

جامعة احمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الاداري

تحت إشراف:

د. يامة ابراهيم

من إعداد الطالبتين:

* بن حمادي عائشة

* مرغيدو رقية

لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ مساعد قسم (أ)	الاستاذ: الليل أحمد
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر قسم (أ)	الدكتور: يامة ابراهيم
عضوا مناقشا	جامعة أدرار	أستاذ مساعد قسم (أ)	الأستاذة: بوشنة ليلة

السنة الجامعية: 2016-2017

سورة التوبة

إهداء

نهدي هذا العمل إلى سر النجاح والفلاح
الوالدين الكريمين
أمد الله في عمرهما،
إلى من ترعرعنا معهم ونما غصننا بينهم، إخوتنا وأخواتنا،
إلى كل الأهل والأقارب من قريب وبعيد،
إلى من أنار لنا الطريق في سبيل تحصيل العلم ولو بقدر بسيط من المعرفة،
أساتذتكم الكرام،
إلى رفقاء الدرب الذين كانوا بمثابة إخوة، زملائنا وأصدقائنا الأعزاء،
إلى كل هؤلاء وبأسمى معاني الوفاء نهدي هذا العمل.

مرغيدو رقية

بن حمادي عائشة

شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

قال الله تعالى: "لئن شكرتم لازيدنكم".

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله".

نشكر الله سبحانه وتعالى على النعمة التي أفاضها علينا لبلوغ هذه الدرجة المتقدمة من العلم.

ومع هذا المقام لا يسعنا إلا أن نتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان والاحترام إلى الدكتور/ "يامة إبراهيم" الذي رافقنا طيلة انجاز هذا العمل بنصائحه وتوجيهاته القيمة، كما نشكره على تكريمه بإشراف على هذه المذكرة فكان نعم المرشد ونعم الطهير جزاه الله خيرا.

كما نتقدم بشكرنا إلى الأستاذ الفاضل الليل احمد الذي شرفنا بترويس هذه اللجنة، وعلى رحابة صدره فله منا كل التقدير.

والى الاستاذة الفاضلة بوشنة ليلة بتفضلها بالموافقة على إثراء هذا العمل بالمناقشة فلها منا خالص الشكر.

وكذلك نتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى كافة أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة العقيد احمد دراية ادار، وكذلك أساتذة المركز الجامعي بتمنرات

ونشكر كل من مد إلينا يد العون لإتمام هذه المذكرة من قريب وبعيد فجزاهم الله عنا كل خير.

مقدمة

مقدمة:

أصبح موضوع الوظيفة العامة مجالاً للبحث والدراسة ، خاصة بعد أن أولت لها كافة التشريعات اهتماماً كبيراً ، باعتبار الموظف العام أداة الإدارة والمؤسسة العمومية لتحقيق أغراض الدولة وضمان حسن سير المرفق العام ، فهو واجهة الإدارة مع الجمهور ويعود إليه أمر تمثيلها في كافة أنشطتها، أين يظهر أهمية تنظيم مساره الوظيفي بما يحقق الأهداف الإدارية من تقدم ورقي ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

وتبعاً لذلك دعت الحاجة إلى وضع قوانين أساسية للوظيفة العامة تحدد أوضاع شغلها وما تخوله لشاغلها من حقوق وما تفرضه عليه من واجبات يترتب على مخالفتها التعرض للمساءلة التأديبية، ومن هنا فالتأديب في نطاق الوظيفة العامة يعني معاقبة الموظف نتيجة لإخلاله بواجباته المفروضة عليه أو خروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته . فهو اذن وسيلة حاسمة تفضي في كثير من الأحيان إلى قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة التي ينتمي إليها.

وقد نظم المشرع الجزائري القواعد القانونية المتعلقة بتأديب الموظف العام بداية بالأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ويعد هذا الأمر أول تشريع وظيفي اعتنى بتنظيم الجوانب الوظيفية داخل الإدارة العمومية الجزائرية، ويليه القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 اوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، ثم بعد ذلك جاء المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، وأخيراً جاء الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أين خصص الباب السابع منه للنظام التأديبي، حيث كرس مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لعملية التأديب الإداري، سواء تعلق الأمر بالأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية أو السلطة المختصة بالتأديب أو الاجراءات التأديبية المنظمة لمسار التأديب الإداري. ويتضح جلياً أن النظام التأديبي في الوظيفة العامة جزء لا يتجزأ منها، ذلك أنه يهدف إلى ضبط ورسم عملية التأديب الإداري بما يحقق التوازن بين النشاط الإداري والضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام الخاضع للتأديب.

