبول الإشراف على هذه الرسالة والتي كان لها الأثر البالغ في إخراجها على هذه الصورة فجزاها الله عني كل الخير.

كما أتقدم أيضا بفائق الشكر والتقدير إلى أساتذتي لموقرين أعضاء لجنة المناقشة على تفانيهم الكبير في تأطير البحث العلمي في سعيده ، وعلى قبولهم مناقشة هذه المذكرة فلكم أساتذتي الكرام جزيل الشكر. وأخيرا لا أنسى أن أوجه شكري إلى كل من قدم لي يد العون لإنجاز هذا العمل.

إهداء

إلى من أمرني الخالق بطاعتها و كبرني على إرضائها ، إلى ينبوع الحنان

إلى من ساندتني بدعائها والدتي العزيزة .

إلى الشمعة التي احترقت لكي تنير لي مشواري الدراسي، إلى المنبر الذي بفضلته

استبصرت طريقي فمشيت والدي الغالي حفظه الله و أطال في عمره .

إلى زوجتي الغالية و أبنائي (مريم لينة و محمد لحسن) منابع بهجتي

و سروري و استمراري .

إلى إخوتي و أخواتي ورود حياتي

إلى كل الأصدقاء الأعزاء

إلى كل من وقف بجاني خلال مشواري الدراسي .

قائمة المختصرات

ص.....صفحة

د م ج.....ديوان المطبوعات الجامعية

د س ن.....دون سنة نشر

ج ر ج ج.....جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية

ط.....الطبعة

ق ع ج.....قانون عقوبات جزائري

مقدمة

تعتمد الدولة بالدرجة الأولى على المرافق العامة من أجل تحقيق أغراضها وأهدافها المستمدة من سياستها العامة، غير أن هذه المرافق هي الأخرى لا تعمل بمفردها إذ يتطلب ذلك توفر عدة وسائل مادية و وسائل بشرية متمثلة في الموظفون العموميون وعلى هذا الأساس يعتبر الموظف العام بمثابة حجر الزاوية التي يقوم عليها المرفق العام لأنه يشكل الأداة الفعالة لتحقيق أغراضه الأساسية لاسيما تلك المتعلقة بتقديم الخدمة والمنفعة العامة للمواطن.

ونتيجة لازدياد وظائف الدولة يزداد دور الموظفين بشكل كبير خاصة مع اتساع نشاطاتها و تدخلها في شتى مجالات اقتصادية واجتماعية وتكنولوجيات وذلك لمواكبة الدول المتقدمة، مما يتطلب ضرورة صياغة قواعد قانونية كفيلة بتنظيم الجهاز الإداري للمرافق العامة تتماشى مع هذه التطورات عموما و تسيير الموظف العمومي بصفة خاصة.

ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب حقوق للموظف العام وفي نفس الوقت تفرض عليه جملة من الواجبات والتزامات المختلفة التي تملئها عليه القوانين و اللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبةها مما تجعل الموظف في وضعية تأديبية تترتب من خلالها مسؤولية تأديبية وقد تصل أحيانا إلى مسؤوليات أخرى وذلك حسب طبيعة الخطأ.

إن الموظف العام خلال مساره الوظيفي قد تترتب عليه ثلاث مسؤوليات في الغالب، أولها المسؤولية التأديبية والتي تنتج عن المخالفة التأديبية الناتجة عن كل إخلال بالواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا، وثانيها المسؤولية الجنائية وهي المترتبة عن ارتكاب الموظف جريمة وظيفية يعاقب عليها قانون العقوبات أو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أو القوانين ذات الصلة، وثالثها المسؤولية المدنية وهي ناشئة عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بحكم وظيفته أثناء ممارسته لمهامه.

وهذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في هذه الواجبات، كما تهدف في نفس الوقت إلى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء وبالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر تجاه الواجبات المفروضة عليهم.

فالحكمة من وضع نظام التأديب جاء من أجل محاولة إصلاح وتقوم السلوك الإداري للموظف من خلال العقوبات التأديبية ومن جانب آخر المحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها وضمان حسن

سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹، وبناء عليه فإنه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

وإن كان التأديب من الأمور الضرورية في مجال الوظيفة العامة، فإن هذا لا يعني أن المشرع قد ترك الإدارة جميع السلطات لتوقيعه على الموظف وإنما ضبطه المشرع في نظام يعرف بالنظام التأديبي يتحدد بمقتضاه التزامات الموظف تجاه السلطة المستخدمة، ويشكل خرقها من جانب الموظف تعرضه لمساءلة تأديبية حيث تقوم السلطة المختصة بالتأديب وفق مراحل وإجراءات معينة حماية لحقوق الموظفين، وهاته الإجراءات التأديبية تتناول مجموعة من القواعد الموضوعية التي تنظم السلوك الوظيفي والعقوبات المقررة لمخالفته وكذا السلطة المختصة بالتأديب.

وقد انصب هذا التطور الذي عرفته هذه الوضعية بفضل النضال النقابي وتعزيزه على إرساء ضمانات إجرائية وموضوعية وضعت حدا للتجاوزات الإدارية²، ولمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها الرئاسية التأديبية، وهذا ما فعله بإصداره للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006³، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: "يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة".

فالغرض الأخير من التأديب إذن هو غرض تهديبي و تقويمي لسلوك الموظف من خلال العقوبات التأديبية على حد سواء و ذلك لتحقيق الأهداف المرجوة من علاقة العمل أي الحفاظ على حسن سير المرفق العام.

وموضوع مسؤولية تأديبية موضوع عام يمس شريحة واسعة من المجتمع ألا و هي الموظفين والإمام بأهم جوانبه مسافرين بذلك تشريعات الوظيفة العامة التي مرت بها الجزائر من خلال التعرف على مختلف النصوص القانونية ذات الصلة، وكذا بيان العديد من المفاهيم المرتبطة بهذا الموضوع (المسؤولية التأديبية).

¹ - نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2005 ، ص 164.

² -هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 337.

³ -الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، ج، ر، ج، ج، العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006، ص 03

وبالنظر لأهمية هذه الدراسة كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالموظف والمسؤوليات الملقاة على عاتقه في ظل العلاقة الوظيفية، وخاصة لما يترتب عليه من واجبات و أوامر من رئيسه، وخاصة الأوامر الشفوية والتي يكون في حيرة من تطبيقها والتي قد تحمل الصواب أو الخطأ، إذ في حالة عدم تطبيقها يوجد في حالة تخلي عن واجب الطاعة مما يترتب عليه مسؤولية تأديبية، وقد تكون إلى جانبها مسؤولية مدنية تكون عن طريق خطأ ما نتج عن ضرر يلحقه بمن يتعامل مع المرفق ، وقد تصل أحيانا إلى مسؤولية جنائية عند اتهامه بالرشوة أو إخفاء المستندات أو غيرها، ودائما يكون في دائرة الاتهام حيث يلاحظ غموض عند استقراء النصوص القانونية في هذا المجال، فلا بد يتوجب على القائمين تفسير هذه الحالات تفسيراً صحيحاً من خلال تبين حدود هذه المسؤولية ومدى حماية هذا الموظف عن طريق الإجراءات التأديبية والتي هي في نفس الوقت الضمانات، إذ تحتل أهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، وبالتحديد في نطاق المساءلة التأديبية، إذ أنها تعد بمثابة السياج الذي يحمي حقوق الموظف المحال على التأديب و الذي يحد من تعسف الإدارة وتطرفها ومغالاتها، أيضاً بالنسبة لرجال القانون بصفة عامة من المحامين والقضاة، والذين يتعرضون للمنازعات القانونية التي تترتب عن هذا النوع من القضايا سواء المتعلقة بشرعية العقاب التأديبي أو مصير الموظف العام المتابع جزائياً في حالة إدانته من القضاء، أو معاقبته تأديبياً بصفة عامة، والبحث عن الطرق والدفع القانونية التي يتمكن من خلالها الدفاع عن هذا الموظف العام المعاقب تأديبياً، وكذا تجاوز السلطة صلاحيتها .

ويكمن الهدف من هذه الدراسة في إبراز وتحديد طبيعة الخطأ الموجب قيام المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ومعرفة العلاقة التي تربط الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية، فضلاً عن الوقوف على السلطة المختصة بالتأديب وضوابط التي تحكمها من خلال ممارستها لإجراءات التأديب.

أما عن أسباب اختيار هذا الموضوع لعدة أسباب منها ذاتية و أخرى موضوعية، حيث تتمثل الأسباب الذاتية في رغبتنا في معالجة موضوع مسؤولية موظف تأديبياً في نطاق الوظيفة العامة، وذلك لما لها من تأثير على استقرار المراكز القانونية للموظفين من خلال العقوبات التي يمكن أن يتعرضوا لها والتي تصل أحيانا إلى الفصل وفضلاً على ذلك من خلال تبصير الموظفين، وتحليل النظام التأديبي في الجزائر من خلال وقوف على عدة استنتاجات ووضع توصيات من خلال هذا البحث.

أما الأسباب الموضوعية لاختيارنا هذا الموضوع لارتباطه بعنصر وشريحة مهمة في الإدارة العمومية ، ألا وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة، وما يترتب عليها من التزامات ومسؤوليات من خلال ممارستها لمهامها.

وبالرجوع إلى الدراسات السابقة حول هذا الموضوع، نجد العديد من المراجع تعالج موضوع التأديب الموظف العام ومسؤوليات المترتبة عليه سواء في إطار دراسة مقارنة أو غير ذلك ويمكن الإشارة إلى دراسات حول تأديب الموظف تحت عناوين مختلفة من بينها:

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

دراسة ل: **شيراز جاري** تحت عنوان "مسؤولية الموظف عن إفشاء السر المهني"، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري)، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2013/2014.

دراسة ل: **سي العابدي سامية** تحت عنوان "مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية" (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري)، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2015/2016.

كما جرت أيضا دراسات حول الضمانات التأديبية للموظف من بينها:

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

وبناء على ما سبق فإن إشكالية الدراسة تتخلص في:

ما المقصود بالمسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري؟ وما هو أساس قيامها؟

و فيما تكمل إجراءات التأديبية للموظف العام خلال المساءلة التأديبية ؟

وما هي صلاحيات القانونية المخولة للإدارة في مجال تأديب موظفيها العام من خلال إجراءات

التأديب في التشريع الجزائري؟ وما هي الضمانات التي يحضها الموظف خلال هذه الإجراءات؟

ولالإلمام بهذا الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي و التحليلي، الذي تكمن بموجبه من تحليل

النصوص القانونية، والتي من خلالها قمنا بالبحث وجمع المعلومات لشرح وتفسير مفهوم المسؤولية التأديبية

للموظف العام وذلك بتحديد أركانها، والسلطة المسؤولة التي تقوم بتحديدتها وتوقيع العقاب، وأخيرا

تحديد الإجراءات التأديبية وأهم الضمانات الممنوحة للموظف.

كما تم استخدام المنهج التاريخي المقارن، وذلك لمقارنة التشريع الجزائري بالتشريعين الفرنسي

والمصري في بعض الجوانب .

وأثناء القيام بهذا البحث صادفنا بعض العراقيل والصعوبات والتي يمكن أن يتعرض لها أي الباحث باعتبار أن موضوع المسؤولية التأديبية من المواضيع الحساسة والتي تهتم بالجانب التطبيقي أكثر من أجل إيضاح المفاهيم والإجراءات والذي يتطلب استعانة بوثائق أو معلومات عن قرارات التأديبية الصادرة عن الأخطاء المهنية للموظفين، ونظرا للقيود و العراقيل الإدارية لم يتم الحصول عليها، باعتبارها من الأسرار المهنية التي يمنع الإفصاح عنها، ولهذا غاب الجانب التطبيقي حيث يعد معوقا لانجاز هذا البحث على الوجه الأكمل.

وللإجابة على هذه التساؤلات المطروحة تم تقسيم هذا الموضوع إلى قسمين، حيث القسم الأول تم التطرق إلى الإطار المفاهيمي للموظف العام والمسؤولية التأديبية في (الفصل الأول)، والذي تم التعرض إليه هو الأخر من زاويتين، كانت الأولى التطرق لمفهوم الموظف العام وتحديد واجباته، أما الزاوية الثانية فقد تم التطرق إلى مفهوم المسؤولية التأديبية وتنظيمها وأساس قيامها، وبالنسبة للقسم الثاني تم التعرض إلى إجراءات تأديب الموظف العام (الفصل الثاني)، أين تم تحديد الإجراءات التأديبية ومراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام (المبحث الأول)، ثم في (المبحث الثاني) الضمانات والمبادئ التي تحكم الإجراءات والجزاء التأديبي .

الفصل الأول
الإطار لمفاهيمي للموظف العام
والمسؤولية التأديبية

الفصل الأول : الإطار لمفاهيمي للموظف العام والمسؤولية التأديبية

تمارس الدولة نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، كما تحظى الوظيفة العامة بعناية من المشرع والفقهاء في مختلف الدول¹، ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظاما خاصا، فبعدها يتم تنصيب الشخص بصفة رسمية في سلك الوظيفة العامة ويصبح موظفا عاما مكتسبا لحقوق، وفي نفس الوقت أزم بمجموعة من الواجبات والمسؤوليات ملقاة على عاتقه القيام بها على الوجه الأكمل²، ويترتب من خلال الإخلال بها قيام المسؤولية التأديبية، حيث يتم توقيع الجزاء التأديبي بحقه من قبل السلطة التأديبية المختصة، فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أيا من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر، إلا في الحدود التي رسمها القانون³، ومن خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى المفاهيم الأساسية المرتبطة بالموظف العمومي، وطبيعة علاقته بالإدارة العمومية، وواجباته من جهة (المبحث الأول)، وإلى السلطة المختصة بالتأديب خلال قيام المسؤولية التأديبية على الموظف والتي أساسها الخطأ (المبحث الثاني)، وذلك كما يلي :

المبحث الأول : الموظف العام وواجباته.

إن مفهوم الموظف العمومي مرتبط بمفهوم الوظيفة العمومية، إلا أنه وبالرغم من هذا الترابط فإن تحديد معنى الموظف يبقى دائما صعبا سواء على المستوى التشريعي أو على المستويين الفقهي والقضائي، وإن هذا الغموض الذي يقع على مفهوم الموظف هو عدم وجود معايير واضحة ومحددة في تحديد صفته أدى إلى وجود اختلاف في العناصر التي يستند إليها بخصوص تمييزه عن غيره من العاملين في الدولة سواء من جانب الفقه أو القضاء⁴، فمفهوم الموظف يختلف من دولة الأخرى، ومن وقت لآخر، وهذا باختلاف النظام السياسي والاجتماعي السائد في كل دولة، ونتيجة الارتباط مفهوم الموظف بمفهوم الوظيفة العمومية، فإن مفهوم هذا الأخير يختلف حسب الدول، وهذا تبعا لاختلاف

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، ط 2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 49.

² - محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، ط 2، د م ج، الجزائر، 1989، ص 169.

³ - نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني في الأردن والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005، ص 41.

⁴ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دم ج، الإسكندرية، 2004، ص 85.

العوامل التي تؤثر فيه من سياسة وغيرها، فأكثر الأنظمة ثباتا في هذا المفهوم هما النظام الفرنسي الذي تبنته الجزائر والنظام الأمريكي.¹

ونظرا لما يكتسبه مفهوم الموظف من أهمية سوف يتم التطرق إلى تعريف الموظف العمومي والعلاقة التي تربطه مع الإدارة في (المطلب الأول)، وإلى واجباته في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي وطبيعة علاقته مع الإدارة

يعتبر الموظف العمومي يد الإدارة في ممارسة نشاطها، ورغم أهمية هذا العنصر في البناء القانوني الهيكلي والتنظيمي في الدول، إلا أنه لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العمومي ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العمومي بين دولة وأخرى ومن وقت الأخر، وهذا يرجع أيضا إلى النظام السياسي والاجتماعي السائد في كل دولة، ونتيجة للارتباط مفهوم الموظف بمفهوم الوظيفة العمومية فقد اكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العمومية بتحديد معنى الموظف العمومي في مجال تطبيقها.²

ومن أجل ذلك سيتم التعرض إلى مفهوم الموظف العام في التشريع الجزائري (الفرع الأول)، بينما سيكون تعريفه في الفقه والقضاء من خلال (الفرع الثاني)، ثم التعرف على طبيعة العلاقة التي تربطه مع الإدارة في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري.

إن معظم التشريعات والقوانين لم تضع تعريفا محدد للموظف، بل اكتفى بعضها ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العمومية، تاركة أمر تعريف الموظف للفقه والقضاء، بينما ذهبت بعض التشريعات إلى إعطاء تعريف الموظف.³

بالنسبة للتشريع المصري لم يعطي تعريفا محدد لمفهوم الموظف، وإنما اقتصر تحديده للموظف على اعتبار كل من يخضع للوائح والقوانين المتعلقة بالموظفين، وعلى هذا الأساس نصت المادة الأولى من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة أنه " تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخليين في الهيئة"⁴.

¹ - هاشمي خري، المرجع السابق، ص 91.

² - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 50.

³ - محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص 28.

⁴ - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط 2، د م ج، 1988، ص 35.

أما عن التشريع الفرنسي، لم تتضمن تشريعاته التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفا ثابتا ومحددا و شاملا للموظف العام، وإنما اكتفت بتحديد معناه في مجال تطبيقها فقط وليس في جميع مجالات القانون الإداري¹، ويظهر ذلك عندما حدد المشرع الفرنسي قانون التوظيف العام رقم 6 السنة 1984 الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون حيث تنص المادة 2 منه على أنه: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص المعينين بوقت كامل لشغل الوظيفة الدائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة".

يتبين من خلال هذا النص أن المشرع الفرنسي لم يقدم تعريفا مباشرا لمفهوم الموظف العمومي بل اكتفى بتحديد الأشخاص المشمولين بعطلة قانون التوظيف العام والذي تطبق عليهم أحكامه، فالنص يتطلب توافر العناصر التالية لاعتبار الشخص موظفا عاما:

1- الوظيفة الدائمة.

2- الخدمة في مرفق إداري عام.²

كما نجده أيضا قد تأثر باتجاه مجلس الدولة وعرف الموظف بأنه: "ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة وبصفة مستقرة وتم ترسيخه في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية أو في هيئات التابعة للدولة"³.

فهذه المادة تحدد العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف وهي:

استمرارية الوظيفة، العمل في إحدى الإدارات المركزية التابعة للدولة أو المصالح التابعة لها أو في الهيئات العامة التابعة للدولة، وأن يتم تعيين الشخص ثم ترسيمه في إحدى درجات التدرج الوظيفي⁴. ويخضع الموظفون في فرنسا لقانون أساسي عام تسري أحكامه على الموظفين المدنيين التابعين لإدارات الدولة، والمناطق الجهوية والعمالات والبلديات والمؤسسات الإدارية التابعة له، ويستثنى من هذا التعريف الواسع كل من القضاة، وأعدان المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وكذا الأعدان غير المرسمين التابعين للدولة، وأخيرا أفراد الجيش وهم يخضعون لقانون مستقل⁵.

¹ محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع السابق، ص 17.

² نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 21، 22.

³ كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 24.

⁴ المرجع نفسه، ص 24.

⁵ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 92.

أما في الجزائر فقد عرفت المنظومة القانونية المنظمة للوظيفة العامة إصدار عدة نصوص قانونية منظمة لها، وكلها تباينت مواقفها في إعطاء تعريف للموظف العام وذلك كما يلي:

أولاً: في الأمر 133/66

من خلال قانون الوظيفة العامة لسنة 1966، نجد نص المادة الأولى من الأمر رقم 133/66¹ على أنه: "يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية وفي الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة".

نستنج من النص أنه لم يتضمن تعريفاً للموظف العام، وإنما تضمن تعداداً للمرافق التي يقوم فيها الموظف بالعمل، في هذه النقطة أميل إلى رأي الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري².

لقد استثنى المشرع الجزائري من نظام الوظيفة العامة عمال المؤسسات الاقتصادية والتجارية، ونص صراحة على أن العامل في المؤسسات والإدارات العامة يوجد في وضعية تنظيمية، كما أكد على ضمان استمرارية العمل، ويلاحظ أن الموظف يخضع لقدرة لفترة تربص قبل أن يتم تثبيته في منصب عمله³.

ثانياً: في المرسوم 59/85

في ظل المرسوم رقم 59/85⁴ المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والجدير بالذكر في البداية قبل أن يتم التطرق إلى مفهوم الموظف العام ينبغي معرفة ما المقصود بالمؤسسات و الإدارات و فق للمادة الثانية من هذا المرسوم والتي تتمثل في:

- المصالح التابعة للدولة، والمؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني.
- الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها.
- مصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة.

¹ - الأمر رقم 133/66 الصادر في 2 جوان 1966 والمتضمن القانون العام للوظيفة العامة، ج ر ، ج ج، العدد 46 ، المؤرخة في 8 جوان 1966.

² - يرى الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري "أن التعريف بهذا الشكل يمكن أن يوجد خلافاً كبير بين الفقهاء وحتى بالنسبة لأحكام القضاء ، كما أنه من شأن أي تعريف أن يتصف بالعمومية والشمول وليس التفصيل لأن ذلك من شأن أي تعريف أن يتصف بالعمومية والشمول وليس التفصيل لأن ذلك من شأن الفقه القضاء لمزيد من المعلومات أنظر: عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 27.

³ - كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص 26.

⁴ - المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في أول رجب عام 1405 هجرية الموافق لـ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج ر ، ج ج، العدد 13 ، الصادرة 24 مارس 1985.

- الهيئات العمومية الخاضعة للقواعد المحاسبية العامة.

- رجال القضاء باستثناء قواعد التعيين والترقية والانضباط¹.

وفي ذات المجال نصت المادة 05 من المرسوم السالف الذكر على أنه: "تطلق على العمل الذي يتواجد في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية "الموظف" ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة"

هذه المادة لم تتضمن تعريفا للموظف العام وإنما تضمنت بيان أحد شروط اكتساب الشخص صفة الموظف والمتمثل في وجوب المرور على الفترة التجريبية في مؤسسة، ومن أهم الشروط الواجب توافرها أيضا في الموظف عند توليه وظيفة في المؤسسة أو إدارة عمومية ما يلي:

- أن يكون جزائري الجنسية .
- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وذا أخلاق حسنة.
- أن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه العمل.
- أن تتوفر فيه شروط السن واللياقة البدنية المطلوبة لممارسة الوظيفة.
- أن يوضح وضعيته إزاء الخدمة الوطنية .

وبالتالي فالمرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات هو الآخر لم يتطرق إلى تعريف الموظف العام، بل اكتفى ببيان الشروط الواجب توافرها حتى يكتسب صفة الموظف العام، أما الأمر 03/06 سوف يتم التعرض إليه من خلال ما يلي:

ثالثا: في الأمر 03/06

وبالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وخاصة المادة 4/ ف1 منه المشرع قد عرف الموظف بنصها: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ولقد حددتها الفقرة الثانية من المادة الثانية من نفس الأمر بنصها: "المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون".

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 25.

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون، والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

لم تعط التشريعات السابقة تعريفا محددًا للموظف العام، وإنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات¹، وبالنظر للأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي كان آخر أمر في النصوص القانونية والتنظيمية التي نظمها المشرع الجزائري. ولقد عرفت المادة 04 الموظف على أنه "يعتبر موظفا كل عون، عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري"²، ومن هذا التعريف يتضح جليا أنه لكي يطلق تسمية الموظف العمومي على الشخص وجب توافر الشروط التالية:

1- صدور قرار بالتعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة:

يشترط لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام أن يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة ويتضح من ذلك أن من يقوم بأعمال في إحدى الوظائف العامة، دون أن يكون قد عين فيها بالطريق القانوني السليم، لا يعتبر موظفا عاما، كما هو الحال بالنسبة لمنتحل الوظيفة.

2- أن يكون التعيين في إحدى الوظائف الدائمة:

يشترط لاكتساب الفرد صفة الموظف العام أن يمارس عمل دائم ومستمر، فإذا كان عمل الشخص بالمرفق العام عارض أو مؤقت أو موسمي فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظف عام. لكن يمكن الإشارة هنا إلى قرار المحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 2009/04/22³ الذي استأنس فيه القاضي بنص المادة 144 من قانون العقوبات⁴، وأعتبر أن "كلمة موظف الواردة في هذه المادة تشمل كل الموظفين بالإدارات والمؤسسات العمومية" وأضاف أنه "لا فرق بين موظف مرسوم أو متعاقد أو متربص".

3- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام:

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 51.

² - المادة 4 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

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

⁴ - المادة 144 (معدلة) من الأمر 165/66 المؤرخ في 8 جوان سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر، ج ج، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966.

يشترط لاكتساب الفرد صفة الموظف العام أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، ومفهوم الدولة يؤخذ هنا بالمفهوم الواسع فيشمل كل السلطات والأجهزة والإدارات والمصالح والمرافق والوحدات الإدارية سواء كانت السلطات مركزية أو لامركزية وسواء كانت مدنية أو عسكرية¹.

أما المرفق العام فعمله يكون باضطراد وانتظام تحت إشراف الدولة وسلطاتها أو الهيئات التابعة لها بقصد أداء خدمة للجمهور مع خضوع القائمين بإدارته لضوابط وقواعد قانونية محددة².

أما فيما يخص المتربص فهو في طريق اكتساب صفة موظف بعد إجراء ترسيمه، حيث تنص المادة 83 من الأمر 03/06 "يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للتوظيف العمومية بصفة متربص...".

وفيما يتعلق بالمتعاقد، فالأعوان المتعاقدون لا حق لهم لا في اكتساب صفة موظف ولا في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية بحكم نص المادة 22 من الفقرة 2 منها³.

— أما القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁴ فلقد نص على أن الموظف العمومي: "كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته وكل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفته أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"⁵، ويشمل مصطلح الموظف كما جاء في هذا القانون أربع فئات:

ذوي المناصب التنفيذية والإدارية، والقضائية، ذوي الوكالة النيابية ومن يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو في مؤسسة ذات رأس المال المختلط ومن في حكم الموظف العمومي⁶.

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 14.15.

² - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن بالشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص 17.

³ - المادة 22 من الأمر رقم 03/06، السالف الذكر.

⁴ - القانون رقم 06/01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، العدد 14، الصادر في 8 مارس 2006، ص 04.

⁵ - المادة 02 الفقرة ب من الأمر رقم 01/06 السالف الذكر.

⁶ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 11.

إن مفهوم الموظف في التشريع الجزائري قد تطور مفهومه وفقا لتطور النصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية، كما أنه حظي باهتمام كبير من طرف الباحثين نظرا لأهميته البالغة بالنسبة للدولة وذلك في تسيير شؤون ومصالح إدارتها العمومية، وبعدها تم التعرف على مفهوم الموظف تشريعا، وجب تحديد مفهومه فقها وقضائيا، وهذا من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء

إن الغموض الذي يقع على مفهوم الموظف وعدم وجود معايير واضحة ومحددة في تحديد صفته، أدى إلى وجود اختلاف في العناصر التي يستند إليها بخصوص تمييزه عن غيره من العاملين في الدولة سواء من جانب الفقه أو القضاء.¹

وهذا ما سيتم التطرق إليه بالتعرف على مفهومه في الفقه (أولا)، ثم تعريفه قضاء (ثانيا).

أولا: التعريف الفقهي للموظف العمومي

وجدت عدة تعاريف للموظف في الفقه، لذلك ليس من السهل تبني تعريفا محدد في ظل اختلاف الآراء الفقهية، حيث يعرف الفقيه (دوجي) الموظف أنه: "الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة الذين يساهمون بطريقة دائمة وعادية في سيرها."² وتعريف **Stinov**: "إن المعيار الذي يمكن الاعتماد عليه في تحديد الموظف العام هو النظام القانوني الذي يخضع له، فإذا كان خاضعا لقواعد القانون العام فإنه يكون موظفا عام."³ وتعريف **Duguít**: "الموظف العمومي هو كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها".

تعريف **Horiau**: "الموظف العام هو كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة أو الإدارة العامة التابعة ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة."⁴ هذا التعريف يتسم بسعته بحيث يدخل طوائف متعددة من الأشخاص الذين يخدمون في المرافق العامة هي مرافق عامة لا ينبع في إدارتها أحكام وقواعد القانون العام، حيث لا يكون لهؤلاء الأفراد صفة

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 85.

² - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 32.

³ - المرجع نفسه، ص 33.

⁴ - سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة أحمد. بوقر- بومرداس-رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، بومرداس، 2010، ص 49.

الموظف، من ذلك المرافق الصناعية والتجارية والفئة التي تؤدي مهمة مؤقتة، وتكون علاقتها بالإدارة تعاقدية وليس لهم صفة الموظفين العموميين¹.

أما الفقيه سيلوف فقد اعتمد على معيار النظام القانوني لتحديد مفهوم الموظف إذ يرى: " أن الموظفين العموميين هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم بالدولة القواعد القانون العام".

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

أما الأستاذ جورج وار فيري يرى "أن الموظف العام هو كل فرد يحصل على مرتب نلتزم الخزانة العامة بدفعه له مباشرة"³.

أنتقد هذا التعريف لكونه يعتمد على معيار الأجر، الذي يعد ليس عنصرا أساسيا في الوظيفة العامة، فهناك العديد من الوظائف العامة وبعضها ذو أهمية في النظام الإداري لا يمنح لشاغلها أية مرتبات، مثل وظائف العمد والمشايخ والمؤذن في مصر.

ومن جملة الفقه الجزائري، يرى الأستاذ مصطفى الشريف أن الوضع في الجزائر ما يزال في بدايته بحيث لا تكاد نجد أي تعريف حقيقي للموظف باستثناء بعض التعليقات والشروح الطفيفة.

ويقول الأستاذ ميسوم صبيح: " يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منها للقانون الوظيفة العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف، لا يعرف لهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا نهائيا"⁴.

أما الأستاذ أحمد محيو يرى أن: "الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسب المادة من قانون الوظيف العمومي، والذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد يطبق عليهم تلقائيا دون أن يكون لهم أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة"⁵.

أما عن الفقه الإسلامي فمعنى كلمة الموظف العام حديثة، إذ أن معاجم اللغة العربية توردها بمعان مختلفة كما هو الحال في كلمة الوظيفة، ويقول ابن فارس في معجمه وظف كلمة تدل على تقدير شيء، ويقال: وظفتُ له: إذا قدرتُ له كل حين شيئا من رزق أو طعام¹.

¹ محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 47.

² محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 33.32.

³ المرجع نفسه، ص 35.

⁴ المرجع نفسه، ص 36.

⁵ أحمد محيو، ترجمة فائز أحمق، أنعام بيوض، المنازعات الإدارية، د م ج، الجزائر، 1992، ص 30.

وعلى الرغم من أن الإسلام عرف الوظيفة العامة وشاغلها أيا كان إماما، واليا عاملا أو محتسبا، فكل هؤلاء موظفون عموميون دون استخدام هذا المصطلح والمعول عليه في تعريف الموظف العام، وهو ما ورد في تعريف الفقه الجنائي الإسلامي له، وبالتالي فإن كل ما يقلده الخليفة أو ولي الأمر مثال على ذلك: الوالي كما في قوله صلى الله عليه وسلم: "اللهم من ولي من أمر أمتي شيئا فشق عليهم فاشقق عليه، ومن ولي من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فأرفق به"²، ولفظ الأمير حيث روى أبو داود أن رسول الله قال: "إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم"³. صححه الألباني⁴.

ولفظ العامل كما في قوله صلى الله عليه وسلم: "ما بال عامل أبعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا"⁵.

يفهم من ذلك بغض النظر عن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وتبعاً لذلك اعتبر كل من يقوم بعمل يمثل من خلاله الدولة موظفاً عاماً، بحيث إذا أقدم على فعل من الأفعال التي حرمتها الشريعة الإسلامية أو ترك ما هو مأمور به أو أحل بالمهمة الموكولة إليه يعاقب بالعقوبة المقررة شرعاً لمثل فعله حداً أو تعزيراً أو قصاصاً، فالتشريع الإسلامي لم يعرف الفرق بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية⁶، وعليه فلصحة المساءلة الجنائية للموظف العام، لا بد من توافر ما يلي:

- 1 - أن يكون العمل المباشر عاماً.
 - 2- أن يكون العمل منسوبا لجهة عامة الدولة أو من ينوبها.
- ومتى توافرت في الشخص هذه الشروط يعتبر موظفاً عاماً تصح مساءلته جزائياً، ولا أهمية لكونه يشغل الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة أو لكونه يتقاضى أجراً أو مكافأة أو كان عمله تبرعاً⁷.

¹ - ابن فارس، أبو الحسين أحمد بن زكريا بن أحمد بن حبيب، معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، ط02، القاهرة، شركة مكتبة الباب الحلي 1969م، ج6، ص122.

² - النيسابوري، مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري، صحيح مسلم، دار السلام، مراجعة: صالح بن عبد العزيز آل الشيخ، 1420هـ، ط01، رقم الحديث 4722، ص1006.

³ - الأزدي، سليمان بن الأشعث أبو داود السجستاني، سنن أبي داود، دار السلام، مراجعة: صالح بن عبد العزيز آل الشيخ، 1420هـ، ط01، رقم الحديث 2608، ص1416.

⁴ - الألباني، محمد ناصر الدين، صحيح سنن أبي داود، مكتبة المعارف، الرياض، 1419هـ، ط01، ج2، ص125.

⁵ - النيسابوري، المرجع السابق، رقم الحديث 4738، ص1007.

⁶ - ضيف فيروز، جرائم الفساد الإداري الذي يرتكبها الموظف العمومي، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص10.

⁷ - مليكة هنان، جرائم الفساد الرشوة والاختلاس وتكسب الموظف العام من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي مكافحة الفساد الجزائري مقارنا ببعض التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص43، 42.

وخلاصة القول لا يعد موظفا إلا من كان معيناً بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاضعة للقانون العام، وكان مصنفاً في درجة بحسب السلم الإداري، وكان يشغل منصبه بصفة دائمة¹.

ثانياً: التعريف القضائي للموظف العمومي

إن القضاء هو الآخر على غرار الفقه والتشريع اجتهد في مسألة تعريف الموظف، لذلك يوجد العديد من الاجتهادات القضائية، وأحكام قدمت مفاهيم للموظف سواء تعلق الأمر بمصر أو فرنسا أو الجزائر.

حيث عرف مجلس الدولة بمصر الموظف على أنه: "كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق"²، وهذا ما أكدته وسارت عليه أحكامه اللاحقة منها حكمه الصادر في 13 ديسمبر 1970، والذي جاء في هذا الحكم أن: "صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العمومية إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر"، وقد استقر القضاء الإداري المصري في أحكامه على أن الموظف هو من توافرت فيه الشروط الآتية :

- 1- أن يشغل الوظيفة بشكل دائم .
- 2- أن يكون العمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .
- 3- أن يقوم بالعمل في خدمة مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن يعين الموظف من قبل السلطة المختصة³.

أما عن القضاء الفرنسي قام بتحديد بعض المعايير التي يعترف بها للأشخاص الملتحقين بالوظيفة العمومية، وتمثل ذلك في تعريف مجلس الدولة الفرنسي للموظف من خلال هذا النص على أنه: "هو الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاصة ومرفق عام"⁴.

¹ - سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 57.

² - شريف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص 11.

³ - المرجع نفسه، ص 101، 102.

⁴ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 26.

كما أوضح الشروط الضرورية لتطبيق لائحة الوظيفة العمومية إذ لا تعتبر هذه المعايير في مستوى واحد، فهناك معايير لا تكفي للتعريف ويجب إبعادها، وأخرى يجب الأخذ بها ومن المعايير التي يجب إبعادها ما يتم ذكره:

- شكل التعيين إذ يجب أن يكون للموظف الصفة التي تؤهله للتعيين في الوظيفة العمومية، وبعكسه يكون غاصبا للوظيفة العمومية ولا يخضع للنظام التأديبي للوظيفة العمومية.

- شكل الأجر والمكافئات، إذ ليس بالإمكان أن تقتصر عند تعريف الموظف على الذين تندرج أجورهم في الميزانية العامة للدولة، رغم أنها تبدو هذه الفكرة صحيحة من الوجهة الاقتصادية إلا أنه عكس ذلك من الوجهة القانونية¹.

أما المعايير التي يجب الأخذ بها تتمثل في:

- التعاون في مرفق، فأبي مرفق عمومي لا يمكن أن يكون خاليا من وظيفة عمومية أو موظف عمومي، بحيث يجب أن يكون هناك اشتراك أو التعاون في الخدمة مريحا ومميزا بصفة كافية، أما الاشتراك العرضي غير الدائم فإنه لا يسمح باكتساب صفة الموظف، وهذا المعيار ضروري خصصه القضاء والفقه في فرنسا².

- وكذلك دوام الخدمة في الوظيفة العمومية، فالموظف لا يتم تعيينه بوظيفة عن طريق عقد من عقود القانون الخاص، إنما يتم تعيينه ثم ترسيمه على حسب قواعد تغلب عليها فكرة وطابع السلطة العامة، فالموظف يوجد في وضعية تنظيمية ولا يجوز له مناقشة شروط توظيفه³، فهذه الأمور قد حددتها الإدارة من قبل إرادة منفردة وما يتفق ومبدأ سير المرفق العمومي بانتظام واطراد.

ولاكتساب الشخص صفة الموظف يتعين أن تعهد إليه وظيفة دائمة وهذا الشرط أساسيا لأنه هو الذي يدل على الاشتراك الثابت في المرفق العمومي، والذي يبرر منطقيا النظام القانوني الأصلي وهذا ما راعت عنه كثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسية.

أما عن موقف القضاء الجزائري لا تكاد تجد تعريفا للموظف، وذلك أن التجربة القضائية الجزائرية في الأخذ بازدواجية القضاء لا تزال حديثة جدا، بدليل أن مجلس الدولة الجزائري لم تنشأ إلا سنة 1998، والمحاكم الإدارية لم تنشأ ولم يتم الشروع في إنجاز محاكم إلا بعد مدة من الزمن هذا من جهة،

¹ - شيراز جاري، مسؤولية الموظف عن إفشاء السر المهني، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص18.

² - المرجع نفسه، ص18.

³ - محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع السابق، ص28.

ومن جهة أخرى أن عملية إعداد قضاة إداريين كانت لا تزال طموح صعب المنال حتى يضطلعوا بالفعل بالمسائل الإدارية على الطريقة الفرنسية والطريقة المصرية، ففرنسا هي مهد القضاء الإداري ومصر هي صاحبة تجربة تزيد عن نصف قرن في الأخذ بازدواجية القضاء¹.

وبعدما تم التعرف على التعاريف الخاصة بالموظف تشريعيا، فقها وقضائيا، وجب تحديد طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة، وخاصة أن الأنظمة القانونية تختلف ما بين الدول، فما هي إذن تلك العلاقة القانونية التي تربطه تجاه الإدارة العمومية؟

وللإجابة على هذا التساؤل يتم التطرق إلى الفرع الموالي:

الفرع الثالث : كيف العلاقة الوظيفية بين الموظف و الإدارة

يثور التساؤل حول طبيعة العلاقة بين الموظف و جهة الإدارة، هل هي علاقة تعاقدية أم علاقة تنظيمية لائحية، ومن هذا اختلف الرأي الفقهي في تكييف طبيعة العلاقة التي تربط عامل الإدارة العامة بالسلطة الإدارية، و ظهر في ذلك اتجاهان، أحدهما يعتبرها علاقة تعاقدية، والآخر أنها علاقة لائحية تنظيمية، وسيتم التطرق (أولا) عرض النظرية التعاقدية، و(ثانيا) التعرض إلى النظرية اللائحية التنظيمية.

