



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة - سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام التأديبي للموظف العام

مذكرة لنيل شهادة الماستر

التخصص: ادارة جماعات محلية

تحت إشراف الأستاذة:

عمري عبد الكريم

من إعداد الطالبة:

بوطالب نرجس عوالي

لجنة المناقشة

الأستاذ: سعيدي الشيخ، دكتور رئيسا

الأستاذ: عمري عبد الكريم، أستاذة مساعدة " أ " مشرفا ومقرا

الأستاذ: ابراهيم براهي مختار، أستاذ مساعد "أ" عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2015/2014

سَمِ اللّٰهُ الرَّحْمٰنُ الرَّحِیْمُ

﴿إِن أُرِيدُ إِلَّا الْإِخْلَاقَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَفْوِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ

عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَاللَّهِ أُنِيبُ﴾

صدق اللّٰهُ العظیم

(سورة هود - الآية 8)

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(و قُلْ اَعْمَلُوا فِی سَبِیْلِ اللّٰهِ عَمَلِكُمْ وَرَسُولِهِ وَ الْمُؤْمِنُونَ وَ سَتُرَدُّونَ
اِلَى عَالَمِ الْغَیْبِ وَ الشَّهَادَةِ فِیَنْبِئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ).

صدق اللّٰهُ العظیم

الآیة رقم 105 من سورة التوبة.

- الهی لا یطیب اللیل الا بشکرک، و لا یطیب النهار الی
بطاعتک ... و لا تطیب اللحظات الا بشکرک ... و لا تطیب الاخرة الا
بعفوک..... و لا تطیب الجنة الا برویتک اللّٰه جل جلاله.

- الی من بلغ الرسالة و ادى الامانة... و نصح الامة... الی نبی
الرحمة و نور العالمین سیدنا محمد صلی اللّٰه علیه و سلم .

شكر و تقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء ثم أنص
بالشكر الأستاذ المشرف " عمري عبد الكريم "
بفضائله وإرشاداته القيمة.

أشكر الأساتذة المناقشين " الدكتور / سعيدي
الشيخ " "الأستاذ/ ابراهيم براهيم مختار "
جزاكم الله خيرا.

أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان بالجميل لجامعة
الدكتور مولاي الطاهر كلية الحقوق والتي
أعطتني هذه الفرصة الطيبة والتي لمست فيها
طعم النجاح.

الطالبة:

بوطالب نرجس عوالي

اهـدء

الى من كلله الله بالصيبة و الوقار... الى من علمني العطاء بدون انتظار
...الى من احمل اسمه بكل افتخار...ارجو من الله ان يمد في عمرك لتري
ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار و ستبقى كلماتك نجوم اهتدي بها
اليوم و في الغد و الى الابد...والذي العزيز

الى ملاكي في الحياة... الى معنى الحب و الحنان و التفاني...الى بسمة
الحياة و سر الوجود الى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
الى من ربنتني و تربى ابنائي الى الخلى الحبايب...امي الحبيبة
الى سندي، و قوتي، و ملاذي بعد الله..... زوجي.

الى من بهم اكبر و عليهم اعتمد... الى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي...
الى من بوجودهم اكتسب قوة و محبة لا حدود لها الى من عرفني معمم
معنى الحياة والامومة...فلذة الكبادي :

صهيب عبد الرزاق - امينة الاء الرحمن - عادل عبد الرحمن

الى اخوتي و اخواتي رفقاء دربي، وهذه الحياة بدونكم لا شيء، معكم
الكون انا، و بدونكم الكون مثل اي شيء.... اخوتي:

اسامة، محمد، وفاء، فاطمة.

الى جدتي اطل الله في عمرهما، و الى جميع افراد عائلتي صغيرها، و
كبيرها، خاصة زوجة اخي فتية:، و رحمة على ارواح من فارقوها، و طول
العمر الى الكتاكيت : ندى - ريتاج - اميرال ...

المقدمة

1- التعريف بالموضوع:

إن الدور الهام الذي تلعبه الوظيفة العامة في تسيير شؤون السياسة، وإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العصرية. حيث نجاح، وسلامة تنفيذ ما ترسمه الحكومات الحديثة من سياسات، وتطبيق ما تضعه من تنظيمات في شتى المجالات، يتوقف على مستوى موظفيها فكرا وسلوكا.

فمن المعروف أن الوظيفة العامة، بدأت في أول الأمر صلة شخصية بين الحاكم والمواطن. فالموظف كان يختار على أساس الثقة، فإن دامت بقي الموظف في منصبه، وإن زالت فصل منه. هذا حسب نظام الحكم المطلق. فلم يكن هناك سبيل للحديث عن نظام متكامل للتأديب، يقوم على أسس الأفكار العصرية المشكلة للنظرية عامة لتأديب الموظفين، بل كان الأمر كله موكول للحاكم الأعلى او الرئيس الإداري . وكانت الوظيفة العامة محصورة المجال، لأن الدولة تتسم بطابع السلطوي، ولا تتدخل في حياة المواطنين إلا ما تعلق بالدفاع الخارجي (الجيش)، والدفاع الداخلي (البوليس) وبعض الوظائف القليلة الأخرى. أما باقي المجالات فكان الأفراد يشبعون حاجاتهم منها بأنفسهم¹.

وفي الوقت الحاضر، انقلبت الأوضاع رأسا على عقب، فأصبحت الوظيفة العامة حق للمواطن تنص عليه معظم الدساتير²، ومع توسع الأفكار الاشتراكية التي ألغت كل القيود المفروضة على الدولة، وأصبحت الدولة منتجة بدلا من حارسة فأضحى من

¹بوشناق مولود، بوخاري فؤاد، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مذكرة تخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، سنة 2006-2007، ص 01.

²إذا جاء بالمادة 55 من دستور " :1996 لكل المواطنين الحق في العمل يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية الأمن والنظافة . الحق في الراحة مضمون ويحدد القانون كليات ممارسته " فالدستور الجزائري في طبعته الأخيرة وضع الإطار العام لهذا الحق بجعله حقا مكفولا لكل مواطن جزائري بل وأكثر من ذلك فقد نص على القدر الأدنى من الشروط الواجب توفيرها لمواطن عند ممارستها لهذا الحق من حماية أمن ونظافة، وحق في الراحة وهي الأمور التي يضمنها القانون هاته الأهمية حتمت على المشرع سن أرمدة من النصوص القانونية الكافية بضمان هذا الحق وبضمان التمتع به في أحسن الظروف، وذلك باختلاف القطاعات وتماشيا مع الظروف

المقدمة

الضروري وضع نظم أساسية للوظيفة العامة، تحدد كيفية شغلها، وما يترتب للموظف من حقوق أو يفرض عليه من التزامات.

على هذا الأساس يعتبر الموظف العام بمثابة اللبنة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لأنه يشكل الأداة الفعالة لتحقيق أغراضه الأساسية لاسيما تلك المتعلقة بتقديم الخدمة، و المنفعة العامة للجمهور .

هذا ويزداد دور الموظفين أهمية خاصة مع اتساع نشاط الدولة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية و اجتماعية شتى مما يستوجب ضرورة صياغة قواعد قانونية كفيلة بتنظيم الجهاز الإداري للمرافق العامة عموما و تسيير الموظف العمومي بصفة خاصة.

ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تمليها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فان إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية¹.

ويعتبر التأديب أنجع وسيلة لضمان احترام قواعد النظام الوظيفي، وتحقيق السير المنتظم، والفعال للمرافق العمومية، فهو بذلك إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ، ومرتتب عن العلاقة القائمة بين الموظف، والمرفق العمومي الذي ينتمي إليه، لكن في المقابل لا يجب إغفال الدور الهام الذي يلعبه الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف في تحفيزه للقيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، لذلك فهذا الإجراء مرهون، ومقيد بعدة شروط، و ضمانات يجب أن يتم كفالتها للموظف العام في أي مساءلة تأديبية حتى تضمن له محاكمة تأديبية عادلة، وتعد هذه الضمانات من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني للتأديب في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، نظرا لأن النظام التأديبي هو أخطر جوانب الوظيفة العامة الذي قد

¹ عمر اوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة سنة 2011-2012، ص 1

المقدمة

يضرّب الموظف العام إذا ما أخل بواجباته الوظيفية،¹ وبناء عليه فإنه لا يمكن أبداً أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات، والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

وقد نظم المشرع الجزائري القواعد القانونية المتعلقة بتأديب الموظف العام من خلال الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006²، هذا الأخير الذي لم يدخل بعد كلياً حيز التنفيذ، بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تطبيقه، الأمر الذي يفضي إلى تطبيق النصوص القانونية السابقة - وإن كانت مبعثرة، على غرار أحكام الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³، و أحكام المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية⁴، و أحكام المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁵. وهنا ينبغي الإشارة إلى نقطة مهمة وهي أن المرسوم رقم 85/59 المشار إليه أعلاه، يستمد شرعيته من القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978⁶، وكذلك القانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982 الخاص بتنظيم علاقات العمل الفردية⁷، والنصوص التنظيمية المنبثقة عنه، لاسيما المرسوم 302/82 السابق الإشارة إليه. ومما لا شك فيه، فإن كل النصوص القانونية، والتنظيمية التي

¹وسام عقون، ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة تكميلية من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خضير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، بسكرة، سنة 2013/2012، ص أ.

²الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة في 16/07/2006.

³الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر في 08/07/1966.

⁴المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982، الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر ج ج، العدد 37، الصادر في 14/09/1982.

⁵المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج، العدد 13، الصادر 14/03/1985.

⁶القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر ج ج، العدد 32، الصادر في 08/08/1978.

⁷القانون رقم 06/82، المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ج ر ج ج، العدد 05، الصادرة في 02 مارس 1982.

المقدمة

يرتكز عليها المرسوم رقم 59/85 السابق الإشارة تم إلغاؤها بموجب القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 افريل 1990¹.

غير أننا نجد المشرع الجزائري من جهة أخرى، ينص بمقتضى الأمر 03/06 سابق الإشارة إليه، على أن يبقى العمل بالأحكام القانونية الأساسية التي تضمنها المرسوم رقم 59/85 سابق الإشارة، ومع هذا، وحفاظا على استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام واطراد، فإن الإدارة مازالت إلى يومنا هذا تطبق هذه النصوص القانونية، والتنظيمية، رغم إلغائها من الناحية نظرية²، و التي تشكل ما يعرف بالقانون التأديبي المنظم للوظيفة العامة الذي عرفه الفقيه الفرنسي "فرانسيس ديلبيريه" بأنه: فرع من فروع القانون العام موضوعه التجريم، و العقاب من جانب الدولة على الأفعال ذات الطبيعة المخلة المؤدية لإضراب أحوال ذلك المجتمع الخاص – مجتمع الوظيفة العامة –³.

وما يستشف من هذا التعريف هو اعتبار القانون التأديبي احد فروع القانون العام، و الذي يهدف إلى تجريم الأفعال، و التصرفات التي تؤثر سلبا على المجتمع الوظيفي، وتحديد العقاب الذي تسلطه الدولة على السلوكات المجرمة المرتكبة داخل المجتمع الوظيفي.

أما الفقيه المصري مصطفى عفيفي فقد عرفه بأنه: " مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية، المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة الفعل الوظيفي، و التي تحمل انعكاسا ضارا بحسن سير، و انتظام المرافق"⁴ ومن خلال هذا التعريف الذي يعد تعريفا شاملا. نلاحظ بان القانون التأديبي يسعى إلى تنظيم المخالفات التأديبية المقترفة من قبل أشخاص المجتمع الوظيفي، أثناء أو بمناسبة القيام

¹ أنظر المادة 157 من القانون رقم 11/90، المؤرخ في 21/04/1990، الخاص بعلاقات العمل، ج ر ج ج، العدد 17، الصادر في 1990/04/25.

² كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه، الجزائر. 2003. ص 07.

³ Delepérée français, l'elaboration du droit dixiplinaire de la fonction publique, these, Paris, 1986, p21

مقتبس عن محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، طبعة 2000، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 17.

⁴ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، جامعة عين الشمس، 1976، ص 10

مقتبس عن محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 17

المقدمة

بالمهام الوظيفية، أي في إطار أداء العمل الوظيفي، باعتبارها تصرفات، و أفعال تخل بحسن سير المرفق العام بانتظام، و باضطراد، أي تمس اهمم بدا يحكم المرافق العامة، ويتعلق الأمر بمبدأ الاستمرارية.

و بالرغم من محاولات تعريف القانون التأديبي، إلا انه لم يحظ بالتقنين، ذلك أن عملية التقنين تتطلب جهودا كبيرة، ووقتا طويلا، ولكن بالرغم من عدم تقنيه إلا أن ذلك لا يمنع من وجود وظائف و أهداف مسطرة يقوم بها التأديب، و الذي يتضمن مجموعة من العناصر قد أجمالها الفقه في أربعة عناصر: المخالفة التأديبية، السلطة التأديبية، الإجراءات التأديبية، و العقوبة التأديبية، و من خلال ذلك، يتضح لن بان القانون التأديبي يشمل جانبين، احدهما موضوعي والآخر إجرائي كباقي القوانين الأخرى، حيث يمثل الجانب الموضوعي منه في مجموعة القواعد القانونية التي تحدد لنا الواجبات المنوطة بالموظف، و التي يتعرض في حالة إخلاله بها إلى عقوبات تأديبية، التي تختلف بحسب جسامة الأخطاء التأديبية المرتكبة، أما الجانب الإجرائي، أي الإجراءات المتبعة في المجال التأديبي، و التي تختص بالقيام به السلطة التأديبية، المحددة قانونا، فهو يتضمن مراحل مهمة في سير الدعوى التأديبية، و المتمثلة أساسا في التحقيق مع مرتكب المخالفة التأديبية، و محاكمته، و من ثم إصدار الحكم أو القرار التأديبي المتوصل إليه من خلال إتباع مجموعة من الإجراءات، و التي يطلق عليها تسمية الإجراءات التأديبية، و التي يمكن تعريفها بأنها: مجموعة من القواعد التي تنظم كيفية التحقيق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي، و نسبه إليه، وأخيرا إصدار قرار قد يتم من خلاله إدانة الموظف المذنب أو تبرئته في ظل احترام مجموع من الضمانات التأديبية¹، و عليه يمكن اعتبار الإجراءات التأديبية بمثابة همزة وصل بين تأنيب الموظف، و تسليط العقوبة المقررة²

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 95- 96 .

² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 96 .

2- مجال الدراسة

يقصر هذا البحث من الناحية الموضوعية على دراسة النظام التأديبي المعمول به في التشريع الجزائري، ولتخصيص البحث وتحديد أكثر فإن الدراسة ستقتصر فقط على الموظفين العموميين الخاضعين للنظام الوظيفي في التشريع الجزائري دون العمال الخاضعين لتشريع العمل.

أما بالنسبة للمجال الزمني للبحث فإن الدراسة ستواكب مختلف التشريعات المتعاقبة في مجال الوظيفة العمومية بالجزائر خاصة القانون الأساسي الجديد للوظيفة العامة ألا وهو الأمر 03/06 سابق الإشارة.

3- أهمية الدراسة

1- يعد موضوع تأديب الموظف العام، من بين الموضوعات الهامة التي تحظى باهتمام كبير من طرف المشرع، وهو بصدد وضع القوانين المختلفة المنظمة للوظيفة العامة. وقد تزايدت هذه الأهمية بعد تحول وظيفة الدولة من دولة حارسة، إلى دولة متدخلة. فزادت أعباؤها، ووظائفها، الأمر الذي استدعى زيادة معتبرة في عدد الموظفين، الذين توكل لهم مهمة تنفيذ سياسات الدولة، وتحقيق أهدافها في كافة المجالات، وتبعاً لذلك دعت الحاجة إلى وضع قوانين أساسية للوظيفة العامة، تحدد أوضاع شغلها، وما تخوله لشاغلها من حقوق، و ما تفرضه عليه من واجبات، يترتب على مخالفتها التعرض إلى المساءلة التأديبية.

2- ومن هنا، فإن التأديب في نطاق الوظيفة العامة يعني معاقبة الموظف نتيجة لإخلاله بواجباته المفروضة عليه، أو خروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته.

3- يحتل التأديب أهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، إذ أنها تعد بمثابة السياج الذي يحمي حقوق الموظف المحال على التأديب، والذي يحد من تعسف الإدارة، وتطرفها، ومغالاتها، وبالتالي التوصل إلى مساءلة تأديبية عادلة للموظف.

المقدمة

4- دراسة أو تبيان القيمة القانونية للضمانات التأديبية باعتبارها الوسيلة التي تكفل الحماية، والأمن للموظف العام. خصوصا في عصرنا الحالي، وما يشهده من تزايد في عدد الموظفين.

5- تدخل الدولة في حياة الأفراد لإشباع حاجاتهم المتكررة، والمتجددة يتم عن طريق المرافق العامة التي يعتبر فيها الموظف المحرك الأساسي الذي يمكن من خلاله للمرفق تحقيق أهدافه بكفاءة عالية، وفعالية كبيرة، وبما أن مبدأ الفعالية يقتضي منح جهة الإدارة متسعا من السلطة التقديرية في تأديب الموظف المخطئ، فان تقرير الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف أمر ضروري أيضا لتحفيز همته، وتحسين أداءه، و مردوديته لذا ظهرت ضرورة إعمال مبدأ الضمان بشكل متوازي، ومتوازن مع مبدأ الفعالية، وهذا ما يهدف إلى تفعيله النظام التأديبي .

4-أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

1-الإلمام بمختلف الجوانب النظرية للنظام التأديبي من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول هذا الموضوع، والوصول بذلك إلى تحديد كيفية تجسيده عمليا عن طريق توضيح إجراءاته، لأجل الإسهام، ولو بالقدر القليل في تقييد الإدارة على مستوى الواقع لمنح الموظف جملة من الضمانات للوصول إلى مساءلة عادلة للموظف.

2- تبصير الموظفين فيما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب، كما يكفل في الوقت نفسه إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام.

3- أعمال مبدأ المشروعية في المساءلة التأديبية من خلال توقيع العقوبة التأديبية تتناسب و الخطأ المرتكب من الموظف العمومي .

5-أسباب اختيار الموضوع

إن اختيارنا لهذا الموضوع يعود لأسباب ذاتية، وأخرى موضوعية نجملها فيما يلي:

فبالأسباب الذاتية تكمن في اهتمامنا بمجال الوظيفة العامة وبالتحديد مجال التأديب الوظيفي ضف إلى ذلك كوني موظفة بقطاع العدالة أشغل في الوقت الحالي منصب متصرف إداري وعلى غرار باقي الموظفين ينبغي الإلمام بجوانب النظام التأديبي الذي يحكمنا .

في حين تتمثل الأسباب الموضوعية في:

1- القيمة العلمية للموضوع محل البحث، إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك لارتباطه بالموظف العام واستقراره الوظيفي الذي ينتج عنه ضمان حسن سير المرفق العام باطراد، و انتظام. خاصة، وأن الأمن الوظيفي يعد من بين إحدى شروط تحقيق الأمن الإنساني.

2- العناية بشريحة الموظفين التي أضحت تشكل أهم شرائح المجتمع، وذلك من خلال تطوير الجانب القانوني المنظم لهذه الشريحة، ومعالجة قصور القوانين والأنظمة التي ثبت عدم نجاعتها.

3-ومن الأسباب التي دفعتنا أيضا إلى اختيار هذا الموضوع هو محاولة الاهتمام والإلمام بالموضوع وتوضيحه و ذلك للاستفادة به في المجال العلمي و العملي.

6-إشكالية الدراسة

- ومن هذا المنظور فالإشكالية المثارة حول الموضوع تتمثل فيما- إذا كان هذا النظام يوفق بين مصلحتين متناقضتين مصلحة الموظف العام في أن تؤمن له مساءلة تأديبية عادلة من جهة، ومصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام، واطراد من جهة أخرى؟.

- إذا كانت الضمانات التي أقرها المشرع الجزائري، والتي تعد بمثابة سلاح فعال لصالح الموظف العام كفيلة بتحقيق التوازن المطلوب بين مصلحتين متناقضتين؟.

المقدمة

وتندرج من جهة تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية منها:

- من هم الفئة المعنية بتطبيق هذا النظام؟
- من هي السلطة المكلفة بمباشرة إجراءات التأديب؟
- ماهي المخالفات الوظيفية التي تستوجب الخضوع لمساءلة تأديبية؟
- ماهي الجزاءات المترتبة عن هذه المخالفات التأديبية؟
- ماهي حقيقة الضمانات الممنوحة للموظف؟
- فيما تتمثل هذه الضمانات؟ السابقة والمعاصرة واللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي؟ وكذا الضمانات المتصلة بضوابط الجزاء؟

7- المقاربة المنهجية

إن طبيعة الموضوع لماله من مرجعيات تشريعية، وفقهية، وقضائية تفرض علينا أن يكون المنهج المتبع في دراستنا هذه وصفيًا تحليليًا في مواطن، واستعمال المنهج التاريخي للتعريج على بعض النصوص التشريعية السابقة المتعلقة بالوظيفة العامة في مواطن أخرى، هذا بالإضافة إلى توظيف المنهج المقارن في بعض الأحيان لإجراء مقاربات طفيفة مع ما ذهبت إليه بعض قوانين واجتهادات القضائية لبعض الدول العربية والأجنبية في هذا المجال.

9- تقسيم الموضوع

ولتحقيق أهداف هذا البحث وفي محاولة منا للإجابة على تساؤلاته فقد قسمنا هذه الدراسة تقسيماً ثنائياً يتقدمه فصل تمهيدي حيث تناولنا في الفصل التمهيدي من خلال مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الموظف العام مع تحديد الأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عليها، و في المبحث الثاني تطرقنا إلى مفهوم السلطة التأديبية، و المبادئ التي تحكمها. أما في الفصل الأول تطرقنا إلى ممارسة الدعوى التأديبية. لنتطرق في الفصل الثاني إلى الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية لنتهي في الأخير بخاتمة تتضمن جملة من النتائج متوجة بمجموعة من التوصيات، وفقاً للخطة التالية:

الفصل التمهيدي: تحديد مفهومي طرفي العلاقة التأديبية

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام، والأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عنها

المطلب الأول : مفهوم الموظف العمومي

الفرع الأول : مفهوم الفقه للموظف العمومي

الفرع الثاني : تعريف القضاء الإداري للموظف العمومي

الفرع الثالث :المفهوم القانوني للموظف العمومي

المطلب الثاني : تحديد الأخطاء الوظيفية، والجزاءات المترتبة عليها

الفرع الأول: تحديد الأخطاء الوظيفية

الفرع الثاني : الجزاءات المترتبة عن الأخطاء الوظيفية

المبحث الثاني :مفهوم السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها

المطلب 1: تعريف السلطة التأديبية وبيان الأساس القانوني لها

الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية

الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية

المطلب 2:وظائف السلطة التأديبية، و المبادئ التي تحكمها

الفرع الأول :وظائف السلطة التأديبية

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية

الفصل الأول : ممارسة الدعوى التأديبية

المبحث الأول : مرحلة مباشرة الدعوى التأديبية

المطلب الأول : مفهوم الدعوى التأديبية

الفرع الأول : تعريف الدعوى التأديبية

الفرع الثاني : خصائص الدعوى التأديبية

الفرع الثالث : العوامل المؤثرة في الدعوى التأديبية

المطلب الثاني : التحقيق الإداري

الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري

المقدمة

الفرع الثاني : السلطة المكلفة بالتحقيق

الفرع الثالث : الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق

المبحث الثاني : مرحلة تسليط الجزاء التأديبي

المطلب الأول: السلطة المختصة

الفرع الأول: السلطة الرئاسية

الفرع الثاني: اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

المطلب الثاني : الفصل في الدعوى التأديبية

الفرع الأول : الإجراءات التأديبية المتبعة

الفرع الثاني : إصدار القرار التأديبي

الفرع الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية

الفصل الثاني: ضمانات التأديب

المبحث الأول : ضمانات الموظف قبل توقيع العقوبة

المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وحق الدفاع

الفرع الأول : مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه

الفرع الثاني: اجراءات المواجهة

الفرع الثاني : حق الدفاع

المطلب الثاني :إلزامية استشارة لجنة الموظفين (اللجنة المتساوية الاعضاء

الفرع الأول: مدى استقلالية لجنة الموظفين(اللجنة المتساوية الأعضاء)

الفرع الثاني :مدى الاستقلال الوظيفي للمجالس التأديبية

الفرع الثاني : نطاق اختصاص المجالس التأديبية

الفرع الثالث: كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء

المقدمة

المبحث الثاني : الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرار التأديبي

الفرع الأول: التظلم الإداري

الفرع الثاني: التظلم امام لجنة خاصة

المطلب الثاني : الطعن القضائي

الفرع الأول :تنظيم الاختصاص في نظر دعوى إلغاء القرار التأديبي

الفرع الثاني :الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء

الفرع الثالث: الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء

خاتمة

الفصل التمهيدى

الفصل التمهيدي: تحديد مفهومي طرفي العلاقة التأديبية

نتناول في هذا الفصل بعض الأساسيات المتعلقة بالموظف العام، و السلطة التأديبية، حيث نتطرق إلى مفهوم الموظف، ونحدد الأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عنها . كما نتطرق إلى مفهوم السلطة التأديبية، و وظائفها، و المبادئ التي تحكمها، و سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :

- المبحث الأول: مفهوم الموظف العام والأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عنها.
- المبحث الثاني: مفهوم السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها .

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام، والأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عنها:

قبل التعرض إلى النظام التأديبي للموظف العام، يجب تسليط الضوء على الشخص الذي يشغل هذه الوظيفة مع تحديد الأفعال المرتكبة من طرفه التي يمكن أن تكون مخالفات تأديبية تستوجب توقيع الجزاء التأديبي. وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

- المطلب الأول : مفهوم الموظف العمومي.
- المطلب الثاني : تحديد الأخطاء التأديبية، والجزاءات المترتبة عنها.

المطلب الأول : مفهوم الموظف العمومي:

إن البحث في مدلول الموظف العمومي لا يوضح خلافا كبيرا بين القانون الإداري، والقانون الجنائي، وحتى فقهما . ذلك أن جل التعاريف في تحديد مفهومه قد جاءت متباينة مع إنقاص، أو زيادة بعض العناصر، و لذا وجب تحديد مدلوله في كل منها من أجل الوصول إلى مقصود المشرع الجزائري بالموظف العمومي وحتى يتسنى لهذه الدراسة تحديد الموظف العمومي الخاضع لهذا النظام التأديبي - موضوع هذه الدراسة - .

الفرع الأول : مفهوم الفقه للموظف العمومي :

إن فقهاء القانون الإداري استقروا على تعريف الموظف العمومي وفقا لتعريفه من قبل المحكمة الإدارية العليا بأنه: " الشخص الذي يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو الحكومة المركزية، أو السلطات اللامركزية بالطريق المباشر."¹

هذا التعريف جعل الموظف العام هو موظف الدولة أو ممثلها الذي ينوب عنها في إدارة المرافق وتقديم الخدمات العامة، كالتعليم، و الصحة، و حفظ الأمن، و مكافحة الجرائم بأنواعها، والدفاع عن أمن الدولة الداخلي و الخارجي، وتمثيل الدولة في علاقاتها المتعددة مع الدول الأخرى، أو لدى مرافق القضاء، والبرلمان، و السلطة التنفيذية، أو الحكومة بشكل عام.² فللموظف دور فعال في تحقيق المصلحة العامة التي هي الهدف من وراء توليه منصبه الوظيفي.

¹ بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 1 كامل السعيد، المرجع سابق، ص 420.
² بلال أمين زين الدين، المرجع سابق، ص 17.

الفرع الثاني : تعريف القضاء الإداري للموظف العمومي :

يعرف القضاء الإداري الموظف العمومي حسب ما عرفته محكمة العدل العليا على أنه " كل شخص كلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام"¹.

و يعرف أيضا أنه "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر."² ويضيف آخرون بأنه "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى."³

بالإمعان في التعاريف التي قيلت بشأن الموظف العمومي يتضح أنها تقصر مفهوم الموظف العمومي على الشخص الذي تتوافر فيه جملة من الشروط وهي :

- أن يتصف العمل الذي يقوم به بالاستمرار ما يدل على أن الموظف المؤقت، أو الموظف المتعاقد خارج هذه الفئة.
- أن يكون العمل الذي يقوم به الموظف يساهم في خدمة مرفق عام، أو مصلحة عامة ليشمل كل شخص يمكن أن يساهم في تحقيق المصلحة العامة في إحدى الهيئات، أو المرافق الخاضعة للقانون العام.

¹ كامل السعيد، شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص 420.

² كامل السعيد، المرجع سابق، ص 420.

³ وسيلة بن بشير، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013، ص 15.

الفرع الثالث: المفهوم القانوني للموظف العمومي :

إن التطرق للمفهوم القانوني للموظف العام يشير إلى البحث عن مدلول هذا الأخير في كل من القانون الإداري، و القانون الجنائي، و قانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

أولا - تعريف القانون الإداري للموظف العمومي :

يعرف القانون الإداري الموظف العمومي على أنه "الشخص الذي يعهد إليه القانون بأداء عمل في مرفق عام تملكه الدولة، أو شخص معنوي عام على نحو من الانتظام، و الاعتياد، و في مقابل راتب معين"¹.

و يعرف أيضا أنه: "كل شخص يعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة"²

خلافًا لما سبق يتضح أن القانون الإداري في تحديده للموظف العمومي لا يشترط لاعتبار الشخص موظف عامًا، أن يشغل وظيفته بصفة دائمة حيث يظل يتمتع بهذه الصفة حتى لو شغلها بصورة مؤقتة، و لا أهمية لنوع العمل الذي يقوم به الموظف، ولا أهمية أيضا لكونه تحت التجربة، أو أنه مثبت يتقاضى مرتبا عن عمله، أو حتى مكافأة، ولا يحول حتى وجود الموظف في إجازة، أو موقفا عن العمل تمتعه بصفته كموظف طالما أنه يمارس و يشغل وظيفته بصفة فعلية.³

مما سبق يستنتج أنه لكي يتصف الشخص بصفة الموظف العمومي حسب القانون الإداري لابد من توافره على جملة من الشروط يتم ايجازها في النقاط التالية:

- أن يمارس الموظف عمله في مرفق عام تديره الدولة مباشرة أو يتبع أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى،⁴ فحتى يعتبر الشخص موظفا عامًا لابد من أن يمارس عمله في

¹ محمد أحمد غانم، المحاورات القانونية والشرعية للرشوة عبر الوطنية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008، ص 176

² محمد احمد غانم، المرجع نفسه، ص 176

³ احمد أبو الروس، الموسوعة الجنائية الحديثة، قانون جرائم التزيف و التزوير و الرشوة و اختلاس المال العام من الوجهة القانونية و الفنية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998، ص 271

⁴ فتوح عبد الله الشاذلي، قانون العقوبات الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2009، ص 26 .

مرفق عام تديره الدولة مباشرة، أو أن يكون تابعا لأحد الأشخاص العامة الإقليمية في إحدى المؤسسات، أو الهيئات العامة.¹

- أن يقوم الموظف بأداء عمله على نحو يتصف بالديمومة، و الاستمرار لا بصفة عارضة.²

- أن يلتحق بخدمة المرفق العام بصورة قانونية وفقا للقواعد المنظمة للوظيفة العامة، فإذا انعدم هذا الشرط لا تتحقق صفة الموظف العام، و لو استوفى كل شروط التعيين.³

أما المشرع الجزائري فقد اهتم بتعريف الموظف العام في المادة الأولى من الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على أنه: " يعتبر موظفون عموميون الأشخاص المعينين 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 و الهيئات العامة"،⁴ وهو يختلف عن تعريفه في المادة الرابعة من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث عرفه على أنه " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".⁵

من هذه التعاريف يمكن القول، أن القانون الإداري يصب اهتمامه أكثر على المركز القانوني للموظف العمومي في الجهاز الإداري، و ذلك قصد تحديد حقوقه، و التزاماته .

¹ عبد الحكيم فودة، أحمد محمد أحمد، جرائم الأموال العامة، الرشوة و الجرائم الملحقة به، و اختلاس المال العام، الاستيلاء و الغدر، و التزج، و العدوان، و الإهمال الجسيم، و الإضرار العمدي، مقارنة بالتشريعات العربية، الطبعة الأولى، دار الفكر و القانون، القاهرة، 2009، ص 20.

² عبد الحكيم فودة، أحمد محمد أحمد، المرجع السابق، ص 20.

³ فتوح عبد الله الشاذلي، المرجع السابق، ص 32 .

⁴ الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج ر ج ج عدد 46 صادرة بتاريخ 18 جوان 1966 ص 542).

⁵ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج ر ج ج عدد 46 صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 ص 03)

ثانيا : مدلول الموظف العمومي في القانون الجنائي:

اهتمت معظم القوانين الجنائية بتقديم تعاريف للموظف العمومي، و تحديد كل الفئات التي يشملها، إذ يعرف فقهاء القانون الجنائي الإسلامي الموظف العمومي بأنه: " كل من يقلده الخليفة، أو ولي الأمر، أو يستعمله في عمل معين يعتبر موظفا عاما، بغض النظر عن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، فالنشاط الذي يباشره هو الذي يضي على صاحبه صفة الموظف العام.¹، فالفقه الجنائي توسع في مفهومه للموظف العام ليشمل كل من يقلده الخليفة عملا معيناً، فهو يعد موظفا عاما².

و ذهب البعض إلى القول بأن تعبير الموظف العام كما هو معرف في القانون الإداري، لا يكفي لتوفير و ضمان الحماية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة التي ينبغي على القانون الجنائي حمايتها، لذلك لا ضرورة للالتزام بمعناه الضيق، و لا بد من أن يحدد له المفهوم المناسب كي تتحقق الحماية الجنائية لذا توسع من أخذ بهذا الرأي في تعريف الموظف العام على أنه: "كل من يباشر وظيفة عامة في مرفق عام يعتبر موظفا عاما في القانون الجنائي".

فقد توسع القانون الجنائي في تحديد مدلول الموظف العام، وأضاف على مفهومه في القانون الإداري مفهوما آخر أكثر اتساعاً، سواء كان الشخص يعمل في مرفق عام أو شخص معنوي عام آخر، على نحو ثابت، ومنتظم، أو نحو عارض، ومؤقت، وسواء كان يمارس عمله في مقابل راتب دوري أم لا، أو حتى بدون مقابل، وسواء كان اختصاصه مستمدا من القانون مباشرة، أو بطريق غير مباشر، فهو في كل الحالات يرتبط بالدولة برابطة قانونية تجعله يساهم في تسيير الإدارة العامة من أجل تحقيق الصالح العام،³ لأن النظرية الجنائية للموظف العام تهتم بالعلاقة بين الدولة، وجمهور الناس، وتجتهد في صيانة نقاء هذه العلاقة، و الضابط لديها في اعتبار الشخص موظفا أنه وسيط في هذه العلاقة.⁴

و في هذا الصدد تتم الإشارة إلى أن قانون العقوبات الجزائري، و باعتباره إحدى القوانين الجنائية التي تحدد الأفعال التي تعد جريمة، و العقوبات المقررة لها، لم يورد تعريفا

¹ مليكة هنان، جرائم الفساد، الرشوة، الاختلاس، تكسب الموظف العمومي من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي قانون مكافحة الفساد الجزائري، مقارنة ببعض التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2010، ص42

² وسيلة بن بشير، المرجع السابق، ص17.

³ محمد احمد غانم، المرجع السابق، ص176-177

⁴ كامل السعيد، المرجع السابق، ص418.

للموظف العمومي، و إنما اكتفى بذكر بعض الفئات التي اعتبرها ضمن طائفة الموظفين العموميين، كما أن المشرع قد حدد مفهوم خاص للموظف العمومي يقترب من المفهوم الإداري، وقد يختلف أحيانا باختلاف نوع الجريمة، إلا أنه وسع بشكل ملحوظ في مفهوم الموظف العمومي،¹ وطبق مفهوم الموظف العمومي كما هو معرف في القانون الإداري في مجال القانون الجزائري، لكن نظرا لضيق هذا المفهوم عمد الاجتهاد القضائي في فرنسا إلى توسيعه، فقضى بوجوب أخذ عبارة الموظف العمومي بمفهومه الأوسع مع حصره في المواطنين الذين يتمتعون بقسط من السلطة العامة، أي أولئك الذين يتولون وكالة عمومية سواء عن طريق انتخاب شرعي، أو بمقتضى تفويض من السلطة التنفيذية، و يساهمون بهذه الصفة في تسيير شؤون الدولة أو الجماعات المحلية.²

ثالثا : مدلول الموظف العمومي في قانون مكافحة الفساد:

قانون الوقاية من الفساد، و مكافحته في تعريفه للموظف العمومي قد توسع نظرا لما جاء به القانون الإداري، ليُدْرَج فيه كل من يتمتع بصفة الموظف العمومي، بالإضافة إلى فئات اعتبرها في حكم الموظفين العموميين، وهم ليسوا كذلك طبقا لما هو معمول به في القانون الإداري، ولعل السبب في ذلك يعود لرغبة المشرع في سد الطريق أمام كل من تسول له نفسه بالالتجار بالوظيفة والتلاعب بالمال العام، وحصر كل أشكال الفساد في الأجهزة الإدارية.³ حسب الفقرة (ب) من المادة 02 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فإنه يقصد بالموظف العمومي في مفهوم هذا القانون ما يلي :

"1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا، أو تنفيذيًا، أو إداريًا، أو قضائيا، أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا، أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر، أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته، أو اقدميته.

¹ حمدي رجب عطية، الحماية الجنائية للموظف العام، دراسة في التشريعيين المصري و الليبي، مطابع جامعة المنوفية، ب ن، 2010، ص 9 .

² أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 13-14.

³ وسيلة بن بشير، المرجع سابق، ص 19.

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً، وظيفة، أو وكالة بأجر، أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية، أو مؤسسة عمومية، أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل، أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي، أو من في حكمه طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما."