وقد يرتكب الموظف العام خطأ مهنيا يؤدي الى توقيع العقوبة التأديبية عليه، وهي عقوبة تمسه في مركزه الوظيفي. وموضوع التأديب الادري لا تقف أهميته عند حد اعتباره مجرد انتقام من الموظف، إنما وجوده أمر حتمي في طبيعة كل نظام إداري ووسيلة الإدارة لأداء مهامها على أكمل وجه، لا سيما مع سلطتها العامة في اتخاذ القرارات التأديبية اتجاه الموظفين العموميين، لذا لا بد من ضمانات تحول دون تجاوز هذه السلطة، خاصة مع تطور وظائف الدولة الحديثة التي سادها مذهب التدخل في مختلف الميادين وظهور الموظف العام كعنصر هام وأساسي فيها، الأمر الذي يحتم على المشرع توفير ضمانات تكفل له حماية حقوقه من كل تعسف أو تحكّم إداري.

والتأديب من الامور الضرورية في مجال الوظيفة العمومية تلجأ إليه الادارة ولكن لا يعني اطلاق جميع سلطاتها في توقيع القرار التأديبي، حيث تهدف الادارة من خلاله الى تسليط نوع من العقاب على الموظف، هذا الاخير الذي كفل له المشرع حق الطعن فيه باللجوء الى الطعن الاداري والذي يمثل الضمانة الاولى ومن ثم اللجوء الى الطعن القضائي والذي يعد الضمانة الثانية و الاساسية لحمايته من تعسف الادارة في استعمال سلطة التأديب. وبالرغم من قدم موضوع النظام التأديبي الوظيفي إلا أنه حديث من حيث أهميته المتزايدة، التي جعلت منه الهدف الاكبر الذي تتوخاه مختلف تشريعات الدول في مجال الاصلاحات الإدارية والوظيفية التي تعمل على تكريسها. كما تبرز أهمية الموضوع أيضا كون دراسته لا تقتصر على الجانب القضائي البحث الذي يعتمد سرد القضايا والقرارات القضائية، بل يمتد الى الجوانب القانونية والفقهية التي تستوقفنا على حقيقة الاتجاه القضائي في مسألة الرقابة على القرارات التأديبية.

كما أن لهذا الموضوع أهمية في إبراز نطاق الرقابة الادارية والرقابة القضائية على القرار التأديبي في جانبه القانوني، ومدى فعاليتها في ضمان مبدأ المشروعية من ناحية ومبدأ تحقيق التوازن بين الادارة والموظف الخاضع للتأديب من ناحية اخرى. وتهدف هذه الدراسة الى:

1. الإمام بمختلف الجوانب النظرية للرقابة على القرارات التأديبية من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول هذا الموضوع والوصول بذلك الى تحديد كيفية تجسيده عمليا عن طريق توضيح مختلف تطبيقاته في مجال التأديب الاداري.
 2. تبصير الموظفين فيما يتخذ ضدهم من اجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب. كما يكفل في الوقت نفسه إلزام الادارة باتباع الاجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام وتمكين الموظف من اليات مواجهة القرار التأديبي من خلال الطعن الاداري و القضائي.
- ودوافع اختيارنا لهذا الموضوع تعود بالدرجة الاولى الى الرغبة في توسيع معارفنا بالإضافة الى كونه من المواضيع التي تمس بمجال الوظيفة العمومية.
- والنظام التأديبي في الجزائر تثار بشأنه عدة اشكاليات لما له من تأثير على المسار المهني للموظف مما قد يؤدي الى فصله من الوظيفة، لذا يبرز مدى توفيق المشرع بين منح صلاحيات للسلطة المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف العام، وتضمنين نصوص قانونية لتفادي مواجهة أي تعسف من قبل الادارة وجعله آلية بيد الموظف العام لحماية حقوقه، ولذا نطرح الاشكال القانوني التالي:
- ما هي الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العام في التشريع الجزائري؟ وماهي حدود الرقابة على القرارات التأديبية في مجال الوظيفة العمومية؟
- ونظرا لطبيعة الموضوع لما له من مرجعيات تشريعية وفقهية وقضائية، اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي بالإضافة الى المنهج التاريخي في مواطن.
- ونحن بصدد انجاز هذا البحث واجهتنا العديد من الصعوبات منها ندرة الأحكام والقرارات القضائية في مجال الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام، بالإضافة الى قلة المراجع المتخصصة في الفقه الجزائري وهو ما قادنا الى الاستعانة بأحكام الفقه المقارن.
- غير أنه وبالرغم من هذه الصعوبات وبغية الإمام بمختلف جوانب الموضوع، قمنا بتقسيمه إلى فصلين عاجلنا في اولهما النظام القانوني لتأديب الموظف العام ك نطاق تحدد من خلاله العوامل المؤثرة في اصدار القرارات التأديبية وما يتضمنه من عقوبات تأديبية، ودور السلطة

الفصل الأول
النظام القانوني لتأديب
الموظف العام

التأديبية في تحديد العقوبات المقررة لذلك، والضوابط التي ينبغي للسلطة الادارية الخضوع لها والتي تتضمن جملة من الإجراءات الإدارية. أما الفصل الثاني فتطرقنا فيه الى صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام كما تجسدها نصوص القانون المتضمن تأديب الموظف العام.