أولا : العلاقة بين الموظف و الإدارة علاقة تعاقدية

تعتبر النظرية العقدية من أقدم النظريات التي تبين طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، حيث استمرت حتى أوائل القرن العشرين، ونظرا لعدم وجود نظريات أخرى فقد لجأت الإدارة إلى تطبيقها. ومفاد هذه النظرية هو أن العلاقة بين الموظف والدولة تحكمها القواعد العقدية في القانون المدني، حيث يعلن الموظف عن إيجابه و ينعقد العقد متى وافقت الدولة².

ومن ثمة يتم القبول بين الطرفين عقب مفاوضات تجري بينهما، يتم من خلالها تحديد موضوع العقد وشروط التعاقد، والالتزامات المتبادلة ما بين الطرفين، وذلك طبقا لأحكام القانون الخاص الذي يعتبر فيه العقد شريعة المتعاقدين، ولا يمكن تعديل شيء منه إلا برضا الطرفين.

و يوصف هذا العقد بأنه عقد عمل إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل مادي أو يدوي، و يشير على أنه عقد وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل ذهني، وأحيانا يعد من العقود المسماة.

¹ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 35.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص 17.

و يترتب على تكييف العلاقة بين الموظف و الدولة بأنها علاقة عقدية عدة نتائج أهمها أنه:
لا يجوز تعديل أحكام العقد إلا باتفاق الطرفين ، كما أن أحكام العقد تختلف من شخص إلى آخر، ذلك تأسيسا على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني¹.
ثم إن من مميزات العقد أن آثاره تقتصر على الطرفين المتعاقدين، بينما تقتصر الموظف في الواجبات المتصلة بالوظيفة قد يعرضه في بعض الأحوال لتحمل المسؤولية ليس فقط إزاء الإدارة، بل أيضا إزاء الأفراد وهم غير أطراف في العقد، فتحليل هذه الرابطة على أنها تعاقدية لا يمكننا من تفسير الأساس القانوني لمسؤولية الموظف نحو الأفراد، لذلك أخذ بعض الفقهاء يتحايلون لتبرير النظرية التعاقدية، وذلك تارة باعتبارها الرابطة عقد إذعان، وتارة باعتبارها عقدا من نوع خاص، وأخيرا التمييز ما بين أعمال السلطة العامة، وأعمال المالية.²

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النظرية قد تعرضت إلى انتقادات أدت إلى إضعافها، إذ تظهر في أنه لا تبرم عقود القانون الخاص من الناحية الشكلية للعقد، إلا بعد التقاء الإيجاب و القبول في مجلس العقد و بعد إجراء مفاوضات و مناقشات لتحديد الالتزامات و الحقوق المتبادلة بين الطرفين، في حين لا نعثر في قرار تعيين الموظف على هذه المراحل، فالشروط الخاصة بهذه الرابطة محددة سلفا في القوانين والأنظمة التي تحكم مثل هذه العلاقات، دون أن يكون للموظف يد في إنشائها أو تعديلها أو حتى في مناقشتها، هذا فضلا على أن مثل هذا الافتراض لا يحقق المصلحة العامة لأن رعاية الوظيفة العمومية تقتضي استبعاد العلاقة التعاقدية كون ذلك سيجعل من الوظيفة العمومية موضوعا للاستغلال و المساومة.³

من جهة أخرى في سياق الانتقادات الموجهة لهذه النظرية، تخضع عقود القانون الخاص، كما أسلفنا من الناحية الموضوعية إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، التي بمقتضاها لا يخضع المتعاقدين إلا لعقدتهما و أن تعديله أو إحداث تغييرات عليه يخضع بالضرورة بمقتضى موافقة الطرفين، في حين نجد أنه

¹ - المادة 106 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ ب 20 رمضان عام 1395 الموافق ل26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ 13 جمادى الأولى عام 1426 الموافق ل20 جوان 2005، المتضمن القانون المدني، ج ر، ج ج، العدد78، ص256

² - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص36.

³ - كنعان نواف، القانون الإداري، الوظيفة العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص39.

بوسع الإدارة إدخال تعديلات على مركز الموظف العمومي دون الرجوع إلى إرادته، و ذلك استنادا إلى مبدأ ضرورة حسن سير المرفق العام بانتظام و اضطراد.¹

ثانيا : العلاقة بين الموظف و الإدارة علاقة لائحية تنظيمية

نتيجة الانتقادات الموجهة للنظرية العقدية فقد تم العدول عنها و اتجه الفقه والقضاء إلى الأخذ بالنظرية التنظيمية، التي تعتمد على المركز القانوني أو اللائحي لعلاقة الموظف بالإدارة، فأصبح الموظف يخضع في علاقته بالإدارة لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق و تفرضه من التزامات مستمدة من القوانين و اللوائح المنظمة لها.²

و يترتب على الفكرة اللائحية أو التنظيمية لعلاقة الموظف بالإدارة النتائج التالية³:

- 1 - يتم التعيين في الوظيفة العمومية بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضا الموظف أو قبوله لقرار التعيين، غير أن قبول الموظف للتعين و تسلمه للعمل نتيجة هامة، حيث يبدأ الوضع القانوني للموظف و تقرر له حقوقه تجاه الإدارة و يصبح ملتزما بالالتزامات الموظف.
- 2 - بما أن الموظف يستمد حقوقه و واجباته من النصوص و اللوائح القانونية حسب المادة 7 من الأمر 03/06 التي نصت على أنه: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"، فإن كل تعديل يطرأ على أحكام النصوص و اللوائح يسري عليه سلبا أو إيجابا دون أن يكون له الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب، و على هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بالنصوص القديمة التي عين في ظلها .
- 3 - لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أحكام تخالف أحكام القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة، فإن حدث ذلك فإنه يكون باطلا بطلانا مطلقا، حتى لو قبلها الموظف، فلا يجوز للإدارة الاتفاق على ذلك لأن هذا الاتفاق يخالف مبدأ المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعااقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي، وتطبيقا لذلك فإن قبول الموظف لدرجة اقل من الدرجة المقررة لمؤهله أو لمرتب أقل، لا أثر له إذ يقع باطلا و لا يعتد به.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ط02، د م ج، الجزائر، 2013، ص 79.

² - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط 02، مطبعة العشري، 2007، ص 196.

³ - تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 55.

4 - صلة الموظف بالإدارة التي يعمل بها لا تنقضي بمجرد تقديمه لاستقالته، وإنما لا بد من قبولها من الجهة المختصة حتى تنتهي العلاقة ، و ذلك تماشياً مع فكرة سير المرافق العامة بانتظام واطراد.
وأخيراً يمكن القول في تكييف العلاقة القائمة بين الموظف و الإدارة أن الأول يوجد في مركز تنظيمي لائحي، إذ أنه يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، واستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف و الهيئة المستخدمة ، أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة لأن الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلباً على سير المرفق العام، على خلاف بعض الوظائف التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات التي أبق فيها على نظام التعاقد¹.

وتجدر الإشارة أنه ما دامت العلاقة قائمة بين الموظف والإدارة فعليه القيام بالواجبات على أكمل وجه، ولمعرفة هذه الواجبات يتعين اللجوء إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك من خلال المطلب التالي:

المطلب الثاني : واجبات الموظف العمومي

يقع على عاتق الموظف في المؤسسات والإدارات العمومية جملة من الالتزامات والواجبات المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية واللوائح وهي على نوعين: واجبات يلتزم القيام بها سنتناولها في فرع أول، وواجبات يمتنع القيام بها كفرع ثاني.

الفرع الأول: واجبات الإيجابية للموظف العام

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى واجبات الموظف العمومي والتي يلتزم بها ومن بينها أداء العمل الموكل إليه وطاعة الرؤساء.

أولاً: أداء العمل المنوط إليه .

¹ - نص المادة 19 من الأمر 03/06.: تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات و الإدارات العمومية إلى نظام التعاقد....."

الوظيفة العامة هي تكليف للشخص القائم بها قبل أن تكون حقا له لدى يجب على الموظف القيام بالأعمال الموكلة إليه بنفسه فلا يجوز له أن يتنازل عنها أو أن يوكل غيره بأدائها، وهذا ما جاء في نص المادة 41 من الأمر 03/06 بنصها: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز" وتترتب على هذه الخاصية آثار منها: أن يقوم الموظف شخصيا بالعمل المنوط به وعليه أن يلتحق بالمنصب الذي يكون قد تم فيه تعيينه أو نقله وكل إخلال بهذا الالتزام يعرضه للإجراءات التأديبية التي بإمكان أن تسفر عن عزله بترك المنصب، إلا أن هذه القاعدة العامة تتضمن استثناءين تفرضهما بعض المقتضيات الظرفية المعروفة :

- الممارسة المؤقتة للوظيفة التي يجوز السماح بها عند شغور المنصب أو عند تعذر شغله من طرف صاحبه أي الموظف المرسم فيه .

- الاستخلاف وهي حالة تعويض موظف غائب أو في حالة الامتناع لضمان سير المرفق العام .

ويقول الأستاذ هاشمي خرفي: "تجدر الإشارة في هذه الحالة بأنها مرتبطة مبدئيا بوجود نص يسمح بها إلا أن القضاء أقر جوازها بدون نص في حالة ضرورة المصلحة من طرف الموظف الذي يتجاوب مركزه والصلاحيات المسندة إليه بالصلاحيات المستخلف فيها"¹.

وعلى الموظف أن يقوم بما يعهد إليه من رؤساءه دون تحقيق على ملائمة العمل أو عدالة توزيع العمل على الموظفين، فتوزيع الموظفين وتوزيع العمل فيما بينهم من اختصاص الرئيس الإداري وحده، ويجب أداء العمل المنوط إليه بدقة وأمانة².

ثانيا: احترام مواعيد العمل

لما تقتضيه استمرارية سير المرافق العامة ضرورة المحافظة على المواعيد العمل فكل موظف يتغيب عن عمله دون عذر مقبول أو دون إذن مسبق يتعرض إلى عقوبات تأديبية بالإضافة إلى الخصم من الأجر، في حالة التغيب الغير مبرر، إسنادا إلى المادة 184 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعدار وفقا لقياسات تحدد عن طريق التنظيم

¹ -هاشمي خرفي ، المرجع السابق،ص 70.

² - محمد إبراهيم الدوسقي علي ، المرجع السابق ، ص31.

ثالثاً: طاعة الرؤساء

تعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجعة أحد الاهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مستويات الهرم السياسي والإداري¹.

فالالتزام بالطاعة يتعلق بالسلطة الرئاسية وحدودها، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائي في المادة 40 على أنه: "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

وذلك باعتبار وضعيته كمؤتمن على مصالح الدولة ولوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ مهامه الموكلة إليه، وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري لكونه مسؤول عن تنفيذها على اعتبار أنه مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة من رئيسه المباشر، فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى التعسف²، وهذا ما جاء في المادة 47 من الأمر 03/06 والتي نصت: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

كما نصت المادة 180 فقرة 3 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه يعد خطأ من الدرجة الثالثة "رفض الموظف تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول".

كما لا يفوتنا في هذا الصدد التطرق إلى واجب الطاعة في التشريع الإسلامي حيث تضمنت أحكام الشريعة الإسلامية نصوصاً صريحة بالالتزام، واجب الطاعة من ذلك قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا﴾³. وهذه الآية الكريمة وضع الله سبحانه وتعالى أسس واجب الطاعة وحدود هذا الواجب.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 271 وما بعدها.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 301، 302.

³ - آية 59 من سورة النساء.

وكذلك تضمنت أحاديث الرسول صلى الله عليه وسلم واجب الطاعة، ومنها قوله: "السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"¹.
 - والموظف في أدائه لواجبات وظيفته يجب أن يراعي وجه الله وما يفرضه دينه فيحرص على الالتزام بما أمر به الله سبحانه وتعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم وما نهي عنه، وذلك في طاعة لما أمر الله تعالى ورسوله صلى الله عليه وسلم².
 ومعناه فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة أي لا يجب ذلك بل يحرم على من كان قادر على الامتناع.

بإضافة إلى الواجبات الإيجابية يلتزم الموظف العام بالواجبات السلبية يتم تناولها فيما يلي :

الفرع الثاني: واجبات السلبية للموظف العام .

من خلال هذا الفرع سوف يتم التطرق إلى نوع آخر من الواجبات، والتي يعبر عنها بالواجبات السلبية أو المحظورة الواجب ابتعاد عنها، وهي عدم المساس بسلامة الوثائق، وكذا عدم المساس بممتلكات الإدارة، وعدم الجمع بين الوظيفة وغيرها من الممارسات و كتمان السر المهني.

أولا : عدم المساس بسلامة الوثائق الإدارية وأمنها

لقد نص المشرع الجزائري في المادة 49 من الأمر 03/06 على أنه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها ويمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية"، وهذا يعني أن الموظف مطالب بالمحافظة على الوثائق الإدارية الموجودة في حوزته بمناسبة تنفيذ المهام الموكلة إليه.
 كما تضمنت المادة 51 من نفس الأمر على أنه: "يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال الأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة".
 يتضمن هذا الواجب محافظة الموظف على مصالح الدولة وأموالها وصيانتها من أي اعتداء، و هذا الواجب يفرض على الموظف مراعاة ما يلي:
 - المحافظة على أموال وممتلكات الإدارة التي يعمل بها الموظف.

¹ - فتح الباري لشرح صحيح البخاري، كتاب الأحكام، دار الريان للتراث، سنة النشر 1986/1407

² - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 113 .

- عدم مخالفة القوانين والأنظمة الخاصة بالعطاءات واللوازم والرقابة المالية الإجراءات والنفقات.
- عدم الإهمال أو التقصير في صيانة أو استخدام أي مال من الأموال العامة.
- عدم استيلاء الموظف على الأموال المسلمة إليه بسبب وظيفته، وقيامه بتحصيل أموال مستحقة عند جباية الرسوم أو الغرامات.
- عدم تأخير تنفيذ أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها كتنفيذ قرار قضائي أو أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية.¹

ثانيا: عدم الجمع بين الوظيفة العمومية وممارسة النشاطات المربحة

لقد أوجب المشرع على شاغل الوظيفة العمومية عدم ممارسة أية وظيفة أخرى إلى جانب ممارسته إلى وظائفه الأصلية، كما منع مزاولته للتجارة أو أي أنشطة قد تخلق التعارض مع وظيفته، والغرض من ذلك هو حماية شاغل المنصب من التبعية الوظيفية التي قد تفرض عليه بمناسبة ممارسته لوظيفة معينة وإبعاده عن دائرة المخاطر التي قد تلحق به من جراء ممارسته للتجارة كمقاضاته أو شهر إفلاسه،² ولقد نصت المادة 43 على أنه: "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه، غير أنه يرخص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو تعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم".

ثالثا: عدم المساس بممتلكات الإدارة من تجهيزات ووسائل

تعد الوسائل العامة ملك لجميع الموظفين وهي موجودة من أجل خدمة المصلحة العامة وأداء مهام الإدارة العمومية، لذا يجب المحافظة عليها وعدم إهدارها أو تبذيرها أو استغلالها في خدمة المصلحة الخاصة للموظفين³، وقد نصت المادة 50 من نفس الأمر على أنه: "يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه"، كما أضافت المادة 51 في نصها: "يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة".

رابعا: كتمان السر المهني

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 71.

² - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 69.

³ - سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 63.

لقد ألزم القانون من خلال أحكام المادة 48 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه المصلحة، ولا يحتز الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

كما يتعين على كافة الموظفين سواء في سلك الوظيفة العمومية أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عامة بالالتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء خدمته في هذه الإدارة¹، لدى يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.²

وأخيرا يستنتج أن الهدف من كتمان السر المهني هو إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين.

إلى جانب هناك واجبات مرتبطة بأخلاقيات المهنة، فبحكم طبيعة الوظائف التي يمارسونها باسم الدولة ولحسابها فإن الموظفين مطالبون باحترام أخلاقيات مهنية متنوعة المصادر والمضمون³.

ومن أهم الواجبات المتعلقة بالأخلاقيات المهنة الواجب التحلي بها الموظف العام هي:

1- الإخلاص و التفاني في الخدمة العمومية

ترتبط الوظيفة العمومية إلى حد كبير بشعور الانتماء الوظيفي ذلك أن ملازمة الفرد للمهام التابعة للمرفق العام، وما تقتضيه من متطلبات وسلوكيات لا يمكن أن يتأتى إلا إذا كان نتيجة اختيار طوعي يفترض منه:

- وعيا كاملا بأهمية الوحدة الوطنية .
- تقبلا وتشبعا واضحا بمبادئ التسيير العمومي .
- استعدادا طبيعيا للخوض في قضايا ذات المنفعة العامة .
- حرصا مميذا في مساندة كل مبادرة تخص مستقبل الوطن .

¹ -علاء الدين عشي ، المرجع السابق ،ص 68.

² - انظر المادة 48 من الأمر 03/06.

³ - منها ما هو مرتبط مباشرة بالقوانين الأساسية العامة و النصوص التطبيقية ومنها ما هو وارد في قانون العقوبات و الأعراف الإدارية.

- إلا أن التشبع بثقافة المرفق العام لا يقتصر على مجرد الإحساس بضرورة إعلاء الصالح العام على المصالح الشخصية فهو يقتضي إدارة مخلصه في العمل على إرضاء المستفيدين من الخدمة العمومية وسد حاجيات المواطنين، الأمر الذي يستدعي مقاومة كل التصرفات التي من شأنها أن تمس بمصداقية الدولة وكرامتها¹، ولهذا يعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الإخلاص و التفاني و الاستقامة التفريط اللامشروع في المصلحة العامة، ومن مظاهره الابتزاز، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العمومية، والاختلاس الخ.

و لهذا الهدف فإن التشريع في الجزائر شأنه التشريعات الأخرى يجمع على ضرورة المعاقبة الصارمة لعدد من السلوكيات التي لا تتلاءم مع شرف الدولة هيبته، و الموظف من واجبه ممارسة مهامه ووظيفته بكل إخلاص و تفاني وهو الواجب المنصوص عليه في المادة 41 من الأمر 03/06 في قوله : "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز"

2- النزاهة و الامتناع عن إتيان أعمال تضع الموظف موضع الشبهات

إن الهدف الذي تكاد تجمع عليه معظم البلدان و من بينها الجزائر على ضرورة المعاقبة الصارمة لعدد من السلوكيات المشبوهة، فواجب النزاهة ليس خاصا بالموظفين إلا أنه يكتسي بعدا مميزا لكل من يحمل مسؤولية تسيير شؤون الغير، فكل إخلال بهذا الواجب يمس بمصداقية المرفق العام و يحول دون فعالية كل الأعمال التي تستهدف الرفع من مردوديته، وتتعدد صور تدخل المشرع لإرساء قيم النزاهة و مقاومة الانحرافات التي قد تشوبها بتعدد ظروف الزمان و المكان .

ويمكن القول بأن الأمر يتعلق بتحديد الأعمال و السلوكيات التي تعتبر مخلة بهذه القيم أو اتخاذ تدابير وقائية أو قمعية صارمة ضد الموظفين الذين يعدلون عن الإطار الأخلاقي المهني .

إلا أن الدراسات الحديثة تكاد تجمع على أن التشريعات القمعية ولا يمكن أن تحدث أثرا ذا دلالة إلا إذا حظيت برضاء المواطنين وتم تطبيقها بدون تمييز على من تسول له نفسه بمخالفة القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها أثبتت كذلك أن الجزاءات التأديبية و الجنائية لا تكفي وحدها للحد من الانحرافات المهنية، وأن هذه نجاعة التدابير لا يمكن أن تتأكد إلا إذا دعمت بمجهود تربوي مستمر وتسيير محكم للمواد البشرية التي توظفها الإدارة على مختلف المستويات و التخصصات²، فيذن الواجب ليس محصورا في امتناع الموظف عن إتيان أعمال محظورة قانونا فحسب بل عليه أن يتحلى بالاستقامة و الصدق اللذين يجعلانه في مأمن عن كل سوء أو شبهة تسيء بسمعته، وتكريس واجب النزاهة في القانون

¹ - هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص 280-281.

² - هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص 282.

الأساسي العام للتوظيف العمومية يتضمن امتناع الموظف عن إتيان أعمال تضعه موضع شبهات ومن بين هذه الأعمال و المواقف، التحيز، الرشوة واستغلال النفوذ، الاختلاس والغدر، وبغض النظر عن الجزاء التأديبي لمرتكب هذه الأفعال فإن القانون جرمها بصفة مطلقة ووضعت العقوبة المناسبة عندما يتعلق الأمر بالموظفين .

وكخلاصة من خلال ما سبق أن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه بمنصب دائم تديره الدولة وفق التدرج السلمي الإداري تحكمه بذلك علاقة مع الإدارة، حيث يحتل بها مركز تنظيمي لائحي، يستمد حقوقه وواجباته من اللوائح والتنظيمات و القوانين المنظمة للتوظيف العامة، ومن ثمة عليه القيام بالواجبات المنوطة إليه على أكمل وجه، وذلك تماشياً مع فكرة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأي خطأ منه يشكل إخلالاً بالواجبات يستوجب عليه قيام مسؤولية تأديبية، ويمكن أن تتعدى إلى مسؤوليات أخرى، ولمعرفة ذلك يتم التطرق إلى المبحث الموالي حيث يتم التعرف فيه عن المسؤولية التأديبية من خلال تحديد السلطة المختصة بالتأديب، وما هي المعايير التي تعود إليها من أجل إثبات قيامها؟

للإجابة على التساؤل سيتم التعرض إلى المبحث التالي:

المبحث الثاني: مفهوم المسؤولية التأديبية وتحديد السلطة المختصة بالتأديب

المسؤولية بصورة عامة تختلف مفهومها باختلاف المجال الذي تدرس فيه، فإذا كانت المسؤولية الأدبية تنتج عن مخالفة واجب أدبي ، وإن كانت المسؤولية القانونية تنتج - على عكس ذلك - عن مخالفة التزام قانوني، كما أن المادة 124 من القانون المدني الجزائري أتت بقاعدة عامة بحيث نصت على أنه: "كل فعل أيا كان، يرتكبه الشخص ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض".

وبالتالي فالمسؤولية تقسم إلى المسؤولية المدنية في القانون المدني، والمسؤولية الجنائية في القانون الجنائي، والمسؤولية الدستورية في القانون الدستوري، والمسؤولية الدولية في القانون الدولي العام، وفي القانون الإداري نجد المسؤولية الإدارية و المسؤولية التأديبية إذ أن هناك تقارب كبير بين المسؤوليتين في كون الأولى تمثل أحد الأوجه الثانية، إلا أنها حديثة النشأة، إذ أنه لم يبدأ الأخذ بالمسؤولية الإدارية سوى في أواخر القرن الماضي بعدما كانت الدولة لا تسأل عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها من خلال الأضرار التي يلحقونها بالأفراد¹، وأن الموظف أو العامل هو الذي يتحمل مسؤولية شخصية أمام جهات

¹ - عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية و مقارنة طبعة 1998 ، د م ج، الجزائر، د س ن، ص 35.

القضاء العادي، ولكن مع اتساع مجال تدخل الدولة في جميع الميادين، فنظرا لما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، فإن المشرع لأجل تحقيق النفع العام و الراحة العمومية والسكينة العامة والأمن العام والتي تشكل من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة، بحيث تلتزم بتحقيقها بهدف احترام سيادتها والحفاظ على استمرارها.

ولما أن حاجات الأفراد ومتطلباتهم تزداد كلما ازداد عددهم فإن حاجات الدولة لتحقيق التزاماتها نحو الفرد تزداد أيضا، وبذلك تحاول الدولة خلق وسائل قانونية تستطيع من خلالها التوفيق بين تحقيق مصالح الجماعة وإرضاء الفرد، وكذا الحاجة الحالية إلى تغطية كافة الأضرار، بالإضافة إلى تطور مفهوم دولة القانون، تبرر ظهور وتوسع فكرة المسؤولية الإدارية، ومن ثمة ظهرت المسؤولية التأديبية والتي هي مضمون هذا البحث غير أنه قبل الحديث عن الخطأ الذي هو أساس المسؤولية و الفروقات بينه والأنواع الأخرى، ومن ثمة المعايير التي يحدد بها (المطلب الثاني) يتم التعرض إلى المسؤولية التأديبية من حيث تطور مفهومها والسلطة المختصة بالتأديب، والفرقة بينها وبين المفاهيم الأخرى (المطلب الأول).

المطلب الأول : مفهوم المسؤولية التأديبية و تطورها التاريخي

إن النظام التأديبي للموظفين تحدده الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية وذلك من خلال قانون الأساسي العام للموظفين، ومن خلال كذلك النصوص التنظيمية الخاصة، فللسلطة التي لها صلاحية التعيين إحالة الموظف الذي يرتكب خطأ مهنيا أثناء قيامه بوظيفته أو بسببها أو بمناسبة¹، فتترتب بموجب هذا الخطأ مسؤولية، اهتمت بها مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بالنظر إلى أهمية تحديدها وانعكاس أثارها، لأن الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إلا أن هذا النظام مر بتطور تاريخي قبل أن يصل إلى الوضع الحالي، وخاصة ما حدث من تحول في النظام القضائي الجزائري من الوحدة إلى الازدواجية وما تبع ذلك من تنصيب أجهزة قضائية متخصصة في القضاء الإداري وما تمثله من أهمية، وما تحمله من تأثير على تحديد الجهة المختصة بدعوى المسؤولية.

¹ - أنظر المادة 162 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"

غير أنه قبل الحديث عن السلطة المختصة بالتأديب، والتي لها دور في تكييف التصرفات التي يقوم بها الموظف على أنها أخطاء تستوجب قيام المسؤولية أم لا (الفرع الثاني) وجب التعرض إلى المسؤولية التأديبية من حيث مفهومها وتطورها التاريخي، والتفرقة بينها وبين المفاهيم الأخرى (الفرع الأول).

الفرع الأول : مفهوم المسؤولية التأديبية

إن الاجتهاد القضائي في مجال القضاء الإداري عمل عبر مراحل متتالية على إيجاد حلول خاصة لهذه المسؤولية ، فوضع نظام قائما بذاته يتعلق بها، أما التشريع فلم يتدخل سوى في حالات معينة لتغطية أضرار خاصة ومن تم إيجاد مختلف الفروقات بين نظام المسؤولية في القانون الإداري، وما هو متداول عليه في القانون المدني باعتباره القاعدة العامة.

ولهذا يتم التعرض إلى تطور المسؤولية في الشريعة الإسلامية باعتبارها الأصل العام التي قامت عليها الحياة البشرى، وكذلك تطورها من خلال القوانين الوضعية بما فيها النظم المقارنة، وتمهيدا وجب التعرف على مفهوم اللغوي والاصطلاحي للمسؤولية على العموم.

أولاً: تعريف اللغوي والاصطلاحي للمسؤولية

1- التعريف اللغوي للمسؤولية

يعد لفظ المسؤولية مرادفة لكلمة مساءلة، وهي مشتقة من المصدر للفعل الثلاثي سأل أي سؤال مرتكب الجريمة عن السبب في اتخاذه بجريمته مسلكا متناقضا لنظم المجتمع ومصالحه، ثم التعبير عن اللوم الاجتماعي إزاء هذا المسلك وإعطاء هذا التعبير المظهر المحسوس اجتماعيا في شكل العقوبة .

وتشير المصادر إلى أن كلمة (يسأل) و(السؤال) تعني ما يسأله الإنسان¹، كما في قوله تعالى: ﴿ قَالَ قَدْ أُوتِيتَ سُؤْلَكَ يَا مُوسَى ﴾²، وقوله أيضا: ﴿ وَلْتَسْأَلْنَّ عَمَّا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾³.

ومسألة الشيء أي سأله عن الشيء (سؤالا)، و(مسألة) كما في قوله تعالى: ﴿ سَأَلِ سَائِلٌ بِعَذَابٍ وَاقِعٍ ﴾⁴، أي عن عذاب واقع، ويقال سأل يسأل الأمر منه وسألته عن كذا: استعملته، وتساءلوا: سأل بعضهم بعضا، والمسئول: المطلوب⁵.

¹ - جمل إبراهيم الحيدري ، أحكام المسؤولية الجزائية ، ط 1، مكتبة السنهوري ، منشورات زين الحقوقية ، بغداد ، 2010، ص 23.

² - الآية 36 من سورة طه.

³ - الآية 93 من سورة النحل.

⁴ - الآية 01 من سورة المعارج.

⁵ - الفيروز آبادي ، محمد بن يعقوب، القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة ، دمشق ، سوريا ، ط 1407، 2، ص 1308

والمسؤولية لغة هي ما كان به الإنسان مسؤولاً أو مطالباً عن أمور أو أفعال أتاها¹، أي قيام شخص ما بأفعال، أو تصرفات يكون مسؤولاً عن نتائجها، أي أن يتحمل تبعه ما سببه للغير من ضرر، وأن تتم مؤاخذته عما فعل، وهي بهذا المعنى تعبر عن الحالة الفلسفية والأخلاقية والقانونية التي يكون فيها الإنسان مسؤولاً ومطالباً عن أمور وأفعال أتاها إخلالاً "بنواميس"² وقواعد وأحكام أخلاقية و اجتماعية و قانونية³، وأنها تطلق قانوناً على الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع للغير طبقاً للقانون⁴. كما يقصد بها أيضاً أي يأتي بعمل أو تصرف يكون مسؤولاً عن نتائجه⁵، أو هو حالة المؤاخذة أو تحمل التبعة⁶.

2- التعريف الاصطلاحي للمسؤولية

تعني المسؤولية بشكل عام التزام الشخص بتحمل نتائج تصرفاته غير المشروعة المخالفة لواجب شرعي أو قانوني أو أخلاقي⁷، وتكون المسؤولية على ثلاث أنواع: دينية، أخلاقية وقانونية⁸. وتتحقق المسؤولية الأدبية حين يقترف المرء إثماً يسأل أمام الله ويحاسب عليه الضمير، سواء كان ذلك بعمل أو بالامتناع عن عمل، والمعيار هنا ينحصر في حسن النية أو سوءها، وهذا أمر شخصي بحث بمعنى أن المسؤولية الأدبية تقوم على ما يبين من تحليل نفسية الشخص فيما بدا منه. وليس مهماً في هذا الصدد إذ كان الضرر وقع أم لا، لذا فالمسؤولية الأدبية تستقل تماماً عن نتائجها، فهي قد تتوافر لمجرد القصد أو ما يخالج النفس من إثم أو عدوان، كما أنه ليس فيها جزاء ما عدا تأنيب الضمير، ومن هنا يتضح وجوب استبعاد المسؤولية الأدبية من نطاق المسؤولية القانونية التي يهدف في دائرتها إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد، ولا تقوم إلا بوقوع ضرر يترتب عليه جزاء قانوني، ولهذا فإن نطاقها يتسع لكل ما يضيق به نطاق المسؤولية القانونية.

¹ - المنجد في اللغة و الآداب والعلوم ، المطبعة الكاثوليكية بيروت ، ط01، 1960، ص316.

² - نواميس جمع تكسير ، مفردة ناموس لها معاني عدة أهمها صاحب سر الشخص الذي يطلع به دون غيره على باطن أمره، قانون أو شريعة.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص11.

⁴ - كريمة مزغيش، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2012، ص4.

⁵ - محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، د م ج، الجزائر ، 1994، ص 7.

⁶ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص11.

⁷ - توفيق الشاوي ، محاضرات عن المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية ، معهد الدراسات العربية العالمية ، مطبعة الرسالة ، مصر 1958 ، ص 21.

⁸ - جمال إبراهيم الحيدري، المرجع السابق، ص24.

وهي أيضا التقنية القانونية التي تتكون أساسا من تداخل إداري ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على الشخص مباشرة بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو البسيكولوجيا أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء¹.

ثانيا :المسؤولية التأديبية في الشريعة الإسلامية

عرف النظام الإسلامي التأديب منذ عهد المصطفى صلى الله عليه وسلم، واتضح ذلك من حادثة إخلال العامل الذي انتدب لجمع الزكوات فاستغل نفوذ وظيفته، وأخل بواجباته كمسئول بجمعه لهدايا لبيته، وأنكر صلى الله عليه وسلم ذلك التصرف الذي ينطوي على استغلال نفوذ الوظيفة، وقال صلى الله عليه وسلم قولته المشهورة: " أفلا جلس في بيت أمه فينظر أيهدى له أم لا"².

وعرف من القاعدة الشرعية القيمة نوعان من التأديب هما:

-التوبيخ للفاعل، والتعويض به على سلوكه السيئ بالإخلال بواجبات الوظيفة، واستغلال النفوذ لتحقيق مكاسب للنفس بطريقة غير مشروعة.

-توجيه إنذار موجه وبطريقة غير مباشرة إلى العمال الآخرين في القطاعات المختلفة، وذلك من خلال توبيخه صلى الله عليه وسلم للعامل علنا وعلى مشهد من الناس³.

كما أنّ سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه عزز كثيرا من العمال لارتكابهم ما كان يعده هو مخالفة تأديبية، أي تقصير في العمل الموكل إليهم كما فعل مع عامله على حمص عندما اتخذ غرفة عليها بابا، واحتجب عن الناس، فبعث عمر رضي الله عنه رسولا فأحرق باب داره⁴.

وقد وصف عمر بن الخطاب رضي الله عنه الوظيفة العامة بأنها أمانة، وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها، ذلك أن الموظف العام أمين على المصلحة العامة في نطاق اختصاصه، ومسئول عن أن يبذل قصارى جهده للإسهام في حسن أداء المرفق الذي يعمل به للخدمة التي يناط أمرها بذلك المرفق.

¹ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1989، ص23.

² - وكيع محمد خلف، المجلد الثاني والعشرين "أعلام والمشاهير". منقول عن أخبار القضاء (عالم الكتب، بيروت، لبنان، د، ط، د، ت) ص57؛ انظر أيضا النيسابوري، مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري، المرجع السابق، ص1007.

³ - المقصودي محمد احمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام وفقا لنظامي القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بنظام تأديب الموظف العام، ط1، دار النشر الرياض، المملكة العربية السعودية، 1426، ص17.

⁴ - الدهيشي عادل بن عبد الله، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في الفقه والنظام، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1415هـ، ص17.

فالمسؤولية التأديبية في الشريعة هي مسؤولية ناشئة عن إخلال الموظف بواجبات وظيفته الإيجابية أو السلبية¹.

ومما سبق يتضح أن مسؤولية قائمة في كلتا حالتين كانت أدبية ناتجة عن مخالفة واجب أو قانونية ناتجة عن مخالفة التزام قانوني.

ثالثاً: التعريف القانوني للمسؤولية التأديبية في الجزائر والنظم المقارنة

إن الجدير بالذكر بأنه ليس كل مخالف للقانون يصدر عن الإنسان يخضع لطائلة العقاب، وإنما يجب أن يكون هذا السلوك قابلاً للمساءلة عنه شخصياً، فالمسألة هذه تتعلق بشخص الفاعل ذاته².

وطبقاً للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة لا تقوم المسؤولية التأديبية إلا عندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية بإتيانه فعلاً أو امتناعه عن القيام بعمل بالمخالفة لأحكام القانون فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى واجبات الوظيفة يعاقب تأديبياً.

وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية، فالأولى قوامها أفعال تصدر عن الموظف فيها مساس بالنزاهة والشرف وخروجاً عن الواجب وزعزعة للثقة والاحترام الواجب توافرها في الوظيفة العامة، ومع ذلك فقد يأتي الموظف مخالفة تنطوي على خطأ تأديبي الأمر الذي يوجب مساءلته تأديبياً وتوقيع الجزاء المناسب عليه قد يكون هذا الفعل خطأ مدنياً أو جنائياً.

وسوف يتم التعرض إلى موقف كلا من الفقه والقضاء الفرنسي والمصري باختصار عن المسؤولية التأديبية للموظف العام موضحين موقفهما من الخطأ التأديبي، وحالات الإعفاء من المسؤولية على النحو التالي:

1- المسؤولية التأديبية للموظف العام في فرنسا

من المسلم به أن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة يتأثر به النظام التأديبي متأثراً مباشراً، فقد كان كانت الوظيفة العامة صلة مباشرة بين الحاكم والموظفين يثق فيهم، يعينهم ويعزلهم متى يشاء بلا أي ضمان إلا أن هذه الأوضاع انقلبت رأساً على عقب في الوقت الحالي وأصبحت الوظيفة العامة حقاً للمواطنين وصارت هي الأصل وخاصة بعد اتساع وتعدد وظائف الدولة، حيث شملت كل

¹ - الشهراني أحمد إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف في النظام السعودي في ضوء الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء، 1414هـ، ص 18.

² - جمال إبراهيم الحيدري، المرجع السابق، ص 27.

مجالات الحياة وتزايد أعداد الموظفين العموميين¹. ويتطلب ذلك وضع قواعد تحكم محاسبة الموظف العام وتحديد مسؤوليته التأديبية عن ارتكابه لأي مخالفات.

هذا ولقد اختلف مفهوم النظام التأديبي لدى فقهاء القانون الإداري في فرنسا على النحو التالي: فذهب فريق من الفقهاء على رأسهم الفقيه -هنري نزارد- إلى القول أن كل مجموعة اجتماعية تقوم على مصالح مشتركة يجب أن تحافظ عليها وتحميها لتحقيق أهدافها ورسالتها ويتطلب ذلك تعاون أعضائها، ومن أهم العوامل التي تضمن بقائها هي قواعد القانون التي تحدد واجبات كل عضو فيها ويعاقب على التصرفات الضارة الصادرة من أحد أعضاء المجموعة التي تشكل أساس وجودها². بينما ذهب فريق آخر يتزعمه الفقيه -لموان - إلى أن النظام التأديبي يتمثل في أسلوب معين للعقاب، حيث يتم توقيع عقوبات خاصة لمواجهة الأخطاء التي ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة القيام بأعبائها ويتحقق ذلك عند مخالفة أحد الأعضاء للالتزامات التي تنص عليها مجموعة القواعد التي تكون قانون الموظفين³.

ونستخلص من ذلك أن الفقه والقضاء الفرنسي لم يضع تعريفاً محدداً للخطأ التأديبي الذي يستوجب المسؤولية التأديبية، وإنما استقر على أن المسؤولية التأديبية تقوم على عنصرين أحدهما الموظف محل المساءلة التأديبية، والآخر الخطأ الوظيفي أساس تلك المسؤولية.

2- المسؤولية التأديبية للموظف العام في مصر

بدأ النظام التأديبي في مصر ذو قالب رئاسي تنفرد به السلطة الرئاسية إلا أنه تطور عقب ذلك، وأصبح نظاماً تأديبياً قضائياً بالمعنى الصحيح من حيث الفصل بين سلطات التحقيق والإتهام والمحكمة⁴.

¹ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، "دراسة مقارنة"، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، د س ن، ص 15

² HENRI NEZARD Principes Généraux Disciplinaire Lre'se Paris 190

نقلا عن: هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام، التأديبية، الجنائية، المدنية، دراسة مقارنة، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2014، ص 126.