و هذا التعريف مستمد أصلاً من المادة 02 فقرة 01 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، و الذي يختلف تماماً عن تعريف الموظف العمومي الذي جاء به الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في إطار نص المادة 04 فقرة 01 منه.¹

و بهذا يكون قانون مكافحة الفساد قد حدد مختلف الفئات التي تدخل ضمن مفهوم الموظف العمومي و التي يمكن تقسيمها إلى أربع فئات.

¹ وسيلة بن بشير، المرجع سابق، ص 20

الفئة الأولى: كل شخص يشغل منصبا تنفيذيا، إداريا أو قضائيا:

تشمل هذه الفئة الأشخاص ذوو المناصب التنفيذية، أو الإدارية، أو القضائية سواء كانوا معينين، أو منتخبين، دائمين، أو مؤقتين، يعملون بأجر، أو بدونه، و بصرف النظر عن أقدميتهم، أو رتبته¹.

الفئة الثانية: كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا، أو منتخبا في أحد المجالس الشعبية المحلية :

وهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذين ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر، و السري²، و أعضاء مجلس الأمة سواء كانوا منتخبين، أو معينين، و سواء كانوا من الثلثين المنتخبين عن طريق الاقتراع غير مباشر و السري، أو من الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية³. وكذلك أعضاء المجالس الشعبية البلدية المنتخبين، أو أعضاء المجالس الشعبية الولائية المنتخبين بمن فيهم الرئيس⁴.

الفئة الثالثة: كل شخص يتولى وظيفة، أو وكالة في هيئة، أو مؤسسة عمومية، أو ذات رأسمال مختلط، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية :

يتعلق الأمر هنا بالعاملين في الهيئات العمومية، أو المؤسسات العمومية، أو في المؤسسات ذات رأسمال مختلط، أو في المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية، و الذين يتمتعون بقسط من المسؤولية⁵.

¹ المادة 2 /الفقرة ب من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

² أنظر المادة 101 ف 01 من دستور سنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، (ج، ر، ج، ج عدد 09، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996 ص 39).

³ أنظر المادة 101 ف 02 من دستور سنة 1996، سابق الإشارة إليه

⁴ محترف شروقي الصفقات العمومية و الجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء،الدفعة السادسة عشر 2005-2008، ص22.

⁵ محترف شروقي، المرجع سابق، ص26

الفئة الرابعة: كل شخص يأخذ حكم الموظف :

هذه الفئة تشمل في مفهوم قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي، أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، و ينطبق ذلك على المستخدمين العسكريين و المدنيين في الدفاع الوطني، و الضباط العموميون.¹ و لتحديد هذه الفئات يجب الرجوع إلى القوانين الخاصة التي تحكم كل فئة منها من أجل استخلاص مدى توافر خصائص الموظف العمومي .

¹أحسن بوسقيعة، المرجع نفسه، ص 24.

المطلب الثاني : تحديد الأخطاء الوظيفية والجزاء المترتبة عليها

يعتبر مبدأ " لا جريمة، ولا عقوبة إلا بنص"¹ "من المبادئ المستقر عليها في جل تشريعات الحديثة، حيث انه لا يمكن اعتبار جريمة وقعت دون أن يكون القانون قد نص عليها، كما أنه لا يمكن توقيع عقوبة على أحد لم ينص عليها القانون، مما يؤدي إلى ضمان حق الأمن الفردي²، وبالتالي حماية حريات الأفراد وصيانتها، ونظرا لأهمية هذا المبدأ في المجال التأديبي لما يترتب عنه من نتائج كفيلة بتحقيق الأمن الوظيفي للموظفين العموميين وسنتعرض في هذا المطلب إلى مناط تأديب الموظف أو بعبارة أخرى أساس مسؤوليته التأديبية و ذلك من خلال دراسة و تحديد الأخطاء الوظيفية في فرع أول و إلى مختلف الجزاءات المترتبة عنها في فرع ثاني .

¹ الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20/12/2006.
² حق الأمن الفردي يعني ضمان قدر من الطمأنينة يستطيع الفرد بفضلها وعلى أساس من النظام القائم في الدولة، أن ينظم شؤون حياته ويهيئ لمستقبله انظر عثمان عبد الملك الصالح، حق الأمن الفردي فغي الإسلام "دراسة مقارنة بالقانون الوضعي"(مجلة الحقوق) السنة السابعة، العدد الثالث، سبتمبر 1983 .

الفرع الأول: تحديد الأخطاء الوظيفية :

لا تخضع الأخطاء الوظيفية كقاعدة عامة لمبدأ لا جريمة إلا بنص بل يعد خطأ وظيفيا كل مخالفة للقوانين واللوائح أو الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تم هذا الإخلال أثناء العمل أو خارجه و هو ما ذهبت إليه المحكمة العليا من خلال تعريفها للخطأ الوظيفي الذي اعتبرته كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة ممارسة الوظيفة¹، و من جهة نجد أن عدم تحديد الأخطاء الوظيفية من شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف لمعرفة ما إذا كانت التصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباتها² و لكن من جهة أخرى صنفت الأخطاء التأديبية مع إعطاء الإدارة حرية إدراج المخالفات تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقيين في بعض النصوص أو بالنظر إلى واجبات الموظف .

¹المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990 ص 215.

²كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، درا هومة، طبعة 2004، ص 51

أولا : تحديد الأخطاء الوظيفية عن طريق التقنين :

قام المشرع بتقنين بعض المخالفات التأديبية في نصوص متفرعة يمكن إجمالها كما يلي:

1- قانون العقوبات¹:

اعتبر المشرع بعض الأخطاء التأديبية المرتكبة من طرف الموظف جرائم و رتب عليها مساءلة الموظف جزائيا باعتبار الموظف مواطن أولا، و موظف ثانيا، و صفته الثانية لا تحجب صفته الأولى، و من ثم فإنه يخضع ككل مواطن لهذا القانون دون أن يفلت من الجزاء التأديبي، وعلى سبيل المثال ما تضمنته المواد التالية :

- المادة 78: حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية

- المادة 80: إفشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع

- المادة 107: انتهاك الموظف للحريات الفردية و الحقوق المدنية للمواطنين

2- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية**من الفساد و مكافحته²**

تضمن هذا القانون بعض الجرائم التي تعتبر بمثابة أخطاء وظيفية ترتب متابعتين

إحداهما جنائية والأخرى تأديبية وعلى سبيل المثال :

- المادة 29 المتعلقة بالاختلاس

- المادة 30 المتعلقة بالعدر

¹ الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966 المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات

² القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، سابق الإشارة إليه.

3- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن**القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية**

جاء في الفصل الثالث من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ المعنون بالأخطاء المهنية وصنفت إلى أربعة أنواع وهذا ما ورد في المادة 177 من هذا الأمر كما تجدر الإشارة إلى أن هذا الأمر أدرج نوع آخر منها أي الأخطاء من الدرجة الرابعة .

- أ الأخطاء من الدرجة الأولى:

قد عرفت المادة 178 من الأمر بقولها : تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالنظام العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

- ب الأخطاء من الدرجة الثانية : قد عرفت المادة 179 على أنها كل الأعمال

المؤدية إلى المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة و كذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية

- ج الأخطاء من الدرجة الثالثة :

فتتمثل وفق نص المادة 180 في تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية , إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول, إفشاء أو محاولة

¹ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه.

إفشاء الأسرار المهنية، و استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة .

- د الأخطاء من الدرجة الرابعة :

- حددتها المادة 181 في الاستقادة من امتيازات من أية طبيعة يقدمها للموظف شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته , ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل, التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة, إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة, تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر, غير تلك النصوص عليها في المادتين 43 و44 من نفس الأمر أي المتعلقة بمهنة التعليم و التكوين وإنتاج الأعمال العلمية والأدبية أو الفنية.

و قد نصت من جهتها بعض القوانين المنظمة لشؤون الموظفين على أخطاء وظيفية و منها القانون الأساسي العام للعامل¹ و الذي يعتبر بمثابة ميثاق للعمل يطبق على كافة عمال الدولة مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه و باستعراض مواد نجاه نص في:

- المادة 199 على الإهمال، وعدم مراعاة قوانين الأمن

- المادة 200: اختلاس أو إخفاء وثائق

¹ القانون 78-12 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل،(ج ر ج رقم 32 المؤرخة في 08/08/1978، ص 724)

- المادة 209: إعاقة حرية العمل أو ممارسة الحق في التنظيم النقابي، احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.

كما صنف المرسوم رقم 82-302 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية¹ في مجال تحديد الأخطاء المهنية إلى ثلاث أصناف بمقتضى المواد 69،70،71 المتعلقة بالعامل كون أحكام هذا المرسوم تطبق على جميع فئات العمال مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه وفق نص المادة 20 منه .

أما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة² فقد قنن المخالفات التأديبية في المادتين 26 و27 و يتمثل في كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف في أي مؤسسة كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية وكذا عدم تنفيذ الموظف للقرارات المتعلقة بالنقل أو التعيين .

أما المرسوم رقم 88-131 الصادر في 04 جويلية 1988 و الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطنين³ فقد تعرض في المادة 40 منه إلى مخالفة تتمثل في قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإجراءات الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن .

¹ المرسوم رقم 82/302 مسمى في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل

الفردية، (ج ر ج ج عدد 37 المؤرخة في 14/09/1982،ص 1797)

² المرسوم رقم 85/59 مسمى في 23/03/85، المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة،(ج ر ج ج

عدد 13 المؤرخة في 24/03/85، ص 33)

³ المرسوم رقم 88/131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطنين، (ج ر ج ج عدد

27 المؤرخة في 06 جويلية 1988، ص 1013).

ثانياً: تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف :

لقد اتجهت مختلف النظم التأديبية إلى تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف، و هو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في تعريفها السابق للأخطاء، و كذا المادة 20 من القانون الأساسي لعمال المؤسسات، و الإدارات العامة على انه يتعرض الموظف إلى عقوبة تأديبية إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكابه خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة¹ .

و يمكن تقسيم هذه الواجبات إلى واجبات متعلقة بالطاعة، و أخرى تخص أداء الوظيفة، و أخرى غير متعلقة مباشرة بالوظيفة.

أما الجانب الآخر من واجب الطاعة فهو احترام الرؤوس لرؤسائه أي تمسكه باللياقة في مخاطبتهم وكذا عدم الامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس دون عذر مقبول .

¹ انظر المادة 20 من المرسوم رقم 59/85 ماضي في مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني : الجزاءات المترتبة عن الأخطاء الوظيفية

تمثل العقوبات التأديبية جزاء اقتراف أخطاء تأديبية، و هي محددة على سبيل الحصر حيث لا يمكن للإدارة تجاوزها أو توقيع عقوبة أخرى غيرها انطلاقاً من مبدأ لا عقوبة إلا بنص على عكس الأخطاء التأديبية التي لا يمكن حصرها.

ويخضع تحديد الجزاء التأديبي لتقدير السلطة التأديبية بحسب درجة جسامته، و قبل التطرق إلى نظام العقوبات التأديبية يجدر بنا أولاً الإشارة إلى أهم المبادئ التي تقوم عليها و المتمثلة في مبدأ شرعية العقوبة، عدم رجوعيتها وكذا المساواة فيها.

أولاً : مبادئ العقوبة التأديبية

تحكم العقوبة التأديبية ضوابط تبنتها مختلف النظم التأديبية وضعت بهدف التوفيق بين مصلحة الإدارة كمرقق عام، ومصلحة الموظف المخطئ انطلاقاً من مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، والذي بمقتضاه يتم تحديد العقوبات على سبيل الحصر بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية تكون الإدارة ملزمة باحترامها فتنقيد حريتها في اختيار العقوبة الملائمة، وذلك بالنظر إلى درجة خطورة الخطأ، وكذا الظروف التي أرتكب فيها، و هو ما ذهبت إليه المادة 63 من مرسوم 302-82 بقولها : " يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة لدرجة خطورة الخطأ و للظروف المخففة أو المغلظة التي أرتكب فيها و لمدى مسؤولية العامل المدان و عواقب خطئه على الإنتاج و للضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو عمالها."

ويتفرع عن مبدأ شرعية الجزاء التأديبي مبدأ هام و هو التناسب بين الخطأ و الجزاء المترتب عنه، إلى مبدأ عدم جواز عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين، و هو ما يستشف من نص المادة 75 من مرسوم 302-82 بقولها : " يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة

المنصوص عليها في المواد من 68 إلى 72 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية و ضمن الحدود الآتية ...¹

فعبارة إحدى العقوبات تفيد عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة، كما يعتبر مبدأ تسبب القرار القاضي بالعقوبة التأديبية من أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الأخيرة، و إلا تعرض القرار للإلغاء .

و فضلا عن ذلك فإن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا يكون لها أثر على وضعية الموظف العام الإدارية إلا ابتداء من تاريخ قرار الجزاء التأديبي، و هو مناط مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية، و التي لا تمتد إلى تاريخ سابق على ارتكاب المخالفة التأديبية².

كما أن فكرة المساواة في العقوبة التأديبية تطرح نفسها باعتبارها من أهم مقومات الجزاء التأديبي كونها تتعلق بموظفين لا يجب أن ينظر إليهم باختلاف وضعيتهم الاجتماعية أو مسؤولياتهم، وفقا لأحكام المرسوم 82-302 الذي ينص على أنه: "يتعرض للعقوبات التأديبية و عند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله"

¹ انظر المادة 75 من المرسوم رقم 302/82 مضمي في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، سابق الإشارة إليه
² كمال رحماوي، نفس المرجع السابق، ص 106 .

ثانياً : تحديد العقوبات التأديبية

تأخذ العقوبات التأديبية المسلطة على الموظف المذنب وصف العقوبات المعنوية، و أخرى ماسة بالوظيفة، و الأولى منها توجه في صورة تنبيه أو إنذار و في صورة لوم أو توبيخ، وبمسايرة التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة نجد أن المشرع في مادة 124 من مرسوم 59-85 قد قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات تبعاً لخطورة الأخطاء المرتكبة، و قد نص على العقوبات المعنوية، و اعتبرها عقوبات من الدرجة الأولى، و هي عقوبات أقل خطورة كالإنذار سواء كان شفوي أو كتابي، و يعرف على أنه مجرد لفت نظر الموظف لما ارتكبه من مخالفات.

أما التوبيخ فهو عبارة عن لوم توجهه السلطة التأديبية بالطريق الرئاسي أو القضائي لمرتكب الجريمة التأديبية¹.

وهو لا يحمل دعوة الموظف إلى سلوك أحسن بل يعد نوع من الإجراءات التأديبية توقع عليه، والأصل أن تكون هذه العقوبة علنية غير أنه لا يزال مبدأ السرية هو القاعدة، بالإضافة إلى عقوبة الإيقاف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام.

أما عقوبات الدرجة الثانية فتتمثل في الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام وكذا شطب اسم الموظف من الجدول الخاص بالترقيات، و هي عقوبة تمس مزايا الوظيفة، أما عقوبات الدرجة الثالثة فتتمثل في النقل الإجباري الذي قد يكون مكاني أي نقل الموظف من مكان إلى آخر مما يترتب عليه تغيير مجال العمل، و الإقامة، و قد يكون النقل نوعي أي نقل

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي و الانجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، طبعة 2004، ص 263.

الموظف من وظيفة إلى أخرى، و لكن يجب أن يستفي كل الضمانات فلا يعتبر نقل الموظف إجراء تأديبي إذا كان بناء على طلبه .

إضافة إلى عقوبة التنزيل من الرتبة، و تعني تنزيل الموظف إلى درجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها وقت توقيع العقوبة، و تجدر الإشارة أن التنزيل من الرتبة قد اعتبرها المشرع تارة عقوبة من الدرجة الثالثة إذا كانت من درجة إلى درجتين، و عقوبة من الدرجة الرابعة إذا كانت تنزيل إلى رتبة سفلى، و هو ما تضمنه أمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في تصنيف العقوبات التأديبية وفقا لنص المادة 163¹ بقولها : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات :

الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ²

الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، الشطب من قائمة التأهيل.

الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربع إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين،

النقل الإجباري

الدرجة الرابعة : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح بالإضافة إلى التصريح سواء

مع الإشعار المسبق و التعويضات أو التسريح دون الإشعار المسبق و دون تعويضات".

و لكن المشرع منح من جهة أخرى للمؤسسات الإدارية صلاحية إنشاء عقوبات من

الدرجة الأولى، و الثانية و هذا يمكن أن يكون في صالح الموظف خاصة إذا كانت أقل من تلك

التي وضعها المشرع.

¹ انظر المادة 163 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، سابق الإشارة إليه .
² تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل و الوظيفة العمومي، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مجلس قضاء الجلفة -مكان التربص-، سنة 2008 ص 31 .

و من خلال سلم العقوبات المذكور نجد أن المشرع قد نص على كل عقوبة بما يتماشى، و درجة خطورة الذنب المقترف، و هو ما يقودنا إلى الحديث عن فكرة التناسب بينها وبين الخطأ المرتكب¹.

ثالثا : رقابة القضاء الإداري على مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع

الخطأ الوظيفي :

يعتبر مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي من أهم المبادئ التي يستند إليها في معرفة مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية فيتعين على السلطة الرئاسية قبل توقع الجزاء أن تقدر مدى ملائمتة ومدى جسامته الفعل المعتبر خطأ في نظرها².

و يخضع هذا المبدأ لرقابة القضاء الإداري الذي يهدف إلى خلق توازن بين مصلحة الموظف ومصلحة الإدارة في إطار القانون.

1-: ماهية المبدأ

ويتفرع مبدأ التناسب عن مبدأ المشروعية، ومفاده ارتباط السلطة التأديبية بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق، و واجبات، وتقدير ما إذا كان الموظف قد أخطأ خطأ وظيفي يرتبط ارتباطا وثيقا بالحقوق و الواجبات الوظيفية دون غيرها³.

و قد أخذت بهذا المبدأ معظم التشريعات التأديبية، و هذا حفاظا على حقوق الموظف الذي قد يكون ضحية نزوات الإدارة ذات المركز القوي في المعادلة، و تقتضي عملية التناسب إتباع شروط معينة تتمثل في القيام بتصنيف الأخطاء التأديبية، وكذا وضع سلم للعقوبات التأديبية مع

¹ تدرانت نرجس، المرجع السابق، ص 32 .

² تدرانت نرجس، المرجع نفسه، ص 32 .

³ مجدي مدحت النهري، قواعد و إجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 34

ضرورة الأخذ بفكرة الحدين الأقصى، و الأدنى في مجال الجزاء التأديبي، كما تترك للإدارة فرصة اختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملائمة للخطأ المقترف¹.

2-رقابة القضاء الإداري عليه

لقد كانت الإدارة الجزائرية في ظل قانون الوظيف العمومي لسنة 1966 حرة في اختيار العقوبة التي تراها ملائمة على الموظف العام دون أن تخضع لأي رقابة من القضاء انطلاقا من أن مبدأ التناسب بين العقوبة، والخطأ من شأنه أن يفقد الإدارة فعاليتها في الحفاظ على حسن سير المرفق العام بانتظام، و اطراد، ولكن المشرع الجزائري عدل عن هذا الموقف إثر صدور مرسوم 82-302 فقيد الإدارة عند اختيار العقوبة التأديبية بضوابط لا يمكن لها بموجبها ان تتعداها و قد نصت المادة 63 منه على ثلاث قيود تتمثل في : درجة خطورة الخطأ، الظروف المخففة أو المغلطة التي ارتكب فيها، والضرر الذي تسبب فيه.

كما أن القاضي الإداري في التشريعات المقارنة أصبح يتدخل من جهته في تقييم الوقائع التي بني عليها القرار التأديبي المطعون فيه ومدى تناسبها مع ما يتضمنه القرار من جزاء.

وقد كرر القضاء الإداري الجزائري في كثير من أحكامه عبارات مثل (عدم تناسب الجزاء النهائي مع الأخطاء المرتكبة) و (إن القاضي الإداري مؤهل بتقدير ملائمة التدابير المأمور بها لمتطلبات الوظيفة)، غير أن الواقع الذي نشهده غير ذلك، كون الإدارة كثيرا ما تنفرد بتكييف الأخطاء التأديبية وتقرر خطورتها، وتسلب ما تشاء من العقوبات خاصة في

¹كمال رحماوي، نفس المرجع السابق، ص 97.

تحديد العقوبات من الدرجة الأولى، و الثانية و التي تفلت من رقابة القضاء عليها إلا من ناحية التسبب، ففكرة السلطة العامة مازالت تعم الوسط الوظيفي .

ولعل بصدور أمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العامة الجديد قد تتحقق رقابة القضاء على مبدأ التناسب بصفة فعالة خاصة بإدراجه عقوبة جديدة في سلم العقوبات التأديبية ألا وهي عقوبة الدرجة الرابعة، و التوجه بالنتيجة إلى إعطاء ضمانات أكثر للموظف مع خلق توازن بين مصلحتين الفرد من جهة، والدولة من جهة أخرى .

المبحث الثاني: مفهوم السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها:

التأديب يتطلب وجود طرفي العلاقة التأديبية، وهما الجهة المختصة بالتأديب، و الموظف مناط التأديب¹. إذ أن أول ما يتميز به نظام التأديب، في المجالات القانونية المختلفة هو طابع السلطة، و هو الذي يعتبر قوام التأديب، وجوهره. إلا أن البحث قد أثير حول التعريف بالسلطة التأديبية، وخاصة حول الأساس القانوني لهذه السلطة، و عما إذا كانت طبيعة واحدة في كافة الأنظمة التأديبية؟ و حول وظائف السلطة التأديبية؟².

لذا فسوف نعالج هذه المسائل من خلال مطلبين على النحو التالي:

- المطلب 1: تعريف السلطة التأديبية

- المطلب 2: وظائف السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها

¹ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 15.

² سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة 2011، ص 46.

المطلب 1: تعريف السلطة التأديبية وبيان الأساس القانوني لها:

تختلف القواعد المنظمة للسلطة في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر، وهو اختلاف قد لا يقتصر على الجزئيات فحسب، بل قد يمتد إلى أصول النظام التأديبي ذاتها، فالتشريع التأديبي شأنه شأن سائر التشريعات الأخرى يحكمه في المقام الأول ظروف البيئة التي خلق ليطبق فيها وما يسودها من تقاليد و أيدلوجيات، ولعل من أبرزها ما يتعلق بفلسفة العمل الوظيفي العام السائد في الدولة، و العلاقة بين العاملين، و سلطاتهم الرئاسية، وكذلك ما حققته الدولة من تقدم اقتصادي و رقي اجتماعي، و انعكاسه على قواعدها القانونية بوجه عام¹، وهناك خلاف حول الأساس القانوني لسلطة التأديب، وهو خلاف يرجع إلى اختلاف نظرة الفقهاء شأن تحديد الطبيعة القانونية للعلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة².

ولمعالجة مدلول السلطة التأديبية لابد لنا من تحديد تعريف هذه السلطة (الفرع الأول) ومن ثم تقوم بدراسة الأساس القانوني الذي تستند عليه هذه السلطة في توقيعها للجزاء التأديبي (الفرع الثاني).

¹ هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها- دراسة تطبيقية-، ب س، ب د ط، ص 47.

² سليم جديدي، المرجع السابق، ص 47.

الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية:

يقصد باصطلاح السلطة التأديبية تحديد الجهة المختصة قانونا بتوقيع العقوبات التأديبية المنزلة على الحرمان المؤقت أو الدائم من بعض أو كل المزايا الوظيفية، متى ثبت إخلال الموظف بواجبات، وظيفته، ومقتضياتها¹.

كما عرفها البعض بأنها هي ولاية أو صلاحية يخولها المشرع لشخص معين أو لجهة إدارية أو قضائية معينة لممارسة مهمتها في التأديب الإداري، ويجب أن يباشر هذا الاختصاص في الحدود، و النطاق الذي يحدده له القانون، وإلا عد التصرف الصادر بمخالفة ذلك عيب في الاختصاص سيتوجب الطعن فيه بالبطلان، و الإلغاء².

وتعرف بأنها الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين ثبتت مسؤوليتهم عن جرائم يستحق عنها التأديب، و يحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية³.

ويستنتج من هذه التعريفات السابقة انه يمكننا تعريف السلطة التأديبية بأنها: **الجهة التي أناط بها المشرع الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي**⁴.

غير أن هذه الجهة تختلف باختلاف الأنظمة القانونية فالبعض منها يعهد سلطة التأديب إلى جهة الإدارة أو الرئيس الإداري، و هو ما يسمى بالنظام الرئاسي، و بعض الأنظمة الأخرى تعهد بهذه السلطة لسلطة الرئاسية، و لكن ليس بمفردها بل الاشتراك مع هيئات جماعية او مع الجان المتساوية الأعضاء ذات الطابع الإداري، وهذا النظام يعرف بالنظام المختلط. كما قد تنشأ في أنظمة أخرى محاكم تأديبية تتولى سلطة التأديب، وهذا ما يعرف بالنظام القضائي .

¹ هيثم حليم غازي، المرجع السابق، ص 47.

² بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في اضواء احكام المحكمة الادارية العليا، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان – الاردن، سنة 2010، ص 203.

³ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 48.

⁴ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 49.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية:

نوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة فتحكم في تحديد أساس سلطة التأديب غير انه هذه العلاقة قد مرت بمراحل، و عرفت نظريات متعددة تتراوح ما بين العلاقة التعاقدية، و القانونية إلى تنظيمية أو لائحية تحكمها القوانين، و اللوائح؟

أولاً: النظريات التعاقدية:

تقوم هذه النظريات على أساس أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية، يترتب عليها التزامات متبادلة، ينبغي لكل من الطرفين مراعاتها، وتستمد أحكامها من القانون المدني، ومن ثم تنشأ السلطة التأديبية من العقد المبرم بين طرفيه¹ فإذا اقرتف الموظف خطأ فيحق للدولة توقيع العقوبة التأديبية عليه باعتبار أن هذا الخطأ يعد مخالفة الالتزامات التعاقدية المبرمة بين الطرفين² غير انه هناك اختلاف حول العقد المبرم بين الموظف والدولة فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص بينما البعض الآخر كيفه بأنه عقد من عقود القانون العام، و بهذا الصدد ظهرت عدة نظريات على غرار نظرية العقد المدني، و نظرية عقد القانون العام و نظرية عقد المرفق العام .

ثانياً: النظريات التنظيمية :

مفاد هذه النظريات أن أحكام الوظيفة العامة بما لها من حقوق، و ما عليها من التزامات مستمدة مباشرة من الأنظمة، و القوانين المنظمة لهذه الوظيفة من شروط الالتحاق بها إلى الواجبات، و المسؤوليات الملقاة على عاتق شاغلها التي لها صفة العمومية، و التجريد لعدم أخذها شخص الموظف بعين الاعتبار، و إنما بوضعيه في مركز تنظيمي أو لائحي، و لها عدة صور: نظرية المؤسسة، و نظرية السلطة الرئاسية، و نظرية سلطة الدولة .

¹ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 50.

² علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 33.

ثالثاً: الوضع في الجزائر:

لقد تبنى المشرع الجزائري النظرية التنظيمية في تكييف علاقة الموظف بالدولة و هو الشيء الذي نص عليه صراحة في المادة 06 من الأمر رقم 133/66¹ كما أكد القانون رقم 03/06 ذلك في المادة 7 منه².

¹ انظر المادة 06 الأمر رقم 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه .
² انظر المادة 04 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه.

المطلب 2: وظائف السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها :

تقوم السلطة التأديبية بدورين رئيسيين، يتمثل الدور الأول في تحديد الجريمة التأديبية من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرماً تأديبياً يعاقب عليه¹، أما الدور الثاني فيمثل في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي حددها المشرع²، وبالرغم من السلطة التقديرية الواسعة في تكييف الجرائم التأديبية، واختيار ما يناسبها من جزاء، فإن هذه السلطة ليست امتيازاً تحكيمياً، بل يخضع إلى عدد من المبادئ³ لذلك سوف نعالج هذه المسائل من خلال الفرعين التاليين على النحو التالي:

- الفرع الأول: وظائف السلطة التأديبية
- الفرع الثاني المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية

¹ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 62.

² سليم جديدي، المرجع السابق، ص 63.

³ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 85.

الفرع الأول: وظائف السلطة التأديبية

تتجلى وظائف السلطة التأديبية في تحديد المخالفة – الجريمة- التأديبية، و تحديد العقوبة المناسبة لها.

أولاً : تحديد الجريمة التأديبية

يقول فالين: التأديبي وهذا ما أيده قانون الوظيفة العمومية الجزائري من خلال ترك للإدارة التحقيق في الأفعال أو التصرفات التي اقترفها الموظف المتهم، و بيان ما إذا كانت تشكل جريمة تأديبية تستحق توقيع الجزاء التأديبي، و هنا تتضح السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب الخاضعة لرقابة القضاء، و هذا ما يعرف بوظيفة السلطة التأديبية في تحديد الجريمة التأديبية، و التي عرفها الفقيه **Dugiut** على أنها: **العمل الذي يخالف به الموظف الواجبات الخاصة المفروضة عليه بصفته موظفا**¹.

ثانياً: تحديد العقوبة التأديبية

بعد أن تنتهي السلطة التأديبية من تكليف الخطأ التأديبي، و تحديد الوصف القانوني له، تبدأ عملية اختيار إحدى العقوبات التأديبية لتوقيعها على الموظف مرتكب المخالفة بما يتناسب، و جسامته تلك المخالفة² التي يعرفها الدكتور إبراهيم شيحا بأنها : **جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية، و من شأنها التأثير على وضعه الأدبي أو المالي أو إنهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية**³.

كما تعرف على أنها مقررة لمعاقبة الموظف الذي يخرج على واجباته الوظيفية أو مقتضياتها. وبالتالي فإن الجزاء التأديبي هو جزاء المخالفة التأديبية⁴.

وهي بذلك تختلف عن العقوبة الجنائية التي تطبق على الموظف، و غير الموظف لمكافحة الجريمة حماية للصالح العام من قبل السلطة القضائية. في حين أن العقوبة التأديبية تسري على الموظفين دون غيرهم لحسن، و سير، و انتظام المرافق العامة التي تشارك في توقيعها سلطات متعددة رئاسية، فردية، جماعية، و قضائية.

¹ هيثم حليم غازي، المرجع السابق، ص 19.

² سليم جديدي، المرجع السابق، ص 75 .

³ هيثم حليم غازي، المرجع السابق، ص 29

⁴ بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 372 .

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية

إذا كان موضوع التأديب الوظيفي يهدف إلى ردع الموظف، وتقويم سلوكه وصولاً إلى الحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام، واطراد فإن أهميته لا تقف عند حد اعتباره مجرد وسيلة انتقام أو قصاص من الموظف المخالف، إنما وجوده أمر مهم في كل نظام إداري فهو وسيلة الإدارة في معاقبة الموظف المخالف أو المقصر في أداء واجباته الوظيفية. ولكي تتحقق الغاية من فرض الجزاءات التأديبية لا بد من إحاطتها بعدة مبادئ تكفل عدم تعسف السلطة التأديبية في فرضها.

أولاً: مبدأ الشرعية و مبدأ عدم الرجعية

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي يعني تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وضبطها بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم يتم النص عليها في القانون¹، وهذا ما حرص عليه المشرع الجزائري من خلال نصه في المادة 163 من الأمر 03/06 على العقوبات التأديبية، حيث ذكرها على سبيل الحصر حتى لا تخرج السلطة التأديبية عن إطار العقوبات التي نص عليها المشرع التأديبي².

ولا يكفي لإعمال مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الالتزام بالعقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، و إنما ينبغي عدم إصدار قوانين رجعية في حالة إذا لم تكن في مصلحة المتهمين .

¹ كمال رحماوي المرجع السابق ، ص 95

² انظر المادة 163 من الأمر 03/06 ، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، سابقاً الإشارة إليه .

ج، ر، رقم 46، سنة 2006 .

ثانيا : مبدأ الملائمة و الشخصية

من أهم الضمانات التي تحقق العدالة في تأديب الموظف مبدأ وضمانة تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة التأديبية -مبدأ الملائمة - والذي اجمع الفقه ومعه القضاء على اعتباره واحدا من أهم المبادئ التي يجب على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية مراعاتها، ولهذا فالفقه ينص على هذا المبدأ لأنه من أهم المبادئ التي يجب الالتزام بها عند توقيع العقوبة التأديبية¹.

أما مبدأ الشخصية يتصل بالجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه الجزاء، حيث انه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري، سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر² فإذا كانت معظم العقوبات المقررة على الموظف العام تمس - كأصل عام- المرتب الذي ينصرف أثره إلى أسرة الموظف باعتبار أن راتب هذا الأخير يعتبر المورد الأساسي لها، تحتفظ العقوبة بطابعها الشخصي .

ثالثا :مضمون مبدأ وحدة الجزاء ومبدأ المساواة في العقوبة

مقتضى مبدأ المساواة انه لا يجب أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها إذا كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها موحدة³ . فقد نصت المادة 45 من دستور 1996 على أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي⁴ ". وهذا ما جاءت به أيضا المادة 27 من الأمر 03/06: لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آراءهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية⁵.

¹ محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، .

دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 263

² سليم جديدي، المرجع السابق، ص 102 .

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 107 .

⁴ انظر المادة 45 من الدستور 1966 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 للمؤرخ في 1996/12/04، ج ر ج ج العدد 76، سنة 1996.

⁵ انظر المادة 27 من الأمر 03/06 ، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، سابقا الإشارة إليه .

أما وحدة الجزاء فيعني هذا امتناع عن معاقبة المتهم عن نفس الفعل أكثر من مرة، وفي هذا حكمة بالغة ذلك أن العقوبة التأديبية يتحقق الهدف منها بمجرد إنزالها على الموظف المخالف، فيكون بذلك قد نال العقاب الذي يتلاءم مع المخالفة التي ارتكبها، فقيام السلطة التأديبية بمعاقبته مرة أخرى يعتبر إفراطاً في العقاب لا مبرر له¹.

¹ أوسام عقون، ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، بسكرة، 2013.

ملخص الفصل التمهيدي :

تأديب الموظف العام يخضع للعديد من المبادئ، والضمانات التي يتم من خلالها التوفيق بين المصلحة العامة، وبين حق الموظف في مساءلة تأديبية عادلة، فالسلطة التأديبية ملزمة باحترام مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، وكذلك عليها المساواة بين الموظفين في العقاب كلما كانت الظروف موحدة، كما يجب أن تكون العقوبة المسلطة على الموظف العام متناسبة مع الخطأ الذي ارتكبه.

الفصل الأول

الفصل الأول : ممارسة الدعوى التأديبية

منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف، و ذلك بإصدار قرار التأديب الذي يمر بعدة مراحل أو خطوات تتبع منذ ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي حتى توقيع الجزاء عليه، و هذا نظرا لما لقرار التأديب من صدى و تأثير على مركز الموظف في الدولة.¹

لا شك أن مباشرة الدعوى التأديبية الناتجة عن ما اقترفه الموظف، من مخالفات أو أخطاء تجاه مركزه القانوني هي مرحلة سابقة لوضع السلطة المختصة يدها في الموضوع، وعند الحديث عن السلطة المختصة بالتأديب نشير إلى الالتزام بمبدأ الشرعية الذي يفيد أنه لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية معينة على موظف إلا السلطة التي يعينها المشرع ويخول لها هذه الصلاحية، فلا يمكن - تحت طائلة البطلان - توقيع عقوبة تأديبية على موظف من قبل سلطة غير مختصة، وهو اختصاص أصيل حيث لا يمكن لهذه السلطة تفويض اختصاصها في ذلك إلا في حدود القانون والقضاء يعمل بصرامة في هذا المجال ويلجأ الى التفسير الضيق للنصوص بالنظر إلى الطبيعة العقابية التأديبية.

وكل التشريعات في العالم لا تخلوا من اعتمادها اتجاه من بين اتجاهين رئيسيين وهما: الاتجاه الرئاسي الذي يوكل التأديب للسلطة الرئاسية التي تعلو الموظف المذنب، إتباع الطريق الإداري في التأديب والاتجاه القضائي الذي يضيف الطابع القضائي على إجراءات التأديب، أما المشرع الجزائري في هذا المجال وقف موقفا وسطا بين النظامين الرئاسي والقضائي، حيث أنه حاول تجنب المساوئ والأخذ بمحاسن كل من النظامين سيما التعسف في استعمال السلطة بالنسبة للنظام الرئاسي، وطول الإجراءات في النظام القضائي. وذلك منذ الاستقلال، مسيرا للنظام الفرنسي الذي كان مطبقا في الجزائر أثناء الاحتلال، وبقي معتمدا هذا الموقف في جميع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة سواء الأمر 133/66 والمرسوم 59/85 أو الأمر 03/06 مع ادخال بعض التعديلات البسيطة في هذا المجال.

وسيتم تناول هذا الفصل في بحثين :

¹ تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل و الوظيف العمومي، مذكرة لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء، مكان التربص مجلس قضاء الجلفة، سنة 2008، ص33.

- المبحث الأول : مرحلة مباشرة الدعوى التأديبية .

- المبحث الثاني : مرحلة تسليط الجزاء التأديبي .

المبحث الأول : مرحلة مباشرة الدعوى التأديبية

إن جميع الأفعال المرتكبة في حق الإدارة من مخالفات، وأخطاء تستوجب بالضرورة تسليط العقاب على مرتكبها، وذلك عن طريق مباشرة دعوى تسمى ب : الدعوى التأديبية. فالولاية التأديبية عموماً، تتركز على ما للدولة من حق في الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة. فإذا ما وقع انتهاك للوظيفة فيكون لازماً تحريك الدعوى التأديبية، للتحقق من صحة هذه المخالفات، وتحديد مرتكبها، وتأديبيه¹.

وسيتم تناول هذا المبحث في مطلبين :

- **المطلب الأول :** مفهوم الدعوى التأديبية.