التأديب وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين في حق الموظف المخل بالواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين العامة والخاصة والنظام الداخلي للمؤسسة. ويعتبر التأديب ضرورة ملحة في أية دولة لما له من تأثير على النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي بها ، و تبدو فعاليته أكثر بالنظر الى مصدر السلطة التأديبية المتمثلة في علاقة التبعية التي يخضع لها الموظف مع رئيسه في إطار العلاقة الرئاسية ، وهو الخضوع الذي ضبطه المشرع في نظام يعرف بالنظام التأديبي تحدد بمقتضاه التزامات الموظف اتجاه السلطة المستخدمة التي يشكل خرقها من جانب الموظف تعرضه للمساءلة التأديبية، فالغرض من التأديب إذن هو غرض تهمذي وتقويمي لسلوك الموظف وذلك للحفاظ على حسن سير المؤسسة وكذا حسن سير المرفق العام.

ولدراسة النظام التأديبي يجب معرفة الأخطاء المهنية كونها أساس قيام المسؤولية التأديبية بالإضافة الى أن الخطأ المهني هو السلوك الذي يستوجب توقيع الجزاء على مرتكبه وستتطرق في هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية

المبحث الثاني: إجراءات تأديب الموظف العام

المبحث الأول: الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية

يجب على الموظف العام الملتحق بالوظيفة العامة أن يبذل قصارى جهده للقيام بالأعباء الوظيفية المعين عليها، ويسعى من خلال ذلك للحصول على ما أقره له المشرع من مزايا مادية ومعنوية، فالقيام بالواجبات بسبب في الحصول على الحقوق والعكس من ذلك الإهمال في الواجبات وارتكاب المحظورات سبب في إيقاع العقوبات.

وستتطرق في هذا المبحث الى مفهوم الأخطاء المهنية في المطلب الأول أما المطلب الثاني فسنتناول فيه مفهوم العقوبات التأديبية.

المطلب الأول: مفهوم الأخطاء المهنية

يطلق الفقه والقضاء على الأخطاء المهنية تسمية المخالفات التأديبية أو الجريمة التأديبية، في حين أطلق عليها المشرع الجزائري تسمية الأخطاء المهنية. وقبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 كانت الأخطاء المهنية تتضمن ثلاث درجات، أما بعد صدوره فأصبحت تتضمن أربع درجات، وقد تم تسميتها في بعض النصوص القانونية التي تحكم ميدان الوظيفة العمومية بالمسؤولية المسلكية على اعتبار أنها مسلك خاطئ إرتكبه الموظف وأخل من خلاله بواجباته الوظيفية.¹

الفرع الأول: تعريف الأخطاء المهنية

لقد عرف المشرع الجزائري الأخطاء المهنية أو الخطأ المهني في مختلف القوانين المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية، وعلى سبيل المثال عرفته المادة 160 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على ما يلي: "يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهامه خطأ مهنياً يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية".²

¹ - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العامة في الجزائر دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين، مطبعة مزوار، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 278.

² - الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 الصادرة في 20 جمادى الثانية 1427 هجري الموافق ل 16 يوليو 2006.

و تعتبر الأخطاء المهنية السبب الرئيسي لصدور أي قرار تأديبي فلا يعاقب أي موظف إلا إذا ارتكب أخطاء من شأنها أن تشكل إخلالا بالواجبات المهنية، أو تخل عن مقتضيات وظيفته أو كل مساس بالانضباط يتفق مع مركزه كموظف عام،¹ وتعني العبارة "دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية" أن الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف العمومي قد يشكل خطأ جزائيا تترتب عنه المتابعة الجزائية التي تتزامن مع المتابعة التأديبية وفي نفس الوقت، وما قد يترتب عنها أيضا من قيام المسؤولية المدنية بالتعويض عن الضرر أمام القاضي العادي أو المحكمة المدنية.²