³ - LEMONE .L'évolution de Régime Disciplinaire des Fonctionnaires Polices et la loi de 19 - . octobre 1946 thèse ,Paris,1974,p3

نقلا عن: هشام محمد توفيق، المرجع السابق، ص 127

⁴ - محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإدارة وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، د س ن، ص 31. نقلا عن: هشام محمد توفيق، المرجع السابق، ص 138.

فقدما أخذ المشرع التأديبي المصري بالنظام الرئاسي في تأديب الموظفين العموميين ويتضح ذلك في الأمر العالي الصادر في أبريل سنة 1883 والحاص بتنظيم إجراءات تأديب الموظفين الدائمين الذين يعينون بقرار وزاري في جميع مصالح الحكومة¹، إلا أن المشرع عدل عن هذا وأخذ بالنظام القضائي في تأديب الموظفين اعتباراً من سنة 1958 بمقتضى القانون رقم 117 لسنة 1958، ثم تعاقبت قوانين التوظيف عقب ذلك مؤكدة على نفس المبدأ حتى قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم 47 سنة 1978 والقوانين المعدلة والمكملة له، وكذلك قوانين العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978 و قانون شركات قطاع الأعمال رقم 203 لسنة 1991 حيث يتضح من جميع أحكام تلك القوانين بأن نظام التأديب أصبح نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح و إن كان يأخذ بالنظام الرئاسي في حالات محددة.

وتترتب المسؤولية التأديبية للموظف العام عند إتيانه عملاً ايجابياً أو سلبياً محددًا يعد إخلالاً منه بواجبات وظيفته أو خروجاً على مقتضياتها²، أو يساهم بنشاطه في حدوث الخطأ أو الذنب الإداري، فالمشرع المصري نص في المادة 14 من الدستور المصري الصادر سنة 1971 على أن (الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية الشعب).

وأنّ الموظف العام هو مناط المسؤولية التأديبية واكتساب العامل لصفة الموظف العام هو الذي يخضعه للمسؤولية التأديبية، التي يقصدها المشرع الإداري أي أن الخطأ أو الذنب الإداري لا يصدر إلا من موظف عام، كما أن الجزاء التأديبي لا يوقع عليه إلا إذا أخل بواجبات ومقتضيات وظيفته³.

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن القول أنّ المسؤولية التأديبية بشكل عام هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابياً أو سلبياً أو إتيانه عمل من الأعمال المحرمة عليه، والهدف منها هي تقويم الموظف المخطئ، وفصل من لا أمل في تقويمه، والتنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل. ويطلق لفظ التأديب في الوظيفة العامة ويقصد به ما يتخذ من إجراءات لضبط سلوك الموظف بتأثير سلطة من خلال توقيع عقوبة ملائمة عليه بهدف الإصلاح، فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية⁴، ومعنى

¹ - عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، طبعة 1964، بدون اسم دار النشر، ص 27. نقلاً عن : هشام محمد توفيق، المرجع السابق، ص 138.

² - سمير قطب، حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الدراسات العليا، بأكاديمية الشرطة، القاهرة، سنة 1997، ص 137. نقلاً عن : هشام محمد توفيق، المرجع السابق، ص 139.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 75.

⁴ - فاطمة الزهراء بلباي، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013، ص

ذلك أنّ كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب على أعمال وظيفته أو مظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية والجزائية ضده عند الاقتضاء¹.

3-تعريف المسؤولية التأديبية في التشريع الجزائري

لقد حاول المشرع الجزائري كغيره من التشريعات أن يعطي تعريفاً للجريمة التأديبية أو المسؤولية التأديبية من خلال المادة 160 من الأمر 03/06 التي نصت على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

يلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري اعتمد في تحديد المسؤولية التأديبية إلى شرطين: -لكي يسأل موظف عن جريمة تأديبية تستحق العقاب يجب أن يرتكب فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها.

-أن يكون هذا الخطأ يمس السلوك الموظف -غير منضبط- سواء داخل الوظيفة أو خارجها ويؤثر على كرامة الوظيفة، وهو ما يعرف بالانحراف عن السلوك الذي تقتضيه الوظيفة العامة .

وتعتبر المسؤولية الإشرافية صورة من صور المسؤولية التأديبية، فإن مفهومها ينبغي أن ينصرف فقط إلى خطأ الرئيس الإداري والمتمثل في التقصير أو الإهمال في الإشراف على المرؤوسين والذي يتسبب في وقوع خطأ من المرؤوس، أي أن خطأ المرؤوس يكون نتيجة لتقصير الرئيس الإداري في ممارسة وظيفته الإشرافية². وهو ما نصت عليه المادة 72 من المرسوم 302/82 والمتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية في الفصل الثاني (الأخطاء المهنية) من باب الرابع (العقوبات التأديبية) ، والتي نصت على أنه: "عندما تكون الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المادة 71 أعلاه منسوبة إلى عمال (موظفين) كيفما كانت رتبهم في سلم الإشراف، تحسب على ذمة المسؤول السلمي المباشر إذا اطلع عليها ولم يستنكرها ولم يتخذ إجراءات تأديبية لمعاقبة أعوانه الذين ارتكبوا تلك الأخطاء"³.

غير أن مسؤولية الإشراف من طرف الرئيس الإداري لا يمكن أن تتخذ كذريعة من طرف الموظف المرتكب للخطأ التأديبي للتنصل من مسؤوليته وهو ما نصت عليه المادة 19 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، والتي نصت على أنه: "كل موظف مهما كانت تربيته في التسلسل

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

² - محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 85.

³ - المرسوم رقم 302/82، المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمال الفردية، ج ر ج، العدد 40، المؤرخة في 14 سبتمبر، 1982، ص 1805.

الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لمروؤسيه".

كما أن أي تقصير بالواجبات لكل من الرئيس والمرؤوس يعرضهما لعقوبة تأديبية دون إخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات، وأشارت المادة 129 من القانون المدني والتي نصت على أنه: "لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

رابعا: التعريف الفقهي للمسؤولية التأديبية

لم يتناول الفقه العربي تعريف المسؤولية بصفة أصلية، بل جاءت محاولاته متأثرة إلى حد بعيد باتجاهات الفقه الغربي، ومن أهم التعريفات التي قيلت في هذا الصدد أن الموظف مسؤولا من الجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أحل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين و الأنظمة النافذة، ولاسيما بالواجبات المنصوص عليها في القانون، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحظة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة¹.

وذهب البعض إلى القول أهما: "كل فعل امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"².

يفهم من هذا أن كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة مباشرة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة إيجابا أو سلبا، والإرادة الآثمة لا تعني العمد يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص -إهمال- أي مجرد وقوع الخطأ ولو بغير عمد.

وفريق ثان ذهب إلى القول: "الجريمة التأديبية هي إخلال شخص ينتمي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتماؤه إليها"³.

ويرى آخرون أن الجريمة التأديبية هي: "كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف عن عمد أو غير عمد أثناء أداء الوظيفة أو المساس بكرامتها"⁴، رغم ما يتسم به هذا التعريف من سهولة واختصار إلا أنه في نفس الوقت قد شمل كافة صور الإخلال أثناء تأدية الوظيفة، أو خارجها لطالما كان فعل الموظف الإيجابي أو السلبي ماسا بكرامة الوظيفة.

¹ - فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1991، ص 298.

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 48.

³ - المرجع نفسه، ص 49.

⁴ - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص 69.

المسؤولية التأديبية عموماً هي التي تحرك في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تنطوي على معنى الإخلال بحسن سير العمل الوظيفي وانتظامه¹.

فهي بذلك مسؤولية الناشئة عن إخلال الموظف العام بواجبات الوظيفة، كما عرفها الدكتور أحمد رزق رياض "المسؤولية التأديبية هي مسؤولية شخصية يلزم لتوافرها وقوع فعل إيجابي أو سلبي محدد تقوم عليه المخالفة التأديبية".

خامساً: التعريف القضائي للمسؤولية التأديبية

تعرض القضاء الإداري إلى تعريف الجريمة التأديبية في محاولة لبيان سلوك المخالف وأركان الجريمة حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر منذ إنشائها إلى القول أن: "سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات التي نصت عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجبات في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به، أي يؤديها بدقة وأمانة فإذا ارتكب ذنباً إرادياً يسوغ تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً في حدود النصاب المقرر"، وهو ما أكدته ذات المحكمة في حكم آخر لها بقولها: "إن الأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات إيجابية، أو نواهي وفي نصوص صريحة تبين طبيعة العمل الوظيفي".

كما أشارت ذات المحكمة إلى تعريف الجريمة التأديبية في حكم آخر لها بقولها: "من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو الإخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج من مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من مقتضيات دقة وحيطة وأمانة أو بخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنباً إرادياً يسوغ تأديبه"².

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة ذاتها بالقول: "لكي يسأل الموظف عن جريمة تأديبية تستحق العقاب يجب أن يرتكب فعلاً يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة أو بمقتضياته"³.

¹ - سليم جديدي ، المرجع السابق ، ص 72.

² - أحمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص 69.

³ - المرجع نفسه، ص 69.

وعلى هذا الأساس يجب التفريق بين المسؤولية التأديبية و المسؤوليات الأخرى والتي قد تتأثر بها إذا ما كان الفعل الواحد يشكل تجمع المسؤوليات، وهذا ما سيتم التحدث عنه.

سادسا: تمييز المسؤولية التأديبية عن باقي المفاهيم المشابهة لها

إن الموظف في إطار تأدية وظيفته قد يرتكب أخطاء تنعقد على أساسها المسؤولية التأديبية، ويمكن أن تنفرد المسؤولية التأديبية في فعل الواحد وقد تجتمع المسؤوليات الثلاث التأديبية المدنية والجنائية أو تجتمع مع إحدى المسؤوليات الأخرى، وحينئذ تستقل كل مسؤولية بنظامها وأركانها وإجراءاتها والجهة المختصة بفصل فيها، وأولها المسؤولية التأديبية التي تنتج عن المخالفة التأديبية الناتجة عن كل إخلال بالواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا، وثانيها المسؤولية الجنائية وهي مترتبة عن ارتكاب الموظف جريمة وظيفية يعاقب عليها قانون العقوبات أو قانون الوقاية من الفساد أو القوانين ذات الصلة، وثالثها المسؤولية المدنية وهي ناتجة عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بحكم وظيفته أثناء ممارسته لمهامه، لذا وجب أن نميز بين هاتئ المسؤوليات من حيث أوجه التشابه وأوجه الاختلاف، وهذا ما سيدرء من خلال تفريق بين المسؤولية التأديبية والمدنية، والمسؤولية التأديبية والجنائية.

1- التمييز بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية للموظف العام

تعرف المسؤولية الجنائية على أنها المسؤولية الواقعة على الفرد الذي قام بفعل أو الامتناع عن القيام به، وأن كلا التصرفين مجرم قانونا مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه، وتعرف أيضا على أنها الجزاء على فعل موجه ضد المجتمع، والمسؤولية الجنائية هذه مؤسسة عن الخطأ الجنائي الذي يشكل إما مخالفة أو جنحة أو جناية يعرضه إلى متابعة أمام المحكمة، و يترتب على قيام المسؤولية الجنائية توقيع عقوبة مقررء مسبق في قانون العقوبات أو قانون الفساد، وتظهر غالبا في الجرائم الاختلاس والتزوير والسرقة نتيجة ذلك يستحق الموظف عقابا جنائيا إلى جانب العقاب التأديبي¹.

كما أن نطاق المسؤولية الجنائية محدد حصرا بأفعال مجرمة بنص القانون طبقا للقاعدة العامة في القانون الجنائي "لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن إلا بقانون" وفق المادة 01 ق.ع.ج السالف الذكر، ومن ثم فإن المسؤولية الجنائية لا تقوم أبدا بغير خطأ شخصي منسوب إلى جاني سواء أكان عمديا أم غير عمديا، وينبغي في هذا الخطأ أن يكون على مستوى معين من الجسامء الشيء الذي يعتبر علة للتحريم ومصدرا اجتماعيا للجزاء الجنائي، ويتميز أيضا بآثاره الهامة مقارنة بالجزاء المدني أو الإداري لوثق اتصاله بجريمة الأفراد وكرامتهم ومستقبلهم ناهيك عن اتصاله بحياتهم في بعض الصور.

¹ - ماجد راغب الحلوء، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص307.

وكقاعدة عامة فإنّ الموظف العام عندما يرتكب حادثة أو جريمة خارج نطاق المرفق، وكانت هذه الجريمة أو الحادثة ناتجة عن خطأ شخصي، فإنّه يخضع لقانون العقوبات شأنه شأن أي مواطن عادي، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إعفاؤه من المسؤولية أو تطبيق نظام خاص عليه لكونه موظفا عاما¹.
فهناك قواعد تشدد المسؤولية الجنائية على الموظف العام في الجرائم التي تتعلق بسوء استعمال السلطة، والرشوة، واختلاس الأموال العمومية المدرجة في قانون الفساد السالف الذكر.

2 - التميز بين المسؤولية التأديبية و المسؤولية المدنية للموظف العام

المسؤولية المدنية للموظف هي مسؤولية قانونية التي تنجم عن الأعمال الضارة من طرف الموظف العمومي، ومعناها نشوء التزام جديد ناشئ عن إخلال بالتزام سابق، وهذا الالتزام الجديد هو التزام بالتعويض لمن أصابه الضرر نتيجة هذا الإخلال أو في الواقع جزاء الإخلال بالتزام سابق².
وتعني أيضا الرابطة السببية التي تجمع بين الخطأ والضرر لتحقيق المسؤولية قانونيا، أو هي الحالة القانونية التي يلتزم فيها الموظف العمومي بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببها للغير بفعل أعماله الضارة، وذلك على أساس الخطأ الشخصي الذي ارتكبه، وبالتالي فإذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا وترتب عليه ضرر بالنسبة إلى الإدارة، فإنّه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقا لقواعد المسؤولية المدنية³.

ويجمع الفقه القانوني على أن المسؤولية المدنية للموظف العمومي لا يمكن أن تقوم أو تتولد عنها الآثار إلا إذا تم تأسيسها على فكرة الخطأ.

ومن ثمة وجب التفريق بين حالتي الخطأ الشخصي و الخطأ المصلحي، أو اشتراك بينهما، ففي حالة الخطأ الشخصي فإن الموظف يكون جزاؤه دفع تعويض للمتضرر دون إغفال للمسؤولية التأديبية وحتى الجنائية إن توافرت، أما في حالة اشتراك الخطأين في خطأ واحد فإن المشرع أيضا قد وضع حدا للتساؤلات التي قد تثار بشأن الجهة التي تطالب بالتعويض عن الضرر وإصلاحه، حيث قرر في المادة 108 من ق ع ج، بجانب نص المادة 137 من القانون المدني والتي نصت على أنه: "للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسؤولا عن تعويض الضرر. على أن مرتكب الجنايات المنصوص عليها في المادة 107 مسؤول شخصيا مسؤولية مدنية وكذلك الدولة على أن يكون لها حق الرجوع على الفاعل"، فهذه المادة أشارت إلى ما جاء في المادة 107 من جرائم وحملت

¹ - السعيد بالشعر، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1966، ص 27.

² - محمود جلال حمزة، المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الجزائري، د م ج، الجزائر، 1999، ص 15.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 28

مرتكبها المسؤولية المدنية الناجمة عنها، حيث ألزمت مقترفيها بدفع التعويض للمتضرر في حالة ملاحظته شخصيا وافترضت حالة مخاصمة الإدارة عن الإضرار التي تحدثها أعمال موظفيها، وتفضيل المتضرر مخاصمة الإدارة بدلا من الموظف المخطئ خوفا من إفساره، وفي هذه الحالة تكون الإدارة مسؤولة في مواجهة المتضرر فتتولى بموجب ذلك تعويضه، ثم تعود على الموظف بما دفعته باعتباره المسؤول الحقيقي عن الضرر¹.

كما أن المسؤولية المدنية تختلف عن المسؤولية الجنائية، من ناحية أنها وإن كانت تقوم بحسب الأصل على أساس حدوث فعل خاطئ ضار يلزم فاعله بالتعويض الضرر، إلا أنه يمكن و في أحوال كثيرة أن تقوم بناء على أخطاء غير شخصية بمعنى أنها غير مستندة إلى الملزم بالتعويض، كما في حالة المسؤولية عن فعل الغير وعن حيازة الأشياء والحيوانات، بل أنها قد تقوم بمجرد وقوع الضرر حسب بعض النظريات الموسعة للمسؤولية مثل المخاطر، والمساواة أمام الأعباء العامة وغيرهما.

3- أوجه الشبه والاختلاف بين المسؤوليات التأديبية والجنائية والمدنية

أ- من حيث أساس المسؤولية :

أساس المسؤولية الجنائية إخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص، أما المسؤولية المدنية فأساسها إخلال بأي التزام قانوني ولو لم يكن مما يكفله قانون العقوبات ما دام قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر للغير حسب المادة 124 من القانون المدني السالف الذكر. وبالنسبة للمسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي، أي الإخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا وهذا وفقا للمادة 160 من الأمر 03/06.

ب- من حيث الهدف والأداة :

تهدف المسؤولية المدنية على إصلاح ما نشأ عن الخطأ من ضرر ووسيلتها في ذلك تعويض من إصابة الضرر، وتهدف المسؤولية الجنائية إلى مكافحة الجريمة، وهي غاية تفر لمصلحة الجماعة، ووسيلتها في ذلك تقرير جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذا لحكم قضائي ضد من ثبتت مسؤوليته عن الجريمة. أما المسؤولية التأديبية فتهدف إلى كفالة حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ووسيلتها في ذلك عقاب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته.

ج- من حيث أركان المسؤولية :

¹ - فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في مجال الوظيفة العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص125.

المسؤولية المدنية سواء كانت عقدية أو تقصيرية لها ثلاثة أركان تتمثل في الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

المسؤولية الجنائية تقوم على ثلاث أركان¹:

- **الركن الشرعي:** هو الصفة غير المشروعة للفعل أي خضوعه لنص تجريم يقرر فيه القانون عقاباً لمن يرتكبه.

- **الركن المادي:** هو ماديات الجريمة، أي المظهر الذي تبرز به إلى العالم الخارجي، ويقوم على عناصر ثلاثة: الفعل، والنتيجة، والعلاقة السببية.

الركن المعنوي: هو الإرادة التي يقترن بها الفعل، سواء اتخذت صورة القصد الجنائي، وحينئذ توصف الجريمة بأنها عمدية، أو اتخذت صورة الخطأ غير العمدي، وعندئذ توصف بأنها غير عمدية.

أما بالنسبة للمسؤولية التأديبية، فإنها لا تقوم إلا بقيام أركان المخالفة التأديبية، والصفة الوظيفية (الموظف)، كما أن ركن الضرر ليس شرطاً لازماً لقيامها كما هو الحال في المسؤولية المدنية²، وهذا ما سيتم التعرض إليه بالتفصيل في المطلب الثاني.

د- من حيث نطاق المسؤولية

بالنسبة للمسؤولية المدنية فإن نطاقها يتحدد من خلال ارتكاب الموظف خطأ شخصياً يصيب الغير بضرر، وتتحقق المسؤولية الجنائية بقيام الموظف بعمل أو امتناعه عن عمل يرتب عليه القانون عقوبة جنائية.

أما المسؤولية التأديبية فيتحدد نطاقها بارتكاب الموظف خطأ تأديبياً، وخلاصة القول أن نطاق كل مسؤولية يختلف عن الأخرى، إلا أن هذا لا يمنع من وجود دائرة مشتركة بينها، فقيام أي من هذه المسؤوليات لا يتعارض مع قيام الأخرى.

هـ- من حيث الحجية الحكم

ارتباط القاضي المدني بالحكم الجنائي أي إذا صدر حكم نهائي في جريمة من محكمة جنائية فإن المحكمة المدنية تتقيد عندئذ بما أثبتته المحكمة الجنائية في حكمها من وقائع، دون أن تتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع فقد يختلف التكييف من الناحية المدنية عنه من الناحية الجنائية³.

¹ - محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 40 وما بعدها.

² - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، منشورات محمد الداية، لبنان، 1946، ص 745-754

³ - المرجع نفسه، ص 944 وما بعدها

- وحجية الحكم الجنائي فيما يخص المسؤولية المدنية ترجع إلى عاملين :
- من جانب القانوني فلاحكم الجنائي له حجية مطلقة فهو حجة بما ورد فيه على الناس كافة ومنهم الخصوم في الدعوى المدنية.
 - من جانب العملي، إذ المسائل الجنائية من النظام العام فليس من المقبول أن يحكم القاضي الجنائي حكما فينقضه القاضي المدني.
- أما عن حجية الحكم الجنائي في مجال المسؤولية التأديبية، فإذا ما كون الفعل الواحد مسؤولية جنائية وتأديبية كما هو الحل مثلا في جرائم الاختلاس والتزوير، فإن المسؤولية الجنائية للموظف العام تؤثر في مسؤوليته التأديبية من بعض الوجوه و يظهر ذلك فيما يلي :
- يعتبر الحكم في الجريمة الجنائية عنوانا للحقيقة فيما قضي به من ناحية إسناد، أو إسقاط الواقعة المادية تلتزم به السلطة التأديبية، وهذه الحجية تقيد السلطة التأديبية في حالة الحكم بالإدانة، وفي حالة الحكم بالبراءة إذا كان سببها عدم وقوع الفعل المادي من الموظف .
- على أن هذه الحجية لا تحول دون مسؤولية الموظف التأديبية عن ذات الواقعة المادية بوصفها خطأ تأديبيا إذا كان سبب البراءة يرجع مثلا إلى تخلف أحد أركان الجريمة، أو إلى قيام الشك في ثبوت التهمة، أو في بطلان في الإجراءات.

4- حالات انتفاء (موانع) المسؤولية التأديبية

- الأصل أن يواجه الموظف مسؤوليته التأديبية عند تحقق مقتضياتها وفقا للنظام القانوني القائم، ولكنه ثمة أحوالا يمتنع فيها قيام المسؤولية بالرغم من ارتكابه أفعالا موجبة للمسؤولية، وعليه يمكن أن تنتفي المسؤولية الموظف التأديبية بما يلي :
- إذا انعدم الإدراك والاختيار أحدهما، أو كلاهما فلا تقوم المسؤولية التأديبية، فالإرادة الحرة المدركة هي أساس المسؤولية، فإذا انعدمت هذه الإرادة فلا تقوم المسؤولية¹.
 - حالات الضرورة: إذ تحظى حالة الضرورة كمانع من المسؤولية باهتمام تشريعي، والتي تعنى حلول خطر لا يمكن دفعه إلا بارتكاب الفعل المحظور.
 - حالة الإكراه والقوة القاهرة أو الحادث الطارئ: من عوامل التي تؤثر في اختيار وحرية الشخص وجود تحت إكراه، أو حادث قوة القاهرة، أو حادث طارئ، فإذا ما ارتكب الموظف العام مخالفة تأديبية

¹ - إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 102، 101.

تحت أي من الظروف فإن حرية الاختيار تكون منعدمة، والعدالة تقتضي انعدام المسؤولية عن المخالفة التأديبية¹.

- امتناع مساءلة موظف بسبب تطبيق نص لائحي غير مشروع أدى إلى ارتكاب مخالفة تأديبية، فالمبدأ العام هو قيام المسؤولية إلا أنه تقييد لمبدأ المشروعية أقر استثناء محدد بضوابط تنفي مسؤولية هذا الموظف و المتمثلة في:

- أن يكون الموظف العام ممن يختصون بإبداء الرأي.
- أن يكون الموظف العام حسن النية².

وفي الأخير عند قيام مسؤولية التأديبية للموظف العام تتولى السلطة المختصة بالتأديب في مباشرة اتخاذ إجراءات التحقيق، فسلطة التأديب هي تلك السلطة التي يحددها القانون أو المشرع للقيام بمهمة تأديب الموظفين، وتختلف القوانين التي تنظمها من دولة إلى أخرى، وهذا ما سيتم معرفته من خلال الفرع الموالي:

الفرع الثاني: تنظيم السلطة المختصة بالتأديب

يقوم التنظيم الإداري على توزيع الاختصاصات داخل الجهات الإدارية في الدولة، والتي لا تتحقق إلا بوجود قواعد قانونية توزع السلطات وجدت لتنظيم العمل الإداري وتقسيم المهام. فالسلطة هي القدرة القانونية التي يتمتع بها الفرد، أو الهيئة تمنح صاحبها الحق في التوجيه و الإشراف، ومن ثمة لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتنازل عن اختصاصها، أو أن تفوض فيه غيرها بغير نص قانوني صريح يجبر مثل هذا التنازل أو التفويض³.

والنظم التأديبية تختلف باختلاف النظام القانوني السائد بالدولة، وعلى الرغم من هذا الاختلاف، فإن الفقه الإداري يكاد يجمع على رد هذه النظم إلى ثلاثة وهي: النظام الإداري، شبه القانوني، والنظام القضائي⁴.

فإذا كان المشرع الجزائري و إقتداء بغيره من المشرعين في المجال الوظيفي قد اعتبر سلطة التأديب سلاح القوى وفعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء واجباتهم

¹ - عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 151، 152.

² - - عبد الحفيظ على الشيمي، المرجع السابق، ص 150.

³ - يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 298.

⁴ - عبد الفتاح حسن، السلطة التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، س 7، العدد الأول والثاني، 1965، ص 9، 11.

الوظيفية¹، وإن منح القانون للإدارة مثل هذه السلطة الخطيرة و المتعلقة بأمور الموظفين لكي تقوم بها لسير الأمثل للمرفق العام، فإن من ناحية أخرى حرص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقا لضوابط، فالسلطة المختصة عند ممارسة لصلاحيات التأديب مقيدة بضوابط من شأنها حماية العامل من تعسفه، وفقا لقواعد وأحكام ضمن نصوصها، وهذه الأحكام تتناول نواحي التأديب المختلفة من ضمنها السلطة القائمة على أمر التأديب².

إلا أن هذه التقسيمات في الدولة لا تعني بالضرورة أن تلك الدولة تأخذ بنظام واحد من تلك الأنظمة، بل كثيرا ما نجد أن القانون التأديبي العام في دولة يأخذ بأكثر من نظام في أن واحد، كأن يجمع بين النظامين الإداري والشبه القضائي، أو بين النظامين الإداري والقضائي بنسب متفاوتة، ومن خلال ذلك سوف يتم التعرف على هذه السلطة المختصة من خلال الأنظمة التي تنتمي إليها ثم يتم التطرق إلى السلطة الممارسة للتأديب في الجزائر.

أولا: الأنظمة التأديبية

سلطة التأديب هي تلك السلطة التي يحددها أو يعينها المشرع والتي بموجبها تسند إليها مهمة مساءلة وتأديب الموظفين سواء في الإدارات والمصالح الحكومية، أو في وحدات القطاع العام، بحيث تصبح هذه السلطة هي المختصة في حدودها دون غيرها بمباشرة تلك المهمة، وهذه السلطة تختلف من مجتمع إلى آخر تبعا لاختلاف الإيديولوجية السائدة في المجتمع، وتبعا لاختلاف العقائد والأفكار، والمذاهب السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

وهذه السلطة قد تكون الجهة الإدارية الرئاسية، كما قد تكون جهة قضائية مستقلة وبعيد عن الإدارة، فيقال إن النظام نظام قضائي، وقد تجمع سلطة التأديب بين هذا النظام وذاك فيقال إن النظام التأديب شبه قضائي مختلط، إلا أنه توجد بعض الأخطاء التي يرتكبها الموظف تعتبر جرائم يعاقب عليها القانون الجزائري العام رغم أن نظام التأديب مستقل تمام عن النظام الجنائي، وهذا ما سيتم التعرف عليه

¹ - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 111.

² - المرجع نفسه، ص 96.

بعرض هذه الأنظمة الثلاث لسلطة التأديب، وكبداية الحديث عن سلطة التأديب في فرنسا باعتبار القانون الفرنسي هو المرجع الأساسي لكل من القانون المصري والقانون الجزائري. وتلعب السلطة التأديبية الدور الأساسي في النظام التأديبي، لكونها ترتبط دائما بالجهة المختصة بالتأديب، والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة، ويرجعون بعض أسباب ذلك إلى المصادر التاريخية وأخرى مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع التي لها تأثيرا مباشرا على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة و الموظف مناط التأديب¹.

فالسطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم التأديبية²، 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 قانونا في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفية ومقتضياتها³، تختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة التي تختص بتأديب الموظفين بحيث يصعب القول بوجود تطابق كامل بين نظام تأديبي و آخر، فبعض الأنظمة توكل مهمة التأديب إلى جهة قضائية، ومنها ما تعهد هذه السلطة لهيئتين وهو مزيج بين نظام مختلط بين النظامي السابقين ويعرف بالنظام الشبه القضائي، وعليه رغم اختلاف في القوانين التأديبية إلا أنه لا تخرج عادة عن نظام من الأنظمة الثلاث⁴.

1- النظام الإداري (الرئاسي) للتأديب

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقا واسعا خلال المراحل الأولى من نشأته وتطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية إلى أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحا مرادفا للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية، ومن أشهر الدول التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي، الإتحاد السوفياتي والمملكة المتحدة⁵. ويعرف أيضا بأنه ذلك النظام الذي يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، فللسطة الرئاسية في هذا النظام وحدها الحق في تقرير مدى جسامه خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية¹.

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 13 .

² - نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 37 .

³ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 70 .

⁴ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 13 .

⁵ - رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص93.

وقد أضفى على هذا النظام طابع السلطة الرئاسية إذ يتمتع الموظف في ظل هذا النظام بضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب اشتراط إعلام الموظف بما ينسب إليه، وأن تمكنه من الرد وحق الطعن في قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى، ومنح ضمانات قضائية والتي لا تمارس إلا إذا كان المشرع قد ورد على سلطة التأديب في ممارستها للاختصاصات قيود معينة، و في هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق اللجوء إلى القاضي المختص².

لقد أخذ على هذا النظام أنه يمكن للرئيس الإداري من التعسف والاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها، وكذا تخاذل بعض الرؤساء على الإجراءات التأديبية يؤدي إلى ضعف السلطة الرئاسية³.

2- النظام القضائي

إن النظام التأديبي يتميز بسمة خاصة و هي الاقتراب بالدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الإدارية الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية و تتابعها، و من بين هيئات قضائية خاصة مستقلة تنظر في الدعوى، لتختص بتحديد درجة معينة من شدة العقوبة و بتقدير الخطأ التأديبي المنسوب إلى الموظف العام المعني، وبتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة، و يعد قرار هذه الهيئات ملزما للسلطات الإدارية الرئاسية⁴.

وقد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض و ينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي إذ كلاهما يصدر عن جهة قضائية⁵. و ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة و الأساسية في حماية حقوق ومصالح الموظفين، أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالاستقلالية أثناء المحاكمات التأديبية، والبعد عن تأثير السلطة الإدارية الرئاسية⁶، لما يوفره أيضا من حماية، و ضمانه من

¹ - عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق، ص 354،355 .

² - سليم جديدي ، المرجع السابق ، ص 134،135،136 .

³ -السعيد بوشعير، المرجع السابق ، ص 112 .

⁴ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق ، ص 436 .

⁵ - احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 312 .

⁶ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 356.

تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، إذا أنها في ظلّه تتفرع لمهمة التسيير هذا الدور الذي كثيرا ما ابتعدت عنه في ظل النظام الإداري لإشغالها بمهمة التأديب¹.

ولكن وجهة انتقادات لاذعة لهذا الاتجاه معتمدين على أن القاضي يكون دائما بعيدا عن الإدارة، مما يجعل تقدير الظروف و الملابسات التي ارتكب فيها الخطأ من الصعوبة بمكان باعتبار أنه لا يعرف ما يحيط بالمرفق و المصلحة التي يعمل فيها الموظف المخطئ و أنه لا يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة²، وكذا طول لإجراءات المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع و التقليل من فاعليته³.

3 - النظام الشبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية و لكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى⁴، وكقاعدة عامة لا تقيّد هذا لاقتراح السلطة الرئاسية و لا يلومها في شيء فرأيها استشاري⁵.

و يقوم هذا النظام في ممارسة السلطة التأديب على مبدأ حماية حقوق وحرية الموظفين العامين المرؤوسين في مواجهة السلطة التأديبية، فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم قانونية و إجرائية و ذلك في كل مراحل المسائلة التأديبية، من التحقيق حتى المحاكمة التأديبية، احترام مبدأ حق الدفاع المقرر للموظف العام المتهم و الذي هو حق دستوري، و كذلك حق في الإطلاع على الملف⁶.

ثانيا: السلطة التأديبية في التشريع الجزائري

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، و لذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بهذا التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمنا⁷، فنجد المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاء الإداري كغيره من الجزاءات يخضع للضمانات دستورية و قانونية كون أن تلك

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

² - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 113، 114.

³ - المرجع نفسه، ص 113.

⁴ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 153.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 436.

⁶ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 359.

⁷ - سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط 01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 50.

المبادئ تسرى بالنسبة لكل الجزاء ردعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية، فلا يجوز للإدارة أن تطبق جزاء لم يرخص به المشرع¹.

ومن ثمة ينبغي صدور قرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره وفي حدود الاختصاص بالتأديب، فينعتقد للشخص أو الهيئة التي لها سلطة الإشراف و الرقابة على الموقف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لهذا الإشراف، ولعل الحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الإشراف والرقابة على العامل الذي اقترف الخطأ، إذ هي أقدر الجهات على إصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه².

ولم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري ولا بالنظام القضائي، وإنما أنتهج ما يعرف بالنظام الشبه القضائي، سواء في الأمر رقم 133/66، أو المرسوم التنفيذي رقم 59/85، و حتى الأمر رقم 03/06، ويتجلى هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية، وإحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية .

و هذا ما يعتبر أول خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب رسم العلاقة بين الرئيس الإداري والمجالس التأديبية بمناسبة ممارسته حق التأديب. وبالتالي فيكون بذلك قد أناط المشرع اختصاص إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما الرئيس الإداري و مجالس التأديبية حسب الأحوال المحددة قانونا.

إضافة إلى إدخال آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء باعتباره ميزة النظام الشبه القضائي، فيكون بذلك المشرع قد أناط الاختصاص في إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين للرئيس الإداري كاختصاص أصيل و مجالس التأديبية كاختصاص استثنائي.

ويعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري³، فهو بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيههم داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة، وعملا بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة، الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية⁴.

¹ - محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 219.

² - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010، ص 238.

³ - سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 53.

⁴ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 364، 365.

"LE POUVOIR DISCIPLINE EST EXERCE PAR L'AUTORITE INVESTIE DU POUVOIR DE NOMINATIO"¹

لقد أحص المشرع السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتحريك الإجراءات التأديبية، إذا نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06 على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، مما يدل على أن سلطة التأديب في النظام الوظيفة العمومي الجزائري هي من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، ونفس المنهج سبق وأن تم إتباعه في تشريعات الوظيفة المتعلقة بشأن تنظيم المسار الوظيفي، فقد جاء نص الأمر رقم 133/66 في مادته 54 على أن السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين، في حين أن المرسوم رقم 59/85 ضمن مادته 123 نص على أن: "تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية"، وحسب المادة 165 من الأمر رقم 03/06 فقد نص على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات تعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري، فإن سلطة التعيين منوطة للسلطة الإدارية الرئاسية و التي تمارس حق التأديب والتي هي:

- الرئيس المباشر ((مسؤول المصلحة)) للموظف العام المخطئ تأديبياً.
- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمين المؤسسة.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمين البلدية.
- الوالي فيما يخص مستخدمين الولاية.
- الوزير فيما يخص مستخدمين الإدارة المركزية².

ولقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى وذلك في الأمر رقم 133/66 و المرسوم رقم 59/85 شريطة تسبب قرارها التأديبي، فقد جاء في

¹ Pierre Tifine , le Statut General de la Fonction Publique Hospitalière , Editions heurs Paris , 2006 , p 90 .

² - المادة 01 من المرسوم تنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين، والتسيير، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، ج ر ج ج ، العدد 13 ، الصادر في 28 مارس 1990 ، ص 444 .

نص أحكام المادة 56 من الأمر رقم 133/66 والتي نصت على أنه: "تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استثناء اللجنة المتساوية الأعضاء...".

و كما نصت المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 على أنه: "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين ... عقوبات الدرجة بمقرر مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما"، و في حين ذهب الأمر رقم 03/06 بأن اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية يكون بقرار مبرر من بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني¹.

ويظهر تمتع السلطة التأديبية بالسلطة التقديرية في النظام التأديبي الجزائري، في نص المواد 160، 161، 174 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نجد على سبيل المثال المادة 161 التي تنص على ما يلي: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام". ومن خلال ذلك يتعين تحديد الخطأ الذي هو أساس قيام المسؤولية وهو ما يتم تناوله فيما يلي:

المطلب الثاني: الخطأ التأديبي كأساس المسؤولية التأديبية

الأساس القانوني للمسؤولية التأديبية هو الخطأ التأديبي للموظف العمومي المتمثل في الإخلال بالواجبات الوظيفية، مما يعرقل السير الحسن للمرافق العامة، فالمسؤولية التأديبية هدفها هو ردع الموظف العمومي المرتكب للخطأ التأديبي ومنعه من مواصلة الخطأ عن طريق العقوبة التأديبية . ومن خلال ذلك سيتم تناول الخطأ التأديبي المؤسس للمسؤولية التأديبية من خلال مفهومه (الفرع الأول) ، وأركانه في (الفرع الثاني)، وعلاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي

يعتبر الخطأ التأديبي الأساس أو نقطة الارتكاز الذي تدور حوله أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة²، وعلى أساسه تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام وهذا بمجرد وقوعه أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يتبع ذلك الخطأ أي ضرر فعلي، ذلك أن الضرر مفترض تأثر

¹ - المادة 1/165 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر ، ص 15 .

² - عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفرقان، عمان، 1983، ص، 11، 12.

للإخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلالا بالصالح العام ويعتبر فرضا غير قابل لإثبات العكس، والخطأ التأديبي ليس محمدا أو محصورا في أفعال محددة كما هو الحال في المجال الجنائي، حيث يتولى قانون العقوبات تحديد الخطأ الذي يعتبر جوهر الجرائم الجنائية.

وكل التشريعات في مختلف الدول تؤكد هذا المفهوم ولكن يختلفون فقط في تسميات الخطأ، ولعل أكثر التسميات شيوعا وهي الجريمة التأديبية وتستعمل كثيرا في الفقه، أما الذنب الإداري يؤخذ به في جانب أحكام القضاء الإداري. وباعتبار الجزائر كغيرها من الدول الأخرى التي تأخذ بالنظام التأديبي بمختلف صورته ثار فيها جدل فقهي وقضائي حول التسمية التي تعطى للخطأ التأديبي الذي يرتكبه الموظف أثناء أدائه لمهامه أو بمناسبةها ويخرج عن واجباته الوظيفية. ومن هذا وجب التطرق لمفهوم الخطأ التأديبي في الوظيفة العمومية من خلال تعريفه تشريعا، وفقها، ثم قضاء، وبعدها نحاول أن نميزه عن ما يشابهه من الأخطاء.