- **المطلب الثاني :** التحقيق الإداري .

¹ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.110.

المطلب الأول : مفهوم الدعوى التأديبية

إن مباشرة الدعوى التأديبية لا تتم بصفة عشوائية، إذ يجب مراعاة التحقق من صحة ارتكاب المخالفة التأديبية، وتحديد حيثياتها، فمجرد خطأ الموظف يستوجب بالضرورة توقيع العقوبة عن طريق مباشرة دعوى تأديبية .

غير أن تحريك الدعوى التأديبية، ليس بالأمر المطلق، إذ أن توافر مجموعة من العوامل – سيأتي تفصيلها لاحقا – من شأنه أن يؤثر في تحريكها¹ .

وسينم تناول هذا المطلب في ثلاثة فروع :

- **الفرع الأول : تعريف الدعوى التأديبية .**

- **الفرع الثاني : خصائص الدعوى التأديبية.**

- **الفرع الثالث: العوامل المؤثرة في الدعوى التأديبية.**

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام، طبعة 2004، دار هومة، الجزائر، ص.39.

الفرع الأول : تعريف الدعوى التأديبية :

يمكن أن نعرف الدعوى التأديبية بأنها التجاء المجتمع الوظيفي عن طريق جهاز الإدعاء . الذي يمثله إلى صاحب الولاية التأديبية، للتحقق من ارتكاب مخالفة تأديبية، وتحديد الموظف المسؤول عنها، وإنزال العقوبة التأديبية به¹ .

وبذلك تستند الدعوى التأديبية على حق هو حق المجتمع الوظيفي في عقاب كل من يخرج عن أحكام ومقتضيات وظيفته، وهذا الحق مستخلص من القانون، الذي نص على الواجبات الوظيفية الأساسية، والجزاءات على مخالفتها.

وعليه فالدعوى التأديبية هي من الإجراءات التي يحددها القانون، تستهدف الوصول إلى قرار إداري² أو حكم قضائي³ حسب الحالة، يقرر تطبيقا صحيحا للقانون بشأن فعل يرتكبه موظف، ويشكل مخالفة تأديبية معينة.

نستنتج مما سبق أن تحريك الدعوى التأديبية يستلزم ارتكاب مخالفة تأديبية من قبل الموظف العام، مما يكسبها خصائص أساسية، تميزها عن غيرها من الدعاوى الأخرى، لذلك كان لا بد من التطرق إلى أوجه الاختلاف بين الدعوى التأديبية، وباقي الدعاوى، لاتضاح الصورة أكثر .

¹ مذكرة لنيل شهادة الليسانس في الحقوق، إجراءات تأديب الموظف في القانون الجزائري،، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيده، سنة 2007، 2006، ص 10.

² القرار الإداري : هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بها لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة .

³ الحكم القضائي : وهو الذي تصدره الجهة القضائية المختصة في شأن خصومة قائمة أمامها، ويكون حائزا لقوة الشيء المحكوم فيه بعد أن يصبح نهائيا، ويعتبر عنوانا للحقيقة بما قضى به . مقتبس عن محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص. 116 .

أولاً : الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية

إن الدعوى الجزائية اجراء ذو كيان مادي وقانوني تنشأ بقيام الجريمة، و تنقضي بانقضائها، كما هي نظام قانوني يهدف الى توقيع العقاب تباشرها النيابة العامة باسم المجتمع، ولصالحه، وهي قابلة للانقضاء، و الزوال¹، فهي الدعوى التي تتولاها الجماعة، لجريمة ارتكبت بواسطة من تنبيه عنها، وتهدف إلى معرفة المجرم لمحاكمته، وتنفيذ العقوبة عليه.² يمكننا أن نستخلص من خلال هذا التعريف أوجه الاختلاف بين الدعوى الجزائية والدعوى التأديبية فيما يلي:

ا- ان الدعوى التأديبية تختص بفئة معينة من المجتمع الوظيفي فقط، أما الدعوى الجزائية فتمس المجتمع بأسره .

ب- في الدعوى التأديبية يكون العقاب مؤسسا على خروج الموظف عن واجبات الوظيفة التي تحددها القوانين الإدارية، أما في الدعوى الجزائية، فيكون الخروج عن نظام المجتمع، حسب ما هو مقرر في القوانين الجزائية .

ج- بالنسبة لمجال التمثيل في الدعوى التأديبية، فالممثل لها قد يكون، جهاز الادعاء أو ما يسمى : " النيابة الإدارية "، كما في مصر بالنسبة لبعض الدعاوى، أو السلطة الإدارية، كما في مصر والجزائر أيضا، أما في الدعوى الجزائية، فالنيابة العامة هي وحدها المنوط لها القيام بمباشرة الدعوى الجزائية.

د- في مسألة تحديد الموظف التي هي ميزة من ميزات الدعوى التأديبية، والتي تختلف في الدعوى الجزائية، إذ يكون المجرم مجهولا والنيابة العامة هي من تتحرى عن هويته بكافة الأدلة³.

هـ- تستقل الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية من حيث : أركان الجريمتين، إذ أن لكل منهما طبيعته الخاصة، بما ترتبه من مجال مستقل لكل منهما . فتوفر الجريمة التأديبية حتى

¹ علي جروه، الموسوعة في الاجراءات الجزائية، المجلد الاول في المتابعة القضائية، بدون طبعة، بدون دار نشر، سنة 2006، ص 03.

² مذكرة لنيل شهادة ليسانس، المرجع السابق، ص 10

³ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.41.

لو تخلف ركن من أركان الجريمة المتحدة معها، عكس الجريمة الجنائية، فلا يتصور وقوعها إذا تخلف ركن من أركانها .

و- إن العقوبة في الدعوى التأديبية لا تمس الموظف إلا في مركزه الوظيفي، مثلما نصت عليه المادة 163 من الأمر 03/06 (2) المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى 4 درجات :
- الدرجة الأولى : التنبيه، والإنذار الكتابي، التوبيخ ... الخ " ¹.

بعكس الحال في الدعوى الجزائية، فالعقوبة عن الخطأ الجزائي تتمثل غالباً في عقوبة تمس الجاني في ماله، حريته، أو جسمه .

ولقد أكد على هذا الاختلاف، والاستقلالية بين الدعويين، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، أي الأمر رقم 03/06 في مادته 160 بقولها : " يشكل كل تخلف عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف، أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية " .

رغم اختلاف طبيعة هذا العقاب واستقلال النظامين القانونيين اللذين يخضعان لهما، إلا أنهما تشتركان في الهدف، والمتمثل في إنزال العقاب على المخطئ ² .
كما أن هناك إشكال يثار بسبب ارتباط الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية، كأن يرتكب الموظف العام جرائم من شأنها أن تحرك الدعويين الجزائية والتأديبية معا .

فما مدى تأثير الدعوى الجزائية على الدعوى التأديبية ؟

للإجابة على هذا التساؤل ينبغي التعرض إلى جانبين:

- 1- أثر الحكم الجزائي على التأديب .
- 2- مدى تقييد السلطات التأديبية بالمتابعة الجزائية .

¹ - احمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، طبعة 1986، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص.20.

² الأمر رقم 03/06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، سابق الإشارة إليه .

1- أثر الحكم الجزائي على التأديب :

بصدور الحكم الجزائي الذي يدين الموظف تقيد صلاحيات السلطة الرئاسية، إذ لا يسمح بترك الموظف في منصبه، وإلا كان هناك تعارض مع المواد التي تتضمن شروط الالتحاق بالوظيفة، وهي من المادة 75 إلى 82 من الأمر رقم 03¹/06 السالف الذكر .

فالدعوى الجزائية في هذه الحالة تجرد صاحبها من صفة الموظف العام، كما في حالة الحكم على الموظف في جريمة مخلة بالشرف، كما هو الحال بالنسبة للسرقة،² أو إخفاء أشياء مسروقة أو الرشوة أو السياقة في حالة سكر، أو الضرب المؤدي إلى إحداث جروح أو استهلاك أو المتاجرة في المخدرات' لكون أن مثل هذه الجرائم تتنافى وشروط الالتحاق بالوظيفة العامة .

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذه الفكرة - مدى تأثير الجريمة الجزائية على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد -، في مجال تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجزائي، على أن هذا قد يضر بمصلحة الموظف العام، فأحيانا تسلط على الموظف المدان بجناية عقوبتها جنحة نظرا للظروف المخففة، ومن ثمة وجب مراعاة مدى ملائمة العقوبة المسلطة على الموظف.

وعليه فحتى وإن انتهت السلطات القضائية إلى نفي الوقائع المنسوبة للموظف، فعلى السلطة الرئاسية التقيد بهذا الحكم أيضا، فلا يحق لها متابعة موظفيها عن وقائع كانت العدالة قد نفت وجودها . وهذا ما نصت عليه التعليمات رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية³.

¹ راجع المواد من 75 إلى 82 من الامر 03/06، سابق الإشارة اليه.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.35

³ التعليمات رقم 07، الصادرة في 07/05/1967، المتعلقة بالإجراءات التأديبية

2- مدى تقيد السلطات التأديبية بالمتابعة الجزائية :

تنص التعليمات رقم 07 سألقة الذكر على عدم التقيد بالمتابعة الجزائية، وجواز التعرض إلى القضية التأديبية قبل معرفة نتيجة المحاكمة الجزائية، وتشير نفس التعليمات إلى إمكانية انتظار نتائج المتابعة الجزائية، إن كان هذا لا يتعارض مع حسن سير المرفق بانتظام واضطراب، إلا أن هذا من شأنه أن يؤدي إلى تعسف الإدارة في استعمال حقها، فتتسرع في توقيف الموظف عن عمله بحجة اتهامه بجريمة ما، وإلى أن يفصل نهائيا في القضية، تكون مصالح الموظف قد تضررت لأن آثار هذا التوقيف تمتد إلى عائلة الموظف، ومن ثمة فإنه من العدل تطرق المشرع إلى مثل هاته المسألة، وبرجوعنا إلى الأمر رقم 03/06 نجده نص في مادته 174 في فقرتيها 3 و 4 على أنه: ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية، وفي كل الأحوال، لا تسوى الوضعية الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا¹

ثانيا : الدعوى التأديبية والدعوى المدنية

إن الدعوى المدنية فهي : التجاء المضرور من الجريمة إلى القضاء، لتقرير حقه في تعويض مستحق ما أصابه من ضرر والإلزام بأدائه² .
ومن خلال ما سلف، يتبادر إلى أذهاننا السؤال التالي : هل الدعوى المقامة على أساس الخطأ المدني هي نفسها الدعوى التي تحدث عنها القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ؟
فالدعوى المدنية بالنسبة للمدعي تعني حق عرض ادعاء قانوني على القضاء، وتعني بالنسبة للمدعى عليه حق مناقشة مدى تأسيس ادعاءات المدعي، وترتب على المحكمة التزاما بإصدار حكم في موضوع الادعاء بقبوله أو رفضه. فالادعاء هو تأكيد شخص لحقه أو مركزه القانوني في مواجهة شخص آخر بناء على واقعة قانونية معينة، وبذلك تختلف الدعوى القضائية عن المراكز القانونية المختلفة³، وبالرجوع إلى نصي المادتين 124 من القانون

¹ راجع المادة 174 من الامر 03/06، سابق الإشارة إليه.

² - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.112

³ منتديات الجلفة لكل الجزائريين و العرب، تاريخ الاطلاع على الموقع 2015/05/17

<http://www.DJELFA.INFO>

الفرع الثاني : خصائص الدعوى التأديبية

تتميز الدعوى التأديبية بعدة خصائص وميزات أبرزها :

أولاً : إن العقوبة التأديبية هي نتيجة حتمية لوقوع أي مخالفة تأديبية، وتعليل ذلك أن كل موظف يخل بواجبات الوظيفة أو يخرج عن مقتضياتها، يعاقب تأديبياً من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون، ولا سبيل آخر إل توقيع هاته العقوبات إلا عن طريق الدعوى التأديبية¹.

وتعتبر المخالفة التأديبية نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، على أن معظم تشريعات الدول وردت خالية من تعريف محدد لها، ومن بينها المشرع الجزائري، ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعتها، حيث لم تحصر وتحدد كالجريمة الجنائية. على أن المشرع قد اكتفى بالنص على تبيان بعض الواجبات والمحظورات التي تستوجب بالضرورة في حالة مخالفتها أو الخروج عن مقتضياتها، توقيع العقاب التأديبي، كما قام في المادة 177 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر وما بعدها، بتصنيف الأخطاء المهنية. وفي ظل عدم وجود تعريف تشريعي للمخالفة التأديبية، تدخل الفقه للقيام بذلك على النحو المبين سابقاً - الفصل التمهيدي- غير أن المخالفة التأديبية تقوم على ثلاثة أركان أساسية تتمثل في :

1- الركن المادي

وهو المظهر الخارجي للجريمة، والمتمثل في الفعل أو السلوك الإيجابي (وهو القيام بعمل محظور) أو السلبي (الامتناع عن أداء الواجب)، وهذا ما أكدته المحكمة العليا الجزائرية، بحيث جاء في قرارها ما يلي : " حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف، والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي ... " ²

1 - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص.79.

2 - حكم المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، جلسة 04 جوان 1977، طلبي محمد، ضد وزير العدل، مقتبس عن، كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 29.

2- الركن المعنوي

ويتمثل في إرادة مرتكب الذنب التأديبي في اقتراف الفعل أو الامتناع عنه، والذي يشكل الركن المادي السالف الذكر، فالإرادة الآثمة والغير مشروعة هي التي تمثل الركن المعنوي.¹ على أن الركن المعنوي في الجريمة العمدية، هو قصد النتيجة المترتبة على الفعل، أما في الجريمة غير العمدية فتتمثل الإرادة الآثمة في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها، وفي حالة انعدام هذه الإرادة للموظف أثناء ارتكابه للركن المادي للمخالفة التأديبية لسبب يعود لقوة قاهرة كالحرب، المرض، الإكراه المادي أو المعنوي.... فلا محل هنا لقيام المخالفة التأديبية .

3- الركن الشرعي

ونعني بشرعية المخالفة التأديبية أن يكون الذنب، أو المخالفة التي يفترفها الموظف يشكل جريمة تستوجب العقاب في نظر القانون، ولالإدارة إضفاء طابع الذنب على تصرفات الموظف²، ويتمثل هذا الركن أساسا - وبالرغم من عدم حصر المخالفات التأديبية نظرا لتطبيقها - في :

- أ- تصنيف المخالفات التأديبية (المادتين 46 و184 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر)
- ب- تصنيف المخالفات التأديبية (من المادة 177 إلى المادة 181 من نفس الأمر)
- ج- الرجوع للواجبات الوظيفية لتحديد المخالفات التأديبية وهذا ما ورد في الأمر رقم 03/06 السالف الذكر من المادة 40 إلى 54 منه.

4- الركن المفترض

هي ذات طابع طائفي، أي خاصة بطائفة أو فئة من فئات الهيئة الاجتماعية -المجتمع الوظيفي - أي طائفة الموظفين، حيث تحرك وتباشر باسمها ولحسابها، وليس لمن يكفل لهم القانون حق تحريكها ومباشرتها سوى تمثيلها في ذلك، وبالتالي لا يمكنهم التنازل عنها

¹ خرشي نور الدين، إجراءات تأديب الموظف في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية التكوين الخاص بسلك متصرف إداري، سنة 2009/2010، ص 14 .

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 29 و 30

ويعتبر الموظف العام محور النظام التأديبي ومناطه، غير ان هذه الصفة اثارت عدة مفاهيم في تحديدها -على النحو المبين في الفصل التمهيدي - .

غير ان المشرع الجزائري لم يعد مفهوم عام للموظف العام، وإنما حاول إبراز أهم الشروط الأساسية لاكتساب هذه الصفة¹. فاكتفى بتحديد الأشخاص الذين يطبق بشأنهم هذا القانون واستثنى فئة معينة وهم : القضاة، القائمين بشعائر الدين، وأفراد الجيش الشعبي الوطني .

ثانيا : تتميز الدعوى التأديبية كذلك بأنها لا تتوقف على تحقق المخالفة التأديبية، فالضرر لا يعتبر ركنا من أركان المخالفة التأديبية. ونتيجة لذلك تقوم الدعوى التأديبية، ولو بت أن المخالفة التأديبية لم تسبب ضررا لشخص ما .

ثالثا : من الممكن أن تتم كل إجراءات الدعوى حتى الفصل فيها نهائيا، أمام رئيس إداري وليس بالضرورة أمام هيئة قضائية، وهذا بالنسبة للدول التي تأخذ بالنظام القضائي التأديبي . أما في الجزائر فتقام الدعوى أمام السلطة الرئاسية كأصل عام، مع تدخل المجلس في بعض الحالات ؟ ذلك أنها تأخذ بالنظام التأديبي الإداري (الرئاسي).

¹ انظر المادة 01 من الامر 03/06 سابق الاشارة اليه

الفرع الثالث : العوامل المؤثرة في الدعوى التأديبية

لا تحرك الدعوى التأديبية من العدم، إذ لا بد من ارتكاب الموظف خطأ يمس بالهدف الذي أنشأ من أجله المرفق العام، والمتمثل في المصلحة العامة، مما يؤدي إلى تدخل السلطة الرئاسية للحد من هذا الانتهاك، وتسليط العقوبة المناسبة .

كما أن هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر في تحريك هذه الدعوى، وتساهم في اختلاف العقوبة التأديبية من قضية تأديبية لأخرى، وتتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي :

أولاً : ارتكاب الخطأ الجسيم

لا يقصد بالخطأ التأديبي كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة، ولكن يشمل أيضاً كل فعل خارج الوظيفة، ويكون منافياً لكرامة الوظيفة، والذي قد يكون يسيراً أو جسيماً، لذلك صنف المشرع الجزائري الأخطاء المهنية، حسب درجة خطورتها من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة، والتي تؤدي إلى توقيع إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة على الموظف المخطئ، وقد قيدت الإدارة في تقدير الخطأ المرتكب بمجموعة من العوامل، والتي يتوقف عليها أيضاً تحديد العقوبة التأديبية، وتتمثل فيما يلي :

1- ظروف ارتكاب الخطأ

إذ يجب توافر نية الموظف وقت ارتكاب المخالفة التأديبية، ومدى مساهمته في ارتكابها، وكذا مكان وقوعها، حيث تختلف نية الموظف الذي يتعمد إلحاق الضرر بمصالح المرفق، كأن يضع يده على الأموال العامة لإشباع حاجاته الشخصية، عن نية الموظف الذي يتلف عوامل الإنتاج بغفلة منه أو إهمال، وبالنسبة لمدى مساهمة الموظف في ارتكاب الخطأ التأديبي، أو ما يطلق عليه بالاشتراك في الجريمة التأديبية، فقد يكون الاشتراك أصلياً كما هو منصوص عليه أصلاً في قانون الإجراءات المدنية، بحيث يقوم هذا الموظف مع موظف آخر في ارتكاب فعل من هذه الأفعال المكونة للجريمة التأديبية، كما قد يكون هذا الاشتراك تبعياً، إذا ما حرض أو اتفق أو سهل على ارتكاب الجريمة، وفي هذه الحالة يسأل الموظف بالقدر الذي ساهم به في ارتكاب الخطأ التأديبي¹.

ولكن ما يثير الإشكال يتمثل في : ما مدى إمكانية مسائلة الموظف عن فعل ارتكبه غيره ؟

¹ - راجع المادة 179 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

كأصل عام لا يمكننا مسائلة الموظف عن أخطاء غيره، وهذا تطبيقاً لقاعدة شخصية العقوبة، فهذه الخاصية تجمع بين المسؤولية التأديبية، والمسؤولية الجنائية، ذلك أن الاتهام التأديبي كالاتهام الجنائي لا يكون إلا شخصياً .

وقد يكون مكان ارتكاب الجريمة التأديبية من بين العوامل التي تؤدي إلى تشديد العقوبة التأديبية، وهذا ما اتجه إليه المشرع الجزائري، حين اعتبر (استعمال العنف مع أي شخص داخل أماكن العمل خطأ من الدرجة الرابعة)

2- درجة خطورة الخطأ والضرر الناجم عنه

لمعرفة درجة خطورة الخطأ، لا بد من النظر إلى جسامة الضرر الذي خلفه، ولكن ما يثير التساؤل هو حالة تعدد الجرائم : فقد يرتكب الموظف عدة أخطاء في آن واحد، كأن يرفض القيام بمهامه، ويشتم رئيسه، فهل يتم معاقبة الموظف المخطئ عن الخطأين معاً أم تطبق السلطة التأديبية القاعدة المعمول بها في مجال القانون الجنائي؟¹

يرى المؤيدون لفكرة قضائية القانون التأديبي، ضرورة تطبيق قاعدة العقوبة الأشد، لما تشكله هذه القاعدة من ضمان في مواجهة سلطة التأديب، إذ من شأنها أن تمنع الإدارة من تسليط أكثر من عقوبة واحدة في حالة تعدد الجرائم .

أما المعارضون لهذه الفكرة، فيرون وجوب معاقبة الموظف على جميع الأخطاء التي ارتكبتها، لأن القانون التأديبي يبتعد كل البعد عن القانون الجنائي ولا وجود لمبدأ : "تناسب الخطأ مع الضرر" .

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يسبق له التطرق لهذه المسألة، ومن ثمة هناك مجال واسع لتعسف الإدارة في استعمال حقها² .

3- سلوك الموظف

وهو معيار عادل لتقدير الخطأ المقترف، وخطأ الموظف لأول مرة لا يوجب قسوة الإدارة في تسليط العقوبة عليه، على عكس حالة العود، فهذا الأخير يوجب تجديد العقوبة

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 40 .

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 42 .

التأديبية، لذلك نصت التعليمات رقم 07 السالفة الذكر، على ضرورة التأكد من أن الموظف العام لم يسبق له أن ارتكب ذنب إداري، وفي هذا الصدد نصت المادة 30 من المرسوم رقم 131/ 88 على أن : " العود في مخالفة الواجبات الملقة على عاتق الموظف من أجل إقامة حسنة بين الموظف والإدارة، يعرضه إلى عقوبة من درجة الثالثة " ¹

ثانيا : سحب المنتفع بخدمات المرفق العام لشكواه

في غالب الأحيان تحرك الدعوى التأديبية بناء على شكوى يتقدم بها المنتفع بخدمات المرفق العام إلى الإدارة، فيلقت بواسطتها انتباه السلطة الرئاسية إلى تصرفات موظفيها ولكن : ما مصير الدعوى التأديبية إذا ما سحب هذا الأخير شكواه ؟
لم ينظم المشرع، والقضاء الجزائري هذه المسألة غير أن مجلس الدولة الفرنسي، يمنع عن مراقبة الإدارة في مسألة تحريك الدعوى التأديبية أو التنازل عنها .
ويرى الأستاذ : " Jacques Mourgeon " بأن هذا الوضع شبيه بما هو معمول به في القانون الجزائري، إذ يحق للقضاء حفظ القضية²، أي أن الإدارة حرة في تحريك الدعوى التأديبية أو التنازل عنها، مقدرة في ذلك سلطتها التنفيذية، دون خضوعها للرقابة القضاء، مقدرة في ذلك مدى خطورة الخطأ المرتكب من قبل الموظف العام من عدمه، إذ أنه كلما حاد الموظف العام عن القواعد العامة، جاز للإدارة متابعة ولو سحب المنتفع بخدمات المرفق العام شكواه³ .

ثالثا: الوضعية الإدارية للموظف العام

إن وضعية الموظف العام الإدارية، تؤثر في تحريك الدعوى التأديبية، فقد يكون في حالة أخرى، كالانتداب أو الإحالة على الاستيداع، الاستقالة، والإحالة على التقاعد . فهل تمارس السلطة الرئاسية حقها في حالة النشاط الفعلي فقط أم تتعداه إلى هذه الحالات ؟

¹ - المرسوم رقم 131/88، الصادر في 04 جويلية سنة 1988، الخاص بتنظيم العلاقات والإدارة، ج . ر . ج . ج . ج .
الصادرة بتاريخ 06 جويلية سنة 1988، العدد 27، ص 1013.

² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 43.

³ مذكرة لنيل شهادة ليسانس، المرجع السابق، ص 25 .

1- حالة الانتداب

وهو وضعية استثنائية تقتضيها حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، حيث لا يحق للسلطة الرئاسية معاقبته، وإنما يعد اختصاص أصيل للإدارة التي انتدب إليها الموظف التي يحق لها تحريك الدعوى التأديبية ضده ومعاقبته، ولكن نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أباح للإدارة الأصلية معاقبة الموظف العام عن الأخطاء التي ارتكبها أثناء انتدابه، وإن كان هذا الوضع يتنافى مع مبدأ عدم جواز معاقبة المخطئ عن ذات الفعل مرتين.

2- حالة الإحالة على الاستيداع¹

إن الإحالة على الاستيداع هو نظام خاص يؤدي إلى إبعاد الموظف مؤقتاً - لفترة زمنية - عن وظيفته، ويترتب على هذه الحالة فقدان الموظف لبعض الحقوق والمزايا الوظيفية. وعليه فهي إذن حالة وسط بين الخدمة الكاملة وبين الفصل، إذ يبعد المحال إلى الاستيداع عن عمله كلية بصفة مؤقتة، وتتقرر هذه الحالة إما تلقائياً في حالة استنفاد الموظف لكل حقوقه المتعلقة بالعطل المرضية أو طويلة المدى، أو بناء على طلب الموظف كما هو موضح في المواد من 146 إلى 149 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، كما نصت المادة 150⁽¹⁾ من نفس الأمر المذكور أعلاه - على منع الموظف المحال على الاستيداع من ممارسة أي نشاط مربح مهما كانت طبيعته، وإلا تعرض لمتابعة تأديبية . ويتعرض الموظف المحال على الاستيداع للمسائلة التأديبية إذا ما أخل بالقواعد المتعلقة بالإحالة على الاستيداع، والمبينة قانوناً، حيث تحرك الدعوى التأديبية ضده إذا مارس نشاط مربحاً خلال تلك الفترة، وما يؤدي إلى معاقبة الموظف تأديبياً . كما يعاقب أي موظف تنتهي صلته بأي سبب من الأسباب المعروفة، هو تركه للخدمة قبل نهاية مدة الإحالة على الاستيداع باختياره، أما إذا عاد إلى العمل بعد انتهائها فإنه يخضع للنظام التأديبي المقرر للوظيفة التي يعود إليها.

¹ - راجع المادة 145 وما بعدها من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

3- الاستقالة

الاستقالة عملية إدارية يثيرها الموظف بطلبه المتمثل في إنهاء الخدمة، ولا تنتهي هذه الأخيرة إلا بقرار صادر من الإدارة¹، وبالتالي لا يجوز للسلطة المختصة بالتأديب بعد قبولها للاستقالة ممارسة اختصاصها، وذلك أن انقطاع الموظف عن العمل يفقده صفة الموظف العام التي تعد أساس التأديب. إلا إذا في حالة ارتكابه لمخالفة تأديبية قبل استقالته، ولم تتقدم الدعوى التأديبية، حيث تنص المادة 57 في فقرتها 2 من القانون الأساسي للقضاء بقولها: " لا تحول الاستقالة عند الاقتضاء بإقامة الدعوى التأديبية بسبب الأعمال التي يمكن كشفها بعد الاستقالة² ". أما ارتكابه لمخالفة تأديبية بعد الاستقالة فيعاقب الموظف المستقيل إذا ما كان للخطأ المرتكب عقوبات خاصة به .

4- الإحالة على التقاعد

وتتمثل في قطع علاقة العمل الموجودة بين الإدارة والموظف، حيث تفقد الإدارة استعمال حقها في المجال التأديبي ضد الموظف المتقاعد، وهذا كأصل عام، إلا إذا وجدت نصوص قانونية تتيح لها ذلك كقانون المحاسبة العامة³.

¹ - راجع المادة 217 وما بعدها من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر

² راجع المادة 57 القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. ج. ج.

رقم 53 المعدل والمتمم بمقتضى المرسوم التشريعي 05/92 المؤرخ في 1992 ج. ر. ج. رقم 77.

³ - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. 209 .

رابعاً : تاريخ ارتكاب الجريمة التأديبية

يعتبر تاريخ ارتكاب الجريمة التأديبية عاملاً مؤثراً في تحريك الدعوى التأديبية، لذلك
وجب التطرق إلى :

- 1- مدى جواز رجعية التشريعات التأديبية .
- 2- تقادم الدعوى التأديبية، وسوف نتطرق لهذه المسألة عندما نتناول بالتفصيل
انقضاء الدعوى التأديبية .

1- مدى جواز رجعية التشريعات التأديبية

هناك قاعدة عامة تحكم مجال قانون العقوبات تتمثل في عدم رجعية قوانين العقوبات إلا
إذا كان تطبيق أو رجعية القوانين أصلح للمتهم، فإنه لا يتم تطبيق قانون عقوبات على أفعال
سارية الوقوع مع صدوره لما في ذلك من حماية للأفراد¹.
ومفاد هذا المبدأ في مجال التأديب، أن مرتكب المخالفة التأديبية يعاقب بالجزاء الوارد في
القانون الساري وقت صدور قرار الجزاء، وأن هذا الأخير لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه
. ويمثل هذا المبدأ في حد ذاته ضماناً هامة للموظف حتى لا يفاجأ بجزاء عن فعل لم يكن
مؤثماً حال إثباته له .

ولقد ثار خلاف حول هذه الفكرة الأثر الرجعي للقانون في المجال التأديبي، بحيث أن
هناك من يؤيدها وعلى رأسهم العميد " دوجي "، والذي يقر بها، والذي تبناها القضاء
المصري، وهناك رأي معارض يتزعمه " بلاتين" الذي يرفض تطبيق هذا المبدأ على
القانون التأديبي لاختلافه عن القانون الجزائي، وقد أخذ بهذا الرأي القضاء الفرنسي، أما
المشرع التأديبي الجزائري فلم يتعرض إلى هذه المسألة، حيث ذهب الأستاذ "كمال رحماوي"
إلى القول بأن القانون النافذ الذي ارتكبت فيه المخالفة، إلا إذا كان القانون الجديد أصلح
للمتهم.

وبعد الانتهاء من تحريك الدعوى التأديبية، تأتي مرحلة مهمة فمن خلالها يتضح لنا
الاتهام وتبين لنا الموظف المخطئ، ألا وهي مرحلة " التحقيق الإداري " .¹

¹ - : عادل قورة، محاضرات في قانون العقوبات، الطبعة الرابعة 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ص 49.

المطلب الثاني : التحقيق الإداري

تعد مرحلة التحقيق مرحلة هامة يتم خلالها جمع الأدلة بغرض الوصول إلى الحقيقة، وذلك بالابتعاد عن استعمال أساليب أو وسائل انتهاك أو اعتداء على حريات الأفراد، وكل متهم، لذلك حدد المشرع اختصاص السلطة المكلفة بالتحقيق، ورسم الإجراءات التي تتبعها أثناء هذه المرحلة²، وبذلك نجد أن التحقيق الإداري يعد بذاته ضماناً فعالة للموظف بحيث يتم التأكد من مدى صحة المخالفات المنسوبة إليه، كما تتصل به إجراءات احتياطية توقع على الموظف المتهم لتسهيل عملية التحقيق .

سوف نتناول من خلال هذا المطلب

- الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري
- الفرع الثاني: السلطة المكلفة بالتحقيق

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، طبعة 2003، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص. 80 إلى 82.

2 - ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، 2003، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص. 18 .

الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري

تعد الإحالة إلى التحقيق من الإجراءات الجوهرية، والضرورية للكشف عن حقيقة المخالفة المنسوبة إلى الموظف المذنب، ومن ثم توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة له، فهو بذلك يجنب مفاجأة الموظف بعقوبة تأديبية دون إحالته إلى التحقيق. وسنقوم من خلال ما يلي بدراسة مضمون التحقيق، مقومات التحقيق، مدى إلزامية التحقيق في التشريع الجزائري، وكذا مدى حياد سلطة التحقيق.

أولاً: مضمون التحقيق

سوف نتطرق لمضمون التحقيق من خلال المعنى اللغوي و الاصطلاحي له .

1- المعنى اللغوي للتحقيق

يقصد بلغة التحقيق لغة اليقين، أي حق الأمر صح وثبت وصدق الله وتعالى في قوله : " لتندر من كان حيا ويحق القول على الكافرين " ¹.

2- المعنى الاصطلاحي للتحقيق

وهناك عدة اصطلاحات أو مرادفات لكلمة التحقيق، فيوجد التحقيق والتحقيق الإداري والتحقيق التأديبي، وكل هذه المصطلحات تؤدي نفس المعنى، وإن كان التحقيق التأديبي هو أدق في الدلالة، باعتباره يجري في مخالفة تأديبية فهذا نوع من التخصيص، أما التحقيق والتحقيق الإداري فيتمان في المخالفة التأديبية، كما يتمان بشأن استقالة موظف أو طلبه للترقية، وما شابه، وهذا نوع من التعميم، غير أنه جرت العادة لاستعمال مصطلح: "التحقيق الإداري" .

الذي يعرف على انه مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث، تهدف البحث، والتحري عن الأدلة التي من شأنها الكشف عن الحقيقة ² . كما يعرف بانه " مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانونا، وتهدف إلى البحث، والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في

1 - سورة يس، الآية 69.

2 - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 65.

كشف الحقيقة، و جمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها، واثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه¹ .
ويمكن الاستخلاص من خلال هذا التعريف، أن التحقيق التأديبي أو الإداري يتميز بما يلي :

- أ- هو أداة قانونية للوصول إلى كشف الحقيقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه .
- ب- وسيلة لجمع الأدلة، ففي المجال التأديبي لا وجود للشك أو الشبهة حتى يتم إقامة الإدانة، بل لابد من وجود أساس لهذه التهمة، وذلك بتوافر الدليل القاطع أو اليقين الذي يمكن استخلاصه من وقائع القضية.
- ت- ان التحقيق الإداري هو مرحلة تمهيدية أو تحضيرية في الدعوى التأديبية خاصة في الإحالة على المحاكمة التأديبية (الإحالة تكون إما على المحكمة التأديبية أو على المجلس التأديبي).
- ث- يستخدم التحقيق التأديبي كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو توقيعه².

3- عناصر التحقيق

يقوم التحقيق على العناصر التالية:³

- أ- أن يكون صادرا عن الجهة التي منحها القانون سلطة التحقيق.
 - ب- أن يكون صادرا عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون.
 - ت- 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 توقيعه⁴

¹ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 113

² - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص . 74 .

³ عمراويجحية، المرجع السابق: ص 83 .

⁴ اللواء محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 113

4- التفرقة بين كل من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي :

نظرا لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، كان لابد من التمييز بين التحقيق الإداري- التأديبي – والتحقيق الجنائي كما يلي :

أ- أوجه الشبه :

- 11 - فكلاهما يتفقدان في الهدف ألا وهو كشف الحقيقة، وكل منهما يستخدم أساسيا في تطبيق شريعة العقاب .
- 2 - تفيد إجراءات التحقيق في المجال التأديبي إثبات المخالفة، كما أن إجراءات التحقيق في المجال الجنائي إثبات وقوع الجريمة، وبالتالي توجيههما إلى سهم معين .
- 3 - كل من التحقيقين يتم تدوينهما، أي كتابتهما، كما أنهما لا يختلفان غالبا في تحرير محضر التحقيق والبيانات المشتمل عليها.
- 4 - إن سلطة المحقق في التحقيق التأديبي تتشابه تقريبا مع سلطة المحقق في التحقيق الجنائي .

أوجه الاختلاف

يختلف التحقيق التأديبي عن التحقيق الجنائي في عدة نواح أهمها :

- إن الغرض من التحقيق التأديبي هو تحديد الأفعال التي صدرت من الموظف العام التي تم التبليغ عنها، وظروف ارتكابها، والأدلة التي تثبتتها وضعها في إطار المخالفات التأديبية في حين يهدف التحقيق الجنائي إلى التأكد من الأدلة القائمة على وصف الجريمة ونسبتها إلى فاعل معين على أساس متين لا على الشك، والريبة، وهذا يعد ضمانا فعالة للأفراد وللمصلحة العامة معا.

ثانيا مقومات التحقيق التأديبي

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

1- الالتزام بتدوين إجراءات التحقيق

الأصل العام أنه لا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين، غير أن القوانين الوظيفية كقاعدة عامة تستوجب كتابة التحقيق، ذلك لأن "الكتابة بالعادة تكون أكثر دقة وانضباطاً، وأدق تعبيراً"¹، كما أن التحقيق المكتوب يمكن الرجوع إليه بسهولة في أي وقت، حتى تكون حجة للعامل أو عليه دون الخوف من أن يحو النسيان ما تم التوصل إليه عند إجراء التحقيق.

2- البيانات الشكلية التي يجب أن يشملها محضر التحقيق

تثبت إجراءات التحقيق في محضر يضم مجموعة الأوراق والمستندات التي يحررها المحقق والتي تشتمل على جميع ما تم أجرأؤه من أعمال، وما حدث من وقائع، ولكي يكون للمحضر قيمة قانونية، وقوة ثبوتية يتعين أن يستوفي المحضر جميع البيانات و الشكليات اللازمة لصحته دون أي لبس أو غموض، ومن أبرز هذه البيانات ما يلي:

- يجب أن يتضمن محضر التحقيق اسم المحقق الذي تولى التحقيق وبيان وظيفته.
- أن يتضمن المحضر تاريخ، ومكان، وساعة افتتاحه، وإتمامه، وأن تذيّل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق.²
- يجب أن يذكر في التحقيق اسم الموظف المسؤول عن الخطأ، وسنه ومحل إقامته ووضعيته، ودرجة وظيفته وأن تدون الإجابات التي أدلى بها ردا على أسئلة المحقق.
- وأخيرا يجب أن يشمل المحضر على توقيع الموظف على المحضر وفي حالة رفض التوقيع يثبت المحقق ذلك، ويجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق

¹ عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 86.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 162

وليس فقط على الصفحة الأخيرة.