أولا: تعريف الخطأ تشريعا

إن أساس المساءلة التأديبية هو الخطأ التأديبي الذي ينسب للموظف العام، حيث أن معظم تشريعات الدول جاءت خالية من تعريف محدد لها، وهذا راجع إلى طبيعة المخالفة التأديبية، وهنا ينبغي التوضيح بأنه حتى الخطأ في حد ذاته كمصطلح يصعب تعريفه، إذ يقول العالم بلانبول أنه: "لا يمكن نقد المشرع لأنه لم يعرف الخطأ غير ممكن تعريفه"¹.

ومعظم قوانين الوظيفة العامة المقارنة لم تضع تعريفا محمدا للجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي كما هو في الجزائر، وكغيره من التشريعات الأخرى لم يعرفه تعريفا جامعا مانعا، ذلك لأن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر لا يخضع لقاعدة "لا جريمة إلا بنص"، لأن الجرائم التأديبية خلاف للجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر حيث ذكر المشرع الخطأ المهني في الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الذي كان أسبق في تنظيم الوظيفة العامة حيث نص عليه أنه: "كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية".

وهذا ما انتهجه المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، بموجب أحكام المادة 20 في فقرتها الأولى التي جاء فيها: "يتعرض العامل لعقوبة

¹ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 56.

تأديبية... إذا صدر منه أي إخلال بواجبات المهنة أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

وفي المادة 160 من الأمر 03/06 المتضمنة ما يلي: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

وبعد عرض موقف كل من النصوص القانونية وموقف القضاء وموقف الفقه، يمكن الخروج بنتيجة أساسية مفادها أن كل هذه المواقف متفقة على خاصية معينة يجب أن تتحقق في الخطأ التأديبي وهي مخالفة الالتزامات المهنية.

ولعل الحكمة في ذلك تعود إلى إرادة المشرع في التضييق من الاجتهاد أمام السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، وكمحاوله منه للحد من سلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال.

و يمكن للصورة أن تتضح من خلال وضع مجموعة من الخصائص والمواصفات ومعايير تحدد بها الأخطاء التأديبية من بينها ما يلي:

1- إن أول خاصية للخطأ التأديبي هي نسبه لموظف عام مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية، وحتى يثبت الخطأ التأديبي ينبغي أن يكون الشخص يحمل صفة الموظف العام، وهذا ما دفع ببعض لفقه على تسمية هذا النظام بالطائفي أي يتعلق بطائفة معينة في المجتمع.

2- يعتبر الخطأ التأديبي نقطة الارتكاز الذي تدور حولها أية دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة¹.

3- إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تحددها القواعد التنظيمية واللوائح أو أوامر الرؤساء المشروعة في حدود القانون، وهذا إما بعدم تأديتها أو التقصير في أدائها.

4- إتيان الموظف عملاً محرماً يمس بالانضباط.

5- خروج الموظف على مقتضى الواجب أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته.

ومن خلال كل ما سبق يتبين لنا جلياً أن أساس المسؤولية التأديبية هو وقوع الخطأ التأديبي أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يقع ضرر فعلي، ذلك أن الضرر مفترض هو إخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلالاً بالصالح العام، وأن الخطأ التأديبي ليس محددًا أو محصورًا في أفعال محددة، وأن

¹ - مصطفى محمود أحمد عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، مصر، 1976، ص 25، 21.

هذا الخطأ يحدد بالصور التي ذكرناها سابقا، وأن مناط التأديب هو صفة الموظف الذي حددته المادة الرابعة من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفته عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

ثانيا: تعريف الخطأ فقها

يستعمل الفقه في الدول العربية تسميات مختلفة للدلالة على الخطأ التأديبي مثل الذنب الإداري و المخالفة الإدارية وعلى الرغم من اختلاف في تسمية إلا أن المعنى واحد، ولكن الفقه اعتمد على مصطلح المخالفة التأديبية لكونه أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن الخطأ التأديبي، ونظرا لان صياغة التعاريف في العادة من أهم الوظائف المنوطة بالفقه، فإن هذا الأخير لم يتوان عن القيام بعدة محاولات بقصد صياغة تعريف جامع ومانع للخطأ التأديبي .

فلقد عرفه رشيد حبابي على أنه: "يقصد بالخطأ تحديدا الخطأ المرفقي المتمثل في الفعل غير المعتمد الذي يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية، وبمعنى آخر هو الخطأ الذي لا تتوفر فيه مكونات الخطأ الشخصي المنفصل عن المهام الموكلة للموظف"¹.

أما الفقه المصري فقد عني هو الآخر بتعريف الأخطاء الوظيفية فعرّفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه: "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجبات منصبه"².

عرفه الأستاذ محمد ماجد الياقوت: "هو كل عمل أو امتناع يرتكبه العامل داخل أو خارج الوظيفة، ويتضمن الإخلال بواجباتها، أو المساس بكراماتها إخلالا صادرا عن إرادة دون أن يكون هذا العمل أو الامتناع استعمالا لحق أو أداء الواجب"³.

وقد عرفه الدكتور عبد الفتاح حسن: "بأنه كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة".

¹ - محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006/2007، ص22، 21.

² - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص48.

³ - محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص الدعوى التأديبية، التحقيق الإداري، المحاكمة التأديبي، الإثبات، القرارات والأحكام التأديبية، تنفيذ أحكام الإلغاء وطرق الطعن على الأحكام والقرارات، منشأة المعارف، 2003، ص36، 37.

كما عرفه الدكتور فؤاد العطار: "الخطأ التأديبي بأنه كل فعل يؤديه عامل وينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم"، وعرفه كذلك الدكتور "جودت الملط" بأنه: "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً"¹.

يبدو أنّ هذا التعريف لم يكن دقيقاً في تحديد للخطأ التأديبي فهو لم يوضع نوع التصرفات التي تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه العادي، كما أنه يخلط بين الجريمة الجنائية التي هي أساس المسؤولية الجنائية، وبين الخطأ التأديبي الذي يعد أساس المسؤولية التأديبية وذلك باستعماله لعبارة إرادة آتمة، فغنى البيان أن الخطأ التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية.

وعرف أيضاً بأنه إخلال بالتزام قانوني، ويأخذ القانون بالمعنى الواسع بحيث يشمل القواعد الخلقية. وهنا يظهر أن هذا التعريف هو الأقرب إلى الدقة في تحديد الخطأ التأديبي بدليل أن الموظف العام مجبر على احترام كل القواعد المكتوبة أو غير المكتوبة بما في ذلك القواعد الأخلاقية منها، والواقع أن الخطأ التأديبي يعتبر خطأ أخلاقياً بحيث أنه يمس بأخلاقيات المهنة الضرورية التي يجب توافرها في المحيط الوظيفي.

ثالثاً : تعريف الخطأ قضاء

القضاء الإداري لم يعرف الخطأ التأديبي وإنما اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعد أخطاءً تأديبية تستوجب المؤاخذة والعقاب التأديبي، وذلك من خلال ما قرره مجلس الدولة الفرنسي وقضاء المحكمة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً و مجلس الدولة حالياً.

بالنسبة لمصر فقد قدم مجلس الدولة بشأن الخطأ التأديبي عدة تعاريف وبين ضوابطه وهي أساساً تدور حول معنى واحد، ومنه ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية على أن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو: "إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يسلك سلوكاً معيباً ينطوي على الخروج على مقتضيات الوظيفة من استقامة وابتعد عن مواطن الريب، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب تأديبه"، وقد أطردت أحكام القضاء الإداري على هذا المفهوم للمخالفة التأديبية والذي لا يقتصر على مجرد الإخلال بالواجب الوظيفي، بل أنه يمتد ليشمل حتى التصرفات التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة إذا انعكست عليها².

¹ - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 49.

² - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 235.

وكذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة في الجزائر في قراره الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2001/04/09 من أنه: "...وهكذا وارتباطا بالظروف الحالية جاء المرسوم التنفيذي في: 1996/02/16 ليذكر بالالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين وعلى الأعوان العموميين هذه الالتزامات الهادفة إلى الالتزام المستخدمين بواجب التحفظ حتى خارج المصلحة الامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم ..."¹.

وإن كان القضاء الإداري الجزائري لم يتصدى إلى تعريف الخطأ التأديبي، فإنه لم يهتم كثيرا بإيراد تعريف للخطأ التأديبي، وركز على البحث في القضايا والنزاعات المطروحة أمامه، وذلك لسببين رئيسيين: السبب الأول: يتمثل في وجود تعريف تشريعي للخطأ التأديبي على غرار نظيره المصري، وهو ما يعنيه عن البحث في هذه المسألة.

السبب الثاني: ويتمثل في أن وضع التعاريف وصياغتها، هي مما يدخل في مهام وظيفة الفقه وليس القضاء.

هذا لا يعني أنه لا ييسر رقابته على القرارات التي تتخذها الإدارة، حيث تلزم هذه الأخيرة بتسيب قراراتها لخضوعها لرقابة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: تميز الخطأ التأديبي عن باقي الأخطاء الأخرى

تختلف النظم القانونية في إضفاء الوصف والتكييف القانوني للخطأ المنسوب للموظف، وفي ذات الوقت قد يقترف الموظف أخطاء أخرى، ومن تم يطرح التساؤل عن مدى ارتباط واستقلالية الأخطاء التي يرتكبها، وأثر كل منها على الأخرى، وعليه كان لا بد التعرف على أهم ما يميز الخطأ التأديبي عن الخطأ الجزائي، وكذلك بالنسبة للخطأ المدني .

أولا: فرق بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي

إن الخطأ التأديبي الذي هو أساس المسؤولية التأديبية تختلف عن الجريمة الجنائية التي هي أساس المسؤولية الجنائية في طبيعتها وفي تكوينها، فالأولى مقررة لحماية الوظيفة وقوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة ومقتضياتها، أما الثانية فإن جوهرها حماية المجتمع والقصاص من المجرم².

¹ - عبد الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، ص10.

² - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص348.

إلا أنه لا ينفى الصلة الوثيقة ما بين الخطأين، وعليه يمكن القول أنّ تحديد ذلك من خلال إعطاء أوجه الاختلاف والتشابه ما بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي إلى ما يلي:

1- أوجه التشابه

- كلاهما يقوم على فكرة واحدة وهي ارتكاب المخالفة وانتهاك لأمر أو نهي لمصلحة المؤسسة أو المجتمع، أي قيامهما على فكرة الخطأ بالإضافة أنهما مستقلان عن الضرر.
- كلاهما يعتبر السبب المحرك لفكرة الجزاء التأديبي و العقوبة الجزائية اللذان يقومان على فكرة الردع وعقاب لإقامة النظام داخل المؤسسة أو المجتمع.
- كلاهما يؤثران على ترقية الموظف إذ يترتب عدم جواز النظر في ترقيته لحين الفصل.
- لا يمكن اتخاذ إجراءات العقاب لكليهما إلا إذا كان المخالف على قيد الحياة، حيث تنقضي الدعوى التأديبية والجزائية بوفاة الشخص المسؤول عن الفعل المرتكب .
- كلاهما يخضع لمبدأ شرعية الجزاء والمساواة في العقاب.
- كلاهما يؤثر بصفة مباشرة على ترقية الموظف.
- كلا خطأين يتفق من حيث الإثبات والتأكد من ارتكاب الفعل المؤتم تأديبيا أو جنائيا.

2- أوجه الاختلاف

يمكن تحديد عناصر الاختلاف في عدة عناصر تعطي استقلالية مطلقة لكل من الخطأين تتمثل فيما يلي :

- تقرير الخطأ التأديبي من عدمه خاضع لتقرير الإدارة أي السلطة التقديرية، بينما في الجرائم الجنائية يعني أنه لا جريمة إلا بنص ويعد ذلك أن الأخطاء التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ويسأل الموظف عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائيا إلا على الأفعال الصادرة عنه شخصيا¹.
- يشترط لوقوع الخطأ التأديبي حصول على فعل ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية وأن هذا الفعل يعاقب عليه فاعله، وهذا ما دعا الفقه إلى القول بأن النظام التأديبي هو نظام طائفي يتعلق بطائفة فقط من المجتمع وهم الموظفون على العكس النظام العقابي الذي يتصف بالعمومية والشمول أي كل شرائح المجتمع².

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 278.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 349.

أما بخصوص نطاق تطبيق الخطأ فإن سريان القانون الجنائي على كافة المقيمين على الأرض الدولة في حين لا يخضع النظام التأديبي سواء على العاملين في الجهاز الإداري. الهدف الذي يتجه إليه الخطأ الجنائي هو استقرار المجتمع وحماية من الخروج عن نظامه، في حين يهدف نظام تأديب الموظف العام بدرجة الأولى في توفير أكبر قدر لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ثانياً: فرق بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني

الخطأ التأديبي يختلف عن الخطأ المدني، فالخطأ التأديبي لا يجازي فاعله إن كان الإثبات قاصراً على القرائن، لأن القرائن لا تكفي لإثبات التهمة إذا لم تعضد بدليل آخر، في حين أن الخطأ المدني إما أن يكون منسوباً أو مفترضاً، والخطأ المدني المنسوب وحده هو الذي يمكن إثارته أمام المحاكم الجنائية للمطالبة بالتعويض المدني بصفة فرعية لدعوى تقام ضد الفاعل، أما الخطأ المفروض فهو من اختصاص المحاكم المدنية، ذلك أن المضرور ملزم بإثبات خطأ الفاعل، ومن أهم ما يميز الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني ما يلي:

1- أوجه التشابه

- كلاهما خطأ ينجم جراء ارتكاب العامل أو الموظف لعمل سلباً أو إيجاباً يترتب عنه مخالفة الالتزامات التي تقع عليه خاصة مخالفة أوامر المستخدم أو الإخلال بالنظام العام.
- كلاهما خطأ ينشأ عنه عقوبة توقع على الموظف المخطأ.

2- أوجه الاختلاف

- الخطأ التأديبي يقع من قبل طائفة معينة من الأشخاص وهم الموظفون، بينما الخطأ المدني لا يقتصر على فئة أو طائفة معينة من الأشخاص، وإنما يمكن أن يقع من قبل جميع الناس.
- الجزاء المدني يقتصر على التعويض، بينما الجزاء التأديبي يتجاوز التعويض إلى توقيع عقوبة تأديبية على مرتكبه.
- الخطأ التأديبي يترتب على وقوعه إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، وقد يمتد إلى المساس بحقوق الأفراد، بينما الخطأ المدني يقتصر على المساس بحقوق الغير.
- أساس المسؤولية المدنية هو إخلال بأي التزام قانوني طالما قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر للغير في حين المسؤولية التأديبية وإن كانت تقوم على فكرة الخطأ فإن الضرر ليس ركناً فيها، فإنه يفترض وقوع الضرر و تكون جسامة الضرر أو قلته محل اعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي¹.

¹ - احمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، 1986، ص25.

ومن هذا يمكن القول أن الخطأ المدني يختلف عن الخطأ التأديبي من حيث الطبيعة القانونية ومن حيث النظام القانوني الذي يحكم كلاهما¹.

إن قيام أي جريمة لا بد من توافر أركانها، فكذلك الأمر بالنسبة للخطأ التأديبي باعتباره يشكل جريمة تأديبية، فإنه يقتضي توافر أركان وشروط لقيامه، فمن غير المنطقي معاقبة موظف وجود فعل مادي خارجي ملموس يمثل أو يشكل خطأ، وإرادة سليمة منه جعلته يرتكب الخطأ، كما لا يمكن معاقبته تلقائياً ودون اللجوء إلى القانون، كما يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية التي تثبت المسؤولية التأديبية للموظف وناجمة عن ارتكابه لفعل الخطأ كان ايجابياً أو سلبياً بغرض النية أو انعدامها متمثلة في أركان الخطأ، وهذا ما سيتم التعرف عليه.

ثانياً: أركان الخطأ التأديبي

يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للمخالفة التأديبية يمكن حصرها في ثلاث أركان أساسية هي: الموظف الذي ارتكب الخطأ (الركن الشخصي)، والفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف (الركن المادي) ونية الموظف عند صدور الفعل (الركن المعنوي).

1- الركن المادي للخطأ التأديبي

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

و أنه يمثل الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته، غير أن كل فعل يرتكبه الفعل للموظف لا يعد ذنباً إدارياً³.

فالركن المادي للخطأ التأديبي، على اعتبار أن الخطأ التأديبي بذاته يشكل جريمة تأديبية مثلما تطلق عليه بعض الكتابات الفقهية وبعض التشريعات في العالم، هو المظهر الخارجي للخطأ التأديبي، أو الجريمة التأديبية، والذي يتمثل عادة في الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يأتيه الموظف وينطوي على مخالفة

¹ - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر المرجع السابق، ص 29.

² - سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2015، ص 25.

³ - كمال رحاوي، المرجع السابق، ص 28.

لواجباته الوظيفية سواء كان هذا الفعل إيجابياً، كأن يعتدي على أحد زملائه بالضرب أو سلباً كالامتناع على تنفيذ الواجبات الملقاة على عاتقه¹.

كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كافية حتى لو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أولى أسباب خارجة عن إرادته².

وحول التطبيقات القضائية لتوافر الركن المادي في الجريمة التأديبية اشترط مجلس الدولة الفرنسي توافر الركن المادي في الخطأ التأديبي وإلا ألغى قرار التأديب، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا الجزائرية " حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي"³. فالقرارات التأديبية غير مسببة أو القرارات المسببة تسبباً غامضاً لا يسمح بإجراء الرقابة القضائية، تكون قابلة للإلغاء⁴.

2- الركن المعنوي للخطأ التأديبي

الركن المعنوي أو القصد في الجريمة التأديبية هو القصد العام⁵.

وهي الإرادة الأثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل المكون للركن المادي للجريمة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب بسبب قوة قاهرة⁶، وعليه لا يترتب قيام المسؤولية التأديبية في حالات عدم توافق الإرادة⁷.

ومن هذا المنطلق، فإنه يكفي أن يتم العمل الموجب للتأديب عن إرادة واعية، بغض النظر عما إذا كان الشخص المرتكب للفعل **الموظف** قد قصد ما ترتب على هذا العمل من نتائج، وبغض النظر أيضاً عما إذا كانت نيته قد انصرفت إلى الإضرار أو الإساءة⁸.

يجب الإشارة أنّ المشرع الجزائري قد جمع بين عنصر الإرادة والدوافع التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحساب عند تقديرها للخطأ نية الموظف والدوافع

¹ - نوفان العقيل العجارمة ، المرجع السابق ، ص 56.

² - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 81.

³ - كمال رحاوي ، المرجع السابق ، ص 29

⁴ - المرجع نفسه ، ص 29

⁵ - محمد يوسف المعداوي ، المرجع السابق ، ص 85.

⁶ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 29.

⁷ - نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 285.

⁸ - محمد يوسف المعداوي ، المرجع السابق ، ص 86.

التي أدت إلى ارتكاب الذنب الإداري، وهذا ما يمنح للموظف ضماناً أكثر فاعلية¹. وعلى خلفية اعتبار الركن المعنوي للجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي، هو توافر الإرادة السليمة في الشخص مرتكب الفعل المجرم أو الخطأ، ظهرت العديد من التوجهات الفقهية وتشعبت الآراء، فبعض الفقهاء يرى أنه يلزم حتى يسأل الموظف تأديبياً أن يفترن الركن المادي للجريمة التأديبية بالركن المعنوي، وذلك على غرار الجريمة الجنائية فالجريمة التأديبية قد تكون عمدية أو غير عمدية، وهو ما يعني صدور الفعل عن إرادة غير آتمة، بينما يرى البعض الآخر من الفقه بأنه لا يجوز قياس الجريمة التأديبية على الجريمة الجنائية نظراً للطبيعة الخاصة للتأديب².

وحول توجه المشرع الجزائري فيما يتعلق بتحديد الركن المعنوي للخطأ التأديبي، يتعين القول أنه قد جمع بين عنصري الإرادة والدوافع التي أدت لارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإرادة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ نية الموظف والدوافع التي أدت إلى إقرار الذنب الإداري، وهذا مسلك حميد لأنه يمنح للموظف ضماناً أكثر فاعلية عندما تقوم الإدارة بعملية تحريك الدعوى التأديبية³.

3-الركن الشخصي للخطأ التأديبي

إن الخطأ التأديبي لا يمكن أن يرتكب إلا من موظف سواء كان من المواطنين أو من الأجانب مادام عضواً في الوظيفة العامة بالنتيجة فإن العقاب التأديبي يكون شخصياً، بمعنى أن يوجه في مواجهة الموظف بحكم الرابطة التي تربطه بالوظيفة، كما أن المرسوم الذي أعلاه يتضح من إقليمية القانون التأديبي أسوة بالقانون الجنائي، أي أن العقوبة التأديبية إقليمية تطبق على أي عامل أو موظف في أرض الوطن سواء كان مواطناً أم أجنبياً تماشياً مع اتجاه سيادة مبدأ سلطان القانون أمام تراجع مبدأ سلطان الإرادة⁴. وكما أسلفنا فإن الموظف هو الشخص الذي ينسب إليه الخطأ التأديبي، ومن هنا فإن خضوع الموظف للنظام التأديبي أساسه العلاقة الوظيفية التي تنشأ وتنتهي بانقضاء خدمته فيخضع الموظف خلال فترة قيام العلاقة الوظيفية لنظام التأديب، و يكون بذلك مسؤولاً عن الأخطاء التأديبية التي يرتكبها.

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 31.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص 193.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 23.

وكي تتأكد مسؤولية الموظف يجب أن يتحقق قدرا من الإرادة وذلك بأن يكون الفعل الذي أتاه الموظف راجعا إلى إرادته إيجابا أم سلبا، كما يمكن التقرير بأن الخطأ التأديبي لا يلزم لقيامه توافر الإرادة الآتية دائما وإنما يجب أن يكون الخطأ قد ارتكب دون عذر شرعي¹.

وانطلاقا مما سبق فان مسؤولية الموظف عن الأخطاء التأديبية التي يرتكبها تكون خلال علاقته الوظيفية أو بعد انتهاء هذه العلاقة ، ومن البديهي والمتفق عليه أن الأخطاء التي يرتكبها الشخص قبل تعيينه لا تكون محل مساءلة تأديبية لأنها سابقة على خضوعه للنظام التأديبي الوظيفي إلا تلك الأفعال أو التصرفات التي تتعلق بشروط الالتحاق بالوظيفة، والتي نص عليها المشرع في المرسوم 59/85 في المادة 31 منه: "أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وذو أخلاق حسنة وللإدارة إذا ما اكتشفت وتم إثباتها بعد التعيين تخلف هذا الشرط للسلطة التأديبية أن تسحب قرارها لعدم صلاحية الموظف للوظيفة"، وفي الواقع إنما يسأل الموظف تأديبيا عن الأخطاء التي يرتكبها خلال علاقته الوظيفية، وفي حالة التوقف عن العمل لا يملك الموظف الموقوف ممارسة أعباء وظيفته خلال فترة الإيقاف، ولكنه يبقى محتفظا بوضعه الوظيفي وبهذا يلتزم الموظف الموقوف بمراعاة واجبات الوظيفة غير المتعلقة بممارسة عمله الموقوف عن أدائه بالسلوك المعيب في الحياة الخاصة. ثم جاءت أحكام المواد 160، 179، 161، 180، 181 من الأمر 03/06، والتي بينت فيها أخطاء المنسوبة للموظف العام .

4-الركن الشرعي للخطأ التأديبي

إن المفهوم التقليدي للركن الشرعي للجريمة والمتعارف عليه في الجرائم الجنائية أنه: " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ويسمى مبدأ مشروعية الجريمة وفيه تقوم:
أ- السلطة التشريعية بتحديد الجريمة وتقرير العقوبة الملائمة.
ب- ويقوم القضاء بتطبيق العقوبة التي قررتها السلطة التشريعية.

السؤال الذي يطرح: هل تخضع الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص؟ إن الرأي الغالب والاتجاه المأخوذ به في مجال التأديب هو عدم حصر المخالفات أو الأخطاء التأديبية أي عدم خضوعها لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، كما هو الحال في القانون الجنائي، ونتيجة لذلك لم يعد من الضروري أن تصدر السلطة الإدارية المختصة لوائح بالجرائم التأديبية حتى يتابع الموظف المذنب تأديبيا، وإنما للسلطة التأديبية اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل ما أو عدم اعتباره مخالفة أو

¹ -السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 51 وما بعدها.

خطا تأديبي تبعا لما تعطيه في التفسير والتكييف من توسيع وتضييق وهذا ما يخرج عن مفهوم مبدأ مشروعية الجريمة التقليدي المقرر في قانون العقوبات ومن ثم فإن مفهوم الركن الشرعي للخطأ التأديبي لا يقصد به نص التجريم وإنما هو الصفة الغير مشروعة للفعل¹، والذي يأتيه الموظف أو يمتنع عن أدائه مخالفا بذلك واجبات الوظيفة ومقتضياتها سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص. وتماشيا مع هذا المفهوم للسلطة التأديبية والموازاة مع الفاعلية والضمان يتطلب الأمر الاستمرار في الاختصاص التقديري، فيما يتعلق بتأثير بعض التصرفات ووجوب تعليلها والتي من شأنها الإخلال بالتنظيم والتسيير الإداري، إلا أن هذه السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة ليست مطلقة، بل تحدها قيود وضوابط الهدف منها السعي لتحقيق بعض الضمانات الأساسية للموظف²، نورها في ما يلي:

- إن عدم وجود نص مانع أو مجرم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن الفعل مباح للموظف.
- وأن تحديد الأفعال التي تكون خطأ تأديبي متروك لتقدير الجهات التأديبية سواء كانت جهات إدارية رئاسية أم قضائية وذلك تحت رقابة القضاء.

وقد نصت المادة 02 من المرسوم 152/66 الصادر بتاريخ 08 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية³ على ما يلي: "ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلل يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب، ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات وإذا لزم الأمر الظروف التي ارتكب فيها".

كما نصت المادة 63 من القانون 302/82 السابق ذكره على ما يلي "يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة والمغلطة التي ارتكب فيها ولمدى مسؤولية العامل المدان وعواقب خطئه على الإنتاج وللضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو أعمالها".

- أن عدم خضوع الخطأ التأديبي لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" يضيف عليه المرونة من حيث تأثير الفعل أو عدم تأثيره تبعا للظروف السياسية والاجتماعية التي تتبعها الأفراد.
- تلتزم السلطة التي لها صلاحية التأديب في تقديرها للمخالفات التأديبية بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات، وليس بضوابط قانون العقوبات.

¹ - علي راشد، أصول النظرية العامة في القانون الجنائي، ط1، القاهرة 1970، ص35؛ انظر: محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص19.

² - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص99.

³ - المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية ج ج ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 08/06/1966، ص142.

من خلال هذا العرض يتم التوصل أن الركن الشرعي في المجال الجنائي تكون الجريمة وعقوبتها محددتين بنص، أما في المجال التأديبي فالخطأ والعقوبة يكون التكييف من اختصاص السلطة التأديبية في إدانة الموظف للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء عليه إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي، بحيث يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل¹، وهذا تحت رقابة القضاء وهو ما نفسره بخضوع الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية لمبدأ التناسب.

ثالثا: معايير تحديد و تصنيف الأخطاء المهنية

1- صور وتحديد الخطأ التأديبي

المشروع الفرنسي في تحديده لصور الخطأ التأديبي، فإنه لم يتم بوضع جدول محدد لهذه الأخطاء، وإنما اكتفى بتعداد أهم الواجبات المنوطة بالموظف والتي يشكل الخروج عليها صورة من صور الأخطاء التأديبية .

بعدها أتى بنص يقضي بالمعاقبة تأديبيا عن أي إخلال أو خروج على مقتضيات الوظيفة، وهو ما عكسه من خلال المادة 29 السابق الإشارة إليها.

حيث قام من خلال الفصل الرابع من هذا القانون بتبيان أهم الواجبات التي يجب أن يلتزم بها الموظف أثناء القيام بعمله بدء من المادة 25 إلى المادة 31 التي تضمنت تعدادا لأهم الواجبات الوظيفية. إن تحديد صور وأنواع الخطأ التأديبي له من الأهمية بما كان، فهو يسمح بتقييد سلطة الإدارة في تقرير الأخطاء التأديبية، وحد من سلطتها التقديرية في هذا المجال.

إن هذه السياسة المتعلقة بتحديد صور الخطأ التأديبي التي اتبعتها النصوص الجزائرية، حيث قام المشروع بوضع جدول محدد لقائمة الأخطاء التأديبية ودرجاتها، كما فتح الباب للسلطة الإدارية في أن تقرر مجموعة من الأخطاء التأديبية يتم وضعها في إحدى الطوائف الأربعة المقررة تماشيا مع مقتضيات وخصوصية تلك المؤسسات الإدارية، وبالرجوع إلى النصوص الجزائرية من خلال تصنيف الأخطاء التأديبية نجد أنها قد مرت بالمراحل التالية:

2- تصنيف الأخطاء التأديبية

إن المشروع الجزائري شأنه شأن التشريعات الأخرى فقد تغاضى عن إعطاء تعريف شامل ومانع للخطأ التأديبي، غير أنه عمد إلى تصنيفها تبعا لدرجة خطورتها، فتصنيف الأخطاء التأديبية على حسب

¹ - سليم جديدي ، المرجع السابق ، ص 72.

درجة الجسامة يفيد في تحديد العقوبة الملائمة والمناسبة، فقد مر تصنيف الأخطاء التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري بالمراحل التالية:

أ- تصنيف الأخطاء حسب المرسوم 302/82

قام المشرع الجزائري في المجال التأديبي بتصنيف الأخطاء المهنية حسب درجة أو جسامة الفعل المرتكب، إلى ثلاث درجات أساسية: الأخطاء من الدرجة الأولى، الأخطاء من الدرجة الثانية، والأخطاء من الدرجة الثالثة.

من خلال هذا المرسوم يتضح أن الأخطاء من الدرجة الأولى والثانية جاء بها المشرع على سبيل المثال، أما الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة فقد أوردها المشرع على سبيل الحصر، وهذا نظرا لخطورتها ولأثرها وعليه سوف يتم التعرض للتصنيفات بحسب الدرجات السالفة الذكر:

■ الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى:

من خلال المادة 69 من المرسوم 302/82 على أنه: "تعد الأعمال التي يمس بها العامل الانضباط العام أخطاء من الدرجة الأولى، كما ينص على ذلك تشريع القوانين الأساسية النموذجية والتنظيم الداخلي للهيئة المستخدمة".

فالمشرع الجزائري من خلال المادة أعلاه رسم حد ود الخطأ المهني من الدرجة الأولى وحصره في تلك الأعمال التي يقترفها العامل الموظف¹ خرقا للانضباط العام والنظام الداخلي للهيئة المستخدمة، تاركا تحديدها لهاته الأخيرة، وذلك تبعا للقطاع الذي تنشط فيه مع مراعاة خصوصيات كل جهة ومرد ذلك بنظرنا لكون الأخطاء من الدرجة الأولى اقل خطورة عن غيرها، وهو ما يترجم تخصيصها بإجراءات خاصة لمواجهة مرتكبيها مختلفة عن تلك المقررة لمرتكي الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية والثالثة.

■ الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية:

وهي الأفعال الأكثر خطورة من سابقتها، ويتعلق الأمر بالأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف بمناسبة قيامه بنشاط داخل المؤسسة العامة دون قصد أو نية إحداث ضرر، وهذا بسبب غفلة منه أو إهمال مما يسبب أضرار على المنشآت والتجهيزات إضافة إلى إلحاق أضرار تمس بأمن المستخدمين.

¹- في بداية كان المشرع يجمع بين العامل والموظف من خلال المرسوم 302/82.

وهو ما نصت عليه المادة 70 من المرسوم السالف الذكر: "تعد الأعمال التي يرتكبها العامل نتيجة غفلة منه وإهمال أخطاء من الدرجة الثانية وتصنف في أخطاء درجة الثانية الأعمال التي يتسبب بها العامل فيما يأتي:

- إلحاق ضرر بأمن المستخدمين أو ممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال.
- إلحاق خسائر مادية بالمباني، المنشآت والماكينات والأدوات والمواد الأولية والأشياء التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال".

من خلال قراءة المادة وتحليلها يتجلى أن المشرع ترك تحديد الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية تحديداً مجهولاً أقصد وضع الإطار العام لها أم تارك تحديدها للهيئة المستخدمة؟
و بالرجوع للمادة 69 ولاسيما المادة 73 من المرسوم 302/82 التي جاء فيها: "تحدد القوانين الأساسية النموذجية مختلف حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها بالمواد 68 إلى 72 أعلاه تبعاً لنوعيات كل قطاع وحاجياته".

يتضح جلياً وكما سبق الإشارة أن المشرع قصد من وراء هذا التحديد تقييد الهيئات المستخدمة عند وضعها قوانينها الأساسية وأنظمتها الداخلية، والتي عليها أن تراعي عند تحديد الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية شرط الأضرار بأمن المستخدمين أو بممتلكاتها أو إلحاق خسائر مادية بالمباني، المنشآت ..، تاركاً لها حرية تحديد ممتلكاتها وطرق توفير الأمن للمستخدمين، فضلاً على أن عامل الغفلة أو الإهمال من العوامل التي يستند عليها صنف الأخطاء من الدرجة الثانية.

■ الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة:

وهي الأخطاء التي تعد أكثر خطورة وأهمية من سابقتها، وذلك بالنظر للعقوبة المقررة لمرتكبيها والأضرار المترتبة عنها وقد نص عليها المشرع الجزائري من خلال المادة 71 من المرسوم 302/82 والتي حددت الأخطاء ويقصد منها المثال لا الحصر فيعد خطأ من الدرجة الثالثة كارتكاب العامل ما يأتي:

- التلبس بإخفاء معلومات، أو رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة عليه، أو إفشاء أسرار مهنية أو أسرار مصنفة كذلك في التنظيم أو محاولة إفشائها، تهريب وثائق الخدمة والمعلومات والتسيير أو معلومات ذات طابع مهني أو إخفاؤها، التلبس بقبول هبات نقدية أو عينية، ارتكاب خطأ جسيم في ممارسة مهامه، استعمال العنف مع أي شخص داخل أماكن العمل، ارتكاب جنحة أو جنابة طوال مدة علاقة العمل لا تسمح بإبقائه في المنصب الذي شغله عندما تثبت المصالح المختصة هذه المخالفة، تعمد إلحاق أضرار مادية بالمباني التابعة للهيئة المستخدمة... الخ.

يلاحظ أن المشرع الجزائري بنى تصنيفه على عنصر العمد وخير دليل على ذلك نصه في كل مرة على عبارات: تلبس، استخدام، استعمال، ارتكاب...، بل ونصه صراحة على العمد في الفقرة الأخيرة وهي السمة المميزة للأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة، وهو ما جعل العقوبة المقررة لها أكثر غلظة.

ب: تصنيف الأخطاء التأديبية حسب المرسوم 59/85

لم ينص المرسوم 59/85 على تحديد الأخطاء التأديبية، بل اكتفى بالإحالة إلى أحكام المواد 61 إلى 76 من المرسوم 302/82 السابق الذكر، غير أن المشرع الجزائري ومواكبة للتغيرات الاقتصادية والظروف الأمنية التي عرفتها البلاد فترة التسعينيات، فإنه أضاف قانونين جديدين لتتمة أو تغطية جزء من النقص الذي اكتنف المراسيم السابقة فيما يخص تحديد الأخطاء الجسيمة في قانونين وهما:

- القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 والمتعلق بعلاقات العمل الذي ينص على حالة عزل العامل المرتكب لخطأ جسيم تم تحديده مسبقا بالنظام الداخلي للمؤسسة¹.

- القانون رقم 29/91 المؤرخ في 11 ديسمبر 1991 والمتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، والذي نص في مادته 02 أن يتم للمادة 73 من القانون 11/90 السابق ذكره².

والتي حصرت الأخطاء الجسيمة التي من شأنها أن تؤدي إلى تسريح العامل تأديبيا دون مهلة العطلة ودون علاوة وهي الأفعال التالية:

- رفض العامل دون عذر مقبول التعليمات المرتبطة بالتزاماته المهنية أو التي قد تلحق أضرار بالمؤسسة والصادرة من السلطة السليمة التي يعينها المستخدم أثناء ممارسة سلطاته العادية.

- إذا أفضى العامل بمعلومات مهنية تتعلق بالتقنيات، والتكنولوجيا وطرق الصنع والتنظيم أو وثائق داخلية للهيئة المستخدمة إلا بإذن السلطة السلمية أو بإجازة القانون.

- إذا شارك فيتوقف جماعي أو تشاوري عن العمل خرق لأحكام تشريعية الجاري العمل بها في هذا المجال.

- إذا قام بأعمال عنف.

- إذا تسبب في أضرار تصيب البنيات والمنشآت والآلات والأدوات المواد الأولية والأشياء الأخرى التي لها علاقة بالعمل.

¹ - المادة 73 من القانون 11/90 المؤرخ في 26 رمضان 1410، الموافق لـ 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات لعمال، ج ر ج ج، العدد 17، ص 562.

² - القانون رقم 29/91، المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1412، الموافق لـ 21 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 11/90 المنظم لعلاقات العمل، ج ر ج ج، العدد 68، ص 2654.

- إذا رفض تنفيذ أوامر التسخير المبلغ به قانونا.

- إذا تناول الكحول أو مخدرات داخل أماكن العمل¹.

ج- تصنيف الأخطاء التأديبية حسب الأمر 03/06

جاء المشرع الجزائري حسب الأمر 03/06 بتقسيم جديد للأخطاء المهنية إلى أربعة درجات يمكن استخلاصها من أحكام المادة 177 من قانون الوظيفة العمومي الجزائري المتعلقة بالأخطاء المهنية، تعريفها، تحديدها، وأنواعها إلى جانب العقوبات المحددة لها والمنصوص عليها في المادة 163، وفيما يلي يتم تصنيف الأخطاء بحسب هذا الأمر:

■ أخطاء من الدرجة الأولى:

وفقا للمادة 178 تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كالإخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

■ أخطاء من الدرجة الثانية:

طبقا للمادة 179 فتشمل الأخطاء من الدرجة الثانية كافة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- 1- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.
- 2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 من نفس القانون.

■ أخطاء من الدرجة الثالثة:

وفقا لأحكام المادة 180 الوظيفة العمومية السالف الذكر، فتتمثل في الأخطاء من الدرجة الثالثة

على الخصوص في الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

■ الأخطاء من الدرجة الرابعة:

¹ - المادة 02 من القانون 29/91 المتعلق بنصوص النزاعات الفردية للعمال والتي تعدل المادة 73 من قانون 11/90 السالف الذكر.

في حين تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة وفقا لأحكام المادة 181 إذا قام الموظف بما يأتي:

1- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاطا مربحا آخر.

غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44¹ من قانون الوظيفة العمومية.

- إلا أن المشرع أضاف في المادة 184 تصنيف خطأ آخر لم يرد تصنيفه ضمن أي من الدرجات السالفة الذكر، هو حالة تغيب الموظف لمدة تزيد عن 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول فتتخذ هنا السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد اعداره وفقا لكيفيات تحدد وفقا لتنظيم.

ولا يمكن للموظف كان محل عقوبة تأديبية وهي التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.²

وكإضافة هناك أخطاء مهنية منصوص عليها ضمن نصوص عامة لم تشملها النصوص الخاصة بالوظيفة العامة نص المشرع على بعضها ، ضمن قوانين وتنظيمات أخرى ، ومن أمثلتها قانون العقوبات وكذا بعض النصوص التنظيمية، وهذا وإن عدم النص على تجريم المشرع بفعل معين بنص صريح، ليس معناه أن إتيانه لا يشكل خطأ مهنيا ذلك أن النص على الأخطاء المهنية سواء ضمن القانون الوظيفي أو غيره من القوانين والتنظيمات العامة كان على سبيل المثال لا الحصر، ما يعني الاعتراف للإدارة بحق المساءلة تأديبيا عن أي فعل غير وارد لهذه التشريعات حسب تقديرها.

باستقراء هذه النصوص يتبين أن المشرع الجزائري قد عرض فلسفته وتصوره للخطأ التأديبي من

خلال النقاط التالية:

¹ -المواد 43-44 من الأمر 03/06 السابق الذكر

² -المواد 184-185 من الأمر 03/06 السابق الذكر.

- اعتماد على معيار موضوعي في تصنيف الأخطاء وفق تدرج وهو الانتقال من الخطأ الأقل خطورة إلى أشدها خطورة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن هذا الاختلاف يعود بالأساس على الأثر المترتب عن كل صورة من صور هذا الخطأ وتأثيره على مدى التزام المرفق العام بأداء وظيفته.

- كما أنه عمد إلى تقسيم الأخطاء التي كانت واردة في ظل أحكام المرسوم رقم 302/82 ضمن أخطاء الدرجة الثالثة، وتقسيمها إلى درجة ثالثة ودرجة رابعة، وهذا الطرح موفق لأن هذا الفصل له من الأهمية بما كان، نظرا للأثر المترتب عن كل صورة من صور الخطأ، فأثر العقوبة من الدرجة الرابعة قد يؤدي في بعض الحالات إلى إنهاء الرابطة الوظيفية.

- وزيادة على ذلك عاد إلى التمييز من جديد بين الموظف والعامل والتي من خلالها أكد على أهمية الفرق بين الموظف العام والعامل، خاصة من حيث النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما.

وعلى هذا الأساس فإنه قد حدد أهم الأخطاء المهنية وفق أربع درجات، وأعطى للسلطة الإدارية أن تقرر أي خطأ مهني يتناسب وخصوصية تلك المؤسسة في نظامها الداخلي، وهنا إذا كانت الأخطاء التأديبية الواردة في الأمر رقم 03/06 قد جاءت على سبيل المثال، فإن الطوائف أو الدرجات التي تضمنها ذلك الأمر جاءت على سبيل الحصر، حيث لا يجوز أن تخرج هذه الأخطاء عن الصور الأربعة التي حددها المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06، وعلى اثر هذه الأخطاء يتم تحديد واختيار العقوبة المناسبة لذلك وهذا ما سيتم التعرض إليه في الفرع الموالي من خلال العلاقة التي تربط بين الخطأ التأديبي والعقوبة المقررة له .

الفرع الثالث : علاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية

إذا ما ثبت الخطأ التأديبي للموظف العام يقع على عاتق السلطة التأديبية تكييف الخطأ فتبدأ مباشرة عملية اختيار العقوبة المناسبة ، هذا منعا لتهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوط به ، وزيادة على ذلك أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطا وثيقا بالواجبات المسندة إلى الموظف العام ، وعليه فمن الضروري التطرق إلى تعريف العقوبة التأديبية وأهداف التي وضعت من أجلها وتحديد العقوبات التي لابد على السلطة أن تلتزم بها ، بإضافة إلى أن الموظف قد يرتكب أخطاء ليس لها علاقة بالوظيفة والتي تم التحدث عنها- تمييز الخطأ التأديبي عن باقي الأخطاء الأخرى- التي يترتب عليها عقوبات تبعية أخرى.

أولا: تعريف العقوبة التأديبية

لم ترد في جل التشريعات الوظيفية تعريفا للعقوبة التأديبية لذا تدخل الفقه في ذلك ويمكن إيجاز بعض التعريفات للعقوبة التأديبية كما يلي:

يعرف الأستاذ français Delpère العقوبة التأديبية بصفة عامة بأنه: "الاستخدام الفعال والمنظم لعنصر الإيجار بواسطة السلطة العامة".

إن هذا التعريف يجعل من العقوبة التأديبية نتيجة مترتبة على أعمال السلطة واستخدامها لمعالجة أي إخلال أو انتهاك القواعد القانونية.

أما الأستاذ محمد ماجد ياقوت فقد تطرق للعقوبة التأديبية بأنها: "بصفة عامة هي جزاء ذو نوعية خاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع ، فيؤدي إلى حرمانه من بعض المزايا الوظيفية التي تتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية وهي المزايا الثابتة له بناء على صفة الموظف العام"¹.

في حين تطرق الفقه الإداري الجزائري على رأسها الأستاذ عمار عوابدي فعرف العقوبة التأديبية على أنها: "هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة"².

رغم الاختلاف في تعريف العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي إلا أنها لا تخرج عن العناصر الأساسية والمتمثلة في:

- وصف العقوبة على أنها جزاء تأديبي حتى تميزها عن العقوبة الجنائية.
 - يجب أن تكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصدر الجزاء التأديبي التي تضمنها القانون على سبيل الحصر بما لا يجوز للرئيس الإداري أن يتخطاها ويضفي عليها وصف الجزاء التأديبي.
 - وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها.
 - الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام.
 - الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية كما تم الإشارة إليها في السابق.
 - الهدف الأساسي والأخير للعقوبة هو حسن سير المرفق العام .
- بعدما تم تعريف على العقوبة والعناصر الأساسية التي تميزها وجب تحديد هذه العقوبات وتصنيفاتها.

ثانياً: تحديد العقوبات التأديبية

إن سلطة العقاب المقررة للإدارة تستمد مشروعيتها من المركز القانوني للموظف والعلاقة التنظيمية القانونية الأساسية بين الموظف والإدارة كما أشير إليها في الفرع الثالث الذي كان بعنوان تكيف العلاقة

¹ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص78.

² - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص336.

الوظيفة بين الإدارة والموظف، فالخطأ التأديبي أو المخالفة المهنية تقتضي بالمقابل جزاء إداريا بمثابة ردع للموظف المخالف لواجبات المرفق العام¹.

ولقد حرص المشرع الجزائري على التدرج في العقوبات التأديبية حيث لم يسوي بينها حلها، بل صنفها إلى درجات متفاوتة فيما بينها من حيث الشدة والتأثير على وضع الموظف. وبصدور قانون الوظيفة الجديد من الأمر 03/06 جاء المشرع الجزائري باتجاه جديد في تصنيف العقوبات التأديبية حيث صنفها إلى أربع درجات حسب جسامة الخطأ المرتكب متخليا بذلك عن التقسيمات القديمة الواردة في كل من الأمر 66/ 133 وكذا مرسوم 59/85 وسيتم تناول هذه التقسيمات الثلاثة وفقا لما يلي :

1- العقوبات التأديبية حسب الأمر 03/ 06

عاد المشرع الجزائري ليضع تقسيما جديدا في المادة 163 من الأمر 03/06 بحيث صنف في العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من الموظف وهي كالآتي :

أ- عقوبات الدرجة الأولى

- التنبيه

- الإنذار الكتابي.

- التوبيخ

ب- عقوبات الدرجة الثانية

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

- الشطب من قائمة التأهيل.

ج- عقوبات الدرجة الثالثة

- التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

د- عقوبات الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

¹ - أنظر نص المادة 07 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

تجدر الإشارة إلى إمكان السلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني دون استشارة أي جهة أخرى ، أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فإن توقيعها يكون من السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مسبب بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي تبث فيها خلال 45 يوم من إخطاره.¹

2- العقوبات التأديبية حسب الأمر 133/66

قام المشرع الجزائري بتحديد درجات العقاب في المواد 54 إلى 61² حيث قسمها إلى قسمين :

أ- عقوبات الدرجة الأولى

- الإنذار و التوبيخ.

ب- عقوبات الدرجة الثانية

- الشطب من قائمة الترقية.

- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاثة درجات.

- النقل التلقائي.

- التنزيل من الرتبة.

- الإحالة إلى التقاعد التلقائي.

- العزل مع إبقاء الحق في المعاش أو بدونه.

إضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية ، وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية ، مما يحرم صاحبها من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

إن الإحالة على التقاعد تلقائيا لا تقرر إلا إذا توافرت في المعني الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات.

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات والجماعات المحلية والمصالح والهيئات العمومية .

3- العقوبات التأديبية حسب المرسوم 59/85

¹ -المواد :163-165 ،الأمر 03/06 ،السالف الذكر.

² -المواد 54-61 ،الأمر 133/66 ،السالف الذكر .

حسب هذا المرسوم صنف المشرع العقوبات التأديبية في نص المادة 124 إلى ثلاث درجات كما يلي:

أ- عقوبات الدرجة الأولى

- الإنذار و التوبيخ.

- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

ب- عقوبات الدرجة الثانية

- الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام

- الشطب من جدول الترقية.

ج- عقوبات الدرجة الثالثة

- النقل الإجباري.

- التنزيل من الرتبة.

- التسريح مع إشعار مسبق و مع التعويض

- التسريح بدون إشعار مسبق و بدون تعويض.

بالنظر لعدم خطورة العقوبات من الدرجة الأولى فإن المشرع ترك للإدارة الحرية في توقيعها على الموظف المخالف مع تسببها دون ما أي رقابة عليها أو استشارة من أية جهة، بالإضافة إلى إمكانية تطبيق هذه العقوبات على العمال خلال فترتهم التجريبية، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية فهي أيضا ليست مقيدة برأي أي جهة أخرى عند توقيعها لهذه العقوبات مع أنها ملزمة بتسبب، مع إمكان الموظف الذي تعرض لهذه العقوبات رفع قضيته إلى لجنة الموظفين خلال شهر من صدور القرار لتعطي رأيها في ذلك.

ونظرا لخطورة العقوبات من الدرجة الثالثة فإن السلطة التأديبية لا تملك سوى اقتراح العقوبة و يبقى على لجنة الموظفين الحرية أن توقع وتوافق على العقوبة المقترحة أو تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ.

وتجدر الإشارة من خلال عرض التصنيف التشريعي للعقوبات التأديبية التي أوردها المشرع الجزائري في جميع التشريعات الوظيفية المتعاقبة، أنه لم يفرق في قائمة العقوبات بين فئات الموظفين فئة الموظفين العاديين وفئة الموظفين شاغلي الوظائف العليا، كما هو الحال في التشريعات الوظيفية المقارنة كقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، ونظام العاملين المدنيين المصري، بل أخضع كافة الموظفين لذات العقوبات، مما يجسد أكثر مبدأ المساواة في العقوبات التأديبية.

وخلاصة القول يترتب على مخالفة الموظف العام أو امتناعه عن أداء مهام وظيفته أثناء الوظيفة الإساءة إلى سمعة الوظيفة وكرامتها وإحداث أضرار بحسن سير المرفق العام مترتبة عن ذلك قيام مسؤولية الموظف.

أما الأخطاء الواردة في كل طائفة فإنها جاءت على سبيل المثال، ولعل الحكمة في ذلك تكمن في إرادة المشرع لوضع إطار خاص ومحدد لكل درجة، تاركا أمر تحديد الأخطاء إلى الهيئة المستخدمة، وذلك ضمن قوانينها وأنظمتها الأساسية التي توضع تبعا لخصوصية كل قطاع.

على أن تأتي الإدارة قبل مباشرة أي إجراء تأديبي إلى تكييف الخطأ المرتكب من طرفه، وبعد ذلك تتم إجراءات المتابعة التي تتضمن مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تبنى عليها المساءلة التأديبية، هذه الإجراءات من شأنها أن تحقق كفالة لحقوق الموظف المحال على التأديب، وكفالة استمرارية المرفق العام، حيث يتم إخضاعه للتأديب من طرف السلطة المختصة، والتأديب هو نظام يقوم على ضمان مصلحتين الأولى هي مصلحة الإدارة وذلك بمحاسبة ومعاقبة كل من يخالف الواجبات الخاصة بالوظيفة التي تعهد إليه من موظفيها، أما الثانية فهي احتواء هذا النظام على مصلحة للموظف من خلال ما يتضمنه من سبل وضمائم تكفل منع تعسف الإدارة وانحرافها وإساءة استعمال سلطتها التأديبية عند قيامها بمحاسبته، وللتدليل المفاهيم أكثر كان لا بد من بيان ومعرفة ما المقصود بالإجراءات التأديبية؟ ومن ثمة مراحلها الإجرائية والضمانات التي تلتزم الإدارة بإتباعها خلال مباشرة الإجراءات، و ما يتمتع به الموظف من حقوق وضمائم في مجال تأديبه؟

وللإجابة على هذه التساؤلات، من خلال التعرض إلى الفصل الموالي أين يتم فيه دراسة تفصيلية عن مفهوم الإجراءات التأديبية ومراحلها الإجرائية.

الفصل الثاني

إجراءات تأديب الموظف العام

تلتزم السلطة التي لها صلاحية التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي إتباع خطوات التي نص عليها المشرع أو المبادئ العامة التي تحكمها كمبدأ الشرعية، وتمثل هذه الخطوات بالإجراءات التأديبية فكان لا بد ومن الضروري على السلطة الإدارية أو الجهات الإدارية المختصة بالتأديب إتباع خطوات للتحقق والتأكد من ارتكاب الموظف العام للخطأ المنسوب إليه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية عليه¹.

وموضوع الإجراءات التأديبية بالذات يعد من أهم الموضوعات التي اعتنى بها المؤلفون الإداريون، لأنها من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه ونظرا لطابعها العملي الملموس، فكان من أوليات إلزام تلك السلطة بجملة من إجراءات تحول دون انحراف في تطبيقاتها للقرار التأديبي و لعل ذلك راجع لقسوة القرارات التأديبية ولما لها أثر مباشر على المركز القانوني للموظف، وباعتبار الجزء الإداري أو العقوبة التأديبية بصفة أخص من صور الجزاء الذي تمتلك فيه الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخطفين، لذا كان لا بد من وضع آليات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطة وهو ما دعا إليه المجلس الدستوري في فرنسا حيث يجب أن يقترن إسناد الجزاءات إلى جهة الإدارة لضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع به الفرد².

ومن أجل ذلك فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين (المبحث الأول) متعلق بالإجراءات التأديبية و مراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام أما (المبحث الثاني) قد تم تناول فيه الضمانات و المبادئ التي تحكم الإجراءات والجزاء التأديبي، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الإجراءات التأديب و مراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام

يجمع القانون التأديبي في شقه الموضوعي مجموعة القواعد القانونية التي تحدد صور الواجبات الوظيفية والعقاب التأديبي المقرر على مخالفتها، وبمجرد وقوع الخطأ التأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد إلى مرحلة التطبيق بما يستوجب تطبيق الإجراءات التأديبية إذا اقتضى الأمر ذلك لتحديد حقيقة ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه ومتابعته تأديبيا وإصدار القرار التأديبي في حقه فهذا هو دور الإجراءات إذ تعتبر همزة وصل بين ارتكاب الخطأ التأديبي وتوقيع العقوبة من خلال إصدار القرار، ويترتب على عدم إتباع هذه الإجراءات أو التغاضي عنها بطلان الجزاء التأديبي أو صدوره مخالفا للقانون وقد وضع المشرع الجزائري في هذا الصدد عدة ضمانات مقرر في قانون الوظيفة العمومية لحماية الموظف العام عند توقيع العقاب التأديبي عليه من قبل السلطة المختصة

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

² - سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 292.

بالتأديب¹، وعلى هذا الأساس وجب التعرف على الإجراءات التأديبية للموظف من حيث مفهومها وطبيعتها القانونية والخصائص التي تتميز بها والمبادئ والقيود التي تعترضها خلال مراحلها الإجرائية وذلك من خلال مطلبين حيث يتم تحديد مفهوم الإجراءات التأديبية وطبيعتها القانونية (المطلب الأول)، بينما نخص في (المطلب الثاني) مراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام .

المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية وطبيعتها القانونية

نشأت فكرة القانون التأديبي من أجل تحقيق مصلحتين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف العام، فكانت الإجراءات التأديبية إحدى وسائله لأحكام المسؤولية التأديبية وضبط إجراءاتها شكلية التي تنظم المرحلة ما بين ارتكاب الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي وتوقيعه، وبما في ذلك القواعد المنظمة للسلطة المختصة بالتأديب، وكبداية سوف يتم التطرق إلى مفهوم الإجراءات التأديبية من خلال (الفرع الأول)، ثم بعدها يتم التعرض إلى خصائصها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية

إن الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضى²، فالإجراءات التأديبية يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه وتكييفه حتى صدور القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية. وهذه الدراسة تقتضي (أولا) تحديد مفهوم القاعدة الإجرائية، طبيعتها القانونية (ثانيا)، ثم إلى مصادرها (ثالثا)، ثم (رابعا) وأخيرا خصائص القاعدة الإجرائية .

أولا: تعريف القاعدة الإجرائية التأديبية

الإجراءات التأديبية هي مجموع القواعد الواجب اتخاذها في مواجهة الموظف العام خلال الفترة الممتدة ما بين إقراره للخطأ التأديبي وصدور القرار التأديبي هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تعرف بتلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان العامل و الإدارة أن تأديبه يحقق غايته كأداة لحماية المرفق، لا أن تكون وسيلة للقصاص أو الانتقام.

¹ - خلف فاروق، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون عام بجامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص، 5-6.

² - Reg ,Andre De Laubadere ,Manuel de Droit administratif ,2ème édition ,LGDDJ, Paris 1976,p295.

وتتصف القواعد الإجرائية في التأديب بالطابع الإلزامي بالنسبة لكافة أطراف المسألة، ومن ثم فإن مخالفة تلك القواعد تقتزن بجزاء يكفل تحقيق الاحترام لها، حيث يتمثل هذا الجزء في بطلان التصرف الصادر بالمخالفة للقاعدة الإجرائية الواجب إتباعها قبل إتيانه.

كما أنها تعد حماية الواجبات أو الالتزامات التي يفرضها الانتماء إلى جماعة أو طائفة أو هيئة من أي إخلال يقع من أفرادها، وبمس نظامها وهذا الحق تباشره الجماعة أو الهيئة بواسطة من يمثلها، وذلك بالالتجاء إلى صاحب الولاية التأديبية وفقا للشكل المحدد لمطالبة بالتحقيق من ارتكاب مخالفة تأديبية وتحديد المسؤول عنها، وإنزال العقوبة تأديبية عليه¹.

فالقاعدة الإجرائية التأديبية لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية، حيث أنها تتكون من شقين أولهما يشمل قاعدة سلوكية أو إجرائية وثانيهما يتضمن العقاب الذي يفرضه المشرع في حالة مخالفتها²، كما أنها تهدف إلى إثبات سلطة الدولة في العقاب التأديبي المناسب في الحالات الواقعية، كما تتناول هذه القواعد كل ما يتعلق بالمتابعة التأديبية للموظف المرتكب للخطأ التأديبي عبر جميع المراحل التأديبية حتى توقيع العقاب التأديبي المقرر له.

ثانيا: الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية

إن الإجراءات التأديبية هي دراسة القواعد الإجرائية التي تكون في مجموعها القانون التأديبي الذي يطبق على جميع الموظفين العاملين بالدولة وعلى ذلك فالإجراءات التأديبية قاعدية. ويؤكد ذلك أن المبادئ التي تحكم الإجراءات التأديبية في مراحلها المختلفة متميزة عن المبادئ التي تحدد الخطأ التأديبي وبيان أركانه وكذا العقاب التأديبي الواجب التطبيق والسلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية وهذا يرتبط بأنظمة مختلفة السائدة في الدولة سواء كان رئاسيا، قضائيا، أو شبه قضائي ذو طابع إداري كما هو الحال عليه في الجزائر كأصل عام، وهو الذي يفرض للطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية سواء كانت إدارية أو قضائية حسب الإجراءات المتبعة خلال محاكمة الموظف المتهم³.

ثالثا: مصادر القاعدة الإجرائية التأديبية

¹ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 73.

² - محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص 44، 45.

³ - ببيازة محمد، الإجراءات القانونية لتأديب موظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة الماستر، تخصص تنظيم إداري، جامعة العربي تبسي، 2014-2015، ص 35.

إن القواعد الإجرائية التأديبية تجد مصدرها الوحيد في التشريع، ونظرا للصلة الوثيقة بينها وبين القواعد الموضوعية بحيث تعتبر الشرعية الإجرائية امتدادا للشرعية الموضوعية. هذا بالإضافة إلى أن الأهداف التي تتوخاها القواعد الإجرائية التأديبية متمثلة في الضمان وفاعلية سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد، وهي أهداف تحتاج إلى ضوابط تشريعية محددة ضمانا لتحقيقها وفعاليتها.¹

وتستمد الإجراءات التأديبية في الجزائر مصادرها من التشريع حيث أول مرسوم لها 152/66 المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن الإجراءات التأديبية وهو المرسوم التشريعي الصادر بمقتضى الأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أضيف إلى ذلك المادة 25/140 من القانون رقم 01/16 والتي أجازت للبرلمان التشريع في مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي²، وأحكام نص المادة 162 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تنص على أن: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، هذا بالإضافة إلى التشريعات الخاصة بالأسلاك والقطاعات المختلفة التي تنظم القواعد الإجرائية لتأديبهم.

رابعا: خصائص القاعدة الإجرائية

تتميز القواعد الإجرائية بالسماوات الآتية:

1- القواعد الإجرائية من طبيعة قانونية

فهي قواعد أمرة وقد تتضمن أمرا بعمل ما أو النهي عن سلوك معين وقد تكون مكاملة أو محددة أو مفسرة لقاعدة إجرائية أخرى، كما يترتب على الطبيعة القانونية للقاعدة الإجرائية أن لها صفة العمومية والتجريد.

كما أنها قاعدة عامة ومجردة، فهي ليست موجهة إلى أشخاص معينين بل إلى فئات غير محددة ويتواجدون في مواقف واقعية معينة.³

2- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية

¹ - محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية 1973، ص4.

² - المادة 25/140 من القانون 01/16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016، ص26.

³ - محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص76.

ليست كافة القواعد التي يشملها الإجراء التأديبي من طبيعة إجرائية بحتة فقد تتضمن قواعد من طبيعة مدنية أو إدارية أو موضوعية، وقد توجد هذه متضمنة في الدستور أو قانون المرافعات المدنية أو قانون الإجراءات الجنائية أو في أي قانون آخر، فالعبرة في تحديد القاعدة هي بوظيفتها وليس بالقانون الذي ينص عليها¹.

و القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي حتى يرتب آثاره القانونية مثل الشكل العام والمكان والزمان والوسيلة والضمانات وغيرها، فلا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية إلا بإتباع الإجراءات التأديبية².

3- القواعد الإجرائية هي قواعد ذات جانبيين

القاعدة الإجرائية تقرر حقا أو رخصة أو سلطة لأحد الموظفين أو السلطة الرئاسية التأديبية، أو المجلس التأديب مما يقابلها التزامات على عاتق الطرف الثاني في ذات الوقت سواء في ذلك الموظف المرتكب لخطأ تأديبي والمتابع تأديبا بسببه، أو من يمثله كالشهود أو غيره³.

4- القاعدة الواحدة وتعدد النصوص

في كثير من أحيان يتشعب مضمون القاعدة الإجرائية ما 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، وقد يقتصر في بعض النصوص على الشق الأول كما سبق الإشارة إليها القاعدة الإجرائية.

5- القاعدة الإجرائية قابلة للتفسير

إن المقصود من التفسير هو إظهار الإرادة الحقيقية للمشرع المتضمنة في القاعدة من الوجهة الموضوعية، إذ أن القانون يفصل عن إرادته واضعيه بمجرد إصداره ويصبح له كيان مستقل، هذا ووجود القاعدة الإجرائية مرتبط بوجود سبب منشئ لها أي بوجود مصدر لها، والتفسير قد يكون تشريعا وقد يكون قضائيا وقد يكون فقها⁴.

¹ - محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص46.

² - المرجع نفسه، ص47.

³ - أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب، 1989، ص 18.

⁴ - محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص47.

الفرع الثاني: الخصائص العامة للإجراءات التأديبية

بعدما تم التعرف على الخصائص القاعدة الإجرائية وجب التطرق إل مسألة هامة والتي تكمل في خصائص العامة للإجراءات وذلك سواء من حيث منطق الضمان (أولاً)، أو من حيث قصور النصوص في مجال الإجراءات (ثانياً).

أولاً: الإجراءات التأديبية ومنطق الضمان

إن المبادئ التي تحكم تأديب الموظف العام تتردد بين اعتبارين منطق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف ومقتضى فاعلية العمل الإداري وما يلاحظ يوجد صدى لهاذين الاعتبارين في جميع القرارات التي تقوم عليها نظرية التأديب، فإن الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماماً في مجال الإجراءات¹. 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.

والإجراءات التأديبية بمراحلها وضماناتها تكفل السرعة والفاعلية وتحول دون استمرار التأديب لمدة طويلة، وللمجالس 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 الخاصة ومع تحديد مدة زمنية مناسبة لا يجوز أن تتجاوزها وتتعداها إجراءات التأديب استقراراً لأوضاع الموظفين العامين وكفالة لسير العمل الإداري².

ثانياً: قصور النصوص في مجال الإجراءات التأديبية

لقد كان التأديب في أول الأمر موضوعاً إدارياً خالصاً، وكان متروكاً للسلطة الرئاسية التأديبية تمارسه قبل موظفيها العامين لمقتضيات المصلحة العامة، فلما بدأ منطق الضمان يغزو المجالات التأديبية، سواء باستحداث مجالس التأديب المشكلة من ممثلي الإدارة ومثلي الموظفين والتي يكمن دورها في تقديم الرأي الاستشاري الإلزامي الإجباري للسلطة التأديبية الرئاسية، أو باستحداث جهات الطعن الإداري في قرارات الإدارة ومنها لجان الطعن وهي تعد ضمانات إدارية، وكذا الطعن القضائي وهي ضمانات قضائية، فكل تلك الضمانات الإدارية والقضائية فرضت على الإدارة أن تحترم بعض القواعد الإجرائية التي تمليها

¹ - محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص 48.

² - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 513-517.

مقتضيات العدالة، فإن كان المشرع قد تدخل بعد ذلك، ونظم كثيرا من الجوانب الإجرائية للتأديب في القوانين واللوائح وكذا القرارات والمناشير والخاصة بكل سلك وقطاع على حدا، وعلى الرغم من ذلك فإنه ما يزال نقص وقصور في النصوص المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

ولقد أخذ القضاء على عاتقه مهمة تكملة ما في النصوص من نقص أو غموض لدرجة جعلت الفقه والقضاء يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية، ولكن وبالرغم من ذلك فما تزال القاعدة من خلالها تسعى إلى تحرير الإجراءات التأديبية من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراء معين¹.

ففي الجزائر وباستثناء المرسوم رقم 152/66 والمشار إليه سابقا والمتعلق بالإجراء التأديبي وكذا بعض المناشير والقرارات الخاصة ببعض القطاعات والأسلاك مازال 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 الجزائري²، بعدما التعرف على الإجراءات التأديبية من حيث المفهوم وطبيعة القانونية لها ومصادرها في الجانب القانوني وحب التحدث عن مراحلها الإجرائية في الجانب الشكلي التي تأخذها في تأديب الموظف وسيكون ذلك من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني: مراحل الإجرائية في تأديب الموظف العام

جاء النظام التأديبي من أجل تحقيق مصلحة الإدارة من جهة ومن جهة أخرى مصلحة الموظف العام فكانت الإجراءات التأديبية إحدى وسائله، إذ لا يمكن للسلطة التأديبية أن تشرع في إجراءات التأديب ما لم تكتشف أن هناك ارتكاب الخطأ التأديبي على أساسه تحرك الدعوى التأديبية من طرف السلطة الإدارية التأديبية الإدارية بتكليف هذا الفعل قصد التحقيق وتحديد مسؤولية الموظف ومدى إسناد الخطأ المرتكب للموظف وذلك قصد الوصول للعقوبة المستحقة إذا ثبت إدانته أو القول ببراءته في حالة عدم ثبوتها خلال مراحل التحقيق والمداولة وإصدار القرار³، وهذا ما سيتم التعرض إليه من خلال

¹ - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 517.

² - المرسوم 152/66 السالف الذكر، ص 579.

³ - كوشيح عبد الرؤوف، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومي وقانون العمل، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مجلس قضاء قسنطينة، دفعة 2003-2006، ص 16.

هذين الفرعين ، حيث يكون (الفرع الأول) خاص بمرحلي التحقيق التأديبي والمداولة ، و(الفرع الثاني) يتعلق بمرحلة الإصدار القرار التأديبي وتوقيعه.

الفرع الأول: مرحلي التحقيق التأديبي والمداولة

يعتبر التحقيق الإداري إجراء شكلياً لاحقاً لوقوع المخالفة ، هدفه الكشف عن ملامسات وقوعها أو عن مرتكبها من خلال الفحص والبحث لاستبيان الحقيقة فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها لأشخاص محددين ، وذلك لوجه الحق والصدق¹ ، ونظراً لكون التحقيق الإداري يحتل مركزاً أساسياً في الإجراءات التأديبية ، كما تضيف المادة 171 من الأمر 03/06 على أنه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة"². يفهم من خلال هذه المادة على إمكانية فتح تحقيق بطلب من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي ، تتكفل بإجرائه السلطة التي لها صلاحية التعيين ، وذلك قبل أن يفصل المجلس التأديبي في القضية المطروحة عليه ، لذلك يتم من خلال هذا العنصر تحديد مضمون التحقيق وإجراء و التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي يقتضيه ضرورة التحقيق.

أولاً: إجراءات التحقيق الخاصة بالموظف العام

يتضمن التحقيق مجموعة من الإجراءات فبعد أن تتأكد الإدارة من وقوع الفعل الذي يشكل خطأ والذي يستوجب إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق حيث تتشكل لجنة تحقيق لغرض تحديد هذا الخطأ ، والتأكد من صدور الفعل من ذلك الموظف ومن ثمة تحديد مسؤوليته من خلاله محاسبته أو من عدم صدوره منه وبالتالي منع تعسف الإدارة في معاقبته دون سبب قانوني ، وهذا ما يدعوا إلى معرفة مفهومه والسلطة التي حولها القانون لإجرائه والشروط صحته.

1- مفهوم التحقيق التأديبي

استعمل المشرع الجزائري في تشريع الوظيفة مصطلح "التحقيق الإداري" في المادة 171 من الأمر 03/06 سابقة الذكر للتعبير عن مرحلة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه الخطأ التأديبي ، حيث يبدو أن هذا المصطلح يحقق معنى واضح إذا ما قارناه مع باقي المصطلحات الواردة في مجال نطاق الوظيفة العامة

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في لتأديب الموظف العام، القاهرة، دار كتاب الحديث، سنة 2008 ص، 279.

² - المادة 171 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

كالتحقيق والتحقيق التأديبي، حيث لم يرد تعريف التحقيق التأديبي لا في القوانين ولا اللوائح التنفيذية المتعلقة بالوظيفة العامة، لذا يتم الرجوع إلى الفقه الذي عرف التحقيق التأديبي على أنه: "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا، 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 موقفه¹، والغرض أيضا من فتح التحقيق هو التأكد من حقيقة الوقائع المادية التي قد تبرر الجزاء التأديبي والظروف التي تحيط بهذه الوقائع وارتكاب الخطأ أو الأخطاء الناجمة عنها وكذا الأضرار التي تكون قد تسببت فيها². يفهم من ذلك أنه مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة مختصة قانونا بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة إذا ما كانت تشكل مخالفة تأديبية أم لا، ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه حيث الأصل أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية، إذ يعد من المبادئ الأساسية لشرعية المساءلة التأديبية، وأن يكون تحقيق مستوفيا كل الشروط حتى يضمن صحته. والسؤال المطروح حول من يقع عاتق التحقيق؟ فهل السلطة المكلفة بإجراء عملية التحقيق هي سلطة منفصلة عن السلطة الرئاسية؟ وهل التحقيق إلزامي في جميع الحالات؟

2- السلطة المكلفة بالتحقيق في الجزائر

لقد ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص الحيدة التي يجب أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام والإدانة فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء هو امتداد للسلطة التأديبية³، ورأي آخر أن هناك عارض الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة تحريك الدعوى التأديبية ما ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية لأنه في حالة ما إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى

¹ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 113.

² - هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص 342.

³ - محمد رشوان إبراهيم عباس منصور، أشير إليه في رسالة سليم جديدي، المرجع السابق، ص 296.

السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل أن تؤثر هذه الضمانات، إذ يترتب على إغفالها إلغاء القرار المتضمن العقوبة عند الطعن فيها أمام الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة¹.

لقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو مثلها المرخص لها قانونا حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام²، فالسلطة الرئاسية إذن تجمع بين الاتهام والتحقيق على نحو ما هو معمول به في فرنسا، وهذا مساس بمبدأ الحيادة في عملية التحقيق، فكان من العدل أن تسند هذه المهمة إلى جهة أخرى مستقلة عن السلطة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية³، و يقوم التحقيق التأديبي على العناصر التالية⁴ :

- أن يكون صادرا عن الجهة التي منحها القانون سلطة التحقيق، وعليه فإن المشرع الجزائري منح للسلطة التي لها صلاحية التعيين الحق بتوجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام.⁵
- أن يكون صادرا عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون.
- 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 لابد أن تقوم على أساس الجرم واليقين المستمد من ذات الواقعة هذا بالإضافة إلى أنه يعتبر أساس قرار السلطة الرئاسية في اقتراح الجزاء أو توقيعه⁶.

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 1977/10/29 في قضية محافظ الشرطة -حمادي- ضد المدير العام للأمن الوطني، مجموعة أحكام القضاء الإداري للأستاذين -بوشحدة وخلوفي، ص221.

² - أنظر في هذا الصدد:

- المادة 62 من المرسوم رقم 82-302

- المادة 123 من المرسوم رقم 85-59

- المادة 3 من المرسوم رقم 66-152

³ - نلفت الانتباه إلى النظام المعمول به في جمهورية مصر العربية، حيث تملك السلطة الرئاسية التي يتبعها العامل، حق القيام بعملية التحقيق، باعتبارها سلطة صاحبة الاختصاص الأصيل، وإلى جانب اختصاص السلطة الرئاسية تقوم النيابة الإدارية التي أنشئت سنة 1954 بعملية التحقيق أيضا إذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك. أنظر في ذلك: محمد أحمد الطيب هيكمل، المرجع السابق الذكر، ص570.

⁴ - المرجع نفسه، ص113.

⁵ - المادة 162 من الأمر 03/06، المرجع السابق، "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

⁶ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص113.

قيد في الحالات التالية سيتم التعرض إلى أي مدى يلزم التحقيق في التشريع الجزائري و مدى حياد سلطة التحقيق.

3- مدى حياد سلطة التحقيق

يعد مبدأ الحياد من أهم الضمانات التأديبية، فمن مبادئ العدالة اطمئنان المتهم حيدة الفرد أو الهيئة التي تحاكمه، فحين أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف مبدأ الحياد، في حين تصدى الفقه إلى ذلك بالقول إلى أن الحيدة هي أنه لا يجوز أن يشترك شخص واحد في مباشرة التحقيق والحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناء على ذلك التحقيق¹.

كما أن الحيدة هي ضمان هامة للأفراد يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصا بما في ذلك سلطة التأديب²، وبالرجوع إلى المادة 171 السابقة الذكر فان 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 أن 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 للقاعدة 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 آخر³.

ولأن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حياد، فقد تتفق الإدارة مع المحقق للوصول إلى النتائج التي ترغب فيها وهذا ما يتنافى مع مبدأ الحياد لهذا كان من الأفضل أن تكون الجهة التي تسند إليها⁴، 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.

¹ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص301.

² - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص271.

³ - أيوب بن منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994، ص123.

⁴ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص155.

وفي التشريع الجزائري فرغم أهمية التحقيق كإجراء وقائي يقي الموظف من المؤاخظة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب، إلا أن المشرع قد جعله إجراء غير وجوبي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية في القيام بها أو الإحجام عنه، ولعل هذا يرجع إلى مقتضيات أمن والاستقرار الوظيفي وعدم المساس بسمعة الموظف، كما يفترض على الإدارة عدم فتح تحقيق إلا إذا كانت هناك احتمالات قوية ومعقولة تؤكد على ارتكاب خطأ تأديبي ذلك لكون أن هذا الإجراء من شأنه يمس ويزعزع مركز الوظيفي للموظف وهذا حتى وإن بريء.

4- أسس و مقومات التحقيق التأديبي

لما كان الهدف من التحقيق الإداري هو الكشف عن الحقائق وإثبات أو نفي مسؤولية للموظف عن الفعل المنسوب إليه ونظرا لخطورة النتائج التي قد تترتب على التحقيق كان لا بد وجود أسس ومقومات وهي من المبادئ العامة التي لا حاجة للنص عليها وعلى الإدارة الالتزام¹، ومن أهم القيود الإجرائية المعاصرة للتحقيق:

أ- الالتزام بكتابة التحقيق وتدويله

التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة قصد الكشف عن فاعلها والتثبت من صحة استنادها إلى الفاعل المعين من أجل الوصول إلى الحقيقة حيث تستلزم بعض القوانين أن يتم التحقق مع الموظف كتابة وذلك لأنها تكون في العادة أكثر انضباطا وأق تعبيرا أيسر مراجعة وأكثر تأكيدا²، حيث أوجب المشرع الجزائري أن يكون الاستماع إلى الموظف المذنب كتابة، وإذا رفض المثول لا بد من معاينة ذلك قانوننا³، وبالتالي يجب أن يكون مكتوبا أي مدونا غير أن جانب من الفقه يرى إمكانية أن يكون التحقيق شفهيًا، وهذا يشترط أن يثبت مضمونة في المحضر الذي توقع العقوبة فيه⁴، كما يشترط في المحضر أن يستوفي على مجموعة من البيانات والشكليات اللازمة لصحته، كما يجب أن تتوفر في المحقق مجموعة من الصفات وهي كما يلي:

¹ - عبد فتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص 239.

² - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.

³ - المادة 64 من المرسوم رقم 302/82 السابق الذكر ونشير إلى أن هذا الاتجاه شبيه بنص المادة 81 من القانون العاملين بالقطاع العام، رقم 48، لسنة 1978، في جمهورية مصر العربية، حيث تنص هذه المادة على أنه: "لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

⁴ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 339، 338.

- استقلالية المحقق وعدم تبعيته أو على الأقل عدم تأثره بالرئيس الإداري مما يجعل قرار التأديب مستندا على عناصر موضوعية منتقاة من المستندات التي قام بها الموظف.
- لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق وقد يكون هذا الضغط في صورته إكراه معنوي، كأن يهدد المحقق الموظف بالتهمة بطلب الوقف عن العمل.
- يجب على المحقق بذل العناية الواجبة فيما يعرض عليه من تحقيقات وشكاوى والتزام الحيدة والنزاهة فيما يتخذه من إجراءات.