ثالثا: الزامية 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، حيث يمكن لهذه الأخيرة طلب فتح تحقيق إداري من قبل السلطة الإدارية المعنية التي لها صلاحية التعيين، وذلك لتقصي الحقيقة، و إصدار قرار التأديب على أسس من المشروعية.

ولقد أقر المشرع الجزائري ذلك في المادة 03 من المرسوم 152/66 حيث نصت على أنه " يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذ لم يكتف بالإيضاحات الواردة." على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال¹. كما تضيف المادة 171 من الأمر 03/06 على أنه:"يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة"²

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

¹ المرسوم رقم 152/66، المؤرخ في 02/07/1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر، العدد 467 سنة
² انظر المادة 171 من الامر 03/06، سابق الإشارة إليه.

رابعاً: مدى حياد سلطة التحقيق

بالرجوع إلى المادة 171 والمادة 03 السابقتين 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 فالقاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة إلى المتهم أن تترك له الحرية التامة في اجابته، بحيث يكون قد قصد فعلا بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره، ولا يرجع ذلك إلى سبب آخر¹.

ولأن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده، فقد 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 إليها مهمة التحقيق مستقلة تماما عن السلطة المختصة بالاتهام²، 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. ولإشارة فان السلطة المختصة بالتحقيق في فرنسا هي نفسها الجهة التي تملك حق توجيه الاتهام وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حذا حذوا المشرع الفرنسي في هذا المجال.

¹ عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 85 .
² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155

الفرع الثاني : السلطة المكلفة بالتحقيق

لقد ثار خلاف حول تحديد السلطة المكلفة بالتحقيق، هل هي سلطة الاتهام أم هناك سلطة أخرى مختصة به ؟

فقد ذهب جانب من الفقه بالقول بأنه لا وجود لأي مانع إذا ما قامت سلطة الإتهام بالتحقيق باعتباره امتداد للسلطة التأديبية، كما أنه يحقق هدف ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراب . ومن بين من نادى بذلك الأستاذين " محمد رشوان و ابراهيم منصور " بحيث لم يريا ما يمنع من قيام أحد الرؤساء بإجراء التحقيق مع أحد مرؤوسيه، إذا ما كان التصرف في نتيجة التحقيق يرجع إلى غيره من الرؤساء الموالين له في التدرج الرئاسي، ذلك أن مبدأ الحيطة لا يحتاج إلى نص يقره، وإنما تمليه القواعد، والمبادئ العامة، فالتأديب لا يعرف التفرقة بين الاتهام، والإدانة، ولا يعد إخلالا بالضمانات المقررة للموظف مادام يمكن اللجوء إلى الطعن القضائي¹ .

كما أيد هذا الرأي الأستاذ " سليمان محمد الطماوي " الذي اجاز مباشرة الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء إجراءات التحقيق، من الناحية القانونية، أما من الناحية العملية، فقد رأى ضرورة تولي التحقيق من قبل شخص آخر . وبهذا يتم توفير الضمان، والطمأنينة للموظف . وقد سار على نهجه الأستاذ " كمال رحماوي "، الذي رفض إمكانية الجمع بين سلطة التحقيق، وتحريك الدعوى التأديبية لما ينجم عنه من وضع خطير يمس بضمانات الموظف في مواجهة السلطة التأديبية، لأنه في حالة ما إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب، فمن السهل أن يؤثر على حيده، وهو بذلك يرى ضرورة استقلال إسناد سلطة التحقيق إلى سلطة منفصلة عن سلطة التأديب كمقتضية الوظيف العمومي² .

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 154
² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 154

ففي فرنسا تعتبر السلطة التي تملك حق توجيه الإتهام هي ذاتها السلطة التي تتولى القيام بعملية التحقيق تحت رقابة القضاء .

وقد سلك المشرع الجزائري التأديبي نفس المسلك إذا خول سلطة التحقيق لسلطة الاتهام، مانحا بذلك الجهة الرئاسية إجراء التحقيق الإداري، لا سيما إذا كان الخطأ المرتكب جسيما . وإن كان على المشرع وضع سلطة منفصلة لإجراء التحقيق، بما في ذلك من ضمان للحيدة على غرار بعض التشريعات التي أخذت بازدواجية في السلطة "كمصر"، إذ يوجد السلطة الرئاسية المتمثلة في الجهة الإدارية، والنيابة الإدارية التي تقوم بعملية التحقيق إذا طلبت منها ذلك الجهة الرئاسية.

لكن ما يثير التساؤل هو : ما مدى إلزامية التحقيق الإداري ؟

في الواقع تملك الجهة المختصة بالتحقيق السلطة التقديرية في ذلك، أخذا بعين الاعتبار مراعاة المصلحة العامة، فقد نص المشرع على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه . كما أعطى الحق للمجلس التأديبي من مطالبة السلطة الرئاسية بفتح تحقيق إداري في حالة الغموض أو حالة عدم الوضوح¹.

ولما كان مناط التحقيق اتهام الموظف بارتكاب مخالفة تأديبية، فإنه لا يمكن إحالته إلى التحقيق إلا إذا كان الإتهام جديا، ويظهر هذا الاتهام من خلال أعمال الرقابة التي تساهم في اكتشاف الأخطاء وبالتالي تحريك الدعوى التأديبية وتمارس هذه الرقابة من طرف :

1- الرئيس الإداري الذي يقدم ملاحظاته حول تصرفات الموظف الذي يعينه، وتسمى : الرقابة الإدارية الداخلية والذاتية، حيث يقوم الرئيس بمراقبة مرؤوسيه، وذلك بإثبات المخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف المرؤوس في حينها، حتى لا تضيق معالمها، ويتم إحالتها إلى السلطة المختصة، وإن لم يقر الرئيس بذلك يكون مسؤولا مسؤولية تأديبية .

2- وقد يتم إجراء التحقيق بناء على تقارير جهات التفتيش، إذ لها سلطة التحري، والكشف عن المعلومات، أي المخالفات المالية إما تلقائيا أو بناء على طلب الوزارات أو الهيئات المختلفة، وهي تقوم بدور فعال في التحقيق .

¹ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق . ص 83.

3- رقابة المواطنين أو المنتفعين بخدمات المرفق، ذلك أن الموظفين أثناء ممارستهم لوظائفهم يتعاملون مع المواطنين، فعليهم القيام بأداء الخدمة المنوطة بهم، كما يجب في حالة إهمال الموظف أو تعسفه في تقديم هذه الخدمة للمواطن، فلهذا الأخير الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري، والتظلم أمامه - إلغاء أو تعويضا - وبالتالي يتم تحريك الدعوى التأديبية بناء على شكوى مقدمة من أحد المواطنين، وقد تكون هذه الشكوى والبلاغات مجهولة أي دون توقيع أو أي شيء يشابه ذلك، أو معلومة.

وتقديم الشكوى هو حق معترف به عالميا طبقا لنص المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 26 أوت 1789 عن الثوار الفرنسيين، حيث قضت بقولها: " أن للمجتمع أن يحاسب كل موظف عام عن إدارته"¹. وعلى السلطة المختصة بإجراء التحقيق التصرف في البلاغ أو الشكوى، وتتأكد من وجودها أو عدم وجودها، فقد تتصرف الإدارة أيضا بحفظ الشكوى نظرا لعدم وجود مخالفة تستحق العقاب، أو أن الشاكي قام بتقديم شكواه عن طريق دعوى كيدية لتشويه سمعة الموظف العام فيتم متابعة صاحب هذه الدعوى².

4- يمكن أيضا، تحريك الدعوى التأديبية بناء على طلب من النيابة العامة التي تعد أحد الأجهزة التي خولها القانون سلطة ارتكاب الموظف جرائم جزائية، حيث يقوم بإخطار الجهة الإدارية بما هو منسوب إلى الموظف، وهذه الإخطارات من شأنها أن تكون تمهيدا لمسائلة تأديبية أساسها الخروج عن مقتضى الواجب الوظيفي .

5 - تعتبر الصحافة ووسائل الإعلام السلطة الرابعة التي تمثل الرأي العام، ونظرا لحرية التغيير وإبداء الرأي للصحافة والديمقراطية المعمول بها في كافة البلدان ومن بينها الجزائر³ فتعتبر هذه الوسيلة من أهم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة والتي تلعب دورا أساسيا في تحريك الدعوى التأديبية، إذ بمجرد وصول الأخبار قبل الصحافة أو وسائل الإعلام للإدارة فإنه يتم فتح تحقيق إداري للتأكد من الوقائع المعلن عنها، وعدم وجود إلزامية لإجراء هذا التحقيق، فعادة ما تقوم الجهة المختصة بإجرائه، ويوجد الكثير من الموضوعات التي تم

¹ راجع المادة 17، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن، الصادر بتاريخ 26 أوت 1789.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 156 .

³ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص. 145 .

الإعلان عليها التي تشكل مخالفات تأديبية عن طريق الصحف، وتم إجراء تحقيق بخصوصها والتأكد من وجودها، وأثناء قيام الإدارة بإجراء التحقيق الإداري لاكتشاف الحقيقة، قد تجد نفسها مضطرة لاتخاذ إجراءات احتياطية نظرا إلى درجة خطورة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف المذنب، وتتمثل هذه الإجراءات في الوقف الإحتياطي، والذي سنتعرض له فيما يلي:

الفرع الثالث : الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق

لم يعرف المشرع التأديبي الوقف الاحتياطي أو ما يسمى بالتوقيف المؤقت، في حين عرفه جانب من الفقه بأنه : " تنحي العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته إما لصالح فتح تحقيق، أو هو جاري في مسألة جزائية أو تأديبية، و حرصا وخوفا على كرامة الوظيفة لكي لا تلحقها الشبهات " .

وعرفه القضاء الإداري المصري بأنه : " إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا، فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر لها عملا " .

ويتضمن هذا الإجراء إبعاد الموظف عن عمله إذا اتهم بارتكاب تهم خطيرة لا تسمح له بالبقاء في وظيفته، إذ يتم إقصائه من منصبه مؤقتا حتى يتبين أمره¹.

فقد نصت المادة 173 في فقرتها 01 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا ... " .

وتنص المادة 174 فقرة 01 من نفس الأمر بقولها : " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه ... " ويعد هذا الإجراء بمثابة ضمان لصالح الإدارة وهو إجراء وقائي، إذ يعطيها حق وقف الموظف احتياطيا عن عمله ضمن الشروط والقيود القانونية إلى غاية بث تقرير في أمره إما بإبعاد التهمة عنه أو توقيع الجزاء عليه . وقد منح المشرع الولاية في إصدار هذا القرار للسلطة التي لها صلاحيات التعيين أن تلجأ إليه عندما تستدعي ذلك مصلحة التحقيق².

فهو إذن إجراء تحفظي وليس تأديبي، يتضمن إبعاد الموظف عن عمله إذا اتهم بارتكاب خطأ جسيم من طرف السلطة المختصة السالفة الذكر . وهذا ما أكدت عليه الغرفة الإدارية في إحدى القضايا التي تتلخص وقائعها في أن السيدة ق .م لجأت إلى القضاء في 08 أوت 1974 طالبة منه إلغاء قرار صادر من السيد وزير الصحة العمومي بتاريخ : 02 مارس 1974 يتضمن وقفه عن وظيفته وطرده من المسكن الذي كان يحيله، باعتباره مدير

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص . 15

² محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص . 412 .

للمدرسة المخصصة للمكفوفين بقرية العشور، مؤسسا طلبه بأن الإدارة لم تراعى في اتخاذ قرارها الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.¹ حيث رفضت الطعن في القرار على أساس وقف الموظفين ليس بالعقوبة إنما إجراء سريع تتخذه الإدارة قبل أن تحرك الدعوى التأديبية التي تقام حينذاك، وفقا لمقتضيات القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. ولمعالجة موضوع الوقف الاحتياطي، كان لازما التطرق للمسائل التالية:

أولا: شروط الوقف الاحتياطي

ثانيا: آثار الوقف الاحتياطي.

ثالثا: مدة الوقف الاحتياطي.

أولا : شروط الوقف الاحتياطي

من خلال استقراءنا للمادة 173 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، تتضح لنا أهم الشروط الواجب توافرها حتى يمكن اتخاذ هذا الإجراء :

1. ارتكاب الموظف لخطأ جسيم، مما يؤدي إلى توقيع عقوبة من الدرجة الرابعة، كما موضح ومنصوص عليها في المادة 163 فقرة 04 من نفس الأمر². كارتكاب أعمال عنف في العمل، إتلاف وثائق إدارية عمدا، الجمع بين الوظيفة، ونشاط مربح... .
2. ويتخذ إجراء الوقف الإحتياطي أيضا، إذا كان محل متابعة جزائية.

3. ضرورة صدور قرار التوقيف من السلطة التي لها صلاحية التعيين بناء على ملاحظاتها أو بناء على طلب من الرؤساء المباشرين للموظف المخطئ، وفي هذه الحالة الأخيرة يترتب تقديم تقرير معلن بجانب طلب الوقف إلى أن يتم الفصل في ذلك³

¹ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص. 466

² تنص المادة 163 فقرة 04 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامتها

الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات : الدرجة الرابعة : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح "

³ راجع المادة 174 / 01 من الأمر رقم 03 /06 من نفس الأمر.

ثانيا : آثار الوقف الاحتياطي

يترتب على صدور قرار الوقف الاحتياطي ثلاث نتائج هامة هي:

1- كف يد الموظف عن العمل مدة الوقف

يشمل الأثر المهم للوقف الاحتياطي في إبعاد الموظف المخطئ من منصبه، حيث يتولى المسؤولون المباشرون جميع الوسائل التي كانت ممنوحة له لممارسة هذه المهنة "كالأوراق الرسمية والأختام"، فلا يستطيع الاستمرار في ممارسة المهام المنوطة به، كما يمكنه مباشرة أي نشاط خاص يدر عليه ربحا خلال هذه الفترة.

2- خصم جزء من المرتب

المرتب هو ذلك المقابل الذي يحصل عليه الموظف لقاء العمل أو الخدمة التي يقوم بها وباستقراء نص المادة 173 في فقرتها 02 و 03 نجد أن الموظف في خلال فترة التوقف يتقاضى نصف راتبه الرئيسي، وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي، ولكن إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تم تبرئته من كل الأعمال المنسوبة إليه، أو لم تثبت للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في القضية خلال الآجال المحددة، يتم استرجاع الموظف كامل حقوقه والجزء المخصوم من راتبه.

أما فيما يتعلق بحالة المتابعة الجزائية التي تخص الجرح التي قد يرتكبها الموظف العام سواء كانت لها علاقة بالوظيفة العامة أم لم تكن لها أية صلة يمكن توقيفه إلى غاية صدور حكم نهائي، ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف، مع الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف، مع استمرارية الموظف في تقاضيه لمجمل المنح العائلية .

3- تأجيل ترقية الموظف الموقوف :

إن الوقف لا يترتب عليه انفصام العلاقة التي تربط الإدارة بالموظف، وإن كان هذا الوقف يؤثر عليه من ناحية إبعاده عن وظيفته والإنقاص من مرتبه، وكذلك عدم جواز ترقيته خلال مدة إيقافه.

ثالثا : مدة الوقف الاحتياطي

إن مدة الوقف الاحتياطي كأصل عام، مرتبطة بالمدة المحددة للفصل في القضية التأديبية من قبل المجلس التأديبي، والمحددة بـ: 45 يوما، وذلك من تاريخ إخطارها. ولكن كاستثناء عن هذه المدة التي لا يعمل بها في الحالة اقتران المتابعة التأديبية بمتابعة جزائية. حيث يظل الموظف موقوفا ولا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا.¹

وبعد الانتهاء من عملية التحقيق الإداري، وكذا الإجراءات الاحتياطية المرتبطة به، تأتي المرحلة الأخيرة منه، والمتمثلة في التصرف في التحقيق ليتم إما تبرئة الموظف من الخطأ المنسوب إليه أو إدانته .

¹ - راجع المادة 2/165 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

الفرع الرابع : التصرف في التحقيق

يتم التصرف في التحقيق من طرف السلطة الرئاسية المختصة في ذلك، فإنها قد توجه الاتهام إلى الموظف، وذلك بناء على الوقائع التي أثبتت وجود هذه المخالفة، هذا من جهة، وممكن جهة أخرى قد لا يستوجب توقيع عقوبة تأديبية ارتكاب الموظف لهذه المخالفة . وبالتالي يمكن إدراج عدة احتمالات تكون نتيجة للتحقيق والتصرف فيه من بينها مايلي مستنديين في ذلك على التعلية رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية :

أولاً: إذا كانت نتيجة التحقيق تبين أن الأفعال التي ارتكبها الموظف، والمنسوبة إليه لا تشكل خطورة، مما يؤدي إلى تطبيق عقوبة تأديبية، وبالتالي حفظ التقارير المعدة بشأن ذلك في الملف التأديبي للموظف أو ما يسمى ب: "حفظ التحقيق أو الأمر بحفظ الأوراق"، وقد يكون هذا الحفظ مؤقتاً كما قد يكون قطعياً.¹

فالحفظ المؤقت يكون، يكون نتيجة لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة، أما الحفظ القطعي، يكون لعدم صحة أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية، أو لسبق الفصل في الموضوع أيضاً امتناع المسؤولية لعاهة عقلية عند ارتكاب المخالفة أو امتناع العقاب، أو عدم جواز إقامة الدعوى التأديبية لترك العامل الخدمة أو بمضي المدة أو انقضاء الادعاء التأديبي بالوفاة، والفرق بين الحفظين -المؤقت والقطعي - هو فارق كبير وجوهري.

إذ أن الحفظ القطعي له حجية، بحيث لا يتم متابعة الموظف عن هذه المخالفة بعد ذلك، أما الحفظ المؤقت فهو مؤقت بطبيعته، وبالتالي في حالة ظهور أدلة جديدة تفيد التحقيق فإنه يتم إعادة التحقيق فيها، على خلاف الحفظ القطعي، فإن صدور قرار بالجزاء بعد الحفظ فإنه يكون باطلاً ومعدوماً، فعلى الإدارة المختصة هنا إخطار الموظف برسالة تنبيه أو بمذكرة شفوية، تطالبه فيها بتحسين سلوكه حتى لا يعود إليه مستقبلاً .

ثانياً : أما في حالة ما إذا تقرر توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، على أساس ثبوتية الأفعال المنسوبة إلى الموظف، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيع العقوبة على الموظف من دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعد لجنة استشارية أثناء

¹ - سليمان محمد الطماوي، الكتاب الثالث، ص . 548 .

اتخاذ بعض الإجراءات ضد الموظفين¹، والتي لها سلطة التأديب في البعض الآخر - كما سيتم إيضاح ذلك فيما بعد-، ولكن على الإدارة تسبب قرارها، وهذا وفقا لما ورد في الأمر رقم 03/06 .

ثالثا: أما إذا كانت الأفعال التي ارتكبتها الموظف هي أخطاء جسيمة، يترتب عنها توقيع عقوبات من الدرجتين الثالثة، والرابعة، فتلتزم الإدارة - في هذه الحالة - بإخطار اللجنة التي تنعقد كمجلس تأديبي، وذلك من خلال تقرير مكتوب حول هذه المخالفة، والتي يعتبر رأيها إلزاميا وعلى الإدارة الأخذ به في تسليط هاتين العقوبتين، وهذا ما جاء به الأمر رقم 03/06 الذي سبق الإشارة إليه .

رابعا: في حالة ما إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحيلت الأوراق على النيابة العامة، حيث يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تخطر النيابة العامة، أن تخطر النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية، وموافاتها بجميع المعلومات، والأدلة التي تحصلت عليها، من خلال إجراء عملية التحقيق، وإعلامها بالتصرف فيه.²

وبعد الانتهاء من مرحلة التحقيق الإداري، من خلال جمع الأدلة للتأكد إذا ما كان الموظف العام مذنباً، فتتم إدانته، وذلك بإحالته إلى مرحلة تسليط الجزاء التأديبي أو تبرئته في حالة عدم كفاية الأدلة .

1 - سليمان محمد الطماوي، الكتاب الثالث، ص . 549 .

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص..127

المبحث الثاني : مرحلة تسليط الجزاء التأديبي

للموظف صورتين من العقاب، إذ يخضع للعقاب الجزائي كسائر أفراد المجتمع، كما يخضع للعقاب التأديبي لكونه يعد السلاح القوي، والفعال في يد الإدارة، فمن خلاله تتمكن من ردع وإصلاح الموظف في حالة تقصيره أو امتناعه عن الأعمال الموكلة إليه، إلى جانب ذلك فإنه يخضع للعقاب الرئاسي غير التأديبي، وذلك حين يرتكب مخالفته تأديبية إلا أنه يصبح عديم الإنتاج "كحرمانه من الترقية، أو فصله عن العمل..." كما قد يتعرض إلى عقوبات ترد بقانون تنظيم المهنة أو النقابة التي ينتمي إليها في حال مخالفته لقوانينها.

و قد أوكل المشرع التأديبي اختصاص توقيع الجزاء التأديبي للسلطة المختصة بالتعيين، (السلطة الرئاسية) واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وبعد اتخاذها للإجراءات المنوطة بها تصدر قرارها الذي يتضمن تسليط العقاب على الموظف المذنب أو تبرئته، إلا أنه أحيانا لا تتم جل هذه الإجراءات، وذلك في حالة انقضاء الدعوى التأديبية .

المطلب الأول : السلطة المختصة

تتركز السلطة التأديبية أساسا في يد سلطة واحدة وهي السلطة الرئاسية، التي من صلاحياتها تحريك الدعوى التأديبية، وجمع الأدلة ثم إصدار القرار التأديبي ضد الموظف المخطئ، على أنه قد يرد استثناء مفاده فرض المشرع التأديب عرض القضية التأديبية على هيئة خاصة لاستشارتها . وبالرجوع إلى التشريع الجزائري في المجال التأديبي، نجد أنه قد تبنى النظام الرئاسي¹ مع إدخال بعض التعديلات عليه، إذ أعطى حق تسليط الجزاء على الموظف المذنب للسلطة الرئاسية، إلا أنها مقيدة في ذلك بما حدده القانون، حيث منح سلطة أخرى صلاحيات مشاركتها في توقيع بعض العقوبات . ونشير أنه مهما كانت الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، فقد ألزمتها القانون التقيد بالمبادئ التي تحكمه- النظام التأديبي- قصد الابتعاد عن كل تعسف منها لسلطتها، والذي من شأنه الإضرار بالموظف، وذلك في ظل الرقابة القضائية².

الفرع الأول : السلطة الرئاسية

تختص السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام، وذلك بمناسبة إخلاله بالواجبات المرتبطة بالوظيفة، وعليه فإن التأديب هو من اختصاص هذه السلطة مادام أن هدفه يتمثل في تنفيذ أوامرها وضمن سير المرفق العام بانتظام واضطراد.
ويقصد بالجزاء التأديبي : " التبعية القانونية التي يتحملها الموظف العام كأثر يترتب عن ارتكاب للجريمة التأديبية، والذي يمس بمركزه الوظيفي، ويصدر بها قرار تأديبي في أعقاب محاكمة تأديبية وسيلتها دعوى تأديبية³.

وكقاعدة عامة، فقد منح المشرع الجزائري في مجال التأديب للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين الصلاحية في تسليط العقوبة التأديبية على الموظف المذنب، فبذلك لها صلاحية تحريك الدعوى، والتحري، والتحقيق، وإصدار القرار التأديبي، وذلك من خلال ما جاءت به المادة 162 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " تتخذ الإجراءات

¹ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص. 111 .

² تملك الإدارة في النظام الرئاسي وحدها السلطة الواسعة في توقيع الجزاء على الموظفين مهما كانت درجة الخطأ المرتكب، انظر: أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص. 76 .

³ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص. 111 .

التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، ويرجع سبب تبني المشرع الجزائري للنظام الرئاسي كأصل عام، للحجج التالية:

1/ إن النظام الرئاسي له مميزات خاصة، ذلك لكون الرئيس الإداري هو وحده الأدرى في تقدير الظروف، والملازمات التي ارتكب فيها الخطأ، وأنه هو الأعلم بسيرة الموظف كونه المسؤول عنه، وعن سير المرفق أو المصلحة التي يشرف عليها.

2/ إن حق التأديب شأنه شأن التشجيع، والتقدير، إذ يعتبر من الأمور الضرورية للتسيير¹ فلو انتزعا هذه السلطة من الرئيس الإداري لأدى إلى فقدان هيئته، ونشوب الفوضى، واللامبالاة في الوظيفة.

3/ إن فاعلية التأديب تستوجب اتسامه بالحسم، والسرعة، وأن يتم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ ليتحقق أثره على أكمل وجه سواء بالنسبة إلى الموظف المخطئ أو من يعملون معه، في حين لو عهد به إلى جهة أخرى بعيدة عن الإدارة فإن الأمور تنفذ قيمتها.

4/ إن تركيز سلطة التأديب في يد الرئيس، وقصورها على مجرد الاتهام يؤدي إلى التراجع في استخدامها، خشية أن ينتهي الأمر ببراءة الموظف، ويصبح الرئيس حرجا في مواجهة رؤوسيه ولكن هذا لا يمنع من خضوع السلطة التأديبية للرقابة القضائية.

إلا أن هنالك انتقادات وجهت إلى هذا النظام، فقد يؤدي استعمال السلطة التأديبية لحقها بالتعسف فيه، والاعتداء على الموظفين، وقد يصل الحد إلى توقيع عقوبات غير متناسبة مع المخالفات المرتكبة²، وأحيانا قد تقع الإدارة تحت ضغوطات من قبل النقابات العمالية لتصبح بذلك مكرهة، لذلك كان من الضروري للتخفيف من حدة هذا النظام، وذلك بإلزام الإدارة بتبيين الرأي الملزم لهيئة خاصة أثناء توقيع عقوبات قاسية.

كما قام المشرع التأديبي بتحديد صلاحيات السلطة الرئاسية في مجال توقيع الجزاء التأديبي

كما يلي:

1 - المرجع السابق، ص. كمال رحماوي 137.

2 - تنص المادة 123 من المرسوم رقم 59/85 السالف الذكر: "تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة، إذ اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية، وتمارس هذه السلطة مع استشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي مع مراعاة المادة 125 أدناه".

أ- في مجال العقوبات من الدرجة الأولى

أعطيت لهذه السلطة الحرية الكاملة في تسليط هذا النوع من العقوبات، شريطة تسبب قرارها، و دون إلزامها باستشارة هيئة أخرى ولا التقيد برأي هذه الأخيرة، وذلك نظرا لأن هذا النوع من العقوبات لا يحتاج إلى مثل هذه الاستشارة لبساطتها¹. وهذا ما قضى به الأمر رقم 03/06 والذي أضاف، وجوب تقديم توضيحات كتابية من قبل الموظف المذنب، والتي تعد كضمانة فعالة له، إذ من خلالها يستطيع مناقشة الاتهامات الموجهة ضده، وهذا ما أكدت عليه المادة 169 من الأمر المذكور أعلاه. فقد نصت المادة 1/165 من الأمر السالف الذكر: " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني "... ". وتتمثل عقوبات الدرجة الأولى طبقا لنص المادة 1/163 من نفس الأمر فيما يلي:

- التنبيه .
- الإنذار الكتابي .
- التوبيخ .

ب/ في مجال العقوبات من الدرجة الثانية :

هي الأخرى منحت فيها السلطة الرئاسية المطلقة في تسليط العقوبات من الدرجة الثانية، وذلك بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني مع ضرورة تسببها لقرارها، ودون عودتها إلى رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وذلك لنفس السبب ألا، وهو بساطة العقوبة التأديبية، وهذا ما قضت به المادة 165 /1 السالفة الذكر، ولكن من الملاحظ أن المرسوم رقم 59/85 السالف الذكر كان ينص على إمكانية عرض القضية خلال الشهر الموالي لإصدار القرار التأديبي على لجنة الموظفين لإعطاء رأيها بذلك، وتتمثل عقوبات الدرجة الثانية طبقا لنص المادة 2/163 السالفة الذكر فيما يلي :

¹ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 112 و 113 .

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

ج- في مجال العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة :

لا تملك السلطة الرئاسية في مجال هذا النوع من العقوبات إلا اقتراح العقوبة دون توقيعها، في حين تدخل مثل هاته العقوبات نظرا لخطورتها، و جسامتها في اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي .

و قد نص المشرع التأديبي لأول مرة على عقوبات الدرجة الرابعة في القانون الحالي للوظيفة العمومية وذلك من خلال الأمر رقم 03/06 بعدما كان المرسوم رقم 59/85 يكتفي بتضييق العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات فقط، وقد جعلها من اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أيضا . وهذا ما نصت عليه المادة 2/165 من هذا الأمر 03/06 بقولها :
تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس التأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها من أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها و الجدير بالملاحظة أن المشرع التأديبي في مجال كل من العقوبتين من الدرجة الثالثة، والرابعة أخذ بعين الاعتبار الموظف، ومنحه ضمانات فعالة وهامة من خلال منح اختصاصات تأديبية إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء .

الفرع الثاني : اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

يعمل المجال التأديبي على إضفاء نوع من التوازن بين منح السلطة التقديرية للإدارة في توقيع العقاب كسبيل لتجسيد فاعليتها الإدارية من جهة، وبين تحقق مبدأ الضمان للموظف العام من جهة أخرى، وذلك من خلال استشارة لجان متخصصة أنشئت لهذا الغرض .

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

اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء هي عبارة عن جهاز تقليدي لتمثيل الموظفين، و قد نصت المادة 63 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر على هذه الهيئة بقولها تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات، والإدارات العمومية .

تتضمن هذه اللجان بالتساوي، ممثلين عن الإدارة، وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة".

ولكن ما هي كيفية تكوين هاته اللجنة وتنظيمها ؟ وما هي الأعمال التي تختص بها؟

أولاً : تنظيم وتكوين اللجنة المتساوية الأعضاء

بالرجوع إلى الأمر 03/06 -السالف الذكر - في مادته 73، نص على أن اختصاصات هذه اللجنة وتشكيلها، وسيرها يحدد عن طريق التنظيم، وبما أنه لم يصدر لحد الآن هذا التنظيم، كان لا بد من الاعتماد على المرسوم رقم 10/84 الذي يحدد لنا : "اختصاص هذه اللجان وتشكيلها وتنظيمها وعملها"¹ فمن خلال نصوص المواد من 1 إلى 7 نجد أنها تطرقت إلى كيفية تكوين هاته اللجنة، حيث أنها تتكون من ممثلي الإدارة، والممثلين الذين ينتخبهم الموظفون بالتساوي، لذلك سميت : " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"، حيث يتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة، بقرار من الوزير المختص، وهذا على مستوى الإدارات المركزية أو الوالي المختص إذا ما كانت على مستوى الولايات أو المدير المختص على مستوى المنشآت العامة، خلال 15 يوماً الموالية لإعلان نتائج انتخاب ممثلي الموظفين، وذلك من بين موظفي الإدارة الذين لهم رتبة تساوي رتبة متصرف أو رتبة مماثلة¹ ويتم إجراء الانتخابات لتعيين ممثلي الموظفين طبقاً للمادة 08 من المرسوم رقم 10/84 السالف الذكر والتي يتم إجرائها قبل 4 أشهر على الأكثر و15 يوم على الأقل من تاريخ انتهاء مدة عضوية الأعضاء الحاليين.

وقد تم تحديد شروط وإجراءات انتخاب هؤلاء الممثلين بمقتضى المادة 03 من المرسوم رقم 11/84⁽⁴⁾، التي حددت الحالات التي يمكن للموظف الترشح لهذه الانتخابات.² وتتكون هاته اللجنة حسب عدد الموظفين بقرار من كاتب الدولة للوظيفة العامة والإصلاح الإداري، كما يعين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمدة 3 سنوات، ويمكن لهم تجديد هذه العضوية، كما يمكن أيضاً تقصيرها أو إطالتها إذا ما كانت هناك فائدة لمصلحة المرفق بمدة محددة لا تتجاوز 6 أشهر، بقرار من الوزير المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العامة، والإصلاح الإداري. غير أنه إذا ما طرأ هناك تعديل على أحد هياكل الأسلاك فإنه يمكن إنهاء العضوية بقرار من الوزير أو الوالي المعني أو المدير المختص، دون

1 - المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير سنة 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، الصادرة بتاريخ 17 يناير سنة 1984، العدد 03 . ص . 88 .

2 - المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير سنة 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلي عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج.ر.ج.ج، الصادرة بتاريخ 17 يناير سنة 1984، العدد 03 . ص . 93 .

اشتراط مدة معينة، وفي حالة تجديد مهام أحد أعضاء هذه اللجنة فإنه يبدأ في مهامه من يوم انتهاء عضوية العضو السابق له.¹

ثانيا : اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء :

لقد اعتنق المشرع الجزائري مبدأ الديمقراطية في الإدارة، ولذلك من خلال مشاركة الموظفين في تسيير، وتنظيم شؤون الوظيفة العامة، وما قد يصدر بشأنها من قرارات، وقد أعطى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بالطابع الفردي الذي يمس الموظفين، ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات في رأيين تصدرهما هذه اللجنة .

1/ الآراء الاستشارية

لقد نصت المادة 1/64 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها: " تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين " .
فكأصل عام تبدي هذه اللجنة آراء استشارية في المسائل المحددة في المادة 09 من المرسوم رقم 10/84 السالف الذكر، من بينها حالة تمديد فترة، والتنشيت والتعيين، وما يمكن ملاحظته هو أن الآراء الاستشارية غير ملزمة أو واجبة الإلتباع من قبل الإدارة، إذ يمكن لها ان لا تأخذ، إلى جانب أنه يمكن لها وضع رأيها واعتقادها الخاص بها.²

2/ الآراء الإلزامية

في المجال التأديبي لابد للسلطة التي لها صلاحيات التعيين –السلطة الرئاسية – أثناء توقيعها لأي إجراء من إجراءات التأديب على الموظف المذنب من الرجوع إلى استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي، وهذا الشرط وضعه المشرع في مجال العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة .³ وقد نصت على هذه العقوبات المادة 3/163 و 4

¹ - وهذا ما تقتضيه كل من المادتين 04 و 05 من المرسوم رقم 11/84 السالف الذكر .

² - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.66 .

³ - انظر المادة 165 / 2 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات ...

3- الدرجة الثالثة : - التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام

- التنزيل من درجة إلى درجتين

- النقل الإجباري

4- الدرجة الرابعة : - التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة

- التسريح

وكذا الحال بالنسبة للتدابير التي يمكن إضفاء الطابع التأديبي عليها، كما هو موضح في المادة 10 من الأمر رقم 10/84 السالف الذكر .
والملاحظ أن هذه الآراء ملزمة للإدارة في الأخذ بها بخلاف ما سبق ذكره-.

ثالثا : كيفية سير أعمالها

إن رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء هو الوزير المختص أو الوالي المختص إذا ما كان على المستوى المحلي، وهذا كقاعدة عامة، أما استثناءا فإذا ما حدث هناك مانع من عدم تمكين هؤلاء ترأس هذه اللجنة، فيمكن الإنابة عنه ممثل الإدارة الأكثر أقدمية في أعلى وظيفة حسب الترتيب السلمي .¹

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

وتجتمع هذه اللجنة مرتين في السنة على الأقل، كما يمكنها الاجتماع بطلب كتابي من ثلث (1/3) أعضاءها الدائمين على الأقل، وتجتمع أيضا بشكل سري. وتتنظر هذه اللجنة في جميع المسائل الداخلة فيه اختصاصها، من قبل الرئيس أو بطلب المكتوب يوقعه نصف (1/2) عدد ممثلي الموظفين على الأقل، أو بطلب من الإدارة أو بطلب من أعضاء اللجنة. ويتم اقتراح على هذه القرارات سريا، وذلك بأغلبية الأصوات الأعضاء الحاضرين،

¹ - راجع المادة 11 من المرسوم رقم 10/84 السالف الذكر .

وفي حالة التساوي-كما هو معمول به-ويرجح صوت الرئيس، وهذا في غير المسائل تأديبية، بحيث إذا ما حصل أي تساوي في الأصوات فإنه يتم تطبيق العقوبة التأديبية التي تقل مباشرة علي العقوبة المقترحة .

و لشرعية القرارات التي تصدرها هذه اللجنة، فلا بد أن تجتمع في حدود أرباع عدد أعضائها على الأقل، وذلك في الاستدعاء الأول، وفي حالة عدم بلوغ هذا النصاب يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال 8 أيام الموالية، وعليه تصبح اجتماعاتها شرعية إذا ما حضر نصف عدد أعضائها¹ وقد فعل أستاذ " كمال رحماوي " أنه في حالة تساوي الأصوات أثناء تسليط العقوبة قد يؤدي بالإدارة إلى التعسف استعمال حقها، وذلك باقتراحها لعقوبة-أكثر- وغير مناسبة للخطأ المقترف، من خلال اتفاقها مع الأعضاء الذين يمثلون الإدارة ويساندونها في العقوبة المقترحة والقول بتساوي الأعضاء نظري غير مجسد على أرض الواقع، بحيث أن المشرع التأديبي أجاز حضور أرباع أعضائها، وهذا يفوق التساوي الذي من شأنه الإضرار بمصلحة الموظف المذنب .

و باعتبار لجنة الموظفين من ابرز الضمانات التي أولاها المشرع للموظف خلال المساءلة التأديبية سوف نتطرق الى مدى استقلالية اللجان التأديبية و مدى إمكانية رد عضو مجلس التأديب في الفصل الثاني

¹ - انظر المادة 19 من نفس المرسوم .

المطلب الثاني : الفصل في الدعوى التأديبية :

يهدف النظام التأديبي في حد ذاته إلى تحديد نظام إنساني، وعادل، إذ أنه يسعى إلى تحقيق مساءلة عادلة للموظف المتهم تأديبياً، وهذا بتبني الكثير من الإجراءات التي تستوجب احترامها وإلا شاب القرار التأديبي عيب استوجب إلغائه أو اعتباره كأن لم يكن .
والمتفحص للنصوص القانونية¹ في التشريع الجزائري، يرى أن المشرع التأديبي قد أعطى بعض الأهمية في المجال التأديبي، حيث تناول لأول مرة بأكثر تفصيل الإجراءات تأديبية التي تتم أمام المجلس التأديبي، وهذا ما ورد في الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

لمزيد من التوضيح سنجزئ هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: الإجراءات التأديبية المتبعة

الفرع الثاني : إصدار القرار التأديبي

الفرع الثالث : انقضاء الدعوى التأديبية

¹ المرسوم رقم 152/66، المؤرخ في 1966/06/02، يتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر ج ج، الصادرة بتاريخ 1966/06/08، العدد 46 ص 579.

الفرع الأول : الإجراءات التأديبية المتبعة :

إن المشرع الجزائري قد فرق بين نوعين من العقوبات، إذ منح في توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية الاختصاص للسلطة التأديبية الرئاسية أي السلطة المختصة بالتعيين، دون حاجتها في ذلك إلى استشارة لجنة الأخرى، ولا التقيد برأيها، على خلاف العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة إذ لا بد فيها من الاستشارة - التي تعد إلزامية - فهنا لا تملك السلطة الرئاسية إلا اقتراح العقوبة في حين يقدر اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي .¹

وبالتالي يمكن تقسم هذه الإجراءات إلى قسمين :

- أ- الإجراءات المتبعة من قبل السلطات المختصة بالتعيين .
- ب- الإجراءات المتبعة من طرف المجلس التأديبي .

اولا: الإجراءات المتبعة من قبل السلطات المختصة بالتعيين

بعد انتهاء السلطة المختصة من إجراء التحقيق، تتصرف فيه السلطة الإدارية المختصة بالتأديب، وكما سبق القول هي السلطة المختصة بالتعيين²، فإذا ما تبين أن المخالفة المرتكبة تشكل خطأ من الدرجة الأولى والثانية، فإنه ينعقد لها الاختصاص بتوقيع العقوبتين من الدرجة الأولى والثانية، لتصدر بعد ذلك قرارها التأديبي بشرط تسببه واحترام الضمانات المقررة للموظف .

ثانيا: الإجراءات المتبعة من طرف المجلس التأديبي

أما بخصوص توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، فإنه ينعقد الاختصاص إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي - كما سبق تبيان ذلك - من أجل توقيع العقوبة التأديبية المناسبة على مقترف الخطأ التأديبي . على أن الإجراءات في مثل هذا النوع من المخالفات تمر بمرحلتين³:

¹ راجع المادة 165 / 1 من الأمر 03/06 السالف الذكر .

² راجع المادة 165/1 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر

³ راجع المادة 165/2 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر .

1- الإجراءات السابقة لانعقاد المجلس التأديبي :

تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بإحالة الموظف المتهم إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، إذا ما تبين لها أن الخطأ جسيم ويستدعي توقيع عقوبة من الدرجة الثالثة، والرابعة، إذ أنها ملزمة بإشعاره بمقتضى تقرير أو مقرر مكتوب ومسبب بوضوح الوقائع المنسوبة للموظف، وكذلك الظروف، والملابسات المتعلقة بهذه الوقائع، وهذا ما قضت به المادة 02 من الأمر رقم 152/66 السالف الذكر، أما بخصوص الأجل فقد حدد المرسوم رقم 302/82. اما حالياً، وبمقتضى صدور الأمر 03/06، فقد وردت المادة 166 منه واضحة، وتبينت الآجال في حدود 45 يوماً من تاريخ معاينة الخطأ، كما أنه على السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وحقه في الإطلاع على ملفه التأديبي في أجل 15 يوم ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية، ويجب أن يتضمن هذا الاستدعاء مكان، وتاريخ وساعة جلسة المجلس التأديبي، وعلى الموظف المثول أمامه، إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك، فعليه - إثر ذلك - تقديم توضيح لعدم حضوره، ذلك أن التبليغ بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي يجب أن يكون بكتاب موسى عليه قبل 15 يوم على الأقل بعد انعقاده¹، كما يجب إعلام الموظف بحقه في الدفاع عن طريق محامي أو شخص يختاره هو مع تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية والاستعانة كذلك بشهود .

¹¹ - انظر المادة 168 من نفس الأمر .

2- انعقاد المجلس التأديبي

حين انعقاد المجلس يقوم الشخص المعين من قبل الرئيس – المجلس- بسرد معطيات هذه القضية أمام كل من الأعضاء، والموظف المتهم بمعية محاميه أو أي مدافع اختاره هو، وأيضا يقوم بتلاوة التقرير الذي قامت به السلطة الإدارية الرئاسية والمسبب¹، وبعد ذلك يتم سماع كل من الشهود، والدفاع، والملاحظات المقدمة من قبل الموظف أمام أعضاء المجلس .

وكنتيجة لما سبق ذكره، إذا تبين للمجلس بأن هناك غموض في ملابسات هذه القضية، فمن حقه إصدار أمر بإجراء تحقيق إضافي، وذلك لانجلاء الحقيقة، حيث نصت المادة 171 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البث في القضية المطروحة " .

وبعد استكمال السلطة المختصة للإجراءات التأديبية، وتقريرها للعقوبة التأديبية، المناسبة التي سيتم تسليطها على الموظف المذنب، تقوم بإصدار قرارها التأديبي موضحة فيه كل أسبابها التي أدت بها إلى توقيع هذا الجزاء .

وبعد الانتهاء من الاجراءات يبلغ الموظف المعني بالأمر بالقرار التأديبي في أجل لا يتعدى 8 أيام من يوم صدور أو اتخذ هذا القرار، ويحفظ في ملفه الإداري .²

وبهذا يمدد أجل الانعقاد هذا المجلس إلى حين الانتهاء من هذا التحقيق، فتميم إرساله إلى الرئيس لإعادة البث في القضية من جديد .³ وما تجدر الإشارة إليه، هو أن الإجراءات التأديبية قد تتوقف في البث فيها إلى غاية الفصل في قضية جنائية ارتكبت من قبل الموظف، ذلك لاستقلالية الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية – التي سبق الإشارة إليها .

وتقوم بعد ذلك الإدارة بإصدار القرار التأديبي ملتزمة في ذلك برأي المجلس التأديبي حول العقوبة التأديبية الموقعة طبقا للمادة 165 فقرة 2 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر وفي الأخير تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 142.

2 - انظر المادة 172 من نفس الأمر .

3 - انظر المادة 05 من المرسوم رقم 152/66، السالف الذكر

بحضور أعضائها فقط ليبيدي- بعد ذلك -المجلس رأيه حول العقوبة التي يراها مناسبة للخطأ الذي ارتكبه الموظف المذنب، مع الإشارة أن الاقتراح الذي قدمته السلطة الرئاسية المختصة غير مقيد لرأي المجلس، على أنه يجب على المجلس التأديبي تعليل، وتسبيب رأيه لكي يتجلى الأمر لدى الطعن فيه .

الفرع الثاني : إصدار القرار التأديبي :

يعتبر القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية المختصة بالتأديب قرارا إداريا، وذلك لاجتماعه على عناصر القرار الإداري . والذي يعرف في الفقه الفرنسي على أنه : " عمل قانوني صادر من السلطة الإدارية، أو عن طريق شخص يمارس هذه السلطة بإرادتها المنفردة ويؤثر على حقوق وواجبات الغير دون موافقتهم " ¹.

أما الفقه المصري فقد عرفه الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" بأنه : " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " ².

أولا : شكل صدور القرار التأديبي

أما بخصوص الشكل الذي يتم فيه القرار التأديبي فبالرغم من عدم اشتراط أي شكليات معينة، إلا أنه يجب على كل من السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب بتحريض الوقائع التي ارتكبت فيها المخالفة التأديبية أي تسبب القرار التأديبي .

ويقصد بتسبب القرار التأديبي " ذكر الإدارة في صلبه المبررات إصداره، بهدف إحاطة المخاطبين به أي الموظف المذنب بالدوافع التي لأجلها تم عقابه " .

وهذا في مجال توقيع العقوبة التأديبية المطابقة للمخالفة التي ارتكبتها الموظف المخطئ، وبذلك هناك تشابه بين إصدار هذا القرار التأديبي وإصدار الأحكام القضائية، مع التزام الإدارة بتبليغ هذا القرار إلى الموظف المعني مع إعلامه بحقه في الطعن أمام لجنة الطعن والطعن القضائي الذي سيتم التفصيل فيها لاحقا .

وهناك فرق جوهري بين تسبب القرار التأديبي وسبب القرار بحد ذاته، رغم هذا التجانس في الاشتقاق اللغوي، فإن التسبب يعني قيام الإدارة ببيان مبررات إصدار القرار التأديبي، أما السبب فيتمثل في الحالة الواقعية، والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار هذا

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى الإلغاء الكامل، طبعة 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.34

² - مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة وقضاء الإلغاء، الجزء الأول، طبعة 1999، دار المطبوعات

الجامعية، الإسكندرية، ص.495

القرار وعليه فالتسبب يأتي دائما لاحقا على إصدار القرار .¹ أما السبب في القرار الإداري هو ركن من أركانه، فعلى الإدارة وضع السبب الذي من خلاله أصدرت هذا القرار والإفصاح عنه، إذ لا بد من وجود علاقة بين السبب الذي من أجله صدر القرار وبين القرار الذي أصدر .² والحكمة من تقدير ضمانات تسبب القرارات التأديبية هو القيام من التحقق على أن السلطات التأديبية قد اطّلت على وقائع القضية، وما تضمنه من أوراق ومستندات، وذلك لدفعها إلى تبصر الموظف بما نسب إليه ووقوف بسببه، فيرضى عنه ويتوب عما اقترفه في حق الوظيفة، والمصلحة العامة، أو العكس أنه مظلوم ووقوف على ذنب ليس هو من ارتكبه، فيطعن بذلك أمام الجهات العليا على هذا القرار، والطعن القضائي، إذ أن القضاء يبحث عن مدى تسبب هذا القرار التأديبي، بحيث يراقب مدى توافر الوقائع المادية، والقانونية التي يبني عليها والتحقق من أن السلطة المختصة بالتأديب لم تخل بالضمانات الممنوحة للموظف المتهم في قضية التأديب .

كما للتسبب فائدة كبرى للإدارة أيضا، ذلك أن الزامها به يدفعها إلى دراسة قراراتها جيدا وبشكل دقيق، حتى يتم تبرئتها من قصورها وتفاديها الاحراج الذي قد تقع فيه إذا تخلت عنه، فضلا على أن التسبب يساعد القاضي في رقابة مدى ملائمة صحة القرار، ومنه يتضح للقاضي أن الإدارة قد أصابت أو أخطأت لدى اتخاذها لهذا القرار استنادا إلى ما صاغته من تسبب .

والأكثر من ذلك، نجد أن للتسبب فائدة كبيرة بالنسبة للنظام التأديبي بصفة عامة، وذلك لما تحققه من أعمال لمبدأ الفاعلية من خلال تفادي تعطيل تنفيذ العقوبات التأديبية، أي تفادي أي طعون كان من الضروري عدم وجودها، ولكان بذلك المتهم مدفوعا إلى إقامتها لعدم معرفته بما بني عليه هذا القرار التأديبي المتمثل في الجزاء التأديبي ولتم تطبيق العقوبة المقررة لذلك مرتبة جميع أهدافها .³

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص . 231.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، طبعة 2003، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص. 231.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 234 .

ثانيا : ضوابط تسبب القرار التأديبي وجزاء تخلفه

إن التسبب ليس شكلا قصد لذاته، وإنما هو وسيلة لبلوغ غاية تتمثل في تطبيق الجزاء التأديبي، لذلك لا بد من توافر ضوابط له من أجله قررت هذه العقوبة .

فيجب أن يكون التسبب مباشرا ومعاصرا لصدور القرار التأديبي، وأن يكون منفصلا بالدرجة التي تتفق وصفه القرار، معلنا لصاحب الشأن أي الموظف المذنب، فيلزم أن يصدر التسبب في صلب القرار، وتكون أسباب هذا الأخير متناسبة وسائغة، أي أن تكون النتيجة المتوصل إليها من طرف سلطة التأديب أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي هي موجودة بالأوراق، أما إذا كان العكس فإن التسبب لا يكون هنا مساعا، مما يؤدي إلى فقدان القرار لركن السبب.

فذهب الفقه بشأن مقتضيات التسبب إلى أنه يجب أن يتضمن تسبب القرار التأديبي بيان الواقعة أو الواقعة المستوجبة للجزاء، ذلك أنه يسمح للموظف المذنب من معرفة أسباب القرار بمجرد قراءته . فعلى سلطة التأديب أن تستند بذلك إلى صياغة في تكييفها للجريمة التأديبية.¹

فالتسبب في القرار التأديبي هو بوجه عام إخلال الموظف بواجبات وظيفته وإتيانه عملا من الأعمال المحظورة . أما بخصوص الاتهامات العامة والنوعت المرسله، فإنها لا يمكن أن تعتبر مكونة للركن المادي للجريمة، ويترتب على تخلف أحد هذه الضوابط - ولاعتبار التسبب شكل - تطبيق بشأنه بطلانه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي بطلان القرار إذا تم فيه الإخلال بالأشكال الجوهرية . إذ أن التسبب يعد من الضمانات التي يجب توافرها في المسائل التأديبية، فإذا ما لاحظنا القاعدة الأساسية في التقاضي، فإننا نرى أنه لا بد من تسبب الحكم الصادر من الجهة القضائية، وإلا كان عرضة للنقض هذا بصفة عامة، إذ لا بد على القاضي أن يحده وصف الوقائع وصفا قانونيا، مع بيان ما أحابها من مؤشرات، وتكييفها تكييفا قانونيا وصحة إسنادها الأشخاص ومواد القانون، واللوائح أو التنظيمات، مع مناقشة الأدلة والدفع . في حين أن مجال التسبب التأديبي يتعين إصاق الوصف والتكييف القانوني للواقعة التأديبية المنطوية على عقوبة تأديبية

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 234

موازية للمخالفة التأديبية التي ارتكبتها الموظف المذنب، أي تناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي.¹ ويمتد هذا البطان إذا ما شاب القرار التأديبي قصور في التسبيب، بحيث ألغت المحكمة الإدارية العليا لمصر قرار مجلس تأديب حينما تعين لها خلوه من التسبيب، حيث اعتبره عاريا من السند القانوني .

ومن خلال ما سبق يقوم القرار التأديبي مسببا مستندا لوقائع مبررة له، كما يشترط أن يكون التسبيب واضحا لدرجة تمكن من تفهمه ورقابته، وذلك من خلال صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام نفسه . فيجب أن يوضح القرار التأديبي الأسباب التي من أجلها تم تسليط العقوبة، وإن خلا هذا القرار من التسبيب كان باطلا .

وقد اشترط المشرع التأديبي الجزائري لصحة القرار التأديبي أن يكون مسببا، وذلك للسماح بالموظف الذي يطعن في القرار التأديبي الموجه ضده أن يستند على الوقائع والملايسات التي استندت الإدارة عليها في إصدارها لهذا القرار التأديبي، حيث نصت المادة 1/165 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني " كما ألزمت الإدارة في الفقرة الثانية منها بتبرير قرارها التأديبي في حالة توقيع عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فضلا على تقيد المجلس التأديبي في مجال اختصاصه بتسبيب قراراته.²

وبهذا يمكن القول بأن الدعوى التأديبية تتقضي بصدور هذا القرار التأديبي النهائي، وذلك تطبيقا لمبدأ سبق الفصل في الدعوى، فضلا على وجود، وسائل أخرى قد تؤدي إلى انقضائها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص.602 .

² - تنص المادة 2/170 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"

الفرع الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية

تقضي القاعدة العامة أن الدعوى التأديبية كالدعوى الجنائية في الانقضاء تماما، فقد تسقط الدعوى التأديبية بمضي المدة - أي بالتقادم -، كما تنقضي بوفاة المتهم، فضلا على انقضائها بالفصل فيها . ولذلك كان لزاما تبني هذه القاعدة في ظل فراغ تشريعي في هذا المجال.

وهذا ما سنتطرق إليه فيما يلي :

أولا : تقادم الدعوى التأديبية

يقصد بالتقادم، مرور فترة زمنية من الوقت تؤدي إلى اكتساب أو فقدان حق، وبمرور هذه الفترة من وقوع الجريمة بدون اتخاذ أي إجراء، فإن الدعوى التأديبية تسقط وإقرار التقادم كسب لانقضائها مرة إلى عدة اعتبارات :

فقد تكون اجتماعية أو اقتصادية فلولاها لعمت الفوضى، واضطربت الأعمال في المحاكم وأدى إلى تكديس القضايا بها، وبالتالي صعوبة الفصل في هذه النزاعات من قبل القاضي الذي تصبح مهامه بذلك صعبة، والتقادم يقدم خدمة جليلة للمجتمع بصفة عامة . كما أن مرور هذه الفترة من شأنها أن تؤدي إلى صعوبة إثبات الجريمة وذلك بسبب محو معالمها¹ ونظرا لأهمية فكرة التقادم، كان لا بد من تطبيقها في المجال التأديبي، خاصة وأن تماطل الإدارة في تحريك الدعوى التأديبية أمر يدل على تنازلها عن حقها في المتابعة، كما من شأن التقادم كأصل عام أيضا أن يؤدي بالرأي العام إلى نسيان هذه الجريمة، فهو يعتبر من النظام العم يقضي به القاضي من تلقاء نفسه، دون أي دفع وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، شأنه شأن كافة الدفوع المتعلقة بالنظام العام .

وقد منع المشرع التأديبي الجزائري مسائلة الموظف تأديبيا، مبينا في ذلك تقادم الدعوى التأديبية، وذلك بعد انقضاء 45 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، لأنه لا يمكن أن يظل الموظف مهددا بالدعوى التأديبية طيلة بقاءه في الوظيفة. وهذا ما تقضي به المادة 2/166 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر بقولها : " يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل "، ويقصد بالأجل من أن لا تتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، وبذلك

¹¹ - عبد الفتاح حجازي، المرجع السابق، ص 300.

قد منح المشرع ضمانا هامة للموظف في المجال التأديبي، قصد تفادي تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية .

ثانيا : وفاة المتهم

إذا توفي المتهم في أي مرحلة من مراحل سير الدعوى التأديبية وقبل الحكم فيها، فإنها تنقضي شأنها - في ذلك- شأن الدعوى الجزائية التي تتسم بالطابع الشخصي، فمن الواجب أن توقع العقوبة على الموظف وهو حي، أما إذا توفي بعد رفع الدعوى وقبل صدور الحكم فيها، فإنه يحكم بوفاة المتهم، وكذلك الحال إذا توفي وقد صدر الحكم فإن العقوبة تنقضي بوفاة المتهم.¹

أما إذا كان للمتهم المتوفي متهمين آخرين فإن انقضاء الدعوى بوفاته ينصرف إليه وحده، وتبقى الإجراءات التأديبية مستمرة، وقائمة مع بقية المتهمين الآخرين . نجد أن المشرع الجزائري كنظيره المصري والفرنسي، لم يشر إلى حالة وفاة المتهم كسبب لانقضاء الدعوى التأديبية في ظل فراغ تشريعي كبير في المجال التأديبي في الجزائر . ولكن لا حرج من تطبيق القواعد العامة في هذا الصدد مادامت لا تتعارض مع الأحكام التأديبية، استنادا إلى خضوع العقوبة التأديبية كنظيرتها الجنائية لمبدأ الشخصية، الذي يرفض توقيع الجزاء على غير الموظف المعني محل الاعتبار فضلا على اعتبار الوظيفة العامة هي مناط التأديب، فلا يطبق النظام التأديبي إلا على الأفراد الذين تربطهم علاقة وظيفية بالإدارة كأصل عام، وبالوفاة تنقطع هذه العلاقة.

¹ -: سليمان محمد الطماوي، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص. 588 .

ثالثا : الفصل فى الدعوى التأديبية

من البديهي أن النهاية الطبيعية للدعوى التأديبية، هو إصدار قرار تأديبي من السلطة المختصة، بعكس انقضاء الدعوى بالوفاة أو التقادم – كما سبق تبيان ذلك -، فهو انقضاء بوصف بالسقوط، وإن كان العمل قد جرى على استعمال أي من الوصفين – الانقضاء أو صدور القرار التأديبي – محل الآخر .

بيد أن تنفيذ الجزاء التأديبي لا يجري عبثا، وإنما تكون السلطة المختصة بالتأديب خاضعة لمبدأ المشروعية، ونعني بذلك أن هذا القرار وإن كان يصح التظلم منه – سواءا إداريا أو قضائيا – فإنه قد سبق الفصل فيه، فيمنع على السلطة المختصة بالتأديب إعادة التحقيق من جديد.¹

إن الفصل فى الدعوى التأديبية، وإصدار القرار التأديبي، لا يكتسي صفة المشروعية بمفهومه العام، ولا يبنى على سبب سليم، وصحيح حتى تتحقق مصلحة الطرفين – الإدارة والموظف- قصد حماية الطرف الضعيف فى العلاقة ألا وهو الموظف المتهم من تعسف السلطة الإدارية فى استعمال حقها التأديبي لذلك هنالك ضمانات جوهرية وفعالة أقرت له .

¹¹ - ممدوح طنطاوي، طبعة 2001، المرجع السابق، ص.52

ملخص الفصل الأول

إن المركز القانوني للموظف يفرض عليه جملة من الواجبات التي ينبغي عليه احترامها، تحت طائلة المساءلة التأديبية-دون الإخلال بالمتابعات الأخرى -وهي المساءلة التي تنتهي بصدور قرار التأديب الذي يتضمن في الغالب عقوبات تختلف تبعاً للخطأ المقترف، وذلك بإتباع مراحل وإجراءات معينة.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: ضمانات التأديب

إن حسن سير العدالة في الدولة الواحدة، يقتضي الوقوف بجانب الطرف الضعيف دائما حتى لا يكون عرضة للمساومة، والظلم من الطرف الأقوى، وهذا المثل ينطبق على الموظف كطرف ضعيف، والإدارة كطرف صاحب سلطة في مجال التأديب، ولذا كان اهتمام المشرع التأديبي منصب على ضمان حق الموظف بطرق، ووسائل عدة، حتى تتحقق مصلحته، ومصلحة الإدارة، ومن ثمة مصلحة الدولة ككل.

كما حرص المشرع التأديبي على تنظيم الإجراءات التأديبية لتبيان حقيقة المخالفات التأديبية، في ارتكابها من عدمه، وحتى يبقى القرار التأديبي على أسس صحيحة، وأسباب سليمة. فقد حاول المشرع التأديبي تغليب منطق الضمان، و الرعاية للموظف في المجال التأديبي لتفادي تعسف السلطة الإدارية في ممارسة حقها التأديبي، وهو أمر بديهي تمليه قواعد العدالة والإنسانية، لأن الموظف، ومهما كان خطأه يظل إنسانا له حقوق ينبغي مراعاتها، وهذا لا يتحقق إلا في ظل مجموعة من الضمانات الجوهرية، التي يجب توافرها قبل، وأثناء، وبعد صدور القرار التأديبي، وهو أمر يجب مراعاته وإن لم يرد عليه نص قانوني إذ يستلهم ذلك من المبادئ الأولية، والقواعد العامة المقررة في القوانين الخاصة سواء في المحاكمات الجنائية والتأديبية.

ومن بين الضمانات التأديبية مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات وتمكينه من تحقيق دفاعه، وكذا حيدة الهيئة التي تتولى محاكمته، فضلا على تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة، وثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء التأديبي، وسيتم تناول هذا الفصل في مبحثين:

- المبحث الأول: ضمانات الموظف قبل توقيع العقوبة

- المبحث الثاني: ضمانات الموظف بعد توقيع العقوبة

المبحث الأول: ضمانات الموظف قبل توقيع العقوبة

بمجرد وقوع الخطأ التأديبي من قبل الموظف تتحرك السلطة التأديبية باتخاذ جملة من الإجراءات تهدف من خلالها توقيع العقوبة على هذا الأخير، حيث تقوم بتكليف الخطأ التأديبي، وتصنيفه ضمن درجات الأخطاء المهنية المنصوص عليها ثم تقوم بتوقيع الجزاء المناسب. ولكن وهي بصدد قيامها بكل هذه الإجراءات التي يتعين إتباعها بصورة تتحقق معها الغاية التي أوجدت لأجلها وهي توقيع العقوبة على كل من سولت له نفسه خرق أحكام الوظيفة التي يشغلها، فإن كل ذلك يتطلب سواء كان التأديب قضائياً أو شبه قضائي أو رئاسي، توفر جملة من الضمانات التي تكفل حماية الموظف ضد احتمالات تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطاتها التقديرية وذلك لفرض نوع من التوازن بين هاتين المصلحتين المتوازيتين وهي مصلحة الإدارة في توقيع العقاب ومصلحة الموظف في مساءلة تأديبية عادلة تضمن له جميع حقوقه . وعليه سنتطرق إلى دراسة هذه الضمانات التي كرسها المشرع الجزائري من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه وحق الدفاع .

المطلب الثاني: إلزامية استشارة لجنة الموظفين(اللجنة المتساوية الاعضاء)

المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وحق الدفاع

إن قواعد الإنصاف، والعدالة تستوجب ضرورة إحاطة الموظف المذنب بجملته الأخطاء المنسوبة إليه، وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي، حتى يتمكن من تقديم دفاعه حسب وجهة نظره وذلك قبل القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق الإداري، مما يؤدي إلى كفالة الأمن، والطمأنينة للموظفين في المجال التأديبي ضد أي مكنة لأي تعسف يمكن أن يصدر عن السلطة التأديبية المختصة.

وعليه سنتعرض من خلال ما يلي إلى مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه في الفرع الأول، فيما نتناول في الفرع الثاني حق الدفاع.

الفرع الأول : مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه

سوف نتطرق من خلال هذا الفرع الى مضمون المواجهة، و اساسها

المواجهة اولاً: مضمون المواجهة

عرف ESAC المواجهة بكونها " المساهمة الفعلية لكل شخص وقع المساس بحقوقه ومصالحه من طرف الإدارة وذلك بغرض تقديم وسائل دفاعه أو بصفة عامة التعبير عن موقفه¹ .

وفي نطاق المساءلة التأديبية، تعني المواجهة " : تمكين العامل من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه، وإخطاره بذلك، وإطلاعه على الملف الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه² .
ويعد مبدأ المواجهة الذي يعتبر من أهم عناصر حقوق الدفاع من المبادئ العامة التي اوجدها القضاء الفرنسي، والتي أعلن فيها صراحة أن هذه المبادئ العامة يجب تطبيقها حتى بدون نص.

"Les principes généraux du droit applicable même en absence de texte"³

وتعتبر المواجهة من المبادئ العامة للقانون، وترتبط بضمانة تأديبية، ودستورية هامة

¹ عزوز بن تمسك، حماية القضاء الإداري التونسي لمبدأ حقوق الدفاع " (مجلة الاجتهاد القضائي)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية

العلوم السياسية، العدد الثالث، 2006، ص 29

² على جمعة محارب، المرجع السابق، ص 335

³ عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 59

هي حق الدفاع، لذلك استقر الفقه المصري على أن حق الموظف في الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية من الأمور التي تفضيها مبادئ العدالة، لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف، وسلامة التحقيق¹.

1- ضوابط المواجهة بالتهمة

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

أ- ان تكون التهمة محددة

كما رأينا في الفصل التمهيدي فان المشرع الوظيفي لم يضع تحديدا دقيقا للمخالفات التأديبية بل اكتفى فقط بوضع مبدأ عام مفاده أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية تعتبر مخالفات مسلكية تعرض صاحبها لتوقيع عقوبات تأديبية مختلفة، كما أنها وردت بعبارات فضفاضة، وغير واضحة من هذا المنطلق ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم وواضحة وذلك لكي يتسنى للمتهم الرد عليها وتحضير دفاعه لأن غموض التهمة يخلق نوع من الشك والريب وعدم الاطمئنان.

ب- ان يتم على وجه يستشعر الموظف ان الادارة في سبيل مؤاخذته

نظرا لقلّة وعي الأعوان الإداريين بالقوانين التي تحكم وظائفهم، وخاصة في المجال التأديبي، وذلك لعدم الاطلاع عليها بالقدر الكافي، أوجب المشرع تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه، وخطورة الاتهامات المنسوبة إليه وذلك لكي يكون على بينة من أمره. وعليه لا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما يجب أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته. لأن من شأن ذلك أن يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه¹.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 143

ج- أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف

حتى يكون قرار التأديب غير معيب فيتحصن بذلك ضد الإلغاء يجب أن تشمل المواجهة جميع الأفعال المنسوبة للمتهم والمكونة للذنب الإداري بالإضافة إلى أدلة الاتهام المؤيدة لذلك، إذ إن إغفال أي منها يجعل القرار التأديبي قابلا للإبطال، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن "مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه وإن أغفل ذكر أي من الاتهامات، والأخطاء يجعل القرار معيب، وقابلا للبطلان إلا إذا كان ذنبا غير جوهري أو غير مؤثر². غير أنه بالرجوع إلى القضاء الإداري نجده لم يضع معيارا محددا للذنب غير الجوهري أو الغير المؤثر لذا فمن الأولى مواجهة الموظف المذنب بكافة الاتهامات لأنه ما يعتبره المحقق أخطاء غير جوهريّة قد تعتبره المحكمة غير ذلك³.

ثانيا: اساس المواجهة

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

1- اساس المواجهة الاجراء الجزائي

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء، ومنطلق هذا الإسناد أن الإدارة لا تلتزم مبدئيا بالواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعا حقيقيا، وكما يرى Chenot أيضا أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء⁴، و من المنطقي عند قيامها بهذا الاختصاص العقابي أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع حتى بدون نص، وكلما كانت بصدد توقيع جزاء.

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

²المرجع نفسه، ص104

³سعد الشتوي، المرجع السابق، ص 104

⁴عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 62

2- أساس المواجهة مبدأ سماع الطرف الآخر

إذا كان الاتجاه الأول يذهب إلى إضفاء الطبيعة الجزائية للمواجهة. فان هذا الاتجاه يرى أن أساس المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر، وليس النشاط العقابي، ذلك أن الطابع الجزائي يضيق من نطاق المبدأ، وبالتالي فمبدأ سماع الطرف الآخر هو الذي يحدد نطاق المواجهة¹.

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

الفرع الثاني: إجراءات المواجهة

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Maillan أنه " طبقا للمبادئ العامة للقانون المطبقة بذاتها في حالة عدم وجود النص، أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانونا دون أن يحاط صاحب الشأن علما بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه، وأنه يجب تبعا لذلك، أن يخطر صاحب الشأن مقدما بأساس الاتهامات المنسوبة إليه².

ومن هنا إذن نستطيع استخلاص إجراءات المواجهة والمتمثلة فيما يلي:

اولا: احاطة المتهم بالتهمة المنسوبة اليه

إحاطة المتهم بالتهمة معناه توجيه الاتهام للمتهم، وسؤاله عن التهمة المنسوبة إليه واثبات أقواله بشأنها، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده، وإعطائه الحرية الكاملة في الإدلاء بما يشاء من أقوال، والحكمة في ذلك هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه واثبات براءته.

¹ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية، المرجع السابق، 390
² اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية، المرجع السابق، 390

1- نشأة المبدأ

نشأ هذا المبدأ الهام في فرنسا سنة 1905 حيث اعترف المشرع الفرنسي صراحة للموظف بحقه في لاطلاع على التهم المنسوبة إليه، وقد جعل مجلس الدولة الفرنسي من هذا المبدأ مبدأ قانونيا عاما تلتزم به الإدارة، حتى ولو لم ينص عليها القانون صراحة ماعدا ما استثناه المشرع بنص صريح¹.

2- موقف المشرع الجزائري من المبدأ

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على أنه " لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول، وتمت معاينة ذلك قانونيا² .
كما نص المرسوم 54/93 في المادة 12 على أن " يعلم الموظف المعني كتابيا بالمآخذ المسجلة عليه، والعقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعه أجل 15 يوما لتقديم شروحه كتابيا³ .
تضيف المادة 167 من الأمر 03/06 على أنه "..... يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه....."⁴ .
هذا ولقد قضى مجلس الدولة في قرار له صادر في 20/04/2004 على أن إجراء استدعاء الموظف في المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل النطق بالعقوبة التأديبية⁵ .

وعن كيفية إعلان الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه فقد تجاوز المشرع الجزائري الانتقادات التي وجهت لمجلس الدولة الفرنسي الخاصة بعدم تحديده لوسيلة معينة في الإعلان، وذلك بنصه على أن التبليغ يكون بموجب برقية موصى عليها التي تسلم إلى رئيس المصلحة

¹كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 146.

²انظر المادة 64 من المرسوم 302/82، سابق الإشارة إليه.

³المرسوم رقم 54/93، المؤرخ في 16/02/1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الاعوان العموميين وعلى مؤسسات العمومية، ج العدد 11، سنة 1993 .

⁴الامر 03/06، سابق الإشارة إليه

⁵قرار الغرفة الثانية، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 20/04/2004، مشار إليه في

الذي يرسلها بدوره إلى الموظف الذي يستوجب عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لانعقاد المجلس التأديبي¹.

و الحكمة من اشتراط توقيع الموظف على وصل استلام الاستدعاء هو جعل هذا التوقيع قرينة على استلامه وبالتالي الحيلولة دون إنكار الموظف لهذا الاستدعاء وتمسكه بذلك حتى يمنح له أجل ثان لتحضير دفاعه خاصة أن عبء إثبات التبليغ تقع على الإدارة . يجب أن يتضمن الاستدعاء ذكر المخالفة المنسوبة للموظف مع تذكيره بالضمانات القانونية الممنوحة له كحقه في الاطلاع على الملف التأديبي وحقه في الاستعانة بالمدافع، واستحضار الشهود، وكذا حقه في تقديم أي نوع من التوضيحات كتابية كانت أو شفوية .

وبخصوص أجل التبليغ فبعد أن كانت المدة المحددة هي أسبوع في ظل التعليمات رقم 07 الصادرة سنة 1969 رفعها المشرع إلى مدة 15 يوماً على الأقل في ظل المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12²، وكذلك المادة 167 من الأمر 03/06 وحسنا ما فعله المشرع إذ تعتبر هذه المدة أجلا كافيا لتحضير دفاع المتهم .

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

ثانيا : حق الاطلاع على الملف التأديبي

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

1- نشأة المبدأ و تطوره

¹المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الاولى، التعليمات رقم 07، الصادرة في 1967/05/07، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

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

حق الاطلاع على الملف هو من حقوق الدفاع ويعتبر من أقدم الضمانات، ولقد نص عليه لأول مرة في فرنسا في القانون الصادر في 22/04/1905 حيث أقر المشرع صراحة بحق الموظف العام في الاطلاع على الملف التأديبي، وذلك قبل أن يكون موضوعا لأي إجراء تأديبي، أو نقله، أو تأخير ترقيته¹.

و لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في عدة مناسبات نذكر منها قضية السيد Coupaye حيث أقر في حكم صادر عن محكمة ليون الإدارية في 23/03/1971، والمتضمن إلغاء قرار إنهاء خدمة السيد Coupaye لعدم تمكنه من الاطلاع مسبقا على ملفه، ولقد قضى مجلس الدولة أيضا أن القرار التأديبي الذي يبنى على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوبا بالبطلان².

2- موقف المشرع الجزائري

لقد تبنى المشرع الجزائري هذا المبدأ، وتناوله في عدة نصوص تشريعية، وتنظيمية فقد نصت عليه المادة 57 من الأمر 133/66 بقولها " إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي، وجميع الوثائق الملحقة به³" كما نصت عليه المادة 65 من المرسوم رقم 302/82 على أنه " لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا، للعامل الحق في الاطلاع على ملفه...⁴

كما نصت عليه أيضا المادة 129 الفقرة الأولى من المرسوم 59/85 على أن "يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية⁵".

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

²علي جمعة محارب، المرجع نفسه، ص 634

³انظر المادة 57 من الامر 03/06، سابق الإشارة اليه .

⁴انظر المادة 65 من المرسوم 302/82، سابق الإشارة اليه .

⁵انظر المادة 129 من المرسوم 59/85، سابق الإشارة اليه.

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

يفهم من خلال استقراء هذه المواد أن المادة 129 من المرسوم 59/85، وكذلك المادة 65 من المرسوم 302/82 أن الموظف الذي يكون محل مساءلة تأديبية يملك حق الاطلاع على الملف التأديبي دون الملف الشخصي المعد سلفاً من قبل الإدارة رغم أن المرسوم 59/85 في المادة 50 قد ألزم الإدارة المعنية فتح ملف فردي لكل موظف يشتمل على جميع الوثائق المتعلقة بوضعيته الإدارية.

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

ولكن بصدور الأمر 03/06 عاد المشرع ثانية، ولم ينص على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي إلى جانب ملفه التأديبي بل نص فقط على ضرورة الاطلاع على ملفه التأديبي، وهذا ما يعد حسب رأينا انتقاصاً من هذه الضمانة، وذلك لما يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق المسار المهني للموظف كالتقارير مثلاً والتي قد تشفع له، فعلى حد قول الأستاذ جمعة محارب: ما الفائدة من التقارير إذا لم تشفع للموظف عند المساءلة التأديبية¹.

¹ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 337.

الفرع الثاني : حق الدفاع

بالرجوع إلى الأحكام القضائية، والنصوص القانونية نجد أنها لم تورد تعريفا جامعاً مانعاً لحق الدفاع المقرر للمتهم، حيث اقتصر فقط على تحديد مقتضياته أو ما يعتبر إخلالاً بهذا الحق أو الجزاء المترتب عن ذلك، ومرجع ذلك صعوبة التمييز بين حق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى كالمواجهة والحيدة¹

وفقهاء القانون الإداري في تعريفهم لحق الدفاع وإن اختلفت ألفاظهم إلا أنها تصب في معنى واحد وهو : " حق الموظف في الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع، وأدلة اتهام بالوسائل الممكنة"².