ب- التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي يقتضيه ضرورات التحقيق

وقد يرتكب الموظف خطأ جسيم يأخذ وصف الجريمة وهذا من شأنه أن يؤثر على مساره المهني ومحيطه الوظيفي مما لا يسمح له بالبقاء في الوظيفة، فبمجرد توفر أسباب الوقف تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف كإجراء تحفظي وهذا حسب نص المشرع الجزائري في المادة 173 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها حق التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا. يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي..." كما نصت المادة 174 من ذات الأمر على أنه: "يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف..".

ج- 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 اطلاعها على الوثائق و المحاضر وسماع الشهود بسبب غموض الوقائع المنسوبة للموظف، وهذا ما يدع الحرية والسلطة التقديرية للإدارة في إجراء التحقيق من عدمه، وهذا يتعارض مع مبدأ الضمان لكون التحقيق من الضمانات والضوابط التي تؤدي إلى إظهار الحقيقة وحماية حقوق الموظف، فكان على المشرع النص على إلزامية خاصة في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، 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".

ثانيا: مرحلة المداولة والاقتراح

بعد تحديد وتصنيف الخطأ التأديبي وتكييفه مع العقوبة التأديبية، تحرر السلطة الإدارية التأديبية تقريرا معللا بذلك، وتتولى إحالة الموظف العام المخطئ تأديبيا بخطأ تأديبي مقرر له عقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة إلى مجلس التأديب المختص، وهو ما نصت عليه المادة 01 من المرسوم 152/66، وأيضا نص المادة 170 من الأمر 03/06 أن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس التأديبي في جلسات مغلقة، وتكون قراراتها مبررة، وسيتم التعرف عليها أكثر من خلال الفرع الثاني من خلال الإجراءات الاستشارية المتمثلة في أخذ رأي اللجان المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي، و تشكيلها وسير أعمالها.

كما تضيف المادة 171 من نفس الأمر أن تبليغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية يكون في أجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار، مع حفظه بملفه الإداري، فرغم كل هذه القيود الإجرائية التي وضعها أمام السلطة التأديبية نجد أنه ترك لها جانب من الحرية بحيث لم يقيد بها بأي إجراء فبالعودة 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 إلا أن الفقرة الأخيرة من نفس المادة في حالة العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة أنيط اتخاذها للسلطة التي لها صلاحية التعيين بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، وقد خفض المشرع وفق هذا التعديل مدة الفصل في القضية من شهرين إلى 45 يوم ونفس المدة يخطر فيها المجلس التأديبي من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بالتقرير ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ.

وباعتبار أن المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، كما تنص على ذلك المادة 64¹ من الأمر 03/06. ولقد أقرت معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب يتمثل في مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى تحقيق العدالة².

إن هذا الرأي يعتبر بمثابة ضمان الموظف وأن استشارة المجلس التأديبي إلزامية في بعض الحالات التي نص عليها القانون، وغير إلزامية في حالات أخرى، كما يتعين على الموظف الذي يحال أمام اللجنة

¹ - المادة 64 نصت على ما يلي: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة الترسيم ومجلس تأديبي

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 206.

الحضور شخصيا وهذا ما نصت عليه المادة 168 من الأمر 03/06 على أنه: "يجب على الموظف الذي يحال أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثلث شخصيا إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك".

وتجدر الإشارة على أن يبلغ بمثوله بتاريخ قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام ، ويمكن للموظف في حالة تقديمه للمبرر مقبول لغاية أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافع .

وتعد الاستشارة هنا ضمانا أخرى في حالة ارتكاب الموظف خطأ من الدرجة الثالثة التي قد تنتهي به إلى التسريح فرأي اللجنة يمكنه من دراسة وضعيته التأديبية بصفة دقيقة ، كما أن وجود مجلس التأديب إلى جانب السلطة المختصة بسلطة التأديب ضمانا من ضمانات التحقيق والحياد لممارسة التأديب في الوظيفة العامة وضابط من ضوابط تحقيق الحماية اللازمة للموظف العام المنسوب إليه المخالفات التأديبية¹، فتلتزم الإدارة بالرأي المطابق لهذه اللجنة قبل تسليط العقوبة من الدرجة الثالثة تحت طائلة إلغاء القرار.

وبهذا الصدد فإنّ هذه اللجان تبدو من حيث الظاهر ضمانا فعالة لصالح الموظف المذنب في مواجهة تعسف الإدارة، غير أنه وباستقراء النصوص القانونية المحددة لتشكيلتها وكيفية سير أعمالها، يتم التوصل إلى عدم جدوى هذه الضمانة الصورية، طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها اللجنة، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات، هذا من جهة. ومن جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي لأصوات، خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها اللجنة، وبالتالي فصوته يكون دائما لصالح الإدارة، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها.

ثالثا: القيود الإجرائية لمباشرة متابعة مرحلتي التحقيق والمداولة

وتعني أيضا شروط صحة التحقيق الإداري والمداولة والتي تلزم السلطة التأديبية المختصة بمجموعة من الإجراءات خلال المساءلة التأديبية للموظف بهدف تحقيق الحماية والاطمئنان للموظف ومنع تعسف السلطة عند ممارستها لاختصاصها خلال مرحلتي التحقيق والمداولة، وتتمثل هذه القيود الإجرائية فيما يلي:

1- إخطار المجلس التأديبي

¹ - عمار عوايدي، مبدأ فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 263.

يوجب المشرع الجزائري على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر خلال مدة 45 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، ولا سقط الخطأ المنسوب للموظف بقوة القانون وهذا ما أكدته المادة 166 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ"، ومن تم يتعين على أيضا تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه.

2- تبليغ وإخطار الموظف المذنب ومواجهته بالأخطاء المنسوبة إليه

يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين إخطار الموظف بالأخطاء المهنية التي نسبت إليه مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي أن تسلط عليه¹، حيث نص المشرع صراحة في المادة 167 من الأمر 03/06 على أنه: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"، ولقد نص المشرع الجزائري صراحة على أنه "لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا"²، ولا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتمكينه من تحقيق دفاعه، ويلزم لتحقيق ذلك استدعاء المتهم تأديبيا بتكليفه بالحضور أمام المحقق، وإخطاره بطريقة واضحة بالمخالفات المنسوبة إليه .

وتعني المواجهة بصفة عامة تمكين من تعرضت حقوقه ومصالحه لتصرف ما يؤثر في مركزه القانوني أن يحاط به علما، حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره³، ولكي يكون الإجراء فعلا يتطلب قيام الإدارة بإخطار الموظف المتهم بما نسب إليه، وتمكينه من الاطلاع على ملفه الشخصي.

ويقوم إلى جانب ضمانات مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وحقه في الاطلاع ضمانات أخرى في غاية الأهمية تتمثل في ضرورة تمكين الموظف من حق الدفاع عن نفسه و الاستعانة بمحام.

3 - حق الموظف بالإطلاع على ملفه التأديبي

لقد حذا المشرع الجزائري حذو باقي التشريعات المقارنة ونص على هذا المبدأ في عدة نصوص قانونية، حيث نص في المادة 65 من المرسوم 82-302 في فقرتها الثانية على أنه: "للعامل الحق في

¹ - المادة 129 المرسوم 59/85 المرجع السابق الذكر.

² - المادة 46 من المرسوم 302/82 المرجع السابق الذكر.

³ - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة" منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص389.

الإطلاع على ملفه"، ويتفرع هذا الحق عن حقوق الدفاع، ويعني في حالة ما إذا ارتكب الموظف خطأ أثناء تأدية وظيفته أن يتم إخطاره بما نسب إليه ببرقية رسمية موصى عليها مع وصل الاستلام خلال مدة محددة بـ 15 يوماً على الأقل قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتعقد في مجلس تأديبي¹، ويعني ذلك إحاطة الموظف علماً بجميع الأوراق التحقيقية التي تستخدم كأساس لمحاكمته تأديبياً²، مع منحه حق الإطلاع على ملفه التأديبي، ومن تم أقر المشرع الجزائري للموظف حق أخذ نسخ من الوثائق بشرط أن لا يؤدي النسخ إلى إفساد الوثائق³، و الإطلاع على الملف يجب أن يكون متكاملًا، شخصياً وسرياً، بالإضافة إلى ضرورة أن يكون مجدياً أيضاً⁴، حتى يتمكن من إعداد دفاعه. وهذا يتيح له مجال لمعرفة الأدلة التي بحوزة الإدارة ليتسنى له ضمان تقديم دفاعه وهذا إجراء جوهري مخالفته تعرض القرار إلى الإلغاء⁵.

حيث أن المشرع الجزائري في المادة 167 من الأمر 03/06 أقر أنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء لمنسوبة إليه، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية⁶.

4- حق الموظف بالاستعانة بمحامى أو بمدافع

اختلفت ألفاظ فقهاء القانون الإداري في تعريفهم لحق الدفاع إلا أنها تصب في معنى واحد وهو: "حق الموظف في الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام بالوسائل الممكنة"⁷. حيث جاء الأمر 03/06 في نص المادة 169 على أنه: "...ويحق له أن يستعين بمدافع منخول أو موظف يختاره بنفسه"⁸، والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري حين نص على هذا المبدأ صحيح

¹ - تعليمة رقم 5 صادرة عن مديرية الوظيفة العمومية صادرة بتاريخ 2003/04/12.

² - علي جمعة محارب المرجع السابق، ص 327.

³ - المادة 10 من المرسوم 131/88، المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408، الموافق 4 يوليو 1988، ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج 1، ص 27، العدد 1013. والتي نصت: "يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني".

⁴ - René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 02, 8^{ème} Edition, Montchrestien, 1995, p308.

⁵ - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 132-133.

⁶ - المادة 167 الأمر 03/06 المرجع السابق.

⁷ - أيوب منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مجلة الإدارة العامة، العدد

الأول، مارس 2004، ص 37.

⁸ - المادة 169 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

أنه لم يستعمل صراحة لفظ " محام " غير أنه استعمل عبارات دالة على ذلك ويندرج ضمنها معنى الاستعانة بمحام كعبارة " مدافع يختاره " و "مدافع مخول".

كما يلاحظ أيضا أن المشرع قد ترك المجال مفتوحا للموظف في اختيار مدافعه، حيث يمكن له أن يستعين بمحام أو نقابي أو أي شخص آخر يختار، رغم أن الاستعانة بنقابي يبدو أكثر منطقية وذلك لمعرفته الجيدة بأمور الوظيفة وإجراءاتها.

ولقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك، حيث سمح بتمثيل الموظف بمدافع حتى في حالة تعذر حضوره أمام مجلس التأديب ولكن شرط تقديم مبرر مقبول لغيابه رغم أن شرط أعمال ضمانات الاستعانة بمدافع هو أن يجري التحقيق بحضور المتهم، ولا مجال لحضور محام عن متهم اقتضت مصلحة التحقيق إجراؤه في غيبته.

ولكن ما يؤخذ على المشرع في نصه على هذا المبدأ تمييزه بين العقوبات من الدرجة الأولى والثانية و العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، حيث لم ينص على حق الاستعانة بمدافع إلا في الأخطاء التي تستوجب عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة أين يمثل الموظف أمام المجلس التأديبي، وهذا ما يثير التساؤل عن سبب إحجام المشرع عن النص على هذا الحق في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، ومنع الموظف بذلك من ممارسة هذا الحق كلما تعرض لعقوبة من الجهات الإدارية بغض النظر عن درجتها خاصة بعد ما أضاف التعديل الأخير لقانون الوظيفة العامة عقوبات من الدرجة الرابعة حيث أصبحت العقوبات من الدرجة الثانية ليست مجرد عقوبات معنوية كما كانت في السابق إذ تصل إلى درجة الإيقاف عن العمل من 04 إلى 08 أيام أو الشطب من جدول الترقية¹، مما ينقص من فعالية الضمانات التي قررها المشرع لحماية الموظف من تسلط الإدارة في عجزه عن الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمدافع، والذي قد يجنبه التورط في أخطاء لم يرتكبها.

غير أنه قد يفقد هذا الحق فعاليته إذا لم يكفل تطبيقه بشكل صحيح، كأن يمنع المحامي من الإطلاع على الملف التأديبي للموظف المخطئ، ومن ثمة عدم قدرته على إبداء ملاحظاته ودفاعه. ولكن من جهة أخرى يجب أن لا يستعمل هذا الحق كوسيلة لتعطيل السلطة التأديبية، فإن رأت هذه الأخيرة أن دفاع المحامي يبتعد عن الموضوعية خلال عرضه لدفاعه أو جنوحه لتشتيت المحكمة تهربا من توقيع الجزاء على موكله فبوسع السلطة التأديبية في هذه الحالة إيقافه².

¹ - المادة 163 من الأمر 03/06 السالف الذكر .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دون رقم طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2003، ص 227.

يمكن للموظف عند سماعه الاستعانة بأحد زملائه أو محامي أو شخص آخر يختاره وهذا الأخير يحق له الاطلاع على الملف التأديبي للموظف المعني إذا سمح له بذلك، إلا أن هذا لا يمنحه الحق بالحصول على نسخة من الوثائق الموجودة بحوزة الإدارة¹.

وهو الحق الذي أكدته المشرع الجزائري في المادة 169 الفقرة الثانية التي تنص على أنه: "...يحق للموظف الاستعانة بمدافع محول أو موظف يختاره بنفسه". فمن خلال هذه المادة يبدو واضحاً أن المشرع منح الحق للموظف من الاستعانة بمدافع أثناء فترة المساءلة التأديبية أمام المجلس التأديبي، ذلك على أساس أن المادة جاءت ضمن المواد المنظمة لإجراءات المساءلة التأديبية أمام المجلس التأديبي، وهذا ليتمكن من تحضير دفاعه ومناقشة الأدلة التأديبية، غير أن المشرع لم ينص صراحة على أن يكون الشخص المستعان به محامي، ونص فقط على كلمة المدافع وأدرجه صراحة في المادة 168 من الأمر 03/06 وذلك بحضوره أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المتخصصة كمجلس تأديبي في حالة غياب الموظف عن المثول شخصياً أمامها، فهذا أجاز تمثيله من قبل ليقدم مبرر مقبول لغيابه. هو هذا كون الإثبات في المنازعات التأديبية يشبه الإثبات في المنازعات الجنائية لأن كلاهما فرع من فروع العقاب². هذا بالإضافة إلى التحقيق الإداري الذي تجر به الإدارة بناءً على ملاحظات رئيسه المباشر أو استناداً إلى تقارير جهات التفتيش أو حتى بالاعتماد على شكاوي المنتفعين والتحقق من مدى تأنيب الموظف³.

الفرع الثاني: مرحلة الإصدار القرار التأديبي وتوقيعه

قد تلتزم السلطة التي لها صلاحية التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي، ببعض الخطوات التمهيدية التي نص عليها التشريع، أو المبادئ العامة للقانون، فينتج عدم مراعاتها بطلان القرار التأديبي، سواء كان إهمال هذه الإجراءات كلياً أو جزئياً، وانطلاقاً من هنا سينصب الحديث في هذا الفرع عن الإجراءات الاستشارية المتمثلة في أخذ رأي اللجان المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي (أولاً)، ثم تطرق إلى تشكيل اللجان الاستشارية وسير عملها (ثانياً)، وأخيراً صدور القرار التأديبي (ثالثاً).

أولاً: الإجراءات الاستشارية

قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد، أو هيئة معينة، إذا تعلق الأمر بمسألة فنية، أو خبرة مهنية للجهة التي تمت استشارتها.

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 151، 152.

² - ممدوح الطنطاوي، الأدلة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط 2001، ص 9.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 151، 152.

ولقد قرر المشرع إتباع شكليات معينة، في كيفية إخطار هذه الهيئات المعنية بقضايا الموظفين، والتي تعمل جنباً إلى جنب مع السلطة التي لها صلاحية التعيين، في تسيير المسار الوظيفي للموظف العام سواء في مجال الترقية، النقل، الندب أو التأديب... إلخ.

وفي هذا الصدد فقد اشترط المشرع رأيها في هذه المسائل، وألزم في بعض الأحيان السلطة الإدارية أو التأديبية بالأخذ به.

وفي مجال التأديب، فإن اشترك هذه الهيئات أو اللجان في اتخاذ القرار التأديبي، أمر ضروري ينطوي على توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات للموظفين، فيما يتعلق بتوقيع العقوبات التأديبية عليهم، لاسيما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة¹.

وقد رتب المشرع على مخالفة الإدارة لهذا الإجراء بطلان القرار التأديبي، فمثلاً إذا وقعت الإدارة عقوبة على الموظف بعد استشارة إيجابية للجنة الموظفين، فإن القرار الإداري المتضمن للعقوبة قابل للطعن فيه أمام اللجنة الولائية للطعن²، خلال شهر من تاريخ تبليغه بالقرار، وهنا يطرح تساؤل عن قرار هذه اللجان هل هو استشاري فقط؟ أم أنه قرار إداري خاضع لدعوى تجاوز السلطة؟

للإجابة عن هذا التساؤل يجب التفرقة بين لجنتين وهما: لجنة الموظفين (تسمية سابقة) ولجنة الطعن.

1- لجنة الموظفين: نصت على هذه اللجنة المادتين 11 و12 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، وهي تحدث في كل المؤسسات والإدارات العمومية.

وهذه اللجنة يتم استشارتها إجبارياً من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بخصوص العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة قبل اتخاذها لهذه العقوبات، وتصدر هذه اللجنة رأياً استشارياً موافقاً لاقتراح الإدارة في توقيع العقوبة، فاللجنة تعطي رأيها فقط بالموافقة، ولا تصدر العقوبة لأن أمر إصدارها متروك بمقتضى القانون للسلطة التي لها صلاحية التعيين.

2- لجنة الطعن: هي لجنة تحدث في كل وزارة، وفي كل ولاية، ويترأسها الوزير إذا كانت على مستوى الوزارة، والوالي إذا كانت على مستوى الولاية أو من يمثلها، وتخص بالنظر في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظف العام كالتسريح، التنزيل، والنقل الإجباري.

¹ - انظر المادة 165 من الأمر 03/06 والمادة 127 من المرسوم 59/85

² - انظر المادة 175 من الأمر 03/06

وعلى خلاف لجنة الموظفين، فإن لجنة الطعن تنظر في القرار الإداري الموقع للعقوبة، وبإمكانها إلغاؤه وإصدار عقوبة أخرى، أو التصريح ببراءة الموظف. ولكي تكون الآراء والقرارات التي تصدر عن اللجان الاستشارية سليمة من الناحية القانونية، ينبغي أن تراعى فيها قواعد تشكيلها وسير أعمالها.

ثانياً: القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس التأديبية وسير أعمالها

سبق القول إلى ضرورة احترام السلطة المخولة بالتأديب لإجراء عرض قراراتها المتضمنة عقوبات تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، على اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، وذلك تحت طائلة البطلان، في حالة مخالفة هذه الإجراءات، وأداء العمل الإداري من خلال هذا النظام من شأنه توفير مزيد من الضمانات للموظفين.

وحتى تقوم هذه اللجان بعملها في إطار قانوني، يتعين أن تكون مشكلة تشكيلا قانونيا، وأن تصدر قراراتها بالأغلبية المطلوبة، بعد انعقادها في المكان المحدد، وبعد مداوات ومناقشات مدونة في محاضر جلسات، ومن شأن الإخلال بأي من تلك الضوابط جعل القرار الصادر عن الهيئة الإدارية مشوباً بعيب الشكل الذي يبطله¹.

وسيتم التطرق فيما يلي لتشكيل اللجان التأديبية وكيفية سير أعمالها ومداواتها.

1- تشكيل لجان الموظفين وصلاحياتها

إن لجان الموظفين تشكل على مستوى الإدارات المركزية، الولايات، البلديات و الهيئات العمومية، وهي مخولة للنظر في الملفات التأديبية للموظفين، وتصدر في حقهم العقوبات التي تراها مناسبة للخطأ التأديبي المقترف².

وهي تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين كممثلين عنهم، وعدد آخر يمثل الإدارة، ويتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى اللجان المتساوية الأعضاء، بقرار من الوزير أو الوالي المعني، خلال خمسة عشر يوماً الموالية لإعلان نتائج انتخاب ممثلي الموظفين، وذلك تطبيقاً لنص المادة 07 من المرسوم 10/84 المشار إليه سابقاً.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 109.

² - لمعلومات أكثر حول كيفية إنشاء هذه اللجان وتحديد صلاحياتها أنظر :

- المرسوم 10/84 المرجع السابق

- التعليم رقم 20 المؤرخة في 1984/06/26، الصادرة عن م.ع.و.ع، المتعلقة بتنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن

وتتمتع اللجان متساوية الأعضاء بنوعين من الاختصاصات في مجال التأديب، فهي تتمتع باختصاصات استشارية في عدة مسائل، وأن السلطة الرئاسية ملزمة بطلب الاستشارة من اللجان المتساوية الأعضاء، وإلا تعرضت قراراتها التأديبية إلى الإلغاء، حتى ولو لم تكن مقيدة بالالتزام برأي هذه اللجنة. بالإضافة لهذه الاختصاصات الاستشارية، تشترط النصوص القانونية موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، بالنسبة للعقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة بالنسبة للأمر 03/06، حيث يكتسي رأيها طابعا إلزاميا، وبالإضافة إلى ذلك يجب الأخذ برأيها إذا تعلق الأمر ب: الانتداب التلقائي أو النقل الإجباري، رفض قبول الاستقالة، تغيير رتبة الموظف العام أو درجات الترقية، التقاعد التلقائي، التنزيل في الرتبة.

ويتضح مما سبق، أن اللجان متساوية الأعضاء تعمل تارة كهيئة استشارية، وتارة كمجلس تأديبي.

2- نظام سير أعمالها

تتصل اللجنة متساوية الأعضاء بالمساءلة التأديبية للموظف العام، عن طريق إخطارها من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، بتقرير مسبب يوضح الأخطاء المنسوبة إلى الموظف المتهم، حيث يجب على السلطة الرئاسية أن تقوم بهذا الإجراء خلال 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ التأديبي، وفي حالة تجاوز هذا الميعاد، يسقط الخطأ التأديبي وتنقضي الدعوى التأديبية في حق الموظف.

وحتى يكون اجتماع لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي صحيحا من الناحية القانونية، ينبغي أن تستدعي هذه اللجنة، إما بطلب من رئيس المجلس التأديبي، الذي يقوم بتحديد مكان وساعة ويوم انعقاد اجتماع المجلس، وإخطار الموظف المتهم بهذا التاريخ خلال أجل 15 يوما على الأقل قبل تاريخ الانعقاد، وذلك لتمكينه من تحضير دفاعه، وإما تستدعي اللجنة من طرف ثلث أعضائها الدائمين بواسطة طلب كتابي، كما تقوم أمانة المجلس التأديبي من جهتها بتوجيه الاستدعاءات إلى أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، يحدد في هذه الاستدعاءات تاريخ ومكان وساعة انعقاده.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس ملزم بنظر إلى القضية المطروحة عليه خلال 15 يوما من تاريخ إخطاره، فإذا انقضى هذا الأجل ولم يفصل في قضية الموظف سقطت التهمة عنه وتعين إعادة إدماجه في منصبه.

غير أن هذا الأجل يمكن أن يمدد إلى ستة أشهر، وذلك في حالة تعرض لمتابعة جزائية لا تسمح ببقائه في وظيفته.

وتداول اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في جلسة سرية بحضور ثلاثة أرباع أعضائها على الأقل، فإذا لم يبلغ هذا النصاب، يستدعى من جديد أعضائها خلال 08 أيام، وعندئذ يصح اجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها.

ثالثا: صدور القرار التأديبي

تعتبر هذه المرحلة أخيرة من مراحل الإجراءات التأديبية وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بموضوع التأديب في التشريع الجزائري وبخصوص في نص المادة 162 من الأمر 03/06 السالفة الذكر بنصها: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، ونص المادة 165 من نفس الأمر على السلطة المصدرة للقرار التأديبي هي نفسها السلطة الموقعة له، بإصدار القرار التأديبي وتوقيعه هو من اختصاص السلطة الرئاسية والتي لها حق التعيين وقد نص عليها أيضا في المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.¹

فبالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية، فإن السلطة الإدارية صاحبة التعيين أو السلطة المخولة، هي التي تصدر قرار العقوبة التأديبية في مقرر مبين الأسباب دون استشارة مجلس التأديب مسبقا طبقا لنص المادة 165 /الفقرة 1 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فإنه لا يحق للسلطة الإدارية الرئاسية صاحبة التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها إلا بعد موافقة مجلس التأديب الذي يعد رأيه فيها إلزاميا وإجباريا تطبيقا لنص المادة 10 من المرسوم 10/84 وكذا نص المادة 165/فقرة 2، وإن أي إجراء يتخذ خارج أحكام هاتين المادتين يعتبر غير قانوني ولا يمكن أن يعتد به.

ولقد أقر المشرع هذا الحق للموظف، حيث نصت المادة 171 من الأمر 03/06 المسؤول عنها وإنزال العقوبة تأديبية عليه بهدف معاقبته .

ويجب على السلطة الرئاسية الإدارية أن تبلغ موظفها العام بقرارها التأديبي المتخذ بشأنه فورا بعد أن توقعه عليه لاحترام الآجال المحددة، مع التأكد من استلامه له وإخطاره بحقه في الطعن مع تحديد المدة المقررة لذلك، وذلك عن طريق إخطاره بقرار مجلس التأديب في ذلك طبقا لما قد نصت عليه المادة 172 من الأمر 03/06 والتي نصت على: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار، ويحفظ في ملفه الإداري".

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 99/90 السالف الذكر، ص2،1.

حيث تصبح وتبعا لذلك العقوبة التأديبية بعد توقيعها من طرف السلطة الإدارية على موظفها المخطئ تأديبيا سارية المفعول عليه، وعلى أساس ذلك فإن الطعون الخاصة أمام لجان الطعن سواء الولائية أو الوزارية من طرف الموظفين المعاقبين تأديبيا بعقوبة من عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة لارتكابهم لأخطاء تأديبية لا تعيق التنفيذ الفوري للعقوبة التأديبية الصادرة من السلطة الإدارية الرئاسية التي لها حق التأديب على موظفها العام المخطئ تأديبيا إلى غاية صدور قرار من لجان الطعن يلغي العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أو يعدلها بتخفيضها، فتوقيع العقوبات التأديبية معجل النفاذ، وهو ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم 152/66 المتعلق بالإجراء التأديبي: "إن الطعون الخاصة بالنزاعات لا تعوق التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب"¹.

المبحث الثاني : الضمانات و المبادئ التي تحكم الإجراءات والجزاء التأديبي

لما كان التأديب يمر بمراحل إجرائية أساسية فإن كل مرحلة من مراحل الإجرائية تلك تلازمه ضمانات مناسبة لها ومقررة لحماية الموظف العام من خلال إجراءات التأديب التي تتخذ اتجاهه هذا من جهة ومن جهة أخرى في مواجهة صلاحيات الإدارة في مجال التأديب وسلطتها الواسعة في ذلك، وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتعرض في المطلب الأول إلى الضمانات الإجرائية في التأديب، أما المطلب الثاني ضمانات الممنوحة الموظف في مواجهة القرار التأديبي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية في التأديب

تعد الضمانات الإجرائية التي تسبق إصدار القرار التأديبي، أهم وأخطر حلقة في طريق السلطة التأديبية، لتوقيع العقوبة على الموظف المذنب، إذ يتعين على الإدارة احترامها، لأنها تشكل ضمانات أساسية وجوهرية للموظف العام في مجال التأديب، ويترب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي، وسيتم

¹ - المرسوم 152/66، السالف الذكر، ص 579.

التطرق لهذه الضمانات تبعا، من خلال تقسيمها إلى عنصرين، أولها يتمثل المبادئ التي تحكم الإجراءات (الفرع الأول)، ثم التعرض إلى المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المبادئ التي تحكم الإجراءات

سيتم التعرض إلى مبدأ هام والمتمثل في مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أي أن الإدارة عند توقيعها للعقوبات التأديبية يجب عليها التقيد بقائمة الجزاءات المحددة حصرا من قبل المشرع، وأن عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين ومبدأ تسبب القرارات التأديبية .

أولا : مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي

التزمت الدول الحديثة في بداية نشأتها بالحقوق والحريات العامة باعتبارها حجر الزاوية في بناء النظرية العامة للقانون وفي إرساء دولة القانون ومبدأ سيادة القانون واحترام الشرعية، مما يحفظ لهذا المبدأ وجوده ونفاذه في كل عصر ولدى كل دولة ، بغض النظر عن فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية¹، فلا يمكن إذن توقيع جزاءات إدارية إلا إذا كانت محددة قانونا ، ذلك لأن مبدأ الشرعية يفرض على الإدارة قبل توقيعها لهذه الجزاءات، ضرورة احترام القوانين والمبادئ العامة التي جاءت منظمة لها. ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعا، بمعنى أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، وإلزام الهيئة التأديبية بنوع العقوبة التأديبية المقررة والمدة المقررة لها هذا من جهة .

ومن جهة ثانية فإن أعمال هذا المبدأ يوجب أن يوقع الجزاء من السلطة التي أناط بها المشرع حق توقيعها ولا يجوز تفويض ذلك لهيئة أخرى². غير أن هذا المبدأ يتسم بنوع من المرونة بالنسبة للنظام التأديبي وهذا لوجود الكثير من الأخطاء التأديبية غير مقننة نهائيا ، وهذا تماشيا مع طبيعة المؤسسات والإدارات المختلفة حيث أن المشرع ترك للإدارة الحرية بتأثير أفعال خاصة غير مقننة منها و العقاب عليها.³

وتجدر الإشارة على ضرورة إحاطة الموظفين مسبقا بالأفعال التي تعد أخطاء تأديبية والتي يترتب عنها إنزال العقوبة التي حددها القانون ، و بالتالي يكون الموظف على بينة من المركز الذي سيؤول إليه في

¹ - عدنان سليمان عمرو، القضاء الإداري، ط 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 08.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلة التحقيق والمحكمة وضمانات ما بعد توقيع الجزاء، دار الفكر الجامعي، طبعة 2003، ص 15-17.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، طبعة 1979، ص

حالة ما إذا ارتكب أي فعل من هذه الأفعال أو امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الملقاة على عاتقه¹، مثل ما هو معمول به في المجال الجنائي، ويرجع ذلك إلى طبيعة المخالفة التأديبية وصعوبة تحديدها تشريعياً، كما أنه استعمل في تحديد الواجبات الوظيفية عبارات فضفاضة وغامضة تحتل عدة معاني²، وتأسيساً على ذلك يرى غالبية الفقهاء عدم إمكانية تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر³.

أما في ما يخص النتائج المترتبة عن هذا المبدأ أن "لا عقوبة إلا بنص" يفقد قيمته إذا تركنا الإدارة حرة في اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري دون تقييدها بجملة من القيود⁴ تتمثل في ضرورة الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للعقوبة، وكذا تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً، بالإضافة إلى عدم جواز تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد وأن تفسر النصوص تفسيراً ضيقاً، حيث لا توسيع فيها ولا قياس. والتفسير بصفة عامة هو استجلاء مدلول النص ومحتواه من أجل إمكانية تطبيقه بصورة صحيحة، وذلك عن طريق تحديد المعنى الذي يقصده الشارع من ألفاظ النص لجعله صالحاً للتطبيق على وقائع الحياة⁵. كما عليها أيضاً الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء التأديبي وفقاً لمبدأ شرعية العقوبة الإدارية، فإنه لا يكفي أن تقوم الإدارة بتوقيع عقوبة من بين العقوبات التي ورد بشأنها نص قانوني فحسب، بل يجب عليها أيضاً أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردتها المشرع أي أن تحترم مقدارها دون زيادة أو نقصان⁶، فقانون الوظيفة الجديد الأمر 03/06 يقرر في مادته 174 أن الجزء من الراتب الذي يتقاضاه الموظف الموقوف عن العمل⁷، يجب أن لا يتجاوز النصف فالسلطة الإدارية في هذه الحالة لا يجوز لها أن تتجاوز هذا المقدار لا بالزيادة ولا بالنقصان.

كما أنه لا يجوز أن يوقع على الموظف عقوبتين إداريتين أصليتين عن فعل واحد ارتكبه، وتجد هذه الضمانة أساسها القانوني في ضرورة احترام نهاية القرارات الإدارية وبالتالي احترام حجية الأمر المقضي فيه،

¹ - عبد الوهاب البندراوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار

الفكر العربي، القاهرة دس ن، ص 29.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 366.

³ - عبد الوهاب البندراوي، المرجع السابق، ص 37.

⁴ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 95.

⁵ - علي حسين الخلف، سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في القانون، المكتبة القانونية شارع المتنبي، بغداد، دس ن، ص 38.

⁶ - أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة

النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، ص 47.

⁷ - المادة 174 من الأمر 03/06 السالف الذكر

وذلك في ما إذا كانت العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري، حيث تمثل العقوبة الثانية مساس بتلك الحجة¹. ولقد نص المشرع الجزائري على مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية في المادة 75 من المرسوم 82/302 بنصها "يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من 68 إلى 72 من هذا المرسوم، تطبيق إحدى العقوبات التأديبية... "فعبارة" إحدى العقوبات التأديبية "تدل على توقيع عقوبة تأديبية واحدة وهو ما يعني حظر تعدد الجزاءات التأديبية.

كما نستشف أيضا من نص المادة 160 من الأمر 06/03 أخذ المشرع بهذا المبدأ بنصه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية."

وحيث يفهم من هذا النص أن الموظف المذنب يعاقب بعقوبة تأديبية واحدة فقط من بين العقوبات المنصوص عليها في هذا الأمر، كما نصت أيضا المادة 183 من نفس القانون² على أنه "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية....".

فمعاينة العامل بالخصم من المرتب فضلا عن إنذاره بالفصل إذا ما عاود ارتكاب المخالفة لا يعد تعددا للجزاءات التأديبية³، وإن استمراره في ارتكاب نفس المخالفة التي عوقب من أجلها لا يمنع السلطة التأديبية من توقيع عقوبة أخرى أشد من الأولى دون أن يكون للموظف حق التمسك بمبدأ تعدد الجزاءات التأديبية.

وكثيرا ما تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراءات إدارية معينة كنقل أو ندب أو إلغاء وظيفة... الخ، مدعية أنها ضرورية للتنظيم الداخلي للمؤسسة، غير أنها تخفي من وراءها جزاءات تأديبية مستترة، فالعقوبات التأديبية المقنعة ترد في الحقيقة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام، لهذا تتمثل هذه العقوبات في إجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة على الرغم أن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف⁴.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 71.

² - المادة 183 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 95.

⁴ - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ط 1، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 537.

ثانيا : مبدأ عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين

إن المقصود بالازدواج العقابي غير الجائز في العقاب التأديبي، أي توقيع أكثر من عقوبة تأديبية واحدة، ومن ثمة فإن توقيع جزاء تأديبي إلى جانب جزاء جنائي أو مدني لا يعد من قبيل تعدد الجزاءات التأديبية، لاستقلال المسؤولية التأديبية عن نظيرتها المدنية والجنائية ولكون العناصر المكونة لهم مختلفة¹. ولقد أخذ المشرع الجزائري بقاعدة عدم تعدد الجزاءات²، وهذا ما يستشف من نص المادة 75 من المرسوم رقم 302/82³، إذ نصت هذه المادة على ما يلي: "يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من 68 إلى 72 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية وضمن الحدود الآتية...."، فعبارة "إحدى العقوبات" تفيد في معناها عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة.

إذا تمت معاقبة موظف تأديبيا لارتكابه خطأ تأديبيا لا يجوز للإدارة بعد ذلك معاقبته مجددا عن نفس الفعل الذي عوقب من أجله كأصل عام إلا أن لهذه القاعدة مجموعة من استثناءات نوجزها في ما يلي :

- حالة خضوع موظف لجهتين رأسيين مختلفتين ولكليهما حق التتبع والعقاب.
- حالة إلغاء الحكم لعيب شكلي هنا تجوز مساءلته مرة ثانية.
- حالة توقيع عقوبة تأديبية تلحقها الإدارة بمقرر فصل من المنصب.

ومن أهم خاصية الجزاء التأديبي أنه يسري أثاره على المستقبل ولا يسري بأثر رجعي على الماضي إلا في بعض الاستثناءات، وهذا ما سيرد في العنصر التالي.

ثالثا: مبدأ شخصية الجزاء والاستثناءات الواردة عليه

يعني هذا المبدأ أن لا يسأل عن العمل إلا فاعله، وأن الفرد لا يسأل جنائيا عن عمل غيره، ما يقصد بشخصية العقوبة التأديبية أنها لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية و ثبتت مسؤوليته التأديبية، حيث يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقا لهذا

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية "مبدأ المشروعية في لتأديب الموظف العام"، القاهرة، دار كتاب الحديث، سنة 2008، ص 46.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 102.

³ - المادة 75 من المرسوم رقم 302//82 السابق الذكر، حيث تنص المادة 2 منه "تطبق هذه الأحكام على كل الهيئات المستخدمة مهما كان قطاع النشاط الذي تنتمي إليه.

المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري ، سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يكون قد قام بفعل ايجابي أو سلمي محدد و يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية¹ .
وعليه فالمسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية يشترط لقيامها وقوع خطأ يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية مع إمكانية إسناد هذا الخطأ إلى عامل محدد، ويترب عن عجز الإدارة في تحديد الموظف المخطئ تحديدا دقيقا انتفاء المسؤولية التأديبية عنه وتبعاً لذلك فالعقوبة لا يمكن أن توقع إلا على شخص الموظف المذنب، فلا يجوز مساءلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة ما لم يثبت في حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من نسب الخطأ إليه² .

ويجد هذا المبدأ العام الذي أقرته الشرائع السماوية والنصوص الوظيفية المقارنة أساسه في التشريع الجزائري في قانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري حيث نص في مادته 160 على أنه: "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدئي الشرعية والشخصية"³، حيث يسري هذا النص كأصل عام على شخصية العقوبات الجزائية، ومن أهم النتائج المترتبة عن مبدأ شخصية الجزاء ما يلي:
حسب رأي البعض من الفقهاء يرد على هذا المبدأ استثناء وحيدا يتمثل في إعفاء الموظف من المسؤولية إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمراً مكتوباً صدر إليه من رئيسه لأجل القيام بالعمل موضوع المساءلة⁴ .

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجده قد أخذ نفس المنحى بخصوص هذا الاستثناء حيث نص المادة 71 على أنه: "يعد خطأ من الدرجة الثالثة ارتكاب العامل ما يأتي: ... رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة عليه لانجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول...." وفي نفس السياق تنص المادة 180 من الأمر 03/06 على ما يلي: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول" بمفهوم المخالفة فإن عدم طاعة الرئيس الإداري في حالة وجود مبرر مقبول ينفي المسؤولية على المرؤوس وهو ما يؤكد هذا الاستثناء.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 30.
² - أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، ص 52.
³ - المادة 160 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري السالف الذكر.
⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 36.

ومن هنا لم يبقى إلا استثناء وحيدا يرد على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي يتمثل في حالة صدور عقوبة على الموظف تقتضي الخصم من مرتبه، فكما قال الأستاذ سليمان الطماوي: "أن المرتب قد أصبح المورد الأساسي لأسرة الموظف لاسيما في الدول التي تضاءلت فيها الدخول خارج نطاق العمل، وأن هذه المرتبات أبعد من أن تسد حاجيات الموظف الحقيقية، فإذا تعرض الموظف للخصم من المرتب بنسبة كبيرة تعرض لارتباك مالي قد يلازمه لفترة طويلة من الزمن فضلا عن امتداد أثر العقوبة إلى أفراد أسرته فهم الذين يتحملون العبء الحقيقي، وهذا ما يجرد العقوبة من طابعها الشخصي"¹، ولهذا الاعتبار فإن هذا المبدأ يفقد قيمته القانونية، كما أن هذا المبدأ ورد في المادة²14 من العهد الدولي الخاص يهدف إلى تحقيق أسس التطبيق السليم للعدالة، كون المحاكمة العادلة هي تلك المبنية على النزاهة والحيادة والاستقلال بدون مفاضلة بين الأفراد.

رابعا: مبدأ تسبب القرارات التأديبية

المقصود بتسبب القرار، ذكر المبررات التي لأجلها صدر، وذلك لإحاطة المخاطب به بالدوافع التي عوقب من أجلها³، ويوجب القانون على السلطة التأديبية أن تسبب قراراتها التأديبية بكيفية كافية لفحص مشروع العمل المطعون فيه، وأن يكون التسبب مباشرا أو معاصرا لصدور القرار التأديبي⁴. وللتسبب كضمانة شكلية جوهرية في القرارات التأديبية هدف مزدوج، ففيه دعوة للإدارة التريث وعدم التسرع في إصدار قراراتها حماية لمبدأ المشروعية، كما أن الموظف المخاطب بالقرار التأديبي يمكنه الوقوف على الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء توقيع العقاب عليه، وكذا على اتخاذ هذه الأسباب في حالة عدم جديتها سببا لإلغاء القرار التأديبي، ولأن وجوب التسبب في القرار التأديبي مصدره القانون، فإنه يعد شكلا جوهريا يترتب على إغفاله أو قصوره بطلان القرار، وهذا ما أكده المشرع الجزائري حيث أوجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين تبرير قراراتها التأديبية مهما كانت درجة العقوبة المسلطة على الموظف.

- العقوبات من الدرجة الأولى والثانية:

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص299.

² - تنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: "الناس جميعا سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية...".

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإدارية، المرجع السابق، ص277.

⁴ - محمد ماجد الباقوت، المرجع السابق، ص673، 674.

إذا كانت العقوبة التأديبية المسلطة على الموظف من الدرجة الأولى أو الثانية فالتسبيب يكون بناءً على التوضيحات الكتابية التي تحصل عليها المعني بالأمر مسبقاً.

- العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة:

إذا كانت العقوبات التأديبية المسلطة عليه من الدرجة الثالثة أو الرابعة التسبيب يكون بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي¹.

- أهمية التسبيب: للتسبيب أهمية بالنسبة للإدارة و بالنسبة للموظف العام، و للقضاء

فيستطيع بذلك ضبط موقفه تجاه ذلك القرار باختياره لأحد الوضعين إما مخاصمة القرار أمام القضاء أو عدم مخاصمته والقبول به².

تسهيل مهمة الموظف المخطئ في الدفاع عن حقوقه وذلك من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي سوف ينازع فيها، والتأكد من أن الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في إصدار العقوبة هي نفسها التي تمت مواجهته بها أو أنه عوقب بمخالفات لا علم له بها.

يؤدي التسبيب أيضاً إلى خلق نوع من الرقابة على تصرفات الإدارة، وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب من خلال الخطأ المنسوب إليه، والعقوبة المقررة لذلك .

ولكي يحقق التسبيب الأهداف والحكمة التي أوجد لأجلها قيد المشرع الفرنسي التسبيب الصحيح بضرورة توفر مجموعة من الشروط، وهي الشروط الخارجية والتي تتمثل في وجوب أن يكون التسبيب مباشراً ومعاصراً وبالتالي يستبعد التسبيب المباشر أي استبعاد فكرة القرار الشفوي، وكذلك استبعاد فكرة التسبيب بالإحالة، ومن ضمن الشروط الداخلية وتتمثل في شرطين التسبيب المحدد و الملابس.

ومن أهم عناصره تحديد الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار، حيث يجب أن يتضمن القرار الأسباب القانونية و الواقعية التي أدت إلى صدوره ويجب أن يتضمن أيضاً عنصر الاستدلال.

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 استناداً إلى رغباته الشخصية³.

و تتمثل الأسباب الواقعية في تسبيب قرار التأديب في توضيح الأفعال الإيجابية أو السلبية التي ارتكبها الموظف والتي تستوجب المساءلة التأديبية. وبناءً عليه يجب أن يكون التسبيب كاملاً، معنى ذلك

¹ - المادة 165 من الأمر 03/06

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، 2008، ص 46.

³ - علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص 768.

ذكر الوقائع المنسوبة للموظف المخطئ كافة و دون استثناء فتكون بذلك أسباب القرار التأديبي كافية لبيان مبررات إصداره.

ويعد الاستدلال حلقة وصل بين العناصر القانونية والواقعية للتسبب، حيث يشترط لكي يكون التسبب كافياً أن يتضمن كافة الحلقات الضرورية للاستدلال التي مكنت الإدارة من تقريب الأسباب القانونية والواقعية حتى تكون منتجة للقرار نفسه¹، وبالتالي فوضوح التسبب يؤدي إلى استبعاد التسبب المبهم أي ذكر أسباب غامضة أو مجملية، وكذا استبعاد التسبب النمطي الذي تستخدم فيه الإدارة صياغة واحدة بشأن حالات متشابهة² حيث أن الإدارة في هذه الحالة تعتمد صياغة معدة سلفاً لتسبب القرارات المتشابهة، والحكمة من استبعاد هذا النوع من التسبب إلزام الإدارة ببحث كل طلب على حدا وفقاً للظروف الخاصة لكل حالة مما يقتضي اختلاف مضمون التسبب من حالة إلى أخرى³.

الفرع الثاني : المبادئ والضمانات التي تحكم الجزاءات التأديبية

إن التأديب وسيلة لضمان السير الحسن والمنتظم للمرافق العمومية، والذي لن يتحقق إلا من خلال أداء الواجبات الوظيفية بدقة وإحكام، فإن أحل الموظف بذلك كان عرضة لتوقيع العقوبة التأديبية المنصوص عليها قانوناً، إلا أن هذا العقاب لا يكون إلا بإتباع إجراءات محددة من طرف السلطة المختصة بالتأديب، كما أن العقوبة التأديبية هي كذلك تخضع إلى قواعد قانونية من شأنها من استعمال الإدارة لسلطة التأديب في الأغراض التي حددها القانون .

وهذا ما يجعل الجزاء التأديبي يخضع لرقابة صارمة هدفها الأساسي التأكد من مدى احترام الإدارة للقواعد التي تتحكم في العقاب التأديبي، كما أن سلطة العقاب المقررة للإدارة تستمد مشروعيتها من المركز القانوني للموظف والعلاقة التنظيمية

أولاً : مبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي

الجزاء في حد ذاته ليس غاية، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هامة وهي انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، ولكي يتحقق ذلك ينبغي أن يكون الجزاء متوازناً مع المخالفة ومتناسباً معها وهو ما يطلق عليه بمبدأ الملائمة⁴، و إن عدم تقنين المخالفات التأديبية ومنح جهة الإدارة السلطة التقديرية الواسعة في

¹ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريد، القاهرة، 2008، ص 240.

² - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 246.

³ - المرجع نفسه، ص 247.

⁴ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 96.

توقيع الجزاء التأديبي وجدت منه هذه الأخيرة مجالا خصبا للغلو في الجزاءات التأديبية، وبالتالي عدم التناسب البين بين درجة خطورة المخالفة التأديبية ونوع الجزاء المقدر، مما دفع القضاء الإداري إلى بسط رقابته على هذا المبدأ وذلك بعد تطور كبير الذي شهدته هذا المبدأ.

ويقتضي هذا المبدأ الموازنة بين مبدئين هامين الفاعلية و الضمان في الجزاءات التأديبية أي أنه من حق الإدارة استخدام وسيلة العقاب المقرر لها من طرف المشرع، بالمقابل من واجبها عدم إهدار أي حق من حقوق الموظف، وذلك في أن لا يعاقب بأكثر مما أقترب، و عليه فالجزاء له دور إصلاحي وليس وسيلة انتقام¹.

والمشرع الجزائري عمد إلى تحديد الأخطاء التأديبية يكون من نفس الدرجة² وهذا تفاديا للغلو في تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين.

ثانيا: مبدأ عدم توقيع جزاء مستحيل التنفيذ

يحضّر القانون على الإدارة أو جهة المستخدمة توقيع عقوبة مستحيلة التنفيذ أو غير قانونية كالخصم من معاش موظف انتهت مدة خدمته، أو إذا قامت بتنزيل أو خفض الدرجة لموظف من الدرجة الثامنة أي يحتل مراتب عليا إلى أقل الدرجات، أو تحويله من سلك الموظفين الدائمين إلى سلك الموظفين غير الدائمين، فهذه عقوبات غير قانونية ويستحيل تنفيذها.

ثالثا: مبدأ المساواة أمام الجزاء التأديبي

فالمساواة تعني مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية أي أنه يفضي ألا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص، أو مراكزهم في السلم الاجتماعي، أو الطبقي مادامت قد توافرت بالنسبة لهم كل الظروف، وملايسات المتعلقة بنوع الجريمة المرتكبة، ودرجة جسامتها وما يقترب لها من ظروف مخففة أو مشددة فهو يطبق قاعدة عامة مجردة على كافة الموظفين³.

كما ينص المشرع الجزائري على أنه لا يجوز التمييز الموظفين بسبب آراءهم أو جنسهم أو أصلهم أو سبب أي طرق من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية أو انتمائه لتنظيم نقابي أو حزب سياسي⁴.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 66.

² - المادة 161، 183، من الأمر 03/06

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 87.

⁴ - المادة 27-29 الأمر 03/06

رابعاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

ومفاد هذا المبدأ أنه مرتكب المخالفة التأديبية يعاقب بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور قرار الجزاء، وأن هذا الجزاء لا يرتب أثره، وإل من تاريخ توقيعه وليس القانون الذي كان سارياً وقت اقرار الخطأ، وهذا إعمالاً للأثر المباشر للقانون، إلا أن لهذا المبدأ استثناء وهو:

1- استثناء طبيعة المخالفة:

توجد بعض المخالفات المستمرة تمتد في تكوين أركانها لفترة زمنية غير معلومة تبدأ في قانون معين وتستمر حتى نفاذ القانون الجديد لذلك فإنها تخضع لهذا الأخير.

2- استثناء القانون الأصلح للمخالف:

كما هو الشأن للعقوبة الجزائية إذا كن القانون القديم أصلح بالنسبة للعقوبة الموقعة على الموظف منه القانون الجديد فالفقه لا يره مانعاً من أن يطبق هذا المبدأ ولو في جوهره¹.

المطلب الثاني : ضمانات الممنوحة للموظف بعد إصدار القرار التأديبي

بالنظر إلى قوانين الوظيفة العامة التي مرت بها الجزائر نجد أن المشرع الجزائري أقر مجموعة من الضمانات لحماية الموظف في مواجهة أي قرار إداري تأديبي سواء كان هذا قبل أو توقيع العقوبة التأديبية، وهي تعتبر كحقوق أساسية للموظف نفسه.

حيث تعد الضمانات المقررة بعد صدور القرار المتضمن العقوبة التأديبية بمثابة الفرصة الأخيرة له إذا لم تسعفه الضمانات المقررة له طيلة مراحل الإجراءات التأديبية السابقة، لهذا فإن الضمان يعد ركيزة أساسية في المجال التأديبي، لأن من دواعي المصلحة الخاصة للموظف، ومن دواعي المصلحة العامة للوظيفة والمجتمع أن يمكن موظف ينسب إليه خطأ مهني أن يثبت براءته وأن يمكن من توضيح الظروف

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 80

لخطة بالوظيفة والتي ساهمت في وقوع الخطأ لأن التأديب في المجال الوظيفة العامة لا يستهدف مجرد معاقبة الموظف المخطئ، ولكنه يهدف في المقام الأول إلى ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد بأكبر فاعلية ممكنة وسد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً¹.

ولما كان التأديب يمر بمراحل أساسية مختلفة فإن الأمر يقتضي أن تحاط كل مرحلة بضمانات مناسبة، ولا جدال في أن الضمانات التي يوفرها المشرع للموظف العام تهدف إلى مقاومة استبداد وتعسف السلطة التأديبية، وأهمها حق التظلم من القرار الصادر ضده سواء لدى مصدر القرار أو رئيسه وهو ما يعرف بالتظلم الإداري، وكذا أمام الجهة القضائية المختصة وهو ما يعرف بالطعن القضائي (الفرع الأول)، وكذلك شطب ومحو العقوبة التأديبية والعفو عنها من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التظلم الإداري والقضائي على القرارات التأديبية

كفل المشرع الجزائري حماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب الإداري بعد تنفيذها للعقوبة على الموظف المذنب ضمانات لاحقة التي تكفل تطبيقها على أحسن وجه، كما تكفل القصور الذي قد يشوبه خلال مختلف مراحل الإجراءات التأديبية السابقة والمتمثلة في الرقابة الإدارية تكون من طرف الإدارة المصدرة للقرار وقد يمكن تسميتها رقابة ذاتية والرقابة القضائية .

أولاً: التظلم الإداري

كل موظف له أن يلتمس من الإدارة إعادة النظر في قرار أصدرته أضر بمصلحته أو مس مركزه القانوني، قصد إلغائه، أو سحبه أو تعديله، وذلك في صورة طلب أو شكوى² "تظلم" فالتظلم هو: "الطلب والشكوى التي يتقدم بها ذوي المصلحة والشأن، يتظلمون فيها ويشكون من قرار إداري غير مشروع، قد مس وأضر بمراكزهم القانونية أو مصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة والمقررة يلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه، أو إلغائه بصورة تجعله أكثر تلاؤماً واتفاقاً مع أحكام القانون واللوائح والقرارات الإدارية، وأكثر ملائمة لمبادئ ومقتضيات المرافق العامة ومتطلبات الوظيفة الإدارية"³.

¹ - سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، أبريل 1969، ص 387.

² - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجامعية، الجزائر، 2001، ص 62.

³ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 13، 12.

وعليه فإن التظلم أو الطعن الإداري المسبق هو ذو طابع إداري محض، إذ أنه يوجه إلى الإدارة مصدرة القرار المطعون فيه التي تتولى دراسته.

1- التظلم الولائي: ومن خلاله يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار نفسه بشكوى يلتمس فيها إعادة النظر في القرار الذي أصدره وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله.

والأصل في التظلم الإداري أنه وسيلة اختيارية يعود تقدير واللجوء والأخذ بها، أو التخلي عنها إلى الموظف المضور جراء القرار التأديبي.

غير أن المشرع قد يستلزم في حالات معينة التظلم إلى الإدارة كشرط لقبول دعوى الإلغاء وإلا قضى بعدم قبولها، وهنا يكون التظلم وجوبيا.

2- التظلم الرئاسي: يتم فيه التظلم إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، فيتولى الرئيس بما له من سلطة تقديرية سحب القرار، أو إلغائه، أو تعديله بما يجعله مطابقا للقانون.

إن التظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة أمام السلطة التي تعلق السلطة مصدرة القرار التأديبي محل النزاع، وذلك من منطلق إحرام السلم الإداري.

وتجدر الإشارة أن التظلم الإداري، هو إجراء لم ينص عليه المشرع الجزائري صراحة في القانون الوظيفة العمومية، إنما نجد مقتضيه المبادئ القانونية العامة، وما يؤكد ذلك نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ يظهر من خلالها أن التظلم الإداري، هو إجراء جوازي لصاحب الشأن، فللموظف أن يختار بين التظلم الإداري أو أن يلجأ للقضاء مباشرة، باستثناء منازعات الضريبة، فالتظلم الإداري وجوبي¹.

3- التظلم إلى الجهة الخاصة: استحدث المشرع بموجب المادة 13 من المرسوم 59/85 لجنة الطعن في كل وزارة وفي كل ولاية والمؤسسات العمومية تدعى "لجنة الطعن" مهمتها إعادة النظر في هذه القرارات، والذي جاء في نفس السياق المرسوم رقم 10/84 المتعلق باختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها، وكذا الأمر 03/06، وما يعني أن هذه اللجان لم يكن لها وجود في ظل أمر 133/66.

وتتكون هذه اللجنة من أعضاء يمثلون الموظفين وأعضاء يمثلون الإدارة بصفة متساوية وقد نصت المادة 24 من المرسوم 10/84 على اختصاصاتها المحددة بالنظر في القرارات المتضمنة عقوبات من الدرجة

¹ المادة 830، القانون العضوي 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بالقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008

الثالثة وكذلك فيما يخص الإحالة على التقاعد التلقائي، وننوه في هذا المجال إلى أن التظلم الإداري جائز فقط في القرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وذلك في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار بعد أن كانت مدة الطعن محددة بـ 15 يوماً بالنسبة للقرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة، وهذا راجع إلى خطورة التصرف المرتكب الذي يصل حتى إلى النقل الإجباري والتسريح الذي يمس بمركز الموظف، أما باقي العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية فقد خول اتخاذ قرار العقوبة مبنياً أثره المتمثل في محو كل أثر للعقوبة من الملف المعني¹، وهنا يطرح تساؤل عن الهدف من رد الاعتبار المنصوص عليه في التعديل الجديد لقانون الوظيفة العامة، طالما لم يمنح للموظف المقترب لخطأ من الدرجتين الأولى والثانية في أحقيته للطعن الإداري حتى ولو كانت قليلة الأهمية بالنسبة للأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة فيبقى لها أثر ومساس بمركز الموظف.

ومن جهة أخرى نجد أن المرسوم 10/84 نص على وجوب أن يتقدم الموظف بتظلمه إلى اللجنة المختصة في مهلة لا تتعدى 15 يوماً من تاريخ تبليغه، في حين أن الأمر 03/06 قد حددها بشهر واحد من تاريخ التبليغ .

وقد حدد الأمر 03/06 تشكيل هذه اللجان فجاء فيه: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وادي، ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية، وتتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الموظفين المنتخبين، وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين لأعوان الإدارة، وينتخب ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في لجان الطعن"².

ويجب أن تنصب لجان الطعن في أجل قدره شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء³.

وتختص هذه اللجان بعد إخطارها من الموظف بالنظر في طعونه فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة⁴.

¹ - المادة 176 من الأمر 03/06

² - المادة 65 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

³ - المادة 66 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

⁴ - المادة 67 من الأمر نفسه

كما تختص لجان الطعن الإدارية التابعة للإدارة المركزية بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون في الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية، والأعوان الذين ينتمون إلى السلم 13 فما فوق الذين يمارسون مهامهم في الولايات¹.

وتختص لجان الطعن الولائية بالنظر في الطعون التي يرفعها الأعوان الذين يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة للولاية الذين ينتمون إلى السلم من 1 إلى 12 وفي المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، على أن يقدم الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة تظلمه أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، ويتعين على اللجنة أن تصدر قرارها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ رفع الطعن إليها².

ثانيا: التظلم القضائي

بعد أن يستنفذ الموظف الضمانات الإدارية لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار التأديبي بهدف إلغائه إذا كان غير مشروع، والقرار التأديبي لكي يصدر صحيحا منتجا لكافة آثاره يجب أن يحتوي سند مادي أو قانوني يبرر وجوده وقيامه وإلا اعتبر باطلا، ومن هذا المنطلق أوجب المشرع الجزائري على السلطة المكلفة بالتأديب أن تصدر قراراتها التأديبية مبينة للأسباب، كما أن رقابة القضاء تعد من أجمع أنواع الرقابة لما تتميز به السلطات القضائية من استقلال كافي عن الإدارة، وعدم الانحياز، فضلا عن خبرتها وتخصصها القانوني والإجراءات الدقيقة المحكمة التي تتبع أمامها وحجية الأحكام التي تصدرها.

حيث يعد الطعن القضائي ضمانا أخيرة للموظف في مواجهة القرار، وذلك بممارسة حقه في الالتجاء للقضاء عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء، وفقا للأوضاع المقررة بالمادة 800 من القانون العضوي 09/08³ المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، حيث جاء فيها: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل بأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"⁴.

¹ - المادة 28 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17 جانفي 1984، ص 05.

² - المادة 175، الأمر 03/06، السالف الذكر، ص 16.

³ - القانون العضوي رقم 09/08 السالف الذكر، ص 04.

⁴ - المادة 800 القانون العضوي 09/08 السالف الذكر، ص 289.

فالطريق القضائي هو الطريق الأصلي والوحيد لإلغاء القرارات التأديبية غير المشروعة وإزالة آثارها القانونية، كون دعوى الإلغاء هي دعوى عينية ترمي لحماية القواعد القانونية.

حيث نجد أن المشرع الجزائري سلك منهجا مغايرا من خلال التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك ما جاء في نص المادة 829 منه "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي تراجع تماما عن إجراء التظلم الوجوبي ليصبح بذلك جوازيا، إذ يمكن للطاعن القيام به أو لا وذلك حسب قناعته الشخصية وقد نصت على ذلك المادة 830 بنصها:

"يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه". وكما ألغى هذا التعديل إجراء الصلح في مجال دعوى الإلغاء وذلك وفقا لنص المادة 970 التي جاء فيها: "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل" وجاء هذا منطوقا خاصة وأنه لا يمكن تصور تصالحا حول أمر غير مشروع¹.

فدعوى الإلغاء يرمي من خلالها الموظف لإلغاء كل قرار إداري مخالف للقانون في معناه العام، ويخرج عن أحكام وقواعد النظام القانوني السائد في الدولة، لهذا يشترط لقبولها جملة من الشروط:

1- يجب أن تنصب دعوى الإلغاء على القرار التأديبي له مواصفات قرار الإداري، باعتباره عمادا قانونيا صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، وعموما ما كرسته المحكمة العليا في العديد من قراراتها لاسيما ذلك الصادر بتاريخ 1993/01/03 لعدم قبولها دعوى إلغاء شكلا كونها انصبت في قرار اللجنة التأديبية وقد جاء في حيثياته: "المقرر الذي تتخذه اللجنة التأديبية يكون محلا للطعن بالبطلان، ومن ثمة فإن الطعن الذي تقدم به الطاعن والذي يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالف للقانون، ومتى كان الأمر كذلك يستوجب عدم قبول الطعن شكلا"².

2- استفاء شرط المدة أو الميعاد في رفع الدعوى:

فقد خص المشرع الجزائري دعوى الإلغاء بمواعيد خاصة تختلف تبعا للجهة المرفوعة أمامها، وذلك طبقا للمادة السابقة الذكر 829.

¹ - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.

² - قرار المحكمة العليا، المؤرخ في 1993/01/03 ملف رقم 87137 مجلة قضائية سنة 1993، عدد 3، ص 222.

- بالنسبة لمجلس الدولة فدعوى إلغاء القرار التأديبي يجب أن ترفع خلال شهرين تسري من التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي¹.

- بالنسبة للمحاكم الإدارية حسب ما وضحته المادة 829 من القانون العضوي 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، حيث حددت أجال الطعن بأربعة أشهر أمام المحاكم الإدارية².

ومما سبق يستخلص أنه رغم صدور القرار التأديبي بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف المذنب، إلا أن القانون يضمن للموظف الحق بالتظلم واللجوء إلى القضاء، وهذا ما يجسد ضمانات أخرى من الضمانات الممنوحة للموظف من تعسف الإدارة.

أما بالنسبة للأسباب الجوهرية التي يقوم عليها الطعن القضائي كشروط موضوعية لدعوى الإلغاء والتي يتبين من خلالها مشروعية القرار التأديبي - عيوب القرار الإداري - أو عدم مشروعيته مما يؤدي إلى بطلانه ومن ثم إغائه، كان لا بد معرفة مهمة قاضي الإلغاء من خلال فحصه للقرار التأديبي من خلال بعض التطبيقات القضائية.

ثالثاً: تطبيقات القضائية حول إلغاء القرار التأديبي

لما كانت الرقابة القضائية من أهم الضمانات التي قررها القانون للموظف المعاقب تأديبياً، فإنه ينبغي على الجهة القضائية المختصة، أن تتأكد من أن القرار التأديبي صدر من مختص به، على الشكل الذي يقرره القانون، قاصداً تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره، وأن يبنى هذا القرار على الأسباب تبرره، وأن يرد على محل ممكن وقائم ومشروع.

فإن خالف القرار التأديبي كل هذه الضوابط التي تسيّر على إثرها كافة القرارات الإدارية، كان قراراً غير مشروع، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي، ولدى وجب التعرف على بعض تطبيقات حول الرقابة القضائية حول إلغاء القرار التأديبي وذلك ضمن الحالات الآتية:

1- لغيب عدم الاختصاص

يعد عيب عدم الاختصاص، أول أسباب الطعن بالإلغاء، حيث تنصب رقابة القاضي الإداري في المجال التأديبي على مدى مشروعية الجهة المختصة بالتأديب، نذكر بعض الصور منها فيما يلي:

أ- عيب عدم الاختصاص البسيط: لغيب عدم الاختصاص البسيط ثلاث صور:

¹ - المادة 901، القانون العضوي 09/08، السالف الذكر، ص 303.

² - المادة 829، القانون العضوي 09/08، المرجع السابق، ص 293.

- عن عدم الاختصاص الزمني : يجب على السلطة التأديبية أن تمارس اختصاصها خلال الآجال المحدد لها قانونا، وإلا أصبحت غير مؤهلة قانونا بذلك ، ومن التطبيقات القضائية عن عيب عدم الاختصاص الزمني، ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في قرارها الذي جاء فيه : "ولما كان ثابتا -في قضية الحال -أن المستأنف قدم طعنا أمام اللجنة الولائية، غير أن قضيته لم تفحص إلا بعد فوات الأجل القانوني، ولهذا فإن قرار العزل قد خرق القانون ويعد تجاوزا للسلطة ، ومتى كان كذلك استوجب إلغاء القرار المستأنف فيه"¹، وهذا الأمر الذي أدى إلى اعتبار القرار التأديبي -العزل- باطلا لأنه جاء خارج الآجال القانونية المحددة.

- عن عدم الاختصاص المكاني : إذا باشر رجل الإدارة اختصاصه في إصدار قرار إداري خارج النطاق الجغرافي المحدد له .

- عن عيب الاختصاص الموضوعي : وفي هذا الصدد رفضت الغرفة الإدارية إلغاء قرار الوالي القاضي بعزل مقاول ببلدية باتنة ، حيث جاء فيه : "من المقرر قانونا أن المدعي عين بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة، وتم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة ، ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه لعيب تجاوز السلة غير مؤسس"².

ب- عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

وهو من أشد العيوب جسامة، حيث لا يؤدي فقط إلى اعتبار القرار باطلا وإنما منعدها، ويتحقق هذا العيب عندما تقوم سلطات أخرى قضائية أو تشريعية أو أشخاص آخريين بالاعتداء على اختصاصات السلطات الإدارية، ويعد هذا العيب من أخطر درجات عدم الاختصاص حيث ينزل القرار الإداري المعيب بهذا العيب إلى درجة الانعدام، فيتحول بذلك إلى مجرد عمل مادي، بحيث لا يتحصن ضد دعوى الإلغاء بمرور ميعاد الطعن .

ج- عن التفويض في الاختصاص التأديبي: لقد تم الإشارة فيما سبق أن المشرع الجزائري قد أخذ بأسلوب التفويض في الاختصاص التأديبي، ويلمس ذلك من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية الذي جاء فيه: "أما عن مسألة عدم اختصاص مصدر القرار، أن المدعي ينتقد القرار المطعون فيه

¹ - المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، قرار رقم 148721، المؤرخ في 16/02/1997 ، قضية (ص.ك) ضد (والي ولاية سطيف)، المجلة القضائية ، العدد الثاني ، الجزائر ، 1997، ص 159 ، 161.

² - المجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قرار رقم 45664 ، فهرس 853 ، المؤرخ في 17/12/2008 ، قضية (س.ب) ضد (والي ولاية جيجل)، (قرار غير منشور).

على إصداره موقعا عليه من طرف مدير الصحة لولاية سكيكدة، والحال أنه يتعين التوقيع عليه من طرف الوالي وحده.

ولكن حيث أن المدير الصحة في الهيئة التنفيذية للولاية ويتوفر على التفويض بالإمضاء من الوالي، ومن ثم يحق له قانونا التوقيع على القرار¹.

إنّ ما يمكن التأكيد عليه حول موضوع التفويض في الاختصاص التأديبي، هو إلزامية الاستناد إلى القانون وبيان قرار التفويض، فمن خلال هذا القرار، يظهر أن القاضي الإداري لم يستند إلى أي سبب قانوني يجعل أسلوب التفويض في هذه الحالة قانونيا .

إن ما يمكن استنباطه من خلال القرارات القضائية، أن القاضي الإداري قد تمكن من فرض رقابته حول مدى مشروعية سلطات التأديب، رغم أننا أمام رقابة السلطة المقيدة للإدارة، وقد ألزم المشرع الجزائري أن تصدر قرارها مستوفيا أركانها وشروطه، مراعية في ذلك الشكل والإجراءات، وهذا ما سيتم التعرض إليه.

2- رقابة الشكل والإجراءات

يكمن عيب الشكل والإجراءات في عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أو بمخالفتها جزئياً².

والشكل هو الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصدار القرار كأن يشترط القانون مثلا أن يصدر القرار مكتوبا أو مسببا.

أما الإجراءات فهي تلك الخطوات التي يتعين مرور القرار بها قبل إصداره كأن يشترط المشرع قبل صدور العقوبة ضرورة إجراء تحقيق مستوف لكافة مقوماته و ضماناته³، والقانون إذ يفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة فانه يفعل ذلك ليضمن حسن إصدار القرارات الإدارية فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع وعدم وزن الملابس والظروف، فالغرض من تقرير تلك الإجراءات إنما هو إقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلا يوازي السلطة الضخمة الممنوحة للإدارة في مجال القرارات الإدارية⁴ .

¹ - المجلس الأعلى ، الغرفة الإدارية ، قرار رقم 58006 ، المؤرخ في 1988/11/05 ، قضية (ح.م) ضد (و.و.س و.و.ص.ع) ، المجلة القضائية ، العدد الثالث ، الجزائر ، 1992 ، ص ص 139،140. نقلا عن: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ط01، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص15

² - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص 416.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، المرجع السابق ، ص 89.

⁴ - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 29.

فإلزام الإدارة باستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي، أو تسببها للقرار أو إتاحة الفرصة للموظف المتهم تقديم دفاعه - على سبيل المثال - يفتح المجال أمام جهة الإدارة للتروي و إمعان النظر والتحقق من كل الحثيات والتفاصيل مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ وبالتالي تحقيق العدالة والإنصاف¹.

وفيما يلي يتم إدراج بعض التطبيقات القضائية لعيب الشكل والإجراءات في الجزائر في مجال الوظيفة العامة وذلك كما يلي:

3- إغفال إجراء استشارة لجنة الموظفين (المجلس التأديبي)

قد يشترط القانون ضرورة أخذ استشارة مسبقة من جهة معينة قبل إصدارها للقرار، وتكون بذلك الإدارة مقيدة بهذا الشرط، وقد تكون هذه الجهة فردا أو هيئة أو مجلسا أو لجنة من اللجان². وفي التشريع الوظيفي الجزائري فإن المشرع نص على هذا الإجراء في المادة 127 من المرسوم 59/85 و المادة 165 / 2 من الأمر 03/06³، حيث يتعين على السلطة التأديبية المختصة استشارة لجنة الموظفين قبل توقيعها للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة .

وفي ذات الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2002/07/22 في قضية محافظ الغابات بقالة ضد (ب ر)، حيث تتلخص وقائع القضية في أن المستأنفة قامت بنقل المستأنف عليه من مقر محافظة الغابات بقالة إلى إقليم الغابات بنشامية ولاية قالة لضرورة مصلحة العمل دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين لإبداء رأيها وبعد دراسة أوراق الملف اقتنع قضاة مجلس الدولة من ذلك وقضوا بما يلي: "... فإذا موظف ما غير محق بأن يرفض نقله من مكان إلى مكان آخر لفائدة المصلحة فيشترط أن ملفه الإداري يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها"⁴ الإخلال بحقوق الدفاع.

¹ - المرجع نفسه، ص 94.

² - سلام عبد الحميد محمد زكنة، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ألمانيا، 2008، ص 93.

³ - تنص المادة 165 على أن: تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.

⁴ - قرار الغرفة بمجلس الدولة، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات بقالة ضد ب.ر، مجلة مجلس الدولة، سنة 2004، العدد 5، ص 164.

إن كفالة حقوق الدفاع من الضمانات الإجرائية الأساسية المقررة في تأديب الموظف العام وذلك لمدى أهمية هذا الإجراء لارتباطه بكشف الحقيقة و إظهار براءة المتهم، وعليه فمخالفة هذا الإجراء يجعل القرار الصادر مشوب بعيب الشكل والإجراءات ويعرضه للإلغاء.

ولقد اتبع القضاء الجزائري هذا المنحى في العديد من النزاعات حيث ذهب في قرار له صدر عن مجلس الدولة بتاريخ 20/04/2004 في قضية (م ع) ضد الوالي ولاية سكيكدة حيث اقر مجلس الدولة ضرورة إثبات الاستدعاء بصفة قانونية وخاصة أن هذا الأخير استدعاء الموظف يعتبر إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وكان على الإدارة أن تتأكد من ذلك قبل اتخاذ العقوبة التأديبية المسلطة على المعني¹، وعليه فالإخلال بحق الدفاع يعد من الإجراءات الجوهرية المقررة لصالح الموظف العام والتي يترتب على إغفالها مجانبة القانون ويكون القرار حقيقا بالإلغاء، ولكن هناك حالات تسقط الضمانات الممنوحة للموظف وهذا ما سيتم معرفته من خلال ما يلي :

إنّ أي خرق من الإدارة للضمانات المكرسة قانونا أثناء المتابعة التأديبية يجعل قراراتها التأديبية غير مشروعة، لكن بالمقابل استقر القضاء الإداري على حالة تسقط فيها هذه الضمانات المقررة تتمثل في حالة إهمال الموظف لمنصبه، وهذا ما يبينه هذا القرار الذي جاء فيه : "حيث أن الموظف الذي تغيب بدون علم الهيئة المستخدمة وبدون عذر مبرر وشرعي يفقد الضمانات الخاصة المنصوص عليها قانونيا ولا يمكنه التمسك بحقه في الإجراءات التأديبية ويعتبر في حالة إهمال المنصب ، حيث أن المقرر المطالب بإلغائه جاء متمشيا و الإجراءات القانونية بحيث أنه جاء بعد إعداد المستأنف أكثر من مرتين للالتحاق بعمله"² .

من خلال ممارسة السلطة التأديبية حقها في التأديب الموظف في إطار القانون الساري المفعول أي أن قراراتها التأديبية يجب أن تكون مطابقة للقانون، وإلا شأها عيب من العيوب التي تصيب القرار التأديبي، الذي يتمثل في عيب مخالفة القانون، إذن فيما تكمل صورته؟

4- مخالفة تشكيلة اللجنة المنصوص عليها قانونا

يحكم لبعض العقوبات التأديبية ضرورة تقييد سلطة التعيين بطلب استشارة هذه اللجان قبل توقيع العقوبة التأديبية، لدى يتعين توافر النصاب القانوني المحدد لها وفق المادة 19 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء والتي نصت على أنه: "لا تصح مداوات اللجان المتساوية الأعضاء، إلا إذا التزمت بقواعد تشكيلها وعملها، ويتعين حضور اجتماعها 3/4 عدد أعضائها على الأقل وإذا

¹ - قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة ، بتاريخ 20/04/2004 ، قضية (م.ع) ضد والي سكيكدة ، مجلة مجلس الدولة ، سنة 2004، العدد 5، ص 144.

² - قرار رقم 10005، المؤرخ في 20/01/2004 الصادر عن مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني و التمهين بباتنة)، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس ، الجزائر ، 2004، ص 169، 171.

لم يبلغ النصاب القانوني يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال 8 أيام الموالية، وعندئذ يصح اجتماعها بحضور نصف عدد أعضائها¹، كما حددت المادة 23 منه تشكيلة أعضائها من ممثلي الإدارة والموظفين المنتخبين بالتساوي، والتي تتراوح ما بين 05 إلى 07 أعضاء من كل طرف.

كما أقر القضاء المصري بذلك في حكم له قضى فيه بما يلي: "إن انعقاد اللجنة لا يكون صحيحا إلا بدعوة جميع الأعضاء للحضور على الوجه القانوني فإذا اقتضت الدعوة على بعض الأعضاء فقط دون الباقي، كان انعقادها باطلا لمخالفته القانون" أي أن القانون حدد لصحة انعقاد اللجان الإدارية نصابا قانونيا محددًا لا يجوز للإدارة مخالفته.

ومن خلال استقراء الأحكام القضائية التي تناولت دراسة مشروعية هذا العنصر، قرار الصادر بتاريخ 1 فيفري 1986 عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي ألغى قرار مديرية مستشفى للأمراض العقلية بوهران، المتضمن فصل الموظف (ب.م)، مؤسسًا في ذلك على أن قرار اتخذ دون احترام النصاب القانوني للمجلس التأديبي المنصوص عليه قانونًا².

رابعًا: الآثار المترتبة على الطعن في العقوبات التأديبية:

أمام تزايد امتناع بعض المسؤولين الإداريين إن لم نقل جلهم عن تنفيذ الأحكام القضائية في مجال التأديب، والتي طالت حتى القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا، كل ذلك دفع المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 لسنة 2008 إلى النص على حق المتقاضى بالمطالبة بتسليط غرامة تهديديه على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي حيث نصت المادة 980 على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديديه مع تحديد تاريخ سريان مفعولها"³.

إن هذا الإصلاح التشريعي الذي جعل أحكام القضاء في المادة الإدارية مشمولة بالتنفيذ تحت غرامة تهديديه تذكر في صلب القرار، سيؤدي حتما إلى التقليل من هذه الظاهرة وكما قال الأستاذ "عمار بوضياف" فلو تصورنا أن الحكم القضائي تضمن إلغاء قرار الفصل عن الوظيفة و أقر إدماج

¹ - المرسوم رقم 10/84، السالف الذكر.

² - قرار رقم 42898، المؤرخ في 01 فيفري 1986، الصادر عن المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قضية (ب.م) ضد (وزير الصحة العمومية ومن معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص 172-175.

³ - المادة 980 من القانون رقم 09/08 السابق الذكر.

الموظف في منصب عمله فان هذا الحكم ينبغي أن يتضمن ساعة صدوره عبارة أن الجهة المحكوم ضدها ملزمة بدفع غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير بما قدره "1 .

إذا كان المؤسس الدستوري قد نص في المادة 161 من القانون 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016 إلى حق جميع الأفراد في الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف الهيئات الإدارية، وذلك من خلال النص على أنه " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "فانه قد نص في الوقت نفسه على ضرورة ضمان حسن تنفيذ هذه الأحكام الصادرة عن القضاء بخصوص هذا الشأن ، حيث جاء في المادة 163 التي نصت على أنه: " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت، وفي كل مكان ، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء".

وهو ما يؤكد حرص المشرع الجزائري على تكريس دولة القانون واستقلال القضاء وهيبة الأحكام القضائية².