سوف نتناول هذا الفرع من خلال ما يلي:

- حق الدفاع في التشريع الجزائري .
- مقتضيات ممارسة حق الدفاع.

أولاً : حق الدفاع في التشريع الجزائري

لقد أولى المشرع الجزائري حماية كبيرة لحق الدفاع سواء فيما يخص الحماية القانونية أو الحماية القضائية، فمن الناحية القانونية لم يكتف المشرع الجزائري في تقريره لحق الدفاع على الإحالة إلى المبادئ العامة للقانون فقط، بل نص عليها في دساتيره المتعاقبة، ونصوص قانونية مختلفة، فقد نص عليه في المادة 32 من دستور 1989 بقوله: " يعتبر حق الدفاع حقاً دستورياً يجب على كل السلطات العمومية احترامه"³. هذا كما نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 1996 "الحق في الدفاع معترف به، الحق في الدفاع في القضايا الجزائية مضمون"⁴ .

هذا بالرجوع إلى التشريعات المتعاقبة للوظيفة العامة نجدها قد نصت أيضاً على هذا الحق ابتداء من الأمر 133/66 حيث نصت المادة 57 على أن " الموظف الذي يمثل أمام

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 204

² عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 72

³ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1989. المؤرخ في 1989/02/28، ج 9، سنة 1989

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 1996/12/07، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور سنة 1996.

اللجنة المتساوية الأعضاء... يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم بيانات خطية أو شفوية، و أن يطلب حضور الشهود¹. " هذا كما أدرج هذا الحق في المادة 129 من المرسوم رقم 59/85 " .كتابي أو شفوي، أو يستحضر شهودا، كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه² ."

وتضيف المادة 169 من الأمر 03/06 ما يلي " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه³ .

أما فيما يخص الحماية القضائية نجد أن المجلس الأعلى قد أكد هذا الحق في قرار له صدر بتاريخ 1966/12/02 أين قضى بإبطال القرار الصادر عن بلدية الأغواط القاضي بفصل السيد بن تومي، وذلك لعدم منحه فرصة تقديم دفاعه حول الأخطاء الموجهة إليه، حيث اعتبر المجلس الأعلى أن ذلك يمس بحقوق الدفاع⁴ .

كما أكد هذا الحق أيضا مجلس الدولة الجزائري في قرار له تحت رقم 49/103 الصادر بتاريخ 2004/04/30 حيث أوقف تنفيذ قرار استنادا إلى خرق حق الدفاع المضمون دستوريا لأن القرار اخترق إجراء شكلي يتمثل في عدم منح المدعية المدة الكافية، وهي 12 يوما قبل الجلسة حسب ما ينص عليه النظام الداخلي للمنظمة الوطنية للموثقين⁵ .

ثانيا : مقتضيات ممارسة حق الدفاع

ان حق الدفاع يقتضي ضرورة تمكين الموظف المخطئ من إبداء دفاعه أصالة عن نفسه أو وكالة من الغير مع منحه حق الاستعانة بالشهود والسماع إليهم.

¹ انظر المادة 57 من الامر 03/06، سابق الاشارة اليه.

² انظر المادة 129 من المرسوم 59/85، سابق الاشارة اليه.

³ انظر المادة 169 من الامر 03/06، سابق الاشارة اليه

⁴ قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى الصادر بتاريخ 1966/12/02 أشار ليه في:

Ahmed Mahiou , cours d'institutions administratives, 3eme édition ,office des publication universitaire , Alger, p211 .

⁵ قرار الغرفة الادارية بمجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2002/04/30 المشار اليه في محمد الاخضر بن عمران، التظلم القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية و الادارية، جامعة باتنة، 200 ص 86 .

1- الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق الإداري

تكريسا لحق الدفاع، وتحقيقا لقدرة من الضمانات للموظف المذنب أقرت المبادئ العامة للقانون في مجال التأديب الطابع الحضوري للإجراءات التأديبية وجعلته مبدأ مستقر عليه يطبق حتى في غياب النصوص القانونية¹.

ولقد دأبت جل التشريعات المقارنة للوظيفة العامة على تقرير المبدأ ضمن نصوصها القانونية منها التشريع المصري والسعودي والتشريع الجزائري إذ، نصت عليه المادة 129 من المرسوم 59/85 و المادة 169 من الأمر 03/06².

2- ابداء الملاحظات الشفوية او الكتابية

يهدف حق الدفاع إلى تمكين الموظف المخطئ من رد المخالفات المنسوبة إليه و لا يتأتى له ذلك إلا عن طريق تقديم الملاحظات التي تحمل في طياتها دليل تبرئته، ويعتبر الأساس في الإجراءات أن تتم كتابة، لذلك فان الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع في مجال الإجراءات التأديبية هو تقديم الملاحظات المكتوبة رغم بداية تحول الشكل الكتابي للإجراءات نحو أشكال مختلطة كتابية وشفوية³.

ويجمع فقهاء كافة الدول على عدم وجود أي نص صريح يقرر استعمال الطريقتين معا وذلك لعدم وجود إلزام بإتباعهما معا في القواعد العامة، لأن هذه الأخيرة تفرض منح الموظف الحق في الاستفادة من إحدى الطريقتين فقط أي تقديم الملاحظات إما شفاهة أو كتابة . أما المشرع الجزائري فقد جعل هذا الأمر اختياريا ولم يفرض على الموظف استعمال طريقة محددة في إبداء الملاحظات إذ يمكنه إبداءها بالطريقة التي تناسبه سواء كانت شفوية أو كتابية، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 129 من المرسوم 59/85 بقولها " ...ويمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن اقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي..."

¹ عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 74

² انظر المادة 129 من المرسوم 59/85 و المادة 169 من الامر 03/06، سابق الاشارة اليهما.

³ اللواء محمد ماجد ياقوت، اصول التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 407.

كما أكدت ذلك المادة 169 من الأمر 06/03 بقولها أنه "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية...¹".

3- حق الاستعانة بمدافع :

حق المتهم في الاستعانة بمدافع من المبادئ المستقر عليها في جميع الدول فقد نصت عليه دساتير العالم المختلفة وتضمنتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث جاء في المادة 14 من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية إن للمتهم الحق في الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحام².

ونظرا لكون الإجراءات التأديبية تدار بين طرفين غير متساويين أحدهما يحتل مركزا ضعيفا(الموظف) والآخر يحتل مركزا قويا (الإدارة) فضلا عن ضعف المستوى الثقافي لبعض الموظفين إن لم نقل جلهم، مما يصعب عليهم عملية الاطلاع على الملف التأديبي لعدم درايتهم بالأمر والشؤون القانونية وبالتالي عدم إلمامهم بكل ما يحتويه الملف وفهم ما يتضمنه من أدلة ووثائق، لهذه الأسباب كلها كان من العدل أن يمكن الموظف من الاستعانة بمدافع يوضح له الأمور، و يساعده على إثبات براءته ودحض الاتهامات المنسوبة إليه³، (هذا بالإضافة إلى أن حضور المدافع في مرحلة التحقيق يضمن سلامة الإجراءات كما يمنع استعمال الوسائل الممنوعة في التحقيق مع المتهم.فحق الموظف في الاستعانة بمدافع يعد من أهم الضمانات الممنوحة له في مجال التأديب والمتفرعة عن حق الدفاع المخول له قانونا وهو اختياري يلجأ إليه الموظف كلما وجد فيه مصلحة.

ا- نشأة المبدأ:

لقد نص المشرع الفرنسي على حق الموظف في الاستعانة بمحام في عدة نصوص قانونية، حيث نص على ذلك في المادة الثانية من المرسوم رقم 311 الصادر في 14/02/1959 كما أكد ذلك القانون الجديد رقم 634 الصادر في 13/06/1983 في المادة

¹ انظر المادة 129 من المرسوم 59/85 و المادة 169 من الامر 03/06، سابق الاشارة اليهما

² انظر المادة 14، من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، تاريخ البدء في النفاذ ، وفقا لاحكام المادة 49.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 151.

19 حيث حسم هذا القانون الأخير الموقف واعترف صراحة للموظف بحقه في الاستعانة بمحام أمام هيئات التحقيق¹.

هذا ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1963/11/03 بما يلي: إن قاعدة الاستعانة بمحام ذات طابع عام إذ يحق لكل موظف الاستعانة بالمحامي بشرط ألا يتعارض حضور المحامي مع عمل الهيئة التأديبية².

ب- موقف المشرع الجزائري من هذا المبدأ

لقد حذا المشرع الجزائري حذو باقي التشريعات المقارنة ونص على هذا المبدأ في عدة نصوص قانونية حيث نص في المادة 65 من المرسوم 302/82 في فقرتها الثانية على أنه "للعامل الحق في الاطلاع على ملفه، ويمكنه زيادة على ذلك أن يستعين لدى الاستماع إليه بأحد العمال أو أي شخص يختاره"³ كما نص أيضا في المادة 57 من الأمر 133/66 على أنه "...يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره بنفسه..."⁴ إذ لم يصدر قانون الوظيفة الجديد الأمر 03/06 خاليا من هذا المبدأ حيث نصت المادة 169 على أنه "...ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"⁵.

والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري حين نص على هذا المبدأ صحيح 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 نلاحظ أيضا أن المشرع قد ترك المجال مفتوحا للموظف في اختيار مدافعه، حيث يمكن له أن يستعين بمحام أو نقابي أو أي شخص آخر يختاره، رغم أن الاستعانة بنقابي يبدو أكثر منطقية وذلك لمعرفته الجيدة بأمر 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

¹ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 235.

² المرجع نفسه، ص 235.

³ راجع المادة 65 من المرسوم 302/82، سابق الإشارة إليه.

⁴ راجع المادة 57 من المرسوم 133/66، سابق الإشارة إليه.

⁵ راجع المادة 169 من المرسوم 03/06، سابق الإشارة إليه.

لغيابه¹ رغم أن شرط إعمال ضمانة الاستعانة بمدافع هو أن يجرى التحقيق بحضور المتهم، ولا مجال لحضور محام عن متهم اقتضت مصلحة التحقيق إجراؤه في غيبته. لكن 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 الترقية، 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 الاطلاع على الملف التأديبي للموظف المخطئ ومن ثم عدم قدرته على إبداء ملاحظاته ودفاعه. ولكن من جهة أخرى يجب أن لا يستعمل هذا الحق كوسيلة لتعطيل السلطة التأديبية فان 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.

وما تجدر الإشارة إليه أن مبدأ حق الدفاع كضمانة أساسية قررها المشرع للموظف العام خلال مراحل سير الدعوى التأديبية لا يطبق على إطلاقه إذ قد تعتمد الإدارة في بعض الحالات إلى إصدار قراراتها دون أن تراعي فيها مقتضيات حقوق الدفاع، وذلك لأسباب

¹راجع المادة 168 من المرسوم 03/06، سابق الإشارة إليه.

²عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 227

بكون مرجعها إما للموظف في حد ذاته- عدم مثوله امام المجلس التأديبي - أو لأسباب خارجة عن إرادة الطرفين- مرور البلاد بظروف استثنائية- و تكون تلك القرارات بالرغم من ذلك سليمة وغير معيبة بعدم المشروعية .

4- طلب سماع الشهود

يفرض حق الدفاع تمكين الموظف المذنب من جميع الوسائل القانونية لإثبات براءته ومن بين هذه الوسائل حق الموظف في استدعاء أي شخص لأداء الشهادة سواء كان من الموظفين أو من غيرهم.

"و تتمثل الشهادة في تقرير الشخص بما يكون قد وصل إلى علمه من معلومات تفيد في كشف الحقيقة في التحقيق الإداري محل الشهادة، يستوي في ذلك أن يكون مصدر تلك المعلومات سماعه لها من صاحب الشأن أو الآخرين أو رؤيته لها بنفسه أو إدراكها بحواسه¹".

كما عرفتها المحكمة الإدارية المصرية على أنها "الأقوال التي يدلي بها غير الخصوم، بما أدركوه بمسامعهم، أو ما استقوه من غيرهم بأسماعهم، أو أبصارهم متعلقا بالواقعة، أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها، أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجا سائغا مقبولا² وتنقسم الشهادة إلى نوعين:

- **الشهادة المباشرة:** وهي التي يدلي فيها الشاهد بما رآه أو سمعه بنفسه، و أدركه بأحد حواسه .

- **الشهادة غير المباشرة:** هي التي يتحصل فيها الشاهد على المعلومات من غيره ويرويها عنه.

ولقد نص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في المادة 02/129 من المرسوم 59/85 بقوله أنه "يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو لجنة الطعن إن اقتضى الأمر... أو يستحضر

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 178

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 179

شهودا..¹ " و تضيف المادة 169 من الأمر 03/06 "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا.."²
"وفي فرنسا نصت على حق الموظف في طلب استدعاء شهود للإدلاء بشهاداتهم، المادة 02 من الأمر 14 فيفري 1959، والمادة الأولى من المرسوم 961/84 المتعلق بالإجراءات التأديبية³.

¹ انظر المادة 129 من المرسوم 302/82، سابق الإشارة اليه.

² انظر المادة 169 من الامر 03/06، سابق الإشارة اليه

³ بوكثير عبد الرحمان، ضمانات تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية و الإدارية، جامعة سطيف، 2005، ص 75.

**المطلب الثاني: إلزامية استشارة لجنة الموظفين (اللجنة المتساوية
الأعضاء)**

تعتبر اللجان التأديبية أو متساوية الأعضاء من الضمانات الهامة التي أقرها المشرع للموظف العام في الجزائر نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه اللجان ومدى تأثيرها على المصالح الوظيفية للموظف العام. سنقوم بدراسة مدى استقلالية هذه اللجان و نطاق اختصاصها . وهذا على أساس انه تم التطرق إلى كل من كيفية تكوين هاته اللجنة وتنظيمها، وما هي الأعمال التي تختص بها في الفصل الأول .

الفرع الأول: مدى استقلالية لجنة الموظفين (اللجنة المتساوية الأعضاء)

لقد نصت المادة 11 من المرسوم 59/85 على تشكيلة هذه اللجان حيث نصت على ما يلي " تحدث لجان للموظفين في المؤسسات، و الإدارات العمومية¹.... وتتكون هذه اللجان من عدد متساو بين ممثلي المؤسسة، او الإدارة المعنية، وممثلين ينتخبهم الموظفون"

كما حددت المادة 07 من المرسوم 10/84² على ان تكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال، وعدد آخر يمثل الإدارة.

إن جعل تشكيلة المجالس التأديبية المتساوية الأعضاء مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين من شأنه أن يؤكد ضمانة هامة للموظفين، غير أن النصوص المنظمة لهذه اللجان تبين وبصورة جلية ما يحد فعالية هذه الضمانة في عدة مواضيع منها:

أولاً: من حيث تحديد العضوية

فمن خلال المادة 05 من المرسوم 10/84 نجد أن المشرع صحيح أنه قد حدد مدة العضوية في هذه اللجان، وهذا ما يعتبر مؤشرا يجسد استقلالية هذه اللجان، لأن ترك مدة العضوية مفتوحا، وغير محدد قانونا يعصف بجذور الاستقلالية، إذ يكون هؤلاء الأعضاء عرضة للعزل، والتوقيف في أي وقت غير أن منح الإدارة سلطة تقصير وتمديد مدة العضوية يلغي تماما فعالية هذا الإجراء لأن ذلك من شأنه أن يؤثر، وبشكل كبير على الاستقلالية العضوية لهذه اللجان.

ثانياً: من حيث رئاسة هذه اللجان

أما بالنسبة لرئاسة هذه اللجان والتي أنيط بها حسب ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03/06 والمادة 11 من المرسوم 10/ 84 إلى السلطة التي وضعت على مستواها يجعلنا

¹ انظر المادة 11 من المرسوم 59/85، سابق الإشارة إليه.

² المادة 07 من المرسوم رقم 10/84، المؤرخ في 14/01/1984، المتعلق بتحديد اختصاصات الجان متساوية الأعضاء و تشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر العدد الثالث، سنة 1984، وللإشارة فان المرسوم 10/84 بموجب المادة 32 قد ألغى المرسوم 143/66 الصادر في 02/06/1966 و المتضمن اختصاصات الجان المتساوية الأعضاء وتكوينها وتنظيمها و سيرها.

نتساءل عن قيمة هذه اللجان، والفائدة من إنشاءها مادام أن الرئيس ينتمي إلى الإدارة¹، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوته، و هذا ما يجعل صوت الرئيس دائما لصالح الإدارة على حساب مصالح الموظف.

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

وعن كيفية تعيين الموظفين بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية فيتم ذلك من بين المتصرفين الإداريين وبقرار من الوزير المختص. أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية فيتم تعيينهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي أو المدير المختص²، وبالنسبة لاختيار ممثلين عن الموظفين فقد نص المرسوم 11/84³ على أن يكون الاختيار من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة، غير أنه يمنع من الترشيح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في إحدى الحالات الآتية⁴:

- الإجازة المرضية طويلة المدى.

-التنزيل في الرتبة أو الإقصاء المؤقت من الوظيفة.

-حالة الإصابة بعجز.

ويتم تسجيل المترشحين في قائمة واحدة يجب أن يكون فيها عدد المترشحين ضعف عدد المناصب المطلوب شغلها، ويتم إيداع هذه القائمة قبل خمسة أسابيع على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات، بحيث تكون كل قائمة مصحوبة بتصريح الترشيح موقع من قبل كل مترشح⁵.

¹المادة 63 من الأمر 03/06، و المادة 11 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليهما .

²المادة 07 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليه.

³المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين في الجان متساوية الأعضاء، ج ر، العدد 03، سنة 1984 .

⁴المادة 03 من المرسوم 11/84 ن سابق الإشارة إليه.

⁵المادة 04 من المرسوم 11/84 ن سابق الإشارة إليه.

وتعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية، و على المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع، و إذا لم تدل الأمانة الدائمة للجنة المركزية أو المحافظة برأي مخالف خلال 15 يوماً فان سكوتها يعد موافقة¹.

¹المادة 05 من المرسوم 11/84 سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: مدى الاستقلال الوظيفي للمجالس التأديبية

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

أولاً: مدى إمكانية رد عضو مجلس التأديب

رد أحد أعضاء المجلس التأديبي يعني إبعاده عن البت في الدعوى التأديبية بطلب من الموظف نفسه، و ذلك متى توفرت شروط الرد مع استبداله بعضو آخر.

وبالرجوع إلى التشريع الوظيفي الجزائري لا نجده قد نص على رد عضو مجلس التأديب على خلاف التشريع الفرنسي، الذي نص على ذلك في المادة 13 من لأمر 1983/11/28 "أعضاء الهيئات الاستشارية لا يمكن أن تكون طرفاً في المداولات عندما تكون لهم مصالح شخصية في القضية التي تشكل الموضوع"¹.

وانعدم نص المشرع الجزائري على هذا الحق من شأنه أن يؤثر على حيده عضو التأديب، و الإضرار بذلك بمصلحة الموظف، ذلك لأنه "لاشك أن العدالة تتأذى من أن يلحق بالمحقق مظهر من مظاهر الانحياز أو عدم الحيده كأن يكون أحد من أصهاره أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة طرفاً في التحقيق، أو أن تكون له صلة بأحد الأطراف، أو إذا كان قد أفتى، أو ترافع، أو كتب، أو شهد في ماله صلة بالتحقيق الذي يباشره .

كما أنه لا شك في أن رجل العدالة إنما يستشعر الحرج إذا كان بينه وبين أطراف التحقيق عداوة أو مودة، أو كان قد اعتاد مؤاكلته أو مساكنته"².

¹(1) AyoubEliane ,op.cit. , p . 230.

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

influence sur la délibération

²ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية. القاهرة، 2003، ص 495

ثانياً: مدى استقلالية اللجنة في وضع نظامها الداخلي

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

الفرع الثالث : نطاق اختصاص المجالس التأديبية

لقد نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء كمايلي " يكون

الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي...¹ .

وتضيف المادة 11 من المرسوم 59/85 على انه: " تنظر لجان الموظفين في جميع

القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين² ... "

في حين نصت المادة 64 من الأمر 03/06 على أنه:"تستشار اللجان الإدارية المتساوية

الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك

كلجنة ترسيم، و كمجلس تأديبي.³"

وعلى اعتبار أن العقوبات التأديبية تندرج ضمن الحالات الفردية التي تختص بها هذه

اللجان فقد نصت المادة 123⁴ على ضرورة استشارة لجنة الموظفين عند تقريرها للعقوبات

التأديبية وذلك وفقا لما يلي:

- تكون الاستشارة في العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية إجبارية رغم أن رأي اللجنة
اختياري، إذ يمكن للسلطة التأديبية الأخذ به أم لا⁵.

- بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة فالاستشارة بشأنها تكون ضرورية، ورأيها أيضا
ملزما للسلطة التأديبية⁶.

وهو ما سبق وأن نصت عليه المادة 10 من المرسوم 84/ 10 بقولها " تعد الآراء التي تدلي

بها اللجان متساوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات التالية....:

التنزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا والتسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو

إلغائها⁷."

ملاحظة : العقوبات من الدرجة الأولى تقررها السلطة التأديبية دون استشارة أو أخذ رأي هذه

اللجان.

¹ المادة 09 من المرسوم 10/84 سابق الذكر .

² المادة 11 من المرسوم 59/85 سابق الإشارة إليه.

³ المادة 64 من الأمر 03/06 سابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 123 من المرسوم 59/85 سابق الذكر

⁵ المادة 125 من المرسوم 59/85 سابق الذكر

⁶ المادة 127 من المرسوم 10/84 سابق الذكر

⁷ انظر المادة 10 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليه .

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

في حين تصدر العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من السلطة التأديبية ولكن بعد أخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي¹.

الفرع الرابع: كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء

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

أولاً: اجتماعها في شكل هيئة عامة

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

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

¹ انظر المادة 165 من الأمر 03/06، سابق الإشارة إليه

² انظر المادة 13 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليه.

³ انظر المادة 14 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليه

⁴ المادة 19 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة إليه .

ثانياً: اجتماعها في شكل مجلس تأديبي

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

أما فيما يخص إجراءات المساءلة فبعد أن يتم إيداع ملف التأديب الخاص بالموظف محلاً لمعاقبة لدى مجلس التأديب يقوم رئيس المجلس بتعيين مقرر الذي يقوم بقراءة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية ويستوجب ذلك حضور الموظف ومحاميه إذا ما استعان بمحام للإدلاء بأقواله موال إجابة على الأسئلة التي يطرحها أعضاء المجلس ثم يستمع لأقوال الشهود إذا ما استعان الموظف بشهود لتعزيز موقفه. بعد ذلك يتداول أعضاء المجلس في مداوات مغلقة تنتهي إما بإصدار قرار مبرر بالعقوبة أو بطلب إجراء تحقيق في حالة ما إن لم يكتف المجلس بالتوضيحات المقدمة².

وما يمكننا قوله أخيراً بصدد هذه اللجان هو أنها تبدو من حيث الظاهر ضماناً فعالة لصالح الموظف المذنب في مواجهة تعسف الإدارة، غير أنه، و باستقراء النصوص القانونية المحددة لتشكيلتها، وكيفية سير أعمالها، نتوصل إلى عدم جدوى هذه الضمانة الصورية، طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها للجنة، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات . هذا من جهة ومن جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة

¹المواد 165-166 من الأمر 03/06، سابق الإشارة إليه
²المادة 170 من الأمر 03/06، سابق الإشارة إليه

تساوي الأصوات، خاصة أن هذا الرئيس هو المسئول الإداري للهيئة الموضوعة لديها اللجنة، وبالتالي فصوته يكون دائما لصالح الإدارة، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها.

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

ملخص المبحث

من خلال دراسة هذا المبحث توصلنا إلى أنه بالرغم أن المشرع قد منح للإدارة حق تأديب الموظف العام، غير أنه قد منح في الوقت ذاته ضمانات لهذا الموظف تعتبر بمثابة قيد على ممارسة السلطة التأديبية لهذا الحق، وتحول دون تعسف هذه الأخيرة، و هي بصدد مساءلة الموظف المذنب عن الخطأ المقترف، حيث نجد أن المشرع قد نص على الكثير من الضمانات الهامة التي تسيطر على جميع المراحل الإجرائية، والتي تضمن مساءلة عادلة لجميع الموظفين المعنيين، ومن أهم هذه الضمانات إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه ومنحه الحق في الاطلاع على ملفه التأديبي، وتقديم دفاعه، و الاستعانة بمدافع إلى غير ذلك من الضمانات الأخرى التي تطرقنا إليها.

فانتهاج المشرع للنظام الرئاسي والذي يقوم على أساس تقييد السلطة التقديرية للإدارة، وذلك عن طريق إشراك هيئات أخرى في هذا المجال، مما يجعل هذا النظام يحقق قدر أكبر من الضمان ذلك لأنه يحاول التوفيق بين المصلحة العامة و هي تمتع الإدارة بقدر من حرية التقدير، وبين مصلحة الموظفين المتمثلة في حماية حقوقهم التي أقرها لهم القانون، وذلك عن طريق إلزام الإدارة بمبدأ المشروعية. غير أن هذه الضمانات الإجرائية تشوبها بعض الثغرات نورد ها كما يلي:

1- إن الإجراءات التأديبية باعتبارها مجموعة من الخطوات المنظمة التي يتعين

إتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه، و التي كما رأينا و كما يقول الأستاذ بو الشعير سعيد¹ أنها ليست بإجراءات جوفاء أو صماء إلا أننا ما التمسناه من خلال عرضنا لهذه الإجراءات في التشريع الوظيفي الجزائري أنها تمتاز بالنقص، والقصور، وذلك لقلّة النصوص المنظمة لها، والتي تعد على الأصابع، مما يجعل القاضي الإداري وهو بصدد تكملة هذا النقص مشتتا بين المبادئ العامة لإجراءات التقاضي وبين الأحكام العامة الواردة في الإجراءات المدنية والإدارية والإجراءات الجزائية ثم كيفية في مجال التأديب.

¹سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 17

2- غموض النصوص القانونية المنظمة لبعض الإجراءات التأديبية، وعدم وضوحها كتلك المتعلقة بإعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، وحق الاستعانة بمدافع... الخ مما يؤثر سلباً على هذه الضمانات الفعالة.

3- حدود فاعلية اللجان المتساوية الأعضاء بسبب تبعيتها للإدارة، والذي التمسناه في العديد من النصوص القانونية كتلك المتعلقة بتشكيلة هذه اللجان، وبرئاستها، وكذلك بتحديد عضويتها، وكذلك فيما يتعلق بإعداد النظام الداخلي، والذي يبدو من أول وهلة أن منح الحق لهذه اللجان في وضع نظامها الداخلي ينم عن تمتعها بنوع من الاستقلالية غير أن تقييدها بضرورة عرضه النظام على الوزير أو الوالي للموافقة يؤكد تبعيتها للإدارة.

4- سكوت المشرع على النص على حق الموظف في رد العضو المحقق وذلك في حالة توفر أي سبب من أسباب عدم صلاحية هذا الأخير في إجراء التحقيق، وذلك درءاً لأي شبهة يمكن أن تؤثر على إجراء التحقيق خاصة، وأن المشرع قد ضمن هذا الحق للأفراد في القانون الجنائي.

5- يعاب على المشرع أنه نص على وجوب استشارة السلطة التأديبية للمجالس التأديبية بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة دون العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، مما ينقص من مبدأ الضمان المقرر لمصلحة الموظف العام، وذلك بسبب تحويل السلطة التأديبية صلاحية توقيع هذه العقوبات بمفردها، ودون أي قيد، خاصة وأنه وبعد صدور الأمر 03/06 لم تصبح هذه العقوبات مجرد عقوبات معنوية .

6- غياب ضمانات حيطة التحقيق الذي أوكل به المشرع الجزائري إلى السلطة التأديبية، هذه الأخيرة التي تجمع بين سلطة التحقيق. والاتهام في نفس الوقت، ذلك أن هذه الضمانة تعتبر أساس باقي الضمانات. وغيابها يعتبر انتهاك للضمانات الأخرى ولا يبقى بذلك جدوى من تطبيقها.

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

توفير كافة الضمانات المقررة له خلال سير مراحل الدعوى التأديبية، وتتمثل هذه الضمانات في الرقابة الإدارية، والرقابة القضائية على القرارات التأديبية .

المبحث الثاني : الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية

لا مرأى في القول ان القضاء الإداري، وكذلك التشريعات الوظيفية المقارنة قد وفّرت الحد الأدنى من الضمانات الأساسية، التي يجب أن تلتزم بها جهات التأديب قبل توقيع الجزاء على الموظف المذنب وذلك لأجل تحقيق محاكمة عادلة لهذا الأخير، خاصة وأن التأديب هو استثناء أوجده المشرع لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة للأفراد. غير أن هذه الضمانات غير قائمة بذاتها في أغلب الأحيان، إذ أحيطت بجملة من الضمانات اللاحقة التي تكفل تطبيقها على أحسن وجه كما تكفل تلافي القصور الذي قد يشوبها خلال مختلف مراحل الإجراءات التأديبية السابقة. وتتمثل هذه الضمانات في الرقابة الإدارية التي يعهد بها إلى الإدارة في حد ذاتها والتي تمارسها هذه الأخيرة من خلال التظلم الإداري الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار أو إلى رئيسه، أو عن طريق الطعن الإداري الذي يوجهه الموظف المذنب إلى لجان الطعن المختصة.

في حين تتمثل الضمانة الثانية في الرقابة القضائية وهي المرحلة الأخيرة التي يلجأ إليها الموظف بعد أن يستنفذ كل الضمانات الأخرى، خاصة وأن الرقابة القضائية كفيلة بترسيخ فعالية النصوص القانونية، وتأكيد قيمتها، حيث إنه لا قيمة لمبدأ الشرعية إذا لم يقترن بهذه الضمانة الفعالة .

"وانطلاقاً من ذلك يمكن القول ان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية تمثل مطلباً ملحا أو أساسياً في الدول القانونية، لحماية حقوق الأفراد، وحررياتهم ضد تعسف الإدارة، والاستبداد المحتمل من طرف الإدارة عند مباشرتها لتلك السلطة"¹.

وعليه جاءت دراستنا لهذا المبحث على الشكل التالي:

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرارات التأديبية.

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

¹العربي زروقي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة و مدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، سنة 2006، العدد08- ص 118

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرار التأديبي

تعتبر الرقابة الإدارية من بين الآليات الفعالة التي تكبح جماح الإدارة، و تحد من تعسفها في استعمال سلطاتها تجاه الجمهور المتعامل معها، وذلك من خلال قيامها برقابة أعمالها بنفسها والتحقق من مدى احترامها لمبدأ المشروعية. خاصة، وان التجارب أظهرت مرارا أن كل رجل سلطة يميل دوما إلى إساءة استعماله لها او مما لا شك فيه أن الرقابة الإدارية في مجال الإجراءات التأديبية تمثل ضمانه أساسية معول عليها في بث الطمأنينة والاستقرار لدى أعوان الدولة مما يضمن السير الحسن للمرافق العامة، خاصة وأن الطعون بصفة عامة هي، وسائل أوجدت لصالح المتعامل مع الإدارة لأجل تدارك وضعية معينة، وضمان احترام مبدأ المشروعية¹.

و تباشر الرقابة الإدارية إما عن طريق تظلم يقدمه المعني إلى مصدر القرار نفسه أو إلى رئيسه (الفرع الأول) أو أن تتم عن طريق الطعن أمام لجنة خاصة (الفرع الثاني)

¹Ahmed Mahiou , cour des contentieux administratif , 2^{eme} édition , office des publication universitaires , Alger,1981.p 217

الفرع الاول: التظلم الإداري

يعتبر التظلم إحدى الوسائل الإدارية التي تمكن الإدارة من فرض رقابتها على أعمال موظفيها فهي تعتبر بذلك ضمانا إجرائية هامة، يستطيع الموظف من خلالها الطعن في العقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما إذا تعسفت الإدارة في إصدارها، و ذلك لأجل إعادة النظر فيها إما بتعديلها أو إلغائها، و نظرا لأهميته البالغة سنقوم من خلال ما يلي بتحديد مفهوم التظلم الإداري، ثم نتناول التظلم الإداري في التشريع الجزائري .

اولا: مفهوم التظلم الإداري

لتحديد مفهوم التظلم الإداري سنقوم بتعريفه أولا ثم نقوم بتحديد أنواعه ثانيا وذلك وفقا لما يلي:

1- تعريف التظلم الإداري

هناك العديد من التعريفات التي جاء بها الفقه في هذا الشأن وسوف نقتصر على التعريفين التاليين :

- يعرف التظلم الإداري على أنه : "وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيته، ويلتمس فيه أن تعيد النظر في قرارها، الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوؤه إلى الطعن عليه قضائيا"¹.

- كما عرف مجلس الدولة الجزائري التظلم على أنه : " عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاجا أو التماسا للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلما مسبقا أو طعنا إداريا، يطلب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها"².

¹ محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية- 2008، ص 14
² عبد العزيز نويوي، المنازعة الادارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، 2006، ص 73

ويمكننا تعريف التظلم الإداري على انه التماس مكتوب يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة الإدارية المختصة يعرب من خلاله على اعتراضه على القرار الإداري الذي صدر بشأنه، وذلك لأجل سحبه أو تعديله أو إلغاءه¹.

من خلال هذه التعريفات يمكننا استخلاص الغاية من التظلم، والمتمثلة في تخفيف العبء عن المحاكم إذ قد تتراجع الإدارة عن رأيها بعد فحصها للتظلم فتجيب المعترض إلى طلبه مما يؤدي إلى وأد الخصومة في مهدها فتتحقق العدالة بصورة أسرع، وأيسر. وبالتالي فالتظلم يحقق مصلحة كل من صاحب الشأن الذي صدر القرار التأديبي بحقه حيث تغنيه عن اللجوء إلى القضاء، وما يترتب عن ذلك من بذل الجهد والوقت والمال كما يجنب الإدارة في ذات الوقت من الدخول في خصومة لا جدوى منها فيقلل بذلك من تراكم الدعاوي أمام القضاء².

2- انواع التظلم الاداري:

لقد قسم الفقه التظلم الإداري إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي وذلك بحسب الجهة التي يقدم إليها، كما قسمه أيضا من حيث الأثر المترتب عليه إلى تظلم اختياري وتظلم وجوبي، و سنتناول هذه التقسيمات من خلال الآتي:

أ- أنواع التظلم بحسب السلطة المقدم إليها الطعن

يقسم التظلم الإداري بحسب الجهة المقدم إليها الطعن إلى تظلم ولائي، و رئاسي، وذلك وفقا لما يلي:

أ1- التظلم الولائي

هو نوع من أنواع التظلم الإداري يتقدم به الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي ذاته بشكوى يطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره بسحبه، أو إلغاءه أو تعديله، وذلك حسب السلطة التي يملكها مصدر القرار.

¹عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص102.

²محمد ابراهيم خيري الوكيل، المرجع السابق، ص23.

"ويعتبر التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلمات، وذلك لعدم توافر وصف الحيادة واجتماع صفة الخصم، والحكم فيمن يتلقى التظلم"¹.

أ- التظلم الرئاسي

وهو الذي " يتم تقديمه لدى الرئيس الإداري الأعلى للشخص الذي قام بإصدار القرار محل الطعن، وذلك من أجل سحب الجزاء، أو تعديله عندما تثبت عدم مشروعيته. ويعتبر التظلم الرئاسي أكثر فاعلية من التظلم الولائي، وذلك لتوفر الحياد في الجهة المقدم إليها الطعن، وذلك شرط أن لا يجامل الرئيس الإداري الجهة مصدرة القرار"².

ب- أنواع التظلم الإداري بحسب الأثر المترتب عليه

حيث يقسم التظلم الإداري بحسب الأثر المترتب عليه إلى تظلم اختياري، وتظلم

وجوبي:

ب1- التظلم الاختياري

وهو الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع، وبالتالي فهو وسيلة اختيارية يستطيع الموظف اللجوء إليها متى تراءت له الفائدة من ذلك فالتظلم الإداري بدأ ظهوره اختياريًا ثم أصبح وجوبيًا في بعض لحالات³.

ب2- التظلم الوجوبي

قد يوجب المشرع في بعض الأحيان على صاحب الشأن ضرورة تقديم تظلم إداري مسبق إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء. لهذا يلزم الشخص بتقديم التظلم الإداري مسبقًا، وإلا ردت دعواه شكلاً لعدم استيفائها لشكلية تقديم التظلم الإداري⁴.

وبالتالي فالتظلم الوجوبي أوجب المشرع على المعني قبل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي ويكون ذلك في موضوعات محددة على سبيل الحصر مثل طعون الموظفين.

¹عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 103.

²عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 104.

³محمد ابراهيم خيرى الوكيل: المرجع السابق، ص 39-40.

⁴علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 454.

وللإشارة فان التظلم بنوعيه الاختياري والوجوبي يقطع سريان ميعاد الطعن القضائي فلا يحسب ميعاد رفع الدعوى خلال إجراءات رفع التظلم الإداري المسبق سواء كان هذا الأخير وجوبيا أو اختياريا¹

ثانيا: التظلم في التشريع الجزائري

سنقوم بدراسة التظلم قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية 66/154 وبعد التعديل الذي جاء به المشرع سنة 1990 وأخيرا التعديل الأخير الذي جاء به المشرع لسنة 2008.

1- التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية 154/66

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بالتظلم الإداري نجد أن المشرع الجزائري لم يتخذ موقفا مستقرا بخصوص تقريره للتظلم. حيث إنه بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية رقم 154/66². فقد جعل من التظلم الإداري شرطا جوهريا لقبول الدعوى أمام الغرف الإدارية سواء تعلقت الدعوى بالإلغاء أو بالتعويض، حيث يتعين على الطاعن قبل اللجوء إلى القضاء أن يرفع تظلمًا إداريا مسبقا إلى السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة مصدر القرار وذلك نظرا لما تتمتع به هذه الجهة من سلطات الإشراف، والتوجيه، والرقابة على أعمال مرؤوسيتها فان، لم توجد هذه السلطة فأمام مصدر القرار نفسه، وهذا ما أكدته المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بنصها على ما يلي: "...ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن، عن طريق التدرج الرئاسي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار".

ويجب أن يرفع الطعن خلال الشهرين التابعين لتاريخ العلم بالقرار المطعون فيه وإلا سترفض الدعوى شكلا، وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر يوم 1982/11/07 بأنه: "...يجب أن يسبق الطعن أي التظلم، الطعن القضائي أي الدعوى لربط النزاع. وكل طعن تدرجي يقدم بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى يكون غير

¹عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 104

²الامر 154/66، المؤرخ في 1966/06/08، المتعلق بقانون الاجراءات المدنية.- ج ر، عدد 47، سنة 1966.

مستوف للإجراءات، وبالتالي يتعين التصريح بعدم قبول الطعن القضائي المرفوع على النحو السابق¹

وقد اعتبر المشرع سكوت الإدارة عن الرد لمدة ثلاثة أشهر كاملة رفضا ضمنيا ذلك لكي لا يبقى الشخص المعني أسير رد الإدارة فتتعطل بذلك مصالحه.

2- التظلم في ظل تعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1990

على اثر تعديل قانون الإجراءات المدنية الذي جاء به المشرع بموجب القانون رقم 23/90 المؤرخ في 18 اوت 1990² تراجع المشرع عن التظلم الوجوبي الذي نص عليه في المادة 169 مكرر في بعض الدعاوي دون الأخرى حيث لم يعد هذا الإجراء وجوبيا بالنسبة للدعاوي التي ترفع أمام الغرف الإدارية الجهوية و المحلية بالمجالس القضائية غير أنه استثنى بعض المنازعات كالمنازعات الضريبية، ومنازعات الصفقات العمومية، ومنازعات الضمان الاجتماعي ومنازعات العمران، ومنازعات الدومين الخاص بالدولة³.. في حين لازل التظلم بالنسبة لدعاوي الإلغاء التي ترفع أمام مجلس الدولة إجباريا، حيث يرفعه صاحب الشأن إلى الإدارة المركزية في شكل تظلم تدرجي أو ولائي وذلك حسب ما نصت عليه المادة 40 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة والتي أحالت بخصوص ذلك إلى المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية التي نصت على أنه " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فان لم توجد فأمام من اصدر القرار نفسه".

ويجب على الطاعن أن يرفع التظلم خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار، وذلك حسب المادة 278، ويعد سكوت الإدارة لمدة تزيد عن 03 أشهر عن الرد بمثابة رفض ضمني حيث يكون بعد ذلك للطاعن حق رفع الدعوى في اجل لا يتعدى الشهرين من

¹قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 1962/11/07، المجلة القضائية، لسنة 1993، ص 184
²القانون رقم 23/90، المؤرخ في 18/08/1990، المعدل و المتمم لقانون الإجراءات المدنية، ج ر، عدد 37، سنة 1990
³مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعة الادارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر- 1999، ص 313.

تاريخ انقضاء هذا الميعاد أي ميعاد 03 أشهر لسكوت الإدارة أو خلال شهرين من تاريخ التبليغ بقرار الرفض في حالة رد الإدارة الصريح¹.

هذا ولقد نص هذا التعديل بموجب المادة 169 مكرر 3 على إجراء الصلح كإجراء بديل للطعن الإداري المسبق، وهو من ضمن القضايا التي أشير إليها من خلال عرض أسباب مشروع قانون 90/23 المعدل لقانون الإجراءات المدنية إذ جاء فيه "...يتمثل التجديد الأساسي في إلزام القاضي بإجراء محاولة الصلح بين الأطراف بالنسبة للنزاعات المحولة للمجالس القضائية وذلك كإجراء بديل للطعون المسبقة (الطعون الولائية) والطعون السلمية والتي يتم إلغاؤها على هذا المستوى، لأنها تشكل حالياً وسيلة ترمي إلى تحطيم عزيمة المواطن²

3- إجراءات انتظم الإداري في ظل التعديل 2008

سلك المشرع الجزائري منهجا مغايرا من خلال التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي تم بموجب القانون رقم 08/ 09³ حيث تراجع تماما عن إجراء التظلم الوجوبي ليصبح بذلك جوازي، إذ يمكن للطاعن القيام به أو لا وذلك حسب قناعاته الشخصية وقد نصت على ذلك المادة 830 بقولها أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه"⁴.

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 الإصلاح منطقيا. فكما قال الأستاذ بوضياف "...وكيف نتصور تصالحا حول أمر غير مشروع"⁵، حيث أنه إذا كان القرار الإداري معيبا ومخالفا للمشروعية فكيف يمكن إذن إجراء الصلح حول قرار ليس له أي وجود قانوني.

¹ المادة 279- 280 من قانون الإجراءات المدنية.

² قيقايفة مفيدة، تأديب الموظف العام ي التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 156.

³ القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر، عدد 21، سنة 2008.

⁴ انظر المادة 830 من القانون 09/08، سابق الذكر.

⁵ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.

وبالتالي فبعد الإصلاح الذي جاء به المشرع بموجب هذا القانون أصبح التظلم جوازياً، وحسنا ما فعل المشرع ذلك لأن هذا الأخير كان يشكل عقبة في الاستفادة من الضمانة القضائية.

الفرع الثاني: التظلم امام لجنة خاصة

لقد أتاح المشرع الجزائري للموظف الذي صدر بشأنه قرار تأديبي غير مناسب له أن يرفع تظلماً أمام لجنة خاصة، وذلك نظر لعدم فاعلية التظلمات السابقة (التظلم الولائي والرئاسي) في أغلب الأحيان.

أنشأت هذه اللجان التي تدعى في صلب النص " لجنة الطعن " بموجب المرسوم 10/84 حيث نصت المادة 22 منه على أنه: "تنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل والي لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالي أو ممثله".¹

هذا ولقد أضاف المادة 59 من المرسوم 59/85 ما يلي:

.... "تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية لجنة الطعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل أحدهما تباعاً...."².

ونصت المادة 65 من الأمر 03/06 على انه: تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال ولدى كل مسئول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات و الإدارات العمومية، وتتكون هذه اللجان من مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين.³

وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة، وينتخب ممثل، والموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم في لجان الطعن⁴.

وما يلاحظ من خلال المادة 65 من الأمر 03/06 أن المشرع قد نص على استحداث هذه اللجان حتى في المؤسسات، و الإدارات العمومية، وهو ما لم ينص عليه في المرسوم السابق 10/84 .

¹ انظر المادة 22 من المرسوم 10/84، سابق الإشارة اليه.

² المادة 13 من المرسوم 59/85 السابق الذكر.

³ المادة 65 من الأمر 03/06 سابق الإشارة .

⁴ نفس المادة السابقة من الأمر 03/06 سابق الإشارة .

أولاً: تشكيلة لجان الطعن

وفي ما يتعلق بتكوينها وحسب المادة 65 السابقة الذكر تتشكل لجان الطعن مناصفة من ممثلي الإدارة، وممثلي الموظفين، وإذا كان الأمر 03/06 لم يحدد الفئة التي يعين منها ممثلو الإدارة فنحيل بذلك إلى المادة 23 من المرسوم 84/11 السابق الذكر والتي نصت على أن التعيين يكون من الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل أما النصف الآخر (ممثلي الموظفين) فيختارون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء، ويتراوح عدد ممثلي كل طرف من 5 إلى 7 أعضاء.

على أن يرأس الوزير أو من يمثله لجنة الطعن التي تحدث لدى وزارته أو الوالي أو من يمثله في اللجان التي تحدث لديه.¹

على أن تنصب اللجان في أجل شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء.²

ثانياً: اختصاصات لجان الطعن

تختص لجان الطعن بإعادة النظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة حسب المادة 24 من المرسوم 10/84 و المادة 128 من المرسوم 59/85 .

هذا وقد أضافت المادة 67 من الأمر 03/06 إلى اختصاص هذه اللجان العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، وذلك بعد استحداث هذه العقوبات بموجب المادة 163 من هذا الأمر، وبذلك تكون اختصاصات لجان الطعن بعد إخطارها من الموظف بالعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة، و الرابعة³، و المنصوص عليها في المادة 163 ما يلي:

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثلاثة أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

¹ انظر المادة 13 من المرسوم 59/85، و المادة 65 من الأمر 03/06 سابق الذكر

² المادة 66 من الأمر 03/06 سابق الذكر

³ المادة 67 من الأمر 03/06 سابق الذكر

-التسريح.

ثالثاً: ميعاد الطعن أمام هذه اللجان

لقد تراجع المشرع الجزائري عن المهلة التي حددها في تقديم الطعون أمام هذه اللجان والتي كانت محددة بـ 15 يوماً من تاريخ تبليغ القرار، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 24 من المرسوم 10/84 بقولها " : يمكن للإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلجئوا إلى لجان الطعن خلال أجل 15 يوماً...¹، لكي ترفع بموجب الأمر 03/06 إلى شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي إلى المعني إذ نص المشرع على أنه " :

يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، أو الرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحداً ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار². هذا فيما يخص الرقابة الإدارية، وفي مايلي سنقوم بدراسة الضمانة الأساسية بالنسبة لجميع هذه الضمانات. ألا وهي الرقابة القضائية، وذلك نظراً لدورها في احترام مبدأ المشروعية في قيام الإدارة بأعمالها.

¹المادة 24 من المرسوم 10/84
²المادة 175 من الأمر 03/06 السابق الذكر

المطلب الثاني: الطعن القضائي

قد لا يتحصل الموظف على جدوى من التظلمات التي قدمها للإدارة فقد يرفض مصدر القرار الاعتراف بالخطأ، أو قد يكون للإدارة رغبة أو مصلحة في التحرر من قيود المشروعية، أضف إلى أن ترك الفصل في النزاع بيد الإدارة التي تعتبر خصما، وحكما في نفس الوقت، لا يمكن على الإطلاق بث الثقة في نفوس الأفراد، من أجل كل ما سبق بات من الضروري أن يعهد إلى القضاء كجهة مستقلة ومحيدة بسلطة بسط الرقابة على أعمال الإدارة لأجل ردها إلى النصاب المعقول¹.

ودعوى الإلغاء هي الآلية التي تمكن الموظف من اللجوء إلى القضاء و ذلك من خلال الطعن في عدم مشروعية القرار الصادر عن جهة إدارية.

وسنقوم بدراسة هذا المطلب من خلال التطرق إلى تنظيم الاختصاص في نظر دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء في الفرع الأول، ثم نتناول بعد ذلك في الفرع الثاني الشروط الشكلية لرفع الدعوى، وفي الفرع الثالث الشروط الموضوعية.

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1976، ص 25 .

الفرع الأول: تنظيم الاختصاص في نظر دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء

تعتبر القرارات التأديبية قرارات ذات طبيعة إدارية لذا فان اختصاص الطعن فيها بالإلغاء تسري عليه أحكام الطعن بالإلغاء في جميع القرارات الإدارية، ولقد وزع المشرع الجزائري هذا الاختصاص بين هئتين قضائيتين هما مجلس الدولة الذي استحدث بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري 1996 والمحاكم الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم 02/08 المتعلق بالمحاكم الإدارية¹، وتوزيع الاختصاص في نظر دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء يكون وفقا لما يلي:

أولاً: تنظيم الاختصاص أمام مجلس الدولة

لقد نظمت المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية القديم الاختصاص في الدعاوى الإدارية المتعلقة بالإلغاء، و التي أحالت إليها المادة 09 من قانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة²، وبذلك يختص مجلس الدولة بالفصل ابتدائياً، ونهائياً في جميع القرارات الإدارية التنظيمية، والفردية الصادرة عن الإدارات المركزية والهيئات العمومية، والمنظمات الوطنية، وبالتالي فالقرارات التأديبية التي تصدر عن هذه الجهات يتم الطعن فيها أمام مجلس الدولة رغم أنه هناك من الفقهاء من ينكر الطبيعة الإدارية على القرارات التأديبية التي تصدر عن منظمة المحامين، والقرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء مستنديين في ذلك إلى الطبيعة القضائية لهذه الجهات، وهي بصدد البت في المسائل التأديبية من بينهم الأستاذ أحمد محيو، و رشيد خلوفي، و مسعود شيهوب³

ولقد أكد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد من خل المادة 901 نفس الاختصاص لمجلس الدولة بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، حيث نصت على أنه:" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في

¹ القانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات المحاكم الادارية، ج ر ج ج العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، ص 08.

² القانون 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998، ص 03

³ عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 113.

دعاوى الإلغاء، و التفسير، وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...¹ "بينما ما يلاحظ بالنسبة لهذه المادة أنها لم تنص على اختصاص مجلس الدولة بإلغاء القرارات الصادرة عن الهيئات العمومية و المنظمات المهنية ما يثير تساؤلا مهما هو: هل عدم النص على ذلك هو رغبة من المشرع في نزع الاختصاص لمجلس الدولة فيما يخص الطعن في هذا النوع من القرارات؟ وبالتالي ماهي الجهة التي سيؤول إليها هذا الاختصاص؟ أو أن ذلك كان سهوا فقط من المشرع.

ثانيا: تنظيم الاختصاص أمام المحاكم الإدارية

يتضح من خلال استقراء نص المادة الأولى من القانون رقم 98/ 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي تنص على " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"²، يتضح أن المحاكم الإدارية تختص نوعيا بنظر كل منازعة إدارية أي أنها ذات ولاية عامة في جميع الدعاوى الإدارية إلا ما استثنى بنص القانون 01/98 .

وبالتالي المقابلة بين نص المادة الأولى من القانون 02/98 و المادة 09 من القانون 01/98 فاختصاص المحاكم الإدارية في مجال الإلغاء ينحصر في الطعون بالبطلان في جميع القرارات بما فيها قرارات التأديب الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، والولاية، وكذا المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهو ما نصت عليه المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية، والإدارية لسنة 2008 بقولها " : تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

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

- الولاية' والمصالح غير ممركرة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية' والمصالح الأخرى للبلدية.

¹المادة 901 من القانون 09/08،سابق الإشارة إليه.

²وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و التي نصت على انه:" المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية"¹....

وللإشارة في ظل قانون الإجراءات المدنية القديم فالاختصاص بنظر الطعون الخاصة بإلغاء القرارات الصادرة عن الولاية يكون من اختصاص الغرف الجهوية الخمسة الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، وحسنا ماجاء به المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بأن أخضع هذا النوع من الدعاوى للمحاكم الإدارية.

وذلك لأجل تقريب العدالة من المواطن خاصة بعد شروع الدولة في تنصيب المحاكم

الإدارية التي تقهقر تنصيبها لمدة طويلة منذ صدور قانون تأسيسها.

ولكي تكون دعوى إلغاء القرار الإداري بصفة عامة مقبولة شكلا وموضوعا أمام القضاء

فيجب أن تتوفر فيه شروط شكلية، وأخرى موضوعية نوردتها فيما يلي:

¹المادة 801 من القانون 09/08 السابق الذكر .

الفرع الثاني: الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء

إن الطعن بالإلغاء في قرار تأديبي يستوجب توفر جميع الشروط الشكلية التي يجب توفرها في جميع دعاوى الإلغاء والتي تتمثل في:

أولاً: شرط يتعلق بالقرار التأديبي

يجب أن ينص بالطعن على قرار إداري، ويعتبر القرار التأديبي قرار إداري محضاً حيث يعرف بأنه "القرار الإداري الذي تفصح فيه الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين، واللوائح، مستهدفة إنزال العقوبة التأديبية بالعامل الذي يخل بواجبات وظيفته، ويأتي عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه، أو التي يناط إليه بها ويخل في أداءها بالدقة، والأمانة المطلوبة"¹

وبالتالي ومن خلال هذا التعريف فالقرار التأديبي تتوفر فيه جميع خصائص القرار الإداري من حيث إنه صادر عن جهة إدارية وهي السلطة التأديبية المختصة، وصادر بإرادتها المنفردة وبهدف إلى إحداث أثر قانوني معين والمتمثل في إنزال العقوبة التأديبية بالموظف المخل بواجباته الوظيفية.

ثانياً: شرط الصفة و المصلحة

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء أن يكون الطاعن ذو صفة، وصاحب مصلحة². ويقصد بالصفة في التقاضي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء³ وبالتالي فلا يحق لغير الموظف المذنب الذي له علاقة مباشرة بالقرار رفع دعوى الإلغاء.

أما المصلحة فتعرف على أنها الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة أو المغنم الذي يعود على رافع الدعوى⁴.

¹ قيقايفة مفيدة، المرجع السابق، ص 164
² المادة 13 من القانون 09/08، السابق الذكر
³ عمار بوضياف المرجع السابق، ص 85
⁴ المرجع نفسه ص 85.

و لا يشترط أن تكون المصلحة محققة أي أن يؤدي القرار التأديبي حتما إلى المساس بالمركز القانوني للموظف بل يكفي أن تكون محتملة التحقق في المستقبل، و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية، والإدارية الجديد: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه. كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون"¹.

ثالثا: شرط الميعاد

لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء يشترط أن ترفع الدعوى خلال الآجال المنصوص عليها قانونا. وبالرجوع إلى قانون 09/08 لمتضمن قانون الإجراءات المدنية، والإدارية الجديد نجد أن المشرع قد وحد آجال رفع الدعوى، والتي حددها بمدة 4 أشهر تسري ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الفردي، وهي نفس المدة التي ترفع فيها الدعوى سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة " 829 يحدد أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو الفردي " .والمادة 907 التي أحالت إليها².

وفي حالة ما إذا اختار المعني رفع تظلم مسبق قبل اللجوء إلى القضاء فميعاد رفع هذا التظلم هو ذات المدة، أي 4 أشهر من تاريخ تبليغ القرار، ويعد سكوت الإدارة عن الرد لمدة شهرين من رفع التظلم بمثابة رفض ضمني يكون للمعني بعد ذلك رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء في أجل شهرين من تاريخ انقضاء مدة السكوت، أما إذا بادرت الإدارة المعنية بالرد فان أجل شهرين لا يسري إلا بعد تبليغ المعني ببرد الإدارة³.

¹ المادة 13 من القانون 09/08، سابق الذكر
² تنص المادة 907 على انه: " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة تطبيق الاحكام المتعلقة بالاجال المنصوص عليها في المواد من 829 الى 938 اعلاه.
³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 95

وتكمن الحكمة من فرض أجل محددة لرفع الدعوى هو ضمان استقرار المراكز القانونية التي تترتب عن القرارات الإدارية وبالتالي تفاديا لمشاكل التي ستنتج عن غياب الحماية القانونية لهذه المراكز.

الفرع الثالث: الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء

بعد استيفاء الطعن القضائي للشروط الشكلية ينصرف القاضي بعد ذلك إلي فحص موضوع الدعوى، والبحث عن مدى توفر الشروط الموضوعية للإلغاء، وقد استقر الفقه، والقضاء الإداري على أن دعوى الإلغاء تتطلب توفر خمسة أسباب تشكل عيوب تستدعي إلغاء القرار الإداري، وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل و الإجراءات، وعيب مخالفة القانون، و عيب السبب، و أخيرا عيب الانحراف بالسلطة نستعرضها بإيجاز فيما يلي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص

في تعريفه لعيب عدم الاختصاص يقول العميد الطماوي أن القانون العام الحديث يقوم على فكرة الاختصاص، وأن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات الذي لا يقتضي فقط تحديد اختصاصات السلطات العامة فحسب، وإنما تستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وعلى هذا الأساس يعرف العميد الطماوي قواعد الاختصاص بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة.

ومن خلال ما سبق يمكن استنتاج تعريف لعيب عدم الاختصاص بأنه: فقدان إمكانية القيام بعمل قانوني معين هو في الأصل مكنة منحها المشرع لهيئة أو فرد آخر¹.
وعيب عدم الاختصاص نوعان:

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم

وهو ما يعرف باغتصاب السلطة 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 حيثي نزل القرار الإداري المعيب بهذا العيب إلى درجة الانعدام، فيتحول بذلك إلى مجرد عمل مادي.

وهذا ما قضت به المحكمة المصرية العليا حيث ذهبت في حكم لها أن "القرار المشوب بعدم الاختصاص الجسيم يفقد صفتها لإدارية و يصير معدوما"¹.

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 676.

ويندرج ضمن عيب عدم الاختصاص الجسيم اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار، و اعتداء سلطة تنفيذية على اختصاص سلطة تشريعية أو سلطة قضائية.

2- عيب عدم الاختصاص البسيط

وهو أقل درجة من العيب السابق، ويتمثل في اعتداء سلطات إدارية على اختصاصات بعضها البعض، حيث يظهر هذا العيب في ثلاث صور:

أ- عيب عدم الاختصاص الموضوعي :

ويتحقق هذا العيب في حالة ما إذا أصدرت جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانونا إصدار القرار بشأنه، لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى² "

ب- عيب عدم الاختصاص المكاني :

ويتحقق هذا العيب عندما يصدر احد موظفي السلطة الإدارية قرارا يتجاوز به الدائرة أو النطاق الإقليمي الذي يحق له أن يمارس فيه اختصاصاته³ "

ج- عيب عدم الاختصاص الزماني

ويتحقق هذا العيب في حالة ما إذا صدر قرار إداري عن موظف زالت صفته الوظيفية، أو أن يستعمل الموظف سلطته في التقرير رغم فوات المواعيد التي حددها القانون لذلك⁴ .

ولتحديد الجهة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية في التشريع الجزائري سوف نوضح كيف نظم المشرع الاختصاص قبل صدور الأمر 06/ 03 و بعده.

حيث أنه وبالرجوع إلى المرسوم رقم 59/85 نجد أن المشرع قد أوكل الاختصاص بتوقيع العقوبات إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، أو السلطة المخولة بالسلطة التأديبية إذا اقتضى الأمر⁵ .

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفو، المرجع السابق، ص 60

² عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 119

³ عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 119

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 56

⁵ المادة 123 من المرسوم 59/85، سابق الذكر

وطبقا للمادة 125 من نفس المرسوم تتولى السلطة التي لها صلاحية التعيين بمفردها توقيع العقوبات من الدرجة الأولى، و الثانية دون أن تشارك فيها اللجنة المتساوية الأعضاء. غير أنه يمكن للموظف الذي صدرت بشأنه عقوبة إدارية من الدرجة الثانية أن يرفع قضيته أمام اللجنة المتساوية الأعضاء لتعطي رأيها في ذلك في حين، ولكي تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة فيجب أن تحصل على موافقة لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي، أي أن المشرع جعل الاختصاص في توقيع هذا النوع من العقوبات مشتركا بين السلطة التي لها صلاحية التعيين واللجنة المتساوية الأعضاء، هذا دون أن ننسى مشاركة لجنة الطعن في توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة في حالة ما إذا رفع صاحب الشأن تظلمًا أمام هذه الأخيرة، لأنه في هذه الحالة فالقرار الذي تتوصل إليه هذه اللجنة يحل محل القرار المطعون فيه.

ومن خلال الاطلاع على المادة 165 من الأمر 03/06 غير أنه وبصدور الأمر 03/06 نستنتج أنه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، فإن الجهة التي لها سلطة التعيين نفسها التي تملك سلطة تأديب الموظف، ولكن نميز في ذلك بين العقوبات من الدرجة الأولى، والثانية، والعقوبات من الدرجات الثالثة، والرابعة، فالعقوبات من الدرجة الأولى، و الثانية تنفرد بتوقيعها السلطة المختصة بالتعيين، ويتم ذلك بموجب قرار مبرر للعقوبة تصدره الجهة المختصة.

ويؤخذ على المشرع بالنسبة لهذه العقوبات جعل الجهة المختصة بالتعيين، تنفرد في إصدارها للقرارات التأديبية مما يؤدي إلى إمكانية تعسف هاته الجهة في إصدار قراراتها مما يشكل خطورة على المستقبل المهني للموظف، خاصة فيما يتعلق بعقوبة الشطب من قائمة التأهيل.

وذلك رغم أن المشرع قد أقر وسيلة لحماية الموظف من هذا النوع من القرارات التعسفية، وذلك من خلال إلزامه للجهة المختصة بالتعيين بضرورة تسبيب قرار التأديب، حيث لا يرتب القرار أي آثار مالم يكن مبررا من قبل الجهة المصدرة

أما فيما يخص توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة، والرابعة، فقد جعل المشرع الاختصاص موزع بين السلطة المختصة بالتعيين و اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع

كمجلس تأديبي، حيث أن منح المشرع السلطة المختصة بالتعيين الحق في إصدار قرار التأديب جعله مقيدا بضرورة أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء، و تكمن الغاية من ذلك في حماية الموظف من تعسف الإدارة، وذلك نظر لدرجة خطورة هذا النوع من العقوبات.

وبخصوص التفويض في التشريع الجزائري، وحسب ما نصت عليه المادة 123 من المرسوم 59/85 نجد أن المشرع الجزائري قد اخذ بأسلوب التفويض في الاختصاص حيث يفهم من عبارة " أو السلطة المخولة إذا اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية " ... أنه قد أجاز التفويض.

غير أن صدور الأمر 03/06 جاء خاليا من النص على التفويض حيث لا يوجد فيه أي نص يوحي إلى الأخذ بهذا الأسلوب ما يثير الغموض بهذا الشأن، ويقودنا إلى طرح التساؤل التالي:

هل أراد المشرع بعدم نصه على نظام التفويض في هذا القانون التخلي عن هذا النظام أم أننا نحيل بشأنها إلى المادة 123 من المرسوم 59/83 ؟

أما في مصر فلم يعتد القضاء المصري بنظام التفويض في عدة مجالات خاصة منها القرارات التأديبية حيث قضت المحكمة العليا بأن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص.....، وأنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للسلطة التأديبية فلا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم 42 لسنة 1967.

ثانيا: رقابة الشكل و الإجراءات

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 جزئيا. والشكل هو الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصدار القرار كأن يشترط القانون مثلا أن يصدر القرار مكتوبا أو مسيبا.

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 ضماناته¹، والقانون إذ يفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة فانه يفعل ذلك ليضمن حسن إصدار القرارات الإدارية فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع، وعدم وزن الملاحظات، والظروف، فالغرض من تقرير تلك الإجراءات إن ما هو اقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلاً يوازي السلطة الضخمة الممنوحة للإدارة في مجال القرارات الإدارية².

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 و التحقق من كل الحثيات والتفاصيل مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ، وبالتالي تحقيق العدالة والإنصاف³.

غير أن القاضي لا يفرض احترام جميع الشكليات لأن ذلك سيؤدي إلى شل أعمال الإدارة، لذا ميز القضاء بين الشكليات الجوهرية، والشكليات الثانوية، حيث أن خرق الشكليات الجوهرية وحدها التي تؤدي إلى إلغاء القرار المعيب عيب الشكل⁴ والمعيار الأساسي المتبع للتمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية. هو هل أن إهمال هذه الشكلية سيؤثر على القرار المتخذ⁵ وسندرج بعض التطبيقات القضائية لعيب الشكل والإجراءات في الجزائر في مجال الوظيفة العامة في ما يلي:

¹عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،،89

²عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 122

³عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 122

⁴Ahmed Mahiou , cour des contentieux administratif , 2eme édition , office des publication universitaires ,lger 1981 , p 209 .

⁵André De Laubadere , Jean Claude Venezia , Yves Goudement , traité de droit administratif , 15eme édition ,L.G.D.J., PARIS , 1998, p579 .

1- إغفال إجراء استشارة الموظفين:

قد يشترط القانون ضرورة اخذ 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 منا للجان.

وفي التشريع الوظيفي الجزائري نجد أن المشرع قد نص على هذا الإجراء في المادة 127 من المرسوم 59/85 والأمر 03/06 حيث يتعين على السلطة التأديبية المختصة استشارة لجنة الموظفين قبل توقيعها لبعض العقوبات التأديبية.

وفي ذات الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 22 /07/ 2002 في قضية محافظ الغابات بقالمة ضد(ب ر) حيث تتلخص وقائع القضية في أن المستأنفة قامت بنقل المستأنف عليه من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بنشامية ولاية قالمة 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....¹.

ان كفالة حقوق الدفاع من الضمانات الإجرائية الأساسية المقررة في تأديب الموظف العام، وذلك لمدى أهمية هذا الإجراء لارتباطه بكشف الحقيقة، وإظهار براءة المتهم، وعليه فمخالفة هذا الإجراء يجعل القرار الصادر مشوب بعيب الشكل، و الإجراءات 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 والي ولاية سكيكدة حيث اقر مجلس الدولة ضرورة إثبات الاستدعاء بصفة قانونية وخاصة أن هذا الأخير

¹ قرار مجلس الدولة، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات بقالمة ضد (ب. ر)، مجلة مجلس الدولة، سنة 2004، العدد 5، ص 164

(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 بحقوق الدفاع يعد من الإجراءات الجوهرية المقررة لصالح الموظف العام، والتي يترتب على إغفالها مجانبة القانون ويكون القرار معرضا للإلغاء .

2- مخالفة تشكيلة اللجنة المنصوص عليها قانونا

لقد حدد القانون لصحة انعقاد اللجان الإدارية نصابا قانونيا محددًا لا يجوز للإدارة مخالفته. لقد 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 لمخالفتها لقانون² ".
ولقد نهج القضاء الجزائري ذات المنهج حيث قضى بأنه " :حيث إن الاستئناف مؤسس على الأوجه التالية: خرق المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 ولاسيما المواد 14- 16- 19- 23 منه ذلك أن لجنة الطعن التي ينص القانون على وجوب حضور 3/4 أعضائها يتضح من اجتماعاتها قانونا أنها لم تبلغ هذا النصاب في دعوى الحال.... " وقد قضت الغرفة الثالثة بخصوص هذا القرار بعدم قبول الدعوى شكلا، و اعتبار أن قرار اللجنة قد جانب الصواب، وبالتالي تم إلغائه³.

3- تسبب القرار التأديبي :

يعتبر تسبب القرار الإداري افصاح الإدارة في صلب القرار عن أسباب إصداره، والأصل في القضاء الإداري عدم إلزامية تسبب القرارات الإدارية إلا إذا ورد نص بذلك، وفي مجال التأديب فقد أوجب المشرع الجزائري على السلطة التأديبية ضرورة تسبب قراراتها التأديبية، و ذلك تحت طائلة البطلان⁴، وبذلك يكون التسبب في المجال التأديبي من الضمانات الأساسية المقررة للموظفين إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار، وبالتالي فالقرار

¹قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، بتاريخ 22/01/2001، قضية (م . ع) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلس الدولة، سنة 2004، العدد 5، ص 144.

²عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 124

³قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، بتاريخ 22/01/2001، قضية (ل ع) ضد والي ولاية جيجل .

⁴المادة 165 من الامر 03/06 سابق الإشارة اليه.

الذي لا يتضمن ذكر أسباب صدوره يجعله معيبا بعيب الشكل ذلك أن التسبب ليس عنصرا من عناصر السبب ليدخل ضمن عناصر ركن الشكل¹.

وهو ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 25/10/2005 جاء فيه مايلي : "..... إن ماجاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسببا بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار مما يتعين عليه إبطاله"².

ثالثا: عيب مخالفة القانون

يلحق هذا العيب بمحل القرار الإداري، حيث يكون القرار معيبا في فحواه" محله أو موضوعه "إذ يكون بذلك الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائزا أو غير ممكن تحقيقه فعلا حيث يشترط في محل القرار الإداري شأنه في ذلك شأن أي تصرف قانوني شرطان أساسيان هما:

- أن يكون المحل ممكنا من الناحية القانونية أو الواقعية فإذا استحال هذا المحل قانونا أو واقعا أصبح القرار منعدما، ويتم بذلك إلغاءه من قبل القاضي³.

- أن يكون المحل من الجائز إحداثه، وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة، فإذا كان غير جائز قانونا كما لو تعارض أثر القرار مع القانون بمعناه الواسع أصبح هذا القرار معيبا بعيب مخالفة القانون، و يكون بذلك عرضة للإلغاء أمام القضاء⁴.

ولقد أشار القضاء الإداري المصري إلى الصور المختلفة التي يرد فيها عيب مخالفة القانون في حكم صادر عن المحكمة العليا المصرية بتاريخ 14/04/1984، حيث قضت بما يلي " : إن مدلول مخالفة القوانين يشمل كل مخالفة للقواعد القانونية بمعناها الواسع فيدخل في ذلك:

- مخالفة نصوص القوانين واللوائح.

¹ عبد الكريم بودريوه، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق؟، مجلة مجلس الدولة، العدد6، سنة2005، ص22.
² قرار الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، بتاريخ 25/10/2005، قضية وزير العدل ضد (ص ص) ن مجلة مجلس الدولة، العدد8، سنة 2006، ص 235.

³ عبد الغني بيسوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 495
⁴ عبد الغني بيسوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 496.

- الخطأ في تفسير القوانين أو تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال القانون والفقه.
- الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح على الوقائع التي يبني عليها القرار. الإداري وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع¹.

فتكون بذلك صور عيب مخالفة القانون التي أوردها القضاء الإداري المصري هي

1- المخالفة المباشرة للنصوص القانونية

وتكون في شكل مخالفة ايجابية أو سلبية لقواعد القانون حيث تتجاهل الإدارة النصوص القانونية تجاهلا كلياً أو جزئياً، فقد تعتمد الإدارة تصرفاً معيناً، وتأتي عملاً من الأعمال المنهي عنها بنص قانوني، وتمتنع الإدارة عن تطبيق قاعدة قانونية أو ترفض تنفيذ ما تفرضه عليها تلك القاعدة من التزامات فتكون بذلك قد خالفت نصوص القانون.

وقد تتمثل مخالفة القاعدة القانونية في إحلال الإدارة أساساً قانونياً لقرارها غير الأساس الواجب الاستناد إليه، أو عن طريق إضافة الإدارة شروطاً جديدة لاستعمال حق نظمه القانون كما لو لجأت الإدارة إلى فرض عقوبة أشد من تلك التي حددها النص القانوني².

ومن أمثلة تصدي قضائنا لهذا العيب ما قضى به مجلس الدولة في قرار له صدر بتاريخ 2008/10/21 بإبطال القرار الصادر عن وزير العدل مستنداً إلى أن القرار الوزاري القاضي بعزل المحضرة القضائية، والمتخذ بناءً على أحكام المادة 57 من القانون 06 المنظم لمهنة المحضر القضائي، والتي تخص توقيف المحضر القضائي عن مزاولة مهنته في انتظار إحالته على المجلس التأديبي يعد مشوباً بعيب مخالفة القانون مما يترتب عليه البطلان³.

2- الخطأ في تفسير القانون

في بعض الأحيان قد ترد القاعدة القانونية غير واضحة فتضطر الإدارة إلى عطاء تفسير لها غير أنها قد تعتمد في تفسير هذه القاعدة إعطاءها معنى غير المعنى الذي أرادهامشرع،

¹مقتبس عن عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 126

²عبد الله طلبية، القانون الإدارية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، مطبوعات جامعة حلين كلية الحقوق، 1958، ص 285.

³قرار مجلس الدولة، بتاريخ 2008/08/21، قضية محضرة قضائية ضد وزير العدل، مجلة مجلس الدولة، سنة 2009، العدد 09، ص 137.

أو قد يقع هذا الخطأ في التفسير دون قصد من الإدارة، وفي كلا الحالتين يكون هناك خطأ في تفسير القانون يستوجب إلغاء القرار الإداري. و يدخل تحت التفسير الخاطئ الحالات التي تحاول الإدارة فيها بالخطأ أن تمد نطاق القاعدة القانونية إلى حالات أخرى لا تشملها، كأن تضيف عقوبات تأديبية جديدة غير منصوص عليها قانونا بمناسبة أخطاء مهنية غير معينة، وهنا تكون الإدارة قد خالفت مبدأ ' لا عقوبة إلا بنص ' المقرر جنائيا وتأديبيا.

3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية في الواقع

هناك وقائع محددة يصدر على أساسها القرار الإداري فتتصب بذلك رقابة القضاء على مدى تحقق هذه الوقائع التي استند إليها القرار هذا من جهة، و من جهة أخرى التأكد من مدى صحة هذه الوقائع أي هل استوفت الشروط القانونية التي تبرر اتخاذ هذا القرار أم لا؟. وفي قضاء صدر عن مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد تم من خلاله إبطال قرار يتضمن عزل موظف من منصب عمله جاء فيه ما يلي "وحيث أنه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالف للقانون ليعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقدير الوقائع، وتطبيق القانون وبعد التصدي إبطال القرار المطعون فيها المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله"¹

كما قضى أيضا مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 25/02/2003 على أن قرار عزل الموظف محل عطلة مرضية قرار غير مشروع وذلك لسبب خطأ في تطبيق المادة 136 من المرسوم التنفيذي 59/85.²

¹قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر بتاريخ 25/02/2003، قضية (س ر) ضد مدير التربية لولاية سطيف مجلة الدولة، العدد5، 2004، ص 167.

²قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر بتاريخ 25/02/2003، مشار إليه في :

رابعاً: عيب السبب

يعرف السبب على "أنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار و الدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذها، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري"¹.

وعليه فعدم وجود سبب صحيح يبزر صدور القرار الإداري يجع لهذا الأخير معيباً بعيب السبب.

ويعرف الفقهاء عيب السبب على أنه "أن عدم وجود الحالة الواقعية أو عدم وجود الحالة القانونية الباعثة على اتخاذ القرارات التأديبية أو عدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار"².