الفرع الثاني: طرق انقضاء العقوبة التأديبية

قد لا تؤدي طرق السابقة الذكر إلى تخفيف الجزاء التأديبي أو سحبه أو إلغائه فيبقى أمام الموظف المذنب طريقتان استثنائيتان تسمحان بإزالة آثار العقوبة محو و شطب العقوبة التأديبية والعفو الشامل عنها .

أولاً: المحو العقوبة في التشريع الجزائري

إذا كانت العقوبة التأديبية تنقضي أساساً عن طريق تنفيذها، إلا أن هناك في الواقع طرقاً أخرى لهذا الانقضاء منها ما سبق ذكره عن طريق الإلغاء القضائي، وإضافة إلى إجراء المحو الذي يقتصر أثره على المستقبل، بحيث يترتب عليه إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية واعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، ومن هذا وجب تحديد ما هو المقصود من إجراء المحو؟ وما هي السلطة المختصة باتخاذ إجراء المحو؟ وفيما تكمل الشروط محو العقوبة التي تعتمد عليها وما هي الحكمة من إقراره؟ ومعرفة الآثار المترتبة عنه فيما يخص قرار العقوبة التأديبية، وللإجابة على هذه التساؤلات سيتم التعرض إلى ما يلي:

1: مفهوم إجراء المحو والحكمة من إقراره

أ- تعريف المحو

¹ - عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 225.

² - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 212.

هو رد الاعتبار للموظف المعاقب تأديبياً أو إعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف، أو التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية¹، والمحو أو الرد الاعتبار كما يسميه البعض هو إجراء يأتي بعد تنفيذ الجزاء التأديبي على الموظف الذي صدرت عنه عقوبة في حقه 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 ردا إداريا للموظف الذي فرضت عليه عقوبة تأديبية وتم تنفيذها في حقه بعد انقضاء مدة معينة بحسب نوعية العقوبة.³

وما يفهم من خلال هاته التعريفات أنها ذات مضمون واحد يتمثل في إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية ومحوها من ملف المعاقب واعتبارها كأن لم تكن من قبل.

ب- الحكمة من إقراره

إن بقاء العقوبات التأديبية في ملف الموظف من شأنه ترك آثار سيئة على حياته الوظيفية، كما أن ذلك ينعكس سلبا على نوعية المردود والخدمة التي يؤديها نظرا لنفسيته 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 المعاقب والمقتصر، وتشجيعه على الاستقامة وعلى تدارك ما فرط من خلاله، وهذه غاية نبيلة ومشروعة أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية التي تعتبر أخطر بكثير بالنسبة للأخطاء الإدارية، ولذلك تم إنشاء نظام رد الاعتبار، وهو ما استوجب إنشاء نظام لرد الاعتبار للموظف المعاقب تأديبياً في مجال الوظيفة العامة، خاصة إذا ثبت قيام الموظف ببذل جهده لإصلاح نفسه والحرص على استقامته.

2- 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 عن الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الجزائري والذي هو محل دراسة.

¹ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 272.

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

³ - نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 189.

تأثر المشروع الجزائري بنظيره الفرنسي فيما يتعلق بثنائية المدة المقررة قانونا لتقديم طلب المحو، وهذا ما 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 بالإندازار أو التوبيخ، وبعد ستة (6) سنوات إذا كان متعلقا بعقوبة أخرى".¹

ويظهر من خلال هذه المادة أن المشروع 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 سنوات. وقد ورد النص آخر على إجراء المحو في المادة 01/67 من المرسوم رقم 302/82 والتي نصت على أنه "يمكن للهيئة المستخدمة بعد الإطلاع على رأي الهيئة المختصة في المجال التأديب، أن تصدر العفو عن العامل، إذا بر ذلك سلوكه ومروده خلال السنة الموالية لتطبيق الإجراء التأديبي عليه".²

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

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

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

أما الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه نفقد تضمنت نصوصه أحكاما 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 من تاريخ اتخاذ العقوبة. وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين من تاريخ قرار العقوبة."

وما يلاحظ على المشروع من خلال هذه المادة أنه لم ينص 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.

3- شروط مباشرة إجراء المحو وأسباب انقضائه والآثار المترتبة عليه

¹ - المرسوم رقم 152/66، السالف الذكر.

² - المرسوم رقم 302/82، السالف الذكر.

أ- 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، وحسن سيرة وسلوك الموظف، وفي الأخير تقديم شكوى تتضمن طلب المحو.

● شرط انقضاء مدة معينة

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 جليا من خلال المرسوم رقم 152/66 المتعلق بالإجراءات التأديبية، لكن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن المرسوم رقم 302/82 المشار إليه سابقا هو الذي يعتد به عند احتساب المدة التي بمرورها يمكن للموظف طلب محو العقوبة التأديبية، خاصة في ظل عدم نص المشرع الجزائري على المدة القانونية التي بمرورها يمكن طلب المحو العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، بحيث تختلف هذه المدد باختلاف درجة جسامة الخطأ، وهذا ما جاءت به المادة 67 من المرسوم المشار إليه أعلاه، حيث حددت المدد وذلك على النحو التالي:

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

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

وما يلاحظ حول مضمون نص المادة سالف 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، و هذا الأمر منطقي ما سعى إليه المشرع الجزائري بغية تحقيق سياسة عقابية ناجحة، و عادلة من خلال حرمان مرتكبي المخالفات التأديبية الذين كانوا محل توقيع جزاءات متفاوتة من التمتع بمعاملة تسامحية واحدة قبل المشرع.

ولقد أحسنت النصوص الجزائرية 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 عقوبات الإنذار و التوبيخ وستة (06) سنوات فيما يخص باقي العقوبات.

● شرط حسن السلوك و المردودية

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

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

● 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 أثار العقوبة التأديبية و محوها نهائيا من ملفه الإداري . وهذا ما أشارت إليه المادة 67 من المرسوم رقم 302/82 المشار إليه سابقا، حيث نصت في فقرتها الأولى على إمكانية رفع شكوى من طرف العمل 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، ويتجلى ذلك من خلال تذكره للآجال التي حددها القانون، لتقديم طلب المحو إلى السلطة الإدارية المختصة، و التي تلتزم من جهتها بالإجابة على طلب الموظف، وذلك بعد دراسته وأخذ رأي اللجان المختصة في مجال التأديب إذا تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجتين الثانية و الثالثة (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 .

ب - 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:

- انقضاءها بمضي مدة معينة

تنقضي 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 وهدوء المشاعر التي أثارها هذه الجريمة.

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

- انقضائها بوفاة الموظف المتهم الدعوى التأديبية كما الدعوى الجزائية لا يمكن تصور إقامتها سوى على إنسان على قيد الحياة (الموظف المتهم)، ومحلها هي المخالفة التأديبية فبوفاته تنقضي الدعوى في أي مرحلة كانت عليه.¹

حيث المشرع الجزائري نص صراحة حسب المادة 166/فقرة 02 من الأمر 03/06 على أنه يجب إخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوماً ابتداء من يوم معاينة الخطأ، وبمرور هذه المدة (45 يوماً) يسقط الخطأ المنسوب للموظف.²

ج- آثار 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 اعتباراً من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة بقبول طلب المحو، أما الأثر الثاني فيتعلق برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف.

● زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل.

على عكس ما رأيناه سابقاً 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 تقرير الكفاية.³

¹ - عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، طبعة 2004، ص 289-323.

² - المادة 166 من الأمر 03/06

³ - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 412.

● تطهير ملف الموظف من العقوبة المفروضة عليه

إن محو الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف العام، يقتضي رفع وإزالة جميع آثار الجزاء التأديبي وتطهير ملفه الإداري من الأوراق المتضمنة الإشارة إلى العقوبة التأديبية، وذلك حتى يتمكن الموظف الاستفادة من المزايا الوظيفية كالترقية، لأن هذه الوثائق ضمن ملف الموظف من شأنها عرقلة مساره المهني والتأثير سلباً على مستقبله الوظيفي، وهذا ما تضمنته التعليمات رقم 07 الصادرة في 1969/05/07 المشار إليها سابقاً، 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، ومحضر مجلس التأديبي، والقرار التأديبي، وكل الوثائق الأخرى التي لها علاقة بالعقوبات .."، كما أشارت كذلك المادة 176/فقرة 3 من الأمر 03/06 إلى وجوب محو كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

حيث اتجه المشرع في النصوص إلى اشتراط مدة قصيرة لأجل شطب العقوبة مقارنة بما كان يشترط في نص المادة 07 من المرسوم 152/66 المشار إليه سابقاً، وهي مرور ثلاث سنوات فيما يخص عقوبات الإنذار والتوبيخ وستة سنوات فيما يخص باقي العقوبات¹.

ثانياً: العفو الشامل عن العقوبات

إن العفو العام إجراء بموجبه يتم إزالة الجريمة بذاتها، إذ تعد هذه الخيرة كأن لم تكن، ويعد الجاني كأنه لم يرتكب أي جريمة. ومع ذلك فإن سريان هذا الإجراء في المجال الجنائي لا يمتد إلى المجال التأديبي إلا بنص خاص²، فإذا ما اعتمد العفو الشامل في المجال الجنائي، فإن آثاره تسري بأثر رجعي، وإن صدر قبل أن تنتهي الدعوى التأديبية تسقط هذه الأخيرة، إلا إذا أعادت الإدارة فتح القضية التأديبية من جديد إستناداً إلى وقائع أخرى³ لم يشملها قانون العفو.

ويعرف العفو على أنه إجراء عام، يحو بموجبه المشرع الجرائم المرتكبة دون أن يلغي مع ذلك القانون الذي يوقع عقوبة ما على هذه الجرائم، فيجعله غير مطبق بأثر رجعي على هذه الأفعال، ويسقط

¹ - قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جيلالي اليايس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية، 2005-2006، ص 507 وما بعدها

² -jean Marie AUBY et jean Bernard AUBY ,Droit de la Fonction Publique de L'état, Dalloz, Paris,1991,p.p.194-195.

³ - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص 509.

حكم الإدانة الموقع بمناسبةها، فضلا عن إزالة ما تم اتخاذه من إجراءات واستحالة تحريكها فيما بعد بناء على ذات الأفعال محل العفو¹.

كما يعرف بأنه إجراء يتخذه المشرع لإزالة حكم الإدانة وكافة الآثار المترتبة عليه، وبالتالي يحظر اتخاذ أي إجراء جديد تجاه الأفعال محل العفو التشريعي².

ومن خلال التعريفين السابقين، يتضح أن العفو يبني على عنصرين أساسيين، أولهما صدوره بتشريع، لأن السلطة التشريعية هي الوحيدة القادرة على تعطيل تطبيق النصوص القانونية، وثانيها إزالة الصفة الإجرامية للأفعال بأثر رجعي واعتبار الأحكام الصادرة بالإدانة كأن لم تكن.

لكن ما يجب الإشارة إليه، هو أن إجراء العفو لا يمس حقوق الغير، إلا إذا ورد نص في القانون المتضمن إجراء العفو، يميز هذا المساس، كما هو الحال بالنسبة للدعوى التأديبية والمدنية المترتبة عن الفعل المجرم، فهذه الأخيرة لا تتأثر بزوال صفة التجريم عنه إلا بشرط وجود نص صريح، يفيد بأن العفو عن الشق الجنائي يشمل الشق التأديبي والمدني³.

1- تعريف العفو عن العقوبة "Grâce"

هو الحق الذي منحه الدستور لرئيس الجمهورية⁴، حيث نص عليه في جميع الدساتير السابقة وكان أخيرا في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويتمثل في إعفاء المحكوم عليه من العقوبة أو تخفيفها أو إحلال عقوبة أخف من تلك التي تكون محلا للعفو.

ويكون العفو عن العقوبة أحيانا الوسيلة الأمثل لتحقيق العدالة، حيث يتم تدارك الخطأ القضائي الذي لا سبيل لإصلاحه بالوسائل المقررة قانونا .

2- الحكمة من إقرار العفو

لقد تطور مفهوم العفو بتطور الأنظمة السياسية المعاصرة ، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، من خلال إصداره لعدة قوانين تضمنت إجراءات العفو كقانون الرحمة⁵، قانون الوثام المدني⁶، وميثاق

¹ - عبد الحميد بن علي ، المرجع السابق، ص55.

² - عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص473.

³ - أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص139.

⁴ - أنظر المادة 09/77 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، التي جاء فيها ما يلي: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية...07- له الحق في إصدار العفو وحتى تخفيض العقوبات واستبدالها.

⁵ - قانون الرحمة الصادر سنة 1995، ج، ر، ج، ج، العدد 11، الصادر بتاريخ 01 مارس 1995.

⁶ - القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، متعلق باستعادة الوثام المدني، ج، ر، ج، ج، العدد 46.

السلم والمصالحة الوطنية، بغية تخطي الظروف الصعبة التي مرت بها الدولة الجزائرية، والتي عرفت بفترة المأساة الوطنية.

3- أثر العفو في مجال التأديب:

من تعرض للنصوص فإننا لا نجد أي إشارة عن إجراء العفو في المجال التأديبي، ما عدى القانون الذي صدر بشأن السلم والمصالحة الوطنية الذي نص على العفو الشامل في المجال التأديبي والذي حصره على عقوبة واحدة هي عقوبة التسريح، حيث نصت المادة 25 فقرة 01 من الأمر 01/06¹ المؤرخ في 27 مارس 2006 على ما يلي: " كل من كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح عن العمل، قررتها الدولة بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية في إطار المهام المخولة لها، الحق في إعادة إدماجه في عالم الشغل أو عند الاقتضاء في التعويض تدفعه الدولة في إطار التشريع المعمول به. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وفي هذا الشأن صدر المرسوم الرئاسي رقم 124/06²، حيث نص في مادته الأولى على: "تطبيقاً لأحكام المادة 25 من الأمر رقم 06-01 المذكور أعلاه، يهدف هذا المرسوم إلى تحديد كفاءات إعادة الإدماج...".

ولهذا الغرض، أنشئت لجان ولائية تعقد اجتماعات بمقر الولاية، مهمتها تلقي الطلبات والقيام بإجراءات التحقيق، حول الأشخاص الذين كانوا محل عقوبة التسريح. وفقاً لنص المادة 25 من الأمر 01/06، وكذا المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 124/06 المشار إليهما أعلاه. حيث حددت طوائف الموظفين والعمال المستنفدين من أحكام العفو الشامل وإعادة الإدماج.

¹ - الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق ل 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ج، ر، ج، ج، ج العدد 11

² - المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 27 صفر 1427 الموافق ل 27 مارس 2006، يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح عن العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية.

خاتمة

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث ومن خلال دراستنا للمسؤولية التأديبية الملقاة على الموظف العام، والتي هي نوع من أنواع المسؤوليات التي قد يمكن أن يتعرض إليها الموظف العام خلال مساره الوظيفي، حيث تبين لنا أن أساس قيامها يعود للخطأ ولقد تعددت المصطلحات التي استخدمها الفقه والقضاء والتشريع المقارن للتعبير عن هذا الفعل ومنها أهما "المخالفة التأديبية"، "الجرمة التأديبية"، "الذنب الإداري"، و"الخطأ التأديبي"، هذا الأخير و بالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 في نص المادة 160 نجد أن المشرع قد استعمل هذا المصطلح الدال على كل خطأ أو مخالفة ترتكب من قبل الموظف أثناء قيام العلاقة الوظيفية بالإدارة العمومية.

كما أن هذا الخطأ في المسؤولية التأديبية يمثل عموماً الإخلال بالواجبات المفروضة على الموظف والمقررة للقيام بها-إيجاباً-أو الامتناع عنها -سلباً-، والذي بضرورة يختلف عن الخطأ المدني و الجنائي، لدى لا بد تفرقتها عن المسؤولية الجنائية والمدنية واختلاف العقوبة المقررة لكل مسؤولية، وخاصة المسؤولية التأديبية تتميز بعقوبة خاصة ويرجع ذلك لصعوبة حصر جميع الأخطاء المهنية، وأن المشرع الجزائري منح صلاحيات التأديب وتوقيع العقوبة للسلطة المختصة بالتعيين في العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، أما بشأن العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، والمجتمعة كمجلس تأديبي، وهذا طبعاً وفق للنص المادة 165 من نفس الأمر، وهذا تحت رقابة الإدارية والقضائية والتي تعد ضمانات هامة بالنسبة للموظف لتحاشي مواجهه أي تعسف من قبل الإدارة، ولكن مع إرساء مبدأ التوازن ما بين مصلحة الإدارة والموظف.

ولما كان موضوع دراستنا ينحصر حول المسؤولية التأديبية للموظف في التشريع الجزائري لما يتعرض له في ظل القوانين المتعاقبة، وذلك من خلال الإجراءات التأديبية وأهمية الضمانات الممنوحة للموظف عند قيام المسؤولية بداية من اكتشاف الخطأ وقيام المسؤولية إلى غاية توقيع العقوبة وما بعدها، فإنه يمكن استخلاص أهم النتائج التي تم التوصل إليها، فضلاً عن بعض التوصيات و الاقتراحات التي يمكن تقديمها في إطار هذا الموضوع.

- النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، ومن ثمة أن الخطأ هو أساس وقوام هذا النظام، وهذا بحكم استقراء النصوص القانونية و الأحكام القضائية.

- المسؤولية بصفة عامة تعني التزام الشخص بتحمل العواقب التي تترتب على فعله الذي قام به، والذي يكون مخالفا للأصول والقواعد السامية.
- المسؤولية التأديبية تثير فكرتين، فكرة الخطأ الذي يمثل أساس قيامها وفكرة الموظف العام الذي يحدد نطاق شخصي للمسؤولية.
- تتميز الأخطاء التأديبية على اعتبارها تشكل جريمة تأديبية بنفس الأركان التي تلزم الجريمة الجنائية، رغم الاختلاف الموجود بينهما، إلا أنه قيام الجريمة التأديبية يتوجب توافر ثلاث أركان بذات الحال الذي عليه الجريمة الجنائية.
- إن عملية تصنيف الأخطاء التأديبية تفيد في السلطة المختصة بالعقاب في توقيع العقوبة التأديبية المناسبة والملائمة، ولهذا تعتبر مسألة تقنين وتصنيف الأخطاء التأديبية دور هام، وذلك لما فيها من حماية للموظف بأن يكون على دراية بالعقوبة التي تسلطها عليه من جراء خطئه هذا.
- تتميز عقوبات الدرجة الأولى بميزة، فهي إجراء وقائي وذلك لما تنطوي عليه من تحذير للموظف من سلوكه المنحرف، فهي تهدف لتنبيه وتحذيره، أما عقوبات الدرجة الثانية والثالثة، فهي تمس مباشرة بالمركز القانوني والمالي للموظف، وأما عقوبات الدرجة الرابعة فهي أشد خطورة من سابقتها حيث يتعدى تأثيرها إلى مكانته وكرامته كموظف، لهذا نجد المشرع ألزم السلطة عند توقيعها للعقاب أن تأخذ برأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.
- اتخاذ إجراء التأديبي مع الموظف لا بد وأن يركز على مضمون ، هذا المضمون مؤسس على الخطأ التأديبي ولا بد أن يقوم على مجموعة من الوقائع أو الأفعال الثابتة و المكونة لتقصير في واجب وظيفي، لذلك على الرئيس الإداري المختص أن يتحرى الدقة في تحليل تلك الوقائع.
- كفل المشرع الجزائري عند مساءلة الموظف تأديبياً-قيام المسؤولية التأديبية - جملة من الضمانات الأساسية التي تحميه بشكل جيد من تعسف الإدارة، والمتمثلة في حقه العلم بالتهمة الموجهة إليه و إخطاره بالخطأ المنسوب له، كما كفل له الحق في الدفاع عن نفسه واستحضار الشهود والاستعانة بمدافع وهذا يحقق له الاطمئنان النفسي والإحساس بعدالة المساءلة التأديبية التي يخضع لها من جهة ، ومن جهة أخرى فعالية الإجراءات التأديبية من حيث توقيع العقوبة الملائمة والمناسبة عليه بما يتناسب مع جسامة الخطأ المرتكب.

كما يمكن القول بأنه ليست للإجراءات التأديبية التي وضعت في المجال التأديبي أية فعالية في حماية الموظف العام من التعسف الإدارة المحتمل في استعمال سلطة التأديب، إلا فيما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة، إذ بوسع السلطة الرئاسية تسليط عقوبات قاسية على الموظف العام ودون الالتزام برأي جهة معينة.

ومن أهم التوصيات :

- لا بد ضرورة عقد ندوات ودورات متخصصة للموظفين في أخلاقيات الوظيفة العامة من وجهة نظر إسلامية وذلك تمهيدا لوضع مدونة سلوك للموظف العام تستمد أحكامها من الشريعة الإسلامية.
- ضرورة إمام الموظف العام الحديث التوظيف بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام من أجل أن يكون على دراية من ذلك .
- ضرورة ضبط إجراءات التأديب بما يسمح تخطي القصور التشريعي في مجال الإجراءات، وإن كان الأمر 03/06 قد حاول أن ينظم نوعا ما، ولكن هو غير كافي إلى حد ما بالمقارنة مع التشريعات الوظيفية السابقة.
- ضرورة العمل على تكوين قضاة إداريين مختصين لممارسة رقابة فعالة على الإدارة مهما كانت طبيعتها.
- ضرورة استحداث هيئات مستقلة في جميع المرافق الإدارية المحلية والمركزية، يمتاز أعضاؤها بالنزاهة والحيادة وتكون قراراتها ملزمة سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف.
- يجب على المشرع الجزائري مساندة مضمون ومرتكزات الاتجاهات الحديثة للقضاء الذي وسع من نطاق الرقابة على القرارات التأديبية بشكل يجاري فيه نظيره الفرنسي والمصري، كما يتعين الاهتمام أكثر بضرورة تقنين الأخطاء التأديبية حتى لا تترك لمحض تقدير الإدارة التي قد تتعسف في تكييفها.
- إن هذه الإصلاحات ضرورية في اعتقادنا، خاصة وأن الجزائر تعهد التعددية الحزبية وما ينجر عنه من صراعات داخل الإدارة ويذهب ضحيتها الموظف، كما أثبتت التجارب الدول المتقدمة بالرغم من أنها تملك جهازا قضائيا فعالا.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

– القرآن الكريم

– الأحاديث

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ- المراجع العامة

- 1- المنجد في اللغة و الآداب والعلوم، المطبعة الكاثوليكية بيروت ، ط1، 01، 1960.
- 2- الفيروز آبادي، محمد بن يعقوب :القاموس المحيط ،مؤسسة الرسالة ،دمشق ،سوريا ،الطبعة1407
- 3- ابن فارس، أبو الحسين احمد بن زكريا بن احمد بن حبيب ، معجم مقاييس اللغة ،تحقيق عبد السلام محمد هارون،الجزء السادس، ط2، القاهرة ، شركة مكتبة الباب الحلي ،1969م.
- 4- النيسابوري، مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري ، صحيح مسلم ، دار السلام ، مراجعة : صالح بن عبد العزيز آل الشيخ ،1420هـ ، ط1 ، رقم الحديث 4722.
- 5- الألباني،محمد ناصر الدين ، صحيح سنن أبي داود، مكتبة المعارف ، الرياض الجزء الثاني، ط1،1419هـ.
- 6- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص ، الجزء الثاني ، دار النشر والتوزيع الجزائر ،2006.
- 7- أحمد محيو، ترجمة فائز أنحق، أنعام بيوض، المنازعات الإدارية، د م ج، الجزائر، 1992.
- 8- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر،2012.
- 9- أمال عبد الرحيم عثمان ،شرح قانون الإجراءات الجنائية ،مطابع الهيئات المصرية العامة للكتاب،1989
- 10- بلال أمين زين الدين ، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن بالشريعة الإسلامية ،دار الفكر الجامعية، الإسكندرية ،2009.
- 11- جمل إبراهيم الحيدري، أحكام المسؤولية الجزائية ، ط1، مكتبة السنهوري، منشورات زين الحقوقية، بغداد ،2010.
- 12- رشيد عبد الهادي ، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 13- سعيد مقدم ،الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ط2، د م ج،الجزائر،2013.
- 14- سليمان محمد الطماوي الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،1974.
- 15- سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري -قضاء الإلغاء-دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي ،القاهرة ،سنة 1976.
- 16- سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري،دراسة مقارنة ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي، 1995 .

- 17- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 18- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 19- سعد نواف العنزلي النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 20- سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 21- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 22- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، ط2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 23- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 24- عوابدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1989.
- 25- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، د م ج، الجزائر، 1994.
- 26- فتح الباري لشرح صحيح البخاري، كتاب الأحكام، دار الريان للتراث، سنة النشر 1407/1986.
- 27- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، منشورات محمد الداية، لبنان، 1946.
- 28- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ط1، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 29- عدنان سليمان عمرو، القضاء الإداري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 30- علي حسين الخلف، سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في القانون، المكتبة القانونية شارع المتنبي، بغداد، د س ن.
- 31- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، 2008.
- 32- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 33- عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 34- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، لبنان، سنة 1991.
- 35- كنعان نواف، القانون الإداري، الوظيفة العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 36- محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، ط2، د م ج، الجزائر، 1989.
- 37- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط2، د م ج، 1988.
- 38- محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.

- 39- محمد إبراهيم الدوسوفي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 .
- 40- محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط 02، مطبعة العشري، 2007.
- 41- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 1995.
- 42- محمود جلال حمزة، المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1999.
- 43- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، 1989.
- 44- محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008 .
- 45- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، ط2، لإسكندرية، سنة 2003.
- 46- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 47- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجامعية، الجزائر، 2001.
- 48- هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام، التأديبية، الجنائية، المدنية، دراسة مقارنة، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2014.
- 49- هاشمي خرفي الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- ب- المراجع المتخصصة:**
- 1- المقصودي محمد احمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام وفقا لنظامي القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بنظام تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار النشر الرياض، المملكة العربية السعودية، 1426.
- 2- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 3- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، مصر 2004.
- 4- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريد، القاهرة، 2008.
- 5- إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، منشأة المعارف، مصر، 2005.
- 6- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية 2010.
- 7- سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1978.
- 8- سعيد بوشعير النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر 166-133، دراسة مقارنة، د م ج، الجزائر، 1991.

- 9- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، 2011.
- 10- عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفرقان ، عمان، 1983.
- 11- عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية للموظف العام ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د س ن.
- 12- علي جمعة محارب علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي المصري الفرنسي والانجليزي، ط1، دار الثقافة للنشر، 2004.
- 13- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2008.
- 14- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في لتأديب الموظف العام، القاهرة ، دار كتاب الحديث، سنة 2008.
- 15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلة التحقيق والمحاكمة وضمانات ما بعد توقيع الجزاء ، دار الفكر الجامعي، طبعة 2003.
- 16- عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، طبعة 2004.
- 17- عبد الوهاب البندراوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، دون سنة نشر .
- 18- كمال رحماوي تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2006
- 19- لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، د م ج، الجزائر، 1994 .
- 20- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية ، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997.
- 21- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص الدعوى التأديبية ، التحقيق الإداري ، المحاكمة التأديبي، الإثبات ، القرارات والأحكام التأديبية، تنفيذ أحكام الإلغاء وطرق الطعن على الأحكام والقرارات ، منشأة المعارف، طبعة 2003.
- 22- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 23- نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2007.

ج- الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- مصطفى محمود أحمد عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها،رسالة دكتوراه ،جامعة عين شمس القاهرة ،مصر،1976.
- 2- يحي قاسم علي سهيل، فصل الموظف العام "دراسة مقارنة"،رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر،كلية الحقوق، الجزائر، 2004.
- 3- نوفان منصور عقيل العقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني في الأردن والنظم المقارنة ،رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ،2005.
- 4- يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر ،2005.
- 5- فاروق خلف ،آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية،مذكرة نيل شهادة دكتوراه في مجال الوظيفة العمومية، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ،الجزائر
- 6- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر،باتنة، 2006/2007.
- 7- الشهراني أحمد إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف في النظام السعودي في ضوء الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير ، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامي ،المعهد العالي للقضاء 1414هـ.
- 8- الدهيشي عادل بن عبدالله، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في الفقه والنظام، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء، الرياض، المملكة العربية السعودية 1415 هـ .
- 9- قدودو جميلة ،رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2005-2006.
- 10- أمجد جهاد نافع عياش،ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
- 11- أمجد جهاد نافع عياش ،ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير،كلية الدراسات العليا ،جامعة النجاح الوطنية في نابلس ،فلسطين، 2007.
- 12- سلام عبد الحميد محمد زنكنة، الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ألمانيا، 2008
- 13- سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة أحمد محمد. بوقره-بومرداس-رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، بومرداس، 2010.

- 14- عبد الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام ، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011.
- 15- سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام ،رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية ،،جامعة مولود معمري -تيزي وزو-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2015.
- 16- كريمة مزغيش، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2012.
- 17- فاطمة الزهراء بلباي، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بسكرة، 2013 .
- 18- ضيف فيروز، جرائم الفساد الإداري الذي يرتكبها الموظف العمومي ،مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014.
- 19- شيراز جاري، مسؤولية الموظف عن إنشاء السر المهني، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014.

د- المقالات العلمية:

- 1- أيوب بن منصور الجربوع ،ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري،مجلة العلوم الإدارية ،العدد الأول الصادر بتاريخ جوان 1994.
- 2- أيوب منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي ،مجلة الإدارة العامة،العدد الأول، مارس 2004.

هـ- النصوص التشريعية و التنظيمية:

-اللساتير:

- 1- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن تعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، ص 3.

-القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 01/98 ، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر ج ج،العدد 37، مؤرخة في 1 يونيو 1998، ص 04.

-القوانين العادية:

- 1- القانون 11/90 المؤرخ في 26 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات لعمال، ج ر ج ج، العدد 17، ص 562.
- 2- القانون 29/91 المؤرخ في 11 ديسمبر 1991، المتعلق بنصوص النزاعات الفردية للعمال والتي تعدل المادة 73 من قانون 11/90، ج ر ج ج، العدد 68، ص 2954.
- 3- القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، متعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج، العدد 37، المؤرخة في 1 يونيو 1998، ص 25.
- 4- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، العدد 14، الصادر في 8 مارس 2006، ص 04.
- 5- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 ابريل 2008، ص 2.
- 6- القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، متعلق باستعادة الوثام المدني، ج، ر، ج، ج، العدد 46.
- 7- قانون الرحمة الصادر سنة 1995، ج، ر، ج، ج، العدد 11، الصادر بتاريخ 01 مارس 1995.

-الأوامر:

- 1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966، ص 542.
- 2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية ج ر ج ج، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، ص 702.
- 3- الأمر رقم 58/75 المؤرخ بـ 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ 13 جمادى الأولى عام 1426 الموافق لـ 20 جوان 2005، المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، العدد 15، ص 24.
- 4- الأمر 01/06، المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة، الصادر في 27/02/2006، ج ر ج ج، العدد 27، سنة 2006، ص 04.
- 5- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2016، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 3.

-المراسيم:

- 1- المرسوم 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج، ر، ج، ج، العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.

- 2- المرسوم 302/82 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر ج ج، العدد 37 سنة 1982.
- 3- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17 جانفي 1984.
- 4- المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتعلق بتحديد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر ج ج، العدد 03، 17 جانفي 1984.
- 5- المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985، الصفحة 333.
- 6- المرسوم 131/88، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق 4 يوليو 1988 ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 27 صفر 1427 الموافق ل 27 مارس 2006، يحدد كيفيات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح عن العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية.
- 8- التعليم رقم 07، الصادرة في 07/05/1967 عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.
- 9- المنشور رقم 05، المؤرخ في 12/04/2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

و- القرارات القضائية

- 1- قرار رقم : 425217، 2009/04/22، المحكمة العليا، غرفة الجناح والمخالفات، مجلة المحكمة العليا، العدد 01، 2011.
- 2- قرار رقم 58006، المؤرخ في 05/11/1988 المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قضية (ح.م) ضد (و.و.س و.ص.ع)، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1992.
- 3- قرار رقم 148721، المؤرخ في 16/02/1997، المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية (ص.ك) ضد (والي ولاية سطيف)، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1997.
- 4- قرار رقم 45664، فهرس 853، المؤرخ في 17/12/2008 المجلس الدولة، الغرفة الثانية، قضية (س.ب) ضد (والي ولاية جيجل)، (قرار غير منشور).

- 5- قرار الغرفة بمجلس الدولة ، بتاريخ 2002/07/22 ، قضية محافظ الغابات بقلمة ضد ب.ر ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 5، سنة 2004.
- 6- قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، بتاريخ 2004/04/20 ، قضية (م.ع) ضد والي سكيكدة، مجلة مجلس الدولة ، العدد 5، سنة 2004.
- 7- قرار رقم 10005، المؤرخ في 20/01/2004 ، مجلس الدولة، الغرفة الثانية ، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني و التمهيين بباتنة)، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس ، الجزائر ، 2004.
- 8- قرار رقم 42898 ، المؤرخ في 01 فيفري 1986 المجلس الأعلى ، الغرفة الإدارية ، قضية (ب.م) ضد (وزير الصحة العمومية ومن معه) ، المجلة القضائية للمحكمة العليا ، العدد الثالث ، الجزائر ، 1990.

ز- المحاضرات والبحوث

- 1- توفيق الشاوي ، محاضرات عن المسؤولية الجنائية في التشريعات العربية ، معهد الدراسات العربية العالمية ، مطبعة الرسالة ، 1958 ، ص 21.
- 2- عبد الفتاح حسن ، السلطة التأديبية المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، س 7، العدد الأول والثاني، 1965، ص 9، 11 .

ثانيا :المراجع باللغة الفرنسية

LES OUVRAGES

- 1- Henri Nizard Principes Généraux Disciplinaire Lre 'se Paris 190.
- 2- Lemone .L'évolution de Régime Disciplinaire des Fonctionnaires Polices et la loi de 19 octobre 1946 thèse ,Paris,1974.
- 3- Pierre Tifine , le Statut General de la Fonction Publique Hospitalière , Editions heurs Paris , 2006 .
- 4- René Chapus ,Droit Administratif Général,Tome 02,8^{eme} Edition, Montchrestien,1995.
- 5- Reg ,Andre De Laubadere ,Manuel de Droit administratif ,2éme édition ,LGDDJ, Paris 1976.
- 6- jean Marie AUBY et jean Bernard Auby ,Droit de la Fonction Publique de L'état, Dalloz, Paris,1991.

الفهرس

الفهرس

1.....	مقدمة
6.....	الفصل الأول: الإطار لمفاهيمي للموظف العام والمسؤولية التأديبية
6.....	المبحث الأول: الموظف العام وواجباته
7.....	المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي وطبيعة علاقته مع الإدارة
7.....	الفرع الأول: تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء
13.....	الفرع الثاني : تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري
18.....	الفرع الثالث : كيف العلاقة الوظيفية بين الموظف و الإدارة
21.....	المطلب الثاني : واجبات الموظف العمومي
21.....	الفرع الأول: واجبات الإيجابية للموظف العام
24.....	الفرع الثاني: واجبات السلبية للموظف العام
28.....	المبحث الثاني: مفهوم المسؤولية التأديبية وتحديد السلطة المختصة بالتأديب
29.....	المطلب الأول : مفهوم المسؤولية التأديبية و تطورها التاريخي
30.....	الفرع الأول : مفهوم المسؤولية التأديبية
44.....	الفرع الثاني : تنظيم السلطة المختصة بالتأديب
51.....	المطلب الثاني: الخطأ التأديبي كأساس المسؤولية التأديبية
51.....	الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي
56.....	الفرع الثاني: تميز الخطأ التأديبي عن باقي الأخطاء الأخر
70.....	الفرع الثالث: علاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية
76.....	الفصل الثاني: إجراءات تأديب الموظف العام
76.....	المبحث الأول: الإجراءات التأديب ومراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام
77.....	المطلب الأول : مفهوم الإجراءات التأديبية وطبيعتها القانونية
77.....	الفرع الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية

81.....	الفرع الثاني :الخصائص العامة للإجراءات التأديبية.....
82.....	المطلب الثاني: مراحل الإجرائية في تأديب الموظف العام.....
83.....	الفرع الأول: مرحلتى التحقيق التأديبي والمدولة.....
94.....	الفرع الثاني:مرحلة الإصدار القرار التأديبي وتوقيعه.....
99.....	المبحث الثاني : الضمانات والمبادئ التي تحكم الإجراءات والجزاء التأديبي.....
99.....	المطلب الأول: الضمانات الإجرائية في التأديب.....
100.....	الفرع الأول : المبادئ التي تحكم الإجراءات
107.....	الفرع الثاني : المبادئ والضمانات التي تحكم الجزاءات التأديبية.....
109.....	المطلب الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف بعد إصدار القرار التأديبي.....
110.....	الفرع الأول:التظلم الإداري والقضائي على القرارات التأديبية.....
121.....	الفرع الثاني : طرق انقضاء العقوبة التأديبية.....
130.....	الخاتمة:.....
133.....	قائمة المصادر والمراجع.....
143.....	الفهرس.....

الملخص

إن الموظف بحكم وظيفته تترتب عليه مجموعة من الواجبات مستمدة من ضروريات سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن غير المعقول أن يؤديها بدقة وحرص وأمان لأنه بشر قد يخطئ أو يصيب ويكون هذا إما نتيجة لإهمال أو سهو أو تعب أو قوة القاهرة منعه من تأديتها على الوجه الأكمل ، وهذا ما أدى إلى اتساع مضمون الضمانات التأديبية فأصبح المشرع يتدخل من حين لآخر بإنشاء نصوص قانونية جديدة تتماشى مع التطورات التي تشهدها الإدارة الجزائرية أو قيام بتعديلات وهذا ما جاء في الأمر 03/06 والذي قام بدور هام في نظام الوظيفة العامة وذلك في تحديد دقيق نوعا ما لشروط قيام المسؤولية التأديبية ، مع تولي تحديد الأخطاء التأديبية التي تقع على الموظف العام وتكييفها وتوقيع العقاب عليها في مجموعات تتدرج تصاعديا من الأخف إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التي تتناسب معها، كما أنه وضع ضوابط و إجراءات تتبعها السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي لتوقيع العقاب هذا ما جعل آلية بيد الموظف العام لحماية حقوقه والمتمثلة في الضمانات.

Résumé de l'étude

Le fonctionnaire en vertu de son travail comporte une gamme de fonctions dérivés des nécessités de la conduite d'utilité publique régulièrement et de façon constante, et il est raisonnable d'effectuer avec précision et avec soin et en toute sécurité parce que les humains peuvent faire des erreurs ou affecte ce soit a la suite d'une négligence ou d'omissions ou de la fatigue ou de force majeure l'a empêché de réalisé au maximum et cela a conduit à l'expansion du contenu des garanties disciplinaires est devenu le législateur d'intervenir de temps en temps pour créer un nouveaux textes juridiques en ligne avec l'évolution de l'administration algérienne ou les amendements, ce qui est ce qui est ou il a joué un rôle important dans le système de la fonction publique commande 06/03 en déterminer avec précision les espèces que signifient les termes de responsabilité Alton endodontie, avec joint déterminer les erreurs disciplinaires que l'employé public, adapter et de les punir dans des groupes allant vers le haut du plus parallèle avec des erreurs qui sont en rapport avec, comme il contrôle la punition de la discipline et l'autorité du mécanisme fait de discipline, toutefois, l'employé public pour protéger ses droits et des garanties.