ولقد برز عيب السبب في القضاء الفرنسي في عام 1907 في قضية MONOD الشهير، وتتخلص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت قرار بإحالة السيد MONOD إلى المعاش مدعية أن ذلك بناء على طلبه، فطعن الموظف في هذا القرار مطالباً بإلغائه لأنه لم يطلب إحالته إلى المعاش، و أجابت الإدارة أنها لإحالة إلى المعاش قد تمت في الحقيقة كجزاء تأديبي لما وقع منه من مخالفات لم تشأ الإدارة الكشف عنها حفاظاً على سمعته، غير أن مجلس الدولة رفض الدعوى مستنداً إلى أنه حقيقة أن المدعي قد توافرت فيه شروط السن، ومدة الخدمة التي يتطلبها القانون لإحالته إلى المعاش، وبالتالي فهذه الإحالة ليست لها صفة الجزاء التأديبي، واستناد الإدارة في إصدارها للقرار إلى طلب السيد " مون "، و الذي لم يقدمه أصلاً يجعل القرار معيباً³.

ولقد اتسع نطق رقابة القضاء الإداري الفرنسي على السبب، و امتدت من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع وصولاً إلى رقابة ملائمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها.

¹ عبد الغني بسيوني عبد اله ن المرجع السابق، ص 487.

² عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 128

³ عمر اوي حياة ن المرجع السابق، ص 129

ونفس الاتجاه سلكه مجلس الدولة المصري حيث بدأ برقابة الوقائع المادية التي يقوم عليها القرار ثم تطور بعد ذلك ليمد رقابته على التكييف القانوني لهذه الوقائع ليشمل بعد ذلك رقابة ملائمة القرار الإداري للوقائع.

ورقابة القضاء الإداري لسبب القرار التأديبي يكون في شقيه الواقعي، و القانوني، وذلك وفقا لما يلي:

1- الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

يتأكد القاضي الإداري من خلال هذه الرقابة من مدى توفر أو عد متوفر الأصول المنتجة لقرار هو مدى صحتها، حيث تفترض الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري مراقبة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها باعتباره الأساس الذي بني عليه القرار، ومن ثم يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصدارها للقرار من وقائع¹.

وقد يثور التساؤل حول حكم القرار الذي يقوم على عدة أسباب يكون بعضها صحيح او مشروع او الباقي غير صحيح؟.

ففي هذه الحالة فإن عدم صحة بعض الأسباب لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري طالما أن الأسباب الأخرى تكفي لتبرير إصدار القرار وأكدت ذلك محكمة القضاء الإداري المصري حيث قضت بأنه " إذ اقام القرار الإداري على عدة أسباب، فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار، ولا يجعله قائما على سببه طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة"².

2- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

يقصد بالتكيف "إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعا مشروعاً لاتخاذها، وبالتالي فبعد أن يتأكد القاضي من قيام الوقائع المادية التي أسس عليها القرار ينتقل بعد ذلك إلى المرحلة التالية، وهي التأكد من سلامة التكيف أو الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على هذه الوقائع ففي المجال التأديبي فبعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب الموظف المذنب للواقعة المنسوبة إليه ينصرف بعد ذلك إلى التحقق من كون الواقعة تشكل جرماً تأديبياً يبرر الجزاء المقرر، أم أنها مجرد أعمال عادية لا تستوجب العقاب.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 228.

² عمر اوي حياة ن المرجع السابق، ص 130

3- الرقابة على تقدير أهمية الوقائع

لقد كانت رقابة السبب في السابق رقابة تقليدية تقتصر على رقابة الوجود المادي للوقائع، وعلى صحة التكيف القانوني لها، ثم تطور تبعد ذلك إلى الرقابة الحديثة، والتي تشمل الرقابة على تقدير أهمية الوقائع أي الرقابة على الملائمة.

خامسا: عيب الانحراف بالسلطة (الغاية)

يتصل عيب الانحراف بالسلطة إلى الغاية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها عند استعمالها لسلطتها التقديرية. "وركن الغاية في القرار الإداري يتمثل في النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار¹".

ويتحقق عيب الانحراف بالسلطة في حالة ما إذا حاد رجل الإدارة عن الهدف الذي ابتغاه القانون من إصدار القرار الإداري، أو إذا استهدف أغراضا لا تتعلق بالصالح العام، لذلك يعتبر هذا العيب من أدق العيوب لأنه يختص برقابة البواعث الخفية والدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على التصرف. مما يجعل مهمة القضاء في إجراء هذه الرقابة مهمة شاقة، و حساسة²، إذ يتعين على القاضي أن يتقيد بروح القانون وليس بألفاظه فقط كما يتعين عليه أيضا أن يتعمق في نفسية رجل الإدارة الذي اتخذ الإجراء ولهذا اعتبر العميد هوريو رقابة عيب الانحراف بالسلطة رقابة أخلاقية ذلك لأن الأخلاق تتعدى كثيرا نطاق المشروعية³.

وفيما يلي سنتطرق إلى الصور التي يرد فيها عيب الانحراف في السلطة وكيفية إثبات هذا العيب و وسائل إثباته :

1- صور عيب الانحراف بالسلطة

يأخذ عيب الانحراف بالسلطة عدة صور يمكن إجمالها فيما يلي:

¹ أعمار بوضياف، المرجع السابق، ص 204.

² عمر اوي حياة، المرجع السابق ص 131.

³ سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، 1978، ص 87.

أ- مجانبة المصلحة العامة

من القواعد العامة المستقر عليها أن كل القرارات الإدارية يجب أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، و عليه فأصدار رجل الإدارة للقرارات الإدارية يجب أن تهدف بها هذه الأخيرة دوماً إلى تحقيق الصالح العام.

بمفهوم المخالفة فكل قرار إداري لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يكون مشوباً بعدم المشروعية الإدارية وبالضبط بعيب الانحراف بالسلطة.
وتأخذ هذه الصورة عدة أوضاع:

أ1 استعمال السلطة بقصد الانتقام

ويتحقق هذا العيب إذا استهدف رجل الإدارة من وراء إصدار القرار الإضرار بالموظف، ومن أكثر تطبيقات هذه الصورة المجال التأديبي في الوظيفة العامة حيث أن الهدف من منح الهيئات التأديبية سلطة توقيع الجزاءات على موظفيها هو ضمان حسن سير المرافق العامة، فمجانبة الرئيس الإداري هذا الهدف، واتخاذ سلطاته سلاحاً يسلطه على رقاب أعدائه فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها ويعدم الثقة بين أفرادها لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة.

أ2 - استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره

في هذه الحالة يستخدم رجل الإدارة صلاحيته في إصدار القرار الإداري، وذلك بقصد تحقيق نفع شخصي له أو لغيره كما لو قررت الإدارة فصل الموظف وكان القصد من القرارات إخلاء الوظيفة لتعيين موظف آخر.

أ3 - استعمال السلطة لغرض سياسي

قرارات الإدارة يجب أن تهدف إلى تحقيق الصالح العام المجرد، دون التلون بأي اتجاه سياسي أو عقائدي، فإذا حادر رجل الإدارة عن تلك القاعدة وابتغى بقراره التعبير عن وجهة نظره أو التنكيل بخصومه السياسيين خرج قراره عن إطار المشروعية، و صار موسوماً بالانحراف بالسلطة.

ومن تطبيقات هذه الصورة في مجال التأديب فصل موظف لانتمائه إلى حزب سياسي معارض للحزب الذي ينتمي إليه رئيسه الإداري.

ب- مجانية قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كانت القاعدة العامة أن يستهدف القرار الإداري دائما تحقيق المصلحة العامة، فهنا كقاعدة أخرى مكتملة لها هي أن يهدف القرار إلى جانب تحقيق المصلحة العامة تحقيق ذات الهدف الذي حدده القانون. ففي هذه الحالة إذن فرجل الإدارة رغم أنه يهدف من وراء إصدار القرار تحقيق المصلحة العامة، غير أن القرار صدر معيба ذلك لأنه قد قام بتحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه لأنه لم ينط به تحقيقه ومن تطبيقات هذه الصورة في مجال التأديب أن يصدر الرئيس الإداري قرارا بفصل أحد الموظفين بالطريق التأديبي مستهدفا بذلك إخلاء الوظيفة بقصد التوفير للخزينة العمومية.

2- إثبات عيب الانحراف بالسلطة

نظر لكون عيب الانحراف بالسلطة ليس من العيوب الشكلية أو العيوب الموضوعية التي تستوجب إلغاء القرار الإداري، والتي يسهل إتباعها، بل يعتبر عيب شخصي مكون في النوايا الباطنية لرجل الإدارة مما يجعل هذا العيب عيبا خفيا يصعب إثباته سواء بالنسبة للقاضي أو المدعي على حد سواء.

ونظرا لصعوبة الإثبات في الدعاوى الإدارية، وخاصة في المجال التأديبي أين يقع على الموظف المذنب عبء إقامة دليل براءته، وذلك بسبب عدم توازن أطراف الدعوى حيث نجد الموظف المذنب في مركز ضعيف تجاه مركز الإدارة القوي، فان ذلك فرض منح القاضي الإداري دورا إيجابيا خلال سير الدعوى لرد التوازن إلى حده المعقول.

وإذا كان الأصل هو أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، حيث يقع عليه إثبات استهداف الإدارة بقرارها هدفا بعيدا عن المصلحة العامة، واستثناء فإنه نظرا للطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة ومدى صعوبة إثباته فقد لطف القضاء الإداري المصري من حدة هذا المبدأ، حيث نقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة، وذلك في حالة ما إذا قدم المدعي ما يزعم به قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري، حيث يلقي على الإدارة عبء إثبات

عكس هذه القرينة أو إذا نكلت الإدارة عن إيداع ما تطلبه المحكمة من مستندات تراها حاسمة في الفصل في الدعوى¹ في حين يلقي مجلس الدولة الفرنسي عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي عليه حيث قضى بأنه:" إذ لم يثبت المدعي الانحراف بالسلطة الذي يدعيه رفض هذا الادعاء².

3- وسائل إثبات عبء الانحراف بالسلطة

لإثبات عيب الانحراف بالسلطة أوجد الفقه، والقضاء الإداري عدة وسائل³ تمكن المدعي من إثبات هذا العيب ذو الطبيعة الخاصة، ويكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة بأسلوب مباشر أو غير مباشر:

أ- الإثبات المباشر لعيب الانحراف

ويكون ذلك من خلال الوسائل التالية:

- إثبات عيب الانحراف من نص القرار.
- إثبات الانحراف بالسلطة من المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار.
- إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره المراسلات.
- إثبات الانحراف بالسلطة مما ظهره التوجيهات العامة والخاصة لمصدر القرار.
- إثبات الانحراف بالسلطة مما تصدره الإدارة من تفسيرات أو إيضاحات.

ب- الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

قد لا يتاح للقاضي التوصل إلى دليل الانحراف بالسلطة عن طريق الأسلوب المباشر في الإثبات مما يتعين عليه استخدام الوسائل غير مباشرة لإثباته، و التي تتمثل في:

- إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع: كإثبات الانحراف من قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة أو قرينة انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار أو قرينة عدم التناسب بين المخالفة، و الجزاء التأديبي، وقرينة إثبات الانحراف بالسلطة من طريقة إصدار القرار، وكيفية تنفيذه.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 419.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 430

³ نفس المرجع، ص 419

- إثبات الانحراف من ظروف خارجة عن النزاع: حيث لم يكتف المشرع الفرنسي بالوسائل الأخرى لإثبات عيب الانحراف بل توصل إلى مدى أعمق، وهو البحث عن الدليل حتى في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض¹.

ملخص الفصل

وما تجدر الإشارة إليه انه يترتب على صدور دعوى إلغاء القرار التأديبي آثار تلتزم الإدارة بترتيبها، كإعادة إدماج الموظف في منصبه الوظيفي، وتعويضه عن الأجر التي خصمت منه غير أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية تعد من بين الإشكالات التي تواجهها لموظف، وهو بصدد المطالبة بتنفيذ القرار القضائي الذي تحصل عليه من القضاء. هذا كما وفر المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى الحماية للموظف محل المساءلة التأديبية حتى بعد تنفيذ العقوبة التأديبية، وذلك بأن قرر له حق محو العقوبة والعفو عنها، وذلك حتى تزول جميع آثار هذه العقوبة.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 478 .

الخاتمة

الخاتمة

بعد دراسة موضوع النظام التأديبي للموظف العام يمكن استخلاص مجموعة من النتائج، فضلا عن بعض التوصيات، و الاقتراحات التي يمكن تقديمها في اطار هذا الموضوع.

النتائج المتوصل إليها :

- النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، ومن ثم فان التطور الذي طرا على الوظيفة العمومية كان له صداه المباشر على التأديب، الذي لا يقوم إلا من خلال تثبيت التوازن بين الفاعلية، و الضمان، بمعنى تحقيق التوازن بين مصلحة المرفق العام، وسبل استمراره بانتظام، و بين ضمانات الموظف في الدفاع عن حقوقه، وهو ما يستدعيه عالم الشغل في الوظيفة العمومية، و ما تقتضيه مبادئ العدالة، و النظام التأديبي الناجح .
- اتضح لنا أن النظام التأديبي للموظف العام لا يجب ان ينظر إليه على انه مجرد انتقام أو قصاص من الموظف العام محل التأديب، بل هو نظام قانوني يهدف الى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام واطراد و بين ضمان حقوق الموظف التأديبية المصونة قانونا .
- رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الذي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات، وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى منها فان عدم تحقق مبدأ الشرعية في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الجرائم التأديبية وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحا للسلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة، كل ذلك قد أثر وبشكل جلي على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف وبالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية.

- رغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلى أن ذلك لم يكن كافيا، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات، حتى وبعد نص على صدور مراسيم تنفيذية للأمر 03/06، والتي لم تصدر بعد، الأمر الذي صعب من أداء القاضي الإداري في هذا المجال.
- غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات، حيث نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراء و لا تحدد كيفية القيام به.
- إذا كان المشرع الجزائري قد وازن بين عنصر الفاعلية الإدارية وعنصر الضمان وذلك من خلال أخذه بالنظام التأديبي الرئاسي ، القائم على أساس إشراك مجالس التأديب ولجان الطعن في اتخاذ العقوبات التأديبية إلى أنه من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة بهذا الصدد، فإننا نستنتج عدم فعالية هذه الأخيرة، لأنه حتى ولو كانت تشكيلة هذه المجالس يراعى فيها تمثيل كلا الطرفين - الإدارة والموظف- فان ذلك لا يكفي طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوع لديها اللجنة مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات هذا من جهة ومن جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوع لديها اللجنة، وبالتالي فصوته سيكون دائما لصالح الإدارة، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان، ومدى مصداقيتها،
- بالإضافة إلى ذلك فان منح الإدارة إمكانية تمديد أو تقصير العضوية يجعلها تلجأ إلى اتخاذ هذا الإجراء فقط لأجل تحقيق مصالحها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقيام هذه اللجان بوضع نظامها الداخلي بمفردها يوحي لأول وهلة إلى مدى استقلاليتها، غير أن اشتراط المشرع ضرورة عرض هذا النظام على الوزير أو الوالي المعني للموافقة عليه يؤكد ويجسد تبعية هذه اللجان للإدارة، ذلك أن هذه الأخيرة ستعمل على إلغاء هذا النظام أو تعديله كلما عارض ذلك مصالحها. ونفس ما يقال عن لجان التأديب يقال أيضا عن لجان الطعن.

- ان تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي من عناصر إدارية، و التي يترأسها أيضا احد أعضاء الجهة الإدارية يؤدي إلى فقدان المجلس التأديبي لهيبته، وقيمته كسلطة تأديبية تصدر قرارات تأديبية مشروعة.
- عدم تكريس المشرع الجزائري لآلية الرد المعروفة في قانون المرافعات المدنية وما ينتج عن ذلك من أضرار تلحق بالموظف أو من شبهات تؤثر على عملية التحقيق، ذلك حتى وفي حالة ما إذا قام المحقق بهذا الإجراء على أكمل وجه منزها من جميع ميولاته الشخصية.
- رغم أهمية التنظيم الإداري كضمانة إدارية كفيلة بحسم المنازعات التي تثور بين الإدارة وموظفيها فإننا وبالرجوع إلى الواقع العملي نجد أن هذا الإجراء لم يحقق هذه الفائدة المرجوة منه، اذ يعود ذلك إما لسبب تفويت الفرصة على الموظف في القيام بهذا الإجراء، وذلك لعدم إخطاره بحقه في التظلم من القرار التأديبي، أو إلى عدم تمتع رجل الإدارة بالوعي الكافي مما يجعل تراجع الإدارة عن قرارات سبق، و أن اتخذتها طائفة مختارة ضربا من الخيال، ذلك لأنه وكما قال الدكتور محمد ابراهيم خيرى الوكيل أن الإدارة دائما تقابل التظلم بنوع من المكابرة والإصرار مما يؤدي إلى عدم التزامها الجدية في فحص هذه التظلمات، إذ لا تكلف الإدارة نفسها عناء فحص التظلم من كافة جوانبه، طالما أن لها إيمانا راسخا بأنها لا تخطئ و لا يمكن بأي حال من الأحوال الرجوع عن قرار اتخذته، وبالتالي فان هذه الأسباب كلها من شأنها أن تؤدي إلى إضعاف فاعلية التظلم الإداري.
- تعتبر الرقابة القضائية التي أقرها المشرع على الموظف العام في مواجهة قرار التأديب ضمانة فعالة بإمكانها الحد من عدم المشروعية التي تشوب الكثير من القرارات الإدارية بصفة عامة، والقرارات التأديبية بصفة خاصة، غير أنه هناك ما يحد من هذه الضمانة الهامة .

- بالرغم من ما كفله المشرع للموظف من ضمانات سابقة على توقيع العقوبة أضعف إلى ما يتمتع به القاضي الإداري من دور إيجابي في تسيير النزاع، فإن إلقاء عبء الإثبات على الموظف من شأنه أن يثقل كاهله، ويقلل من حظه في استيفاء حقوقه، وذلك نظرا لعدم تساوي المراكز القانونية لكلا الطرفين.
- هناك إشكالية أخرى تؤثر على فاعلية الضمانات القضائية تتمثل في امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة الموظف العام، والذي من شأنه أن يزعزع مكانة القضاء باعتباره مؤسسة دستورية له قيمته ووزنه ودوره في بناء دولة القانون وذلك برغم تجريم المشرع لهذا الفعل بموجب المادة 138 مكرر من القانون 09/01 المعدل لقانون العقوبات رقم 156/66.

التوصيات المقترحة

- على ضوء النتائج السابقة توصلنا الى جملة من الاقتراحات التي نرى انها كفيلة بسد الثغرات التي اعترت النظام التأديبي والتي سنوردها فيما يلي:
- إن الضمانة الأساسية للموظف المذنب محل المساءلة التأديبية هو ربط كل مخالفة تأديبية بما يقابلها من عقوبات مناسبة لأن ذلك من شأنه أن يحد من سلطة الإدارة التقديرية في توقيعها لعقوبات قاسية على الموظف، وذلك كلما أرادت التنكيل به، ويتم ذلك من خلال حصر جميع الجرائم التأديبية بوضع لائحة بمختلف هذه المخالفات على غرار ما هو معمول به في القانون المصري، و ما هو معمول به أيضا في المجال الجنائي حيث أنه وكما قيل إذا كانت الأخطاء الجنائية التي تمس مجتمع كبير قد حددت على سبيل الحصر فكيف إذن لا يمكن تحديد الأخطاء الوظيفية التي لا تمس إلا مجتمع صغير ألا وهم الموظفين.
 - وعليه غدت مسألة تقنين الأخطاء التأديبية أكثر من ملحة، لما فيها من ضمانات للموظف وان التحجج بالصعوبات التي تلقاها المشرع بشأنها، ماهي إلا صعوبات مادية يمكن له تجاوزها بالنظر إلى التطور الشامل الذي توصلت اليه مختلف نظم الوظيفة العمومية بين كافة الانظمة القانونية الوضعية .

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

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

- طالما أن فاعلية الجزاء تقاس بمدى تناسب الفعل مع العقوبة التأديبية فقد أضحت رقابة التناسب على أعمال الإدارة ضرورة حتمية، لذلك نناشد قضاءنا الإداري بالتصدي كلما سنحت له الفرصة إلى بسط هذا النوع من الرقابة في القضايا التي تعرض أمامه، وذلك نظرا لما تحققه هذه الرقابة من حماية أكبر لحقوق الموظفين لأنها كفيلة بأن تقضي على مغالاة الإدارة في توقيع جزاءاتها.

- نقترح إنشاء محاكم تأديبية متخصصة تكون من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة التي تكون عقوباتها من الدرجة الثالثة، والرابعة، والتي لا ينبغي أن يوكل توقيعها للإدارة خوفا من إساءة استعمال هذا الحق بما يضر مصالح الموظف. وان الحاجة إلى إنشاء هذه المحاكم ظهرت بعد النجاح الباهر الذي حققته تجارب الدول التي أخذت بنظام المحاكم التأديبية كمصر، واليمن والسعودية، وذلك نظرا لما تشكله رقابة هذه المحاكم من ضمانة هامة وفعالة في مجال التأديب لأن من سيقوم بتوقيع الجزاء هي جهة محايدة ومستقلة تماما عن الإدارة.

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

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

- نافذة القول أن العبرة ليست بتوفير كم هائل من هذه الضمانات، وإنما العبرة في وجود جهاز إداري واعي يطبقها، فمعظم التشريعات الوظيفية المقارنة بما فيها التشريع الجزائري قد أقرت الكثير من الضمانات، غير أن عدم وجود إداريين مشبعين بالقيم الأخلاقية المهنية وذلك بسبب انتشار الفساد الإداري، وما نتج عنه من انتشار ممارسات غير مشروعة كالرشوة والمحاباة والوساطة وما نتج عنه من تقليد أشخاص لا علاقة لهم بالوظيفة، كل ذلك ساهم في انتهاك هذه الضمانات، وضربها في معظم الأحيان عرض الحائط، ومنه فمن أجل تكوين حس ووعي إداري لدى رؤسائنا الإداريين يتعين إذن القيام بما يلي:

- ترسيخ روح المسؤولية لدى كل الموظفين العموميين، بإعلامهم ان الوسيلة التي يمكن ان توقف سلطة التأديب عن اصدار قرارات تأديبية غير مشروعة موجودة بين ايديهم، وهي الدعوى الادارية، التي وجدت من اجل تحقيق العدالة التأديبية و عقلنة السلطة التأديبية، عن طريق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الاداري على القرارات التأديبية .

- غرس روح المسؤولية لدى السلطة التأديبية، وذلك على أساس أن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام، وليس من اجل المساس، و الإضرار بحقوق

الموظفين، فمسألة التأديب الوظيفي الممنوحة لها قانونا ماهي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها، و القيام بوظائفها دون أن تتخذها كغطاء لتستر اعمالها غير المشروعة.

- غرس القيم الأخلاقية للموظفين وتنمية الرقابة الذاتية (رقابة الضمير) من خلال إدراج مقاييس في هذا الصدد تدرس بالجامعات، والمعاهد الإدارية، ذلك لأنه إذا كانت الدراسة الصادرة عن الأمم المتحدة سنة 1990 المتعلقة بأخلاق العمل تؤكد على أن وجود ميثاق لأخلاق العمل يعتبر من الوسائل الوقائية لمحاربة الفساد في الدول النامية. فان تراثنا الإسلامي المشرف يمكن أن نستخلص منه حضارة إدارية عظيمة، ذلك لأنه لدينا تفوق عظيم في علوم الإدارة والقيادة، وبالتالي فنحن لسنا بحاجة إلى إنشاء هذا الميثاق وإنما نحن بحاجة فقط إلى استكشاف هذه الحضارة.

- تدريب كوادر متخصصة، والعمل على تنمية مهاراتها، وتطويرها في الجانب الإداري، والاطلاع على ما يستجد من دوريات قانونية، وملتقيات دراسية والالتحاق بالدورات التدريبية التي تقام لهذا الغرض.

- زيادة وعي الموظف بالعلاقات القانونية القائمة لإجبار الإدارة على مراقبة تصرفاتها.

- ضرورة إعداد قضاة متخصصين ذوي الكفاءة العالية في المنازعات الإدارية بصفة عامة، والتأديبية بصفة خاصة.

- تعزيز الدراسات والبحوث التي تجرى حول اجتهادات مجلس الدولة في مجال التأديب الإداري وذلك لأجل إثراء أكبر لهذا الموضوع.

تم بحمد الله وعونه

الملاحق

الملحق رقم 01

قرار تعيين موظف عمومي

الملحق رقم 02

قرار ترسيم موظف عمومي

الملحق رقم 03

قرار احالة موظف عمومي على الاستيداع

الملحق رقم 04

قرار انتداب موظف عمومي

الملحق رقم 05

قرار احالة موظف عمومي على التقاعد

الملحق رقم 06

مقرر توقيف بصفة نهائية للراتب
الشهري لموظف عمومي لا هماله
لمنصب عمله

الملحق رقم 07

نموذج طلب الاطلاع على الملف التأديبي

الملحق رقم 08

نموذج تبليغ قرار مجلس التأديب

الملحق رقم 09

نموذج استدعاء للاطلاع على الملف
التأديبي

الملحق رقم 10

نموذج محضر تسليم الملف التأديبي و
الاداري

الملحق رقم 11

نموذج تبليغ قرار مجلس التأديب

الملحق رقم 12

محضر خاص بعدم استعمال الموظف
لحقه في الاطلاع على الملف التأديبي
و الإداري

الملحق رقم 13

محضر تبليغ مقرر التوقيف

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع أولاً: المراجع باللغة العربية

1- المراجع العامة

- أبو الروس احمد، الموسوعة الجنائية الحديثة، قانون جرائم التزوير و الرشوة و اختلاس المال العام من الوجة القانونية و الفنية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، سنة1998،
- أبو زيد فهمي مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة وقضاء الإلغاء، الجزء الأول، طبعة 1999، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص.
- السعيد كامل، شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008
- الطماوي سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، 1978، ص 87
- بن تمسك عزوز، حماية القضاء الإداري التونسي لمبدأ حقوق الدفاع "(مجلة الاجتهاد القضائي)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم السياسية، العدد الثالث، 2006، ص 29
- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص
- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.
- بيسوني عبد الله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 495
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى الإلغاء الكامل، طبعة 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

- شطناوي، علي خطار موسوعة القضاء الاداري، الجزء الاول، الطبعة الاولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 454.
- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعة الادارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر- 1999، ص 313.
- عبد الله الشاذلي فتوح، قانون العقوبات الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2009
- فودة عبد الحكيم، أحمد محمد أحمد، جرائم الأموال العامة، الرشوة و الجرائم الملحقة به، و اختلاس المال العام، الاستيلاء و الغدر، و التربح، و العدوان، و الإهمال الجسيم، و الإضرار العمدي، مقارنة بالتشريعات العربية، الطبعة الأولى، دار الفكر و القانون، القاهرة، 2009
- زين الدين بلال أمين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية و التشريع المقارن مقارنة بالشرعية الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009
- طلبة عبد الله، القانون الإدارية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، مطبوعات جامعة حلبن كلية الحقوق، 1958 .
- غانم محمد أحمد المحاوره القانونية والشرعية للرشوة عبر الوطنية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008
- هنان مليكة، جرائم الفساد، الرشوة، الاختلاس، تكسب الموظف العمومي من وراء وظيفته في الفقه الإسلامي قانون مكافحة الفساد الجزائري، مقارنة ببعض التشريعات العربية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2010،

2- المراجع الخاصة

- التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي و الانجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، طبعة 2004،
- الشنوي سعد، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الاولى، 2008.
- الطنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية .القاهرة، 2003،ص 495
- أنس قاسم محمد، مذكرات في الوظيفة العامة، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بوضياف احمد، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، طبعة 1986، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر .
- بوشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 17
- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.
- جديدي سليم، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية سنة 2011،
- خيرى الوكيل محمد ابراهيم، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية- 2008،
- رجب عطية حمدي، الحماية الجنائية للموظف العام، دراسة في التشريعيين المصري و الليبي، مطابع جامعة المنوفية، ب ب ن، 2010.
- رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه، الجزائر. 2003
- طنطاوي ممدوح، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، 2003، منشأة المعارف بالإسكندرية

- عبد المنعم خليفة عبد العزيز، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، طبعة 2003، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية .
- غازي هيثم حليم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها- دراسة تطبيقية-، ب س، ب د ط،
- محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، .دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008،
- مدحت النهري مجدي، قواعد و إجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997
- زروقي العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة و مدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد08، سنة 2006
- زروقي العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة و مدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، سنة 2006، العدد08-
- زين الدين بلال أمين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في اضواء احكام المحكمة الادارية العليا، دار المناهج للنشر و التوزيع، عمان – الاردن، سنة 2010

الرسائل الجامعية

أ- رسائل الدكتوراه

- محمد الاخضر بن عمران، التظلم القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية و الادارية، جامعة باتنة، 200

ب - مذكرات ماجستير:

- بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013،
- بوكثير عبد الرحمان، ضمانات تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية و الإدارية، جامعة سطيف، 2005
- عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة سنة 2011-2012.
- قيقايفة مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009

ب- مذكرات لنيل شهادة الماستر

- عقون وسام، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، بسكرة، 2013

ج- مذكرات لنيل شهادة ليسانس

- مذكرة لنيل شهادة الليسانس في الحقوق، إجراءات تأديب الموظف في القانون الجزائري، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، سنة 2006، 2007 .

- خرشي نور الدين، إجراءات تأديب الموظف في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية التكوين الخاص بسلك متصرف إداري، سنة 2010/2009 .

د- مذكرات التخرج من المدرسة العليا للقضاء

- بوشناق مولود، بوخاري فؤاد، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مذكرة تخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، سنة 2007-2006 .
- تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل و الوظيفة العمومي، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مجلس قضاء الجلفة -مكان التبريص-، سنة 2008
- شروقي محترف، الصفقات العمومية و الجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر 2008-2005 علي جمعة محارب .

3-الدوريات :

- بودريوه عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق؟، مجلة مجلس الدولة، العدد6، سنة2005،
- شطناوي علي خطار، موسوعة القضاء الاداري، الجزء الاول، الطبعة الاولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004،
- جروه، علي الموسوعة في الاجراءات الجزائية، المجلد الاول في المتابعة القضائية، بدون طبعة، بدون دار نشر، سنة 2006.
- عزوز بن تمسك، حماية القضاء الإداري التونسي لمبدأ حقوق الدفاع " (مجلة الاجتهاد القضائي)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم السياسية، العدد الثالث،
- قورة عادل، محاضرات في قانون العقوبات، الطبعة الرابعة 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ص 49.

4-النصوص القانونية

أ- الدساتير:

- دستور سنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج، ر، ج، ج عدد 09، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ص 39).

ب - الاتفاقيات

- الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003.

ج- النصوص التشريعية (القوانين والاورام)

- الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، الصادرة
- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، العدد 46، الصادر في 08 جويلية 1966.
- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات.
- القانون 78-12 المؤرخ في 05 اوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل،(ج ر ج ج رقم 32 المؤرخة في 08 اوت 1978، ص 724).
- القانون رقم 06/82، المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية، (ج ر ج ج، العدد 05، الصادرة في 02 مارس 1982).
- القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989، يتضمن القانون الأساسي للقضاء (ج ر ج ج رقم 53) المعدل والمتمم، بمقتضى المرسوم التشريعي 09-05 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992 (ج. ر. ج. ج، رقم 77).

- القانون رقم 90/11، المؤرخ في 21 افريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج ر ج ج، العدد 17، الصادر في 1990/04/25 .
- القانون رقم 23/90، المؤرخ في 18 اوت 1990، المعدل و المتمم لقانون الاجراءات المدنية، ج ر، عدد 37، سنة 1990 .
- القانون رقم 02/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الادارية، (ج ر ج ج، عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998 .
- قانون عضوي رقم 11/04، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الاساسي للقضاء و عمله و صلاحياته، (ج ر ج ج، العدد 57، الصادرة في 08 سبتمبر 2004).
- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، (ج ر ج ج، عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006، ص 04)
- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج ر ج ج عدد 46 صادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 ص 03).
- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، (ج ر ج ج، عدد 21، سنة 2008) .

د- النصوص التنظيمية:

- المرسوم 143/66 الصادر في 02 جوان 1966 المحدد لصلحيات و تشكيلة و تنظيم و سير اللجان المتساوية الاعضاء، (ج ر ج ج، العدد 46) .
- المرسوم رقم 152/66، المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، (ج ر ج ج، العدد 467 سنة).
- المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، (ج ر ج ج، العدد 37، الصادر في 14 سبتمبر 1982، ص 1797).
- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير سنة 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج. ر. ج. ج، الصادرة بتاريخ 17 يناير سنة 1984، العدد 03 . ص . 88 .

- المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، (ج. ر. ج. ج، الصادرة بتاريخ 17 يناير سنة 1984، العدد 03، ص 93).
- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، (ج ر ج ج، العدد 13، الصادر، 14 مارس 1985).
- المرسوم رقم 54/93، المؤرخ في 16 فيفري 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الاعوان العموميين وعلى مؤسسات العمومية، (ج ر ج ج العدد 11، سنة 1993).

ه - التعليمات:

- المنشور رقم 05، المؤرخ في 12/04/2004، المحدد لكيفية تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم 59/85 .
- التعليمات رقم 07، الصادرة في 07/05/1967، عن وزارة الداخلية (المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الاولى)، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

و-المجلات القضائية

- المجلة القضائية، لسنة 1993 .
- مجلة مجلس الدولة، 2001
- مجلة مجلس الدولة، سنة 2004.
- مجلة مجلس الدولة، سنة 2004 .
- مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004
- مجلة مجلس الدولة، سنة 2009.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

- Eliane Ayoub, la fonction publique en vingt principes , 2eme Edition , Frison-Roche, Paris , 1998.

- français Delepérée, l'elaboration du droit dixiplinaire de la fonction publique, these, Paris, 1986
- Mahiou Ahmed, cour des contentieux administratif , 2^{eme} édition , office des publication universitaires , Alger,1981.
- Mahiou Ahmed, cours d'institutions administratives, 3eme edition ,office des publication universitaire , Alger,

ثالثا: مواقع الانترنت

- منتديات الجلفة لكل الجزائريين و العرب، تاريخ الاطلاع على الموقع 2015/05/17
<http://www.DJELFA.INFO>

الفهم الرسا

1	
13	الفصل التمهيدي: تحديد مفهومي طرفي العلاقة التأديبية
14	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام، والأخطاء التأديبية، و الجزاءات المترتبة عنها:
15	المطلب الأول : مفهوم الموظف العمومي:
15	الفرع الأول : مفهوم الفقه للموظف العمومي :
16	الفرع الثاني : تعريف القضاء الإداري للموظف العمومي :
17	الفرع الثالث :المفهوم القانوني للموظف العمومي :
24	المطلب الثاني : تحديد الأخطاء الوظيفية والجزاءات المترتبة عليها
25	الفرع الأول: تحديد الأخطاء الوظيفية :
31	الفرع الثاني : الجزاءات المترتبة عن الأخطاء الوظيفية
38	المبحث الثاني :مفهوم السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها:
39	المطلب 1 : تعريف السلطة التأديبية وبيان الأساس القانوني لها:
40	الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية:
41	الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية:
43	المطلب2:وظائف السلطة التأديبية و المبادئ التي تحكمها :
44	الفرع الأول :وظائف السلطة التأديبية
45	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم السلطة التأديبية
48	ملخص الفصل التمهيدي :
50	الفصل الأول : ممارسة الدعوى التأديبية
52	المبحث الأول : مرحلة مباشرة الدعوى التأديبية
53	المطلب الأول : مفهوم الدعوى التأديبية
54	الفرع الأول : تعريف الدعوى التأديبية :
60	الفرع الثاني : خصائص الدعوى التأديبية
63	الفرع الثالث : العوامل المؤثرة في الدعوى التأديبية
69	المطلب الثاني : التحقيق الإداري
70	الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري
76	الفرع الثاني : السلطة المكلفة بالتحقيق
80	الفرع الثالث : الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق
85	الفرع الرابع : التصرف في التحقيق
87	المبحث الثاني : مرحلة تسليط الجزاء التأديبي
88	المطلب الأول : السلطة المختصة
88	الفرع الأول : السلطة الرئاسية
92	الفرع الثاني : اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء
97	المطلب الثاني : الفصل في الدعوى التأديبية :
98	الفرع الأول : الإجراءات التأديبية المتبعة :
102	الفرع الثاني : إصدار القرار التأديبي :
106	الفرع الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية

109	ملخص الفصل الأول
109	الفصل الثاني: ضمانات التأديب
110	المبحث الأول: ضمانات الموظف قبل توقيع العقوبة
111	المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وحق الدفاع
111	الفرع الأول : مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه
114	الفرع الثاني: اجراءات المواجهة
119	الفرع الثاني : حق الدفاع
127	المطلب الثاني :إلزامية استشارة لجنة الموظفين (اللجنة المتساوية الاعضاء)
128	الفرع الأول: مدى استقلالية لجنة الموظفين(اللجنة المتساوية الأعضاء)
131	الفرع الثاني :مدى الاستقلال الوظيفي للمجالس التأديبية
133	الفرع الثالث : نطاق اختصاص المجالس التأديبية
134	الفرع الرابع: كيفية سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء
137	ملخص المبحث
140	المبحث الثاني : الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية
141	المطلب الأول : الرقابة الإدارية على القرار التأديبي
142	الفرع الاول: التظلم الإداري
148	الفرع الثاني: التظلم امام لجنة خاصة
151	المطلب الثاني :الطعن القضائي
152	الفرع الأول: تنظيم الاختصاص في نظر د عوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء
155	الفرع الثاني :الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء
158	الفرع الثالث: الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء
175	ملخص الفصل
175	الخاتمة
182	الملحق رقم 01
183	الملحق رقم 02
184	الملحق رقم 03
185	الملحق رقم 04
186	الملحق رقم 05
187	الملحق رقم 06
188	الملحق رقم 07
189	الملحق رقم 08
190	الملحق رقم 09
191	الملحق رقم 10
192	الملحق رقم 11
193	الملحق رقم 12
194	الملحق رقم 13
195	قائمة المصادر والمراجع