وتضمن المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية نفس التعريف السابق من خلال نصه في المادة 20 الفقرة الأولى على ما يلي: "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي إذا اقتضى الأمر إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المدنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".³ وما يلاحظ على هذه التعريفات اكتفاؤها بتبيان الأطر العامة المحددة للخطأ التأديبي. وإذا كانت القاعدة العامة في الجرائم الجنائية أنها محددة على سبيل الحصر بحيث لا يعاقب إنسان إلا إذا ارتكب عملا جرمه القانون صراحة، إذ لا جريمة إلا بنص طبقا لما نصت عليه المادة 58 من الدستور بقولها: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"⁴، فإن هذا ليس هو الشأن في الجرائم التأديبية فلا يمكن حصرها مقدما، وإذا كان القانون قد حرم أعمالا بعينها فهذا لا يعني أن ما عداها مباح، بل يكون لسلطة التأديب أن تقدر في كل حالة على حدى ما إذا كان ما أتاه الموظف مخالفا بواجباته الوظيفية أو بمركزه كموظف عام أم لا.⁵

¹ - عبد العزيز سيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة، مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم الطبعة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 167.

² - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 279.

³ - المرسوم 59/85 المؤرخ في 01 رجب 1405 الموافق ل 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13 الصادر في 02 رجب 1405 الموافق ل 24 مارس 1985.

⁴ - قانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هجري الموافق ل: 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية العدد 14 الصادر في 27 هجري الموافق ل 07 مارس 2016.

⁵ - عبد العزيز سيد الجوهري، المرجع السابق، ص 168.

وهذا الوضع من شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأثيم ويعرض الموظف لاحتمال إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في المجال التأديبي، إذ ليس من الضروري أن تصدر من جهة الإدارة المختصة أو من السلطة التشريعية قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً، حتى يعاقب الموظف إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص.¹

ويرى الأستاذ Jacques Mourgeon بأن الحرية الواسعة النطاق في مجال التأثيم تتفق ومتطلبات التأديب في المجتمعات الطائفية والتي تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطرار.

إن هذا الطابع المميز للتأثيم - وهو أساس تحريك الدعوى التأديبية - دفع بالكثير من الفقهاء إلى المطالبة بحصر الجرائم التأديبية وتطبيق مبدأ الشرعية في القانون التأديبي أي تقنين الأخطاء التأديبية أو تصنيفها.²

كما عرف الدكتور سليمان الطماوي الخطأ المهني بأنه: "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"،³ أو هو كل تقصير من الموظف العمومي في واجباته الوظيفية المفروضة بموجب القوانين واللوائح، أو هي ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة عن طريق الإهمال أو التراخي في أداء مهام وواجباته الوظيفية.⁴

الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي

يرى بعض الفقه أن العناصر الأساسية المكونة للخطأ المهني يمكن حصرها في الفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف، ونية الموظف عند صدور الفعل فضلاً عن أن يكون الفعل المرتكب يشكل خطأ مهنيًا، وعليه نستطيع القول أن عناصر الخطأ المهني أو أركانه هي نفسها أركان الجريمة الجزائية والتي تتمثل في الركن المادي، الركن المعنوي، والركن الشرعي.

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2003، ص51.

² - كمال رحماوي، نفس المرجع، ص52.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، بدون رقم الطبعة، القاهرة، 2012، ص39.

⁴ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2012، ص239.

أولاً: الركن المادي

ويتمثل في التصرف الذي يقوم به الموظف ويأخذ صورة نشاط منحرف يؤخذ عليه، ويكون أما بالفعل أو بالترك أي بسلوك إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف ويمثل إخلالاً بالواجبات الوظيفية، أو خروجاً على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، بالفعل الإيجابي يكمن في القيام بعمل محذور أما الفعل السلبي فهو الامتناع عن أداء واجب. ويتعين أن يكون التصرف الذي أتاه الموظف -لكي يعتبر مخالفة تأديبية- مظهراً مادياً ملموساً كالاشتراك بمظاهرة محظورة أو عدم إطاعة الأوامر والتوجيهات الرئاسية مثلاً.¹

كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كافي لتحريك الدعوى التأديبية، حتى ولو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته. ومجلس الدولة الفرنسي يشترط توفر الركن المادي للجريمة التأديبية وإلا ألغى قرار التأديب، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا الجزائرية حيث جاء في قرار لها: "حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي...". فالقرارات التأديبية الغير مسببة أو المسببة تسيباً غامضاً لا يسمح بإجراء الرقابة القضائية، تكون قابلة للإلغاء.²

وتأسيساً على ما تقدم فإن الموظف لا يؤاخذ على أفكاره ومعتقداته ، ولا يكون للإدارة أن تتدخل في ذلك ما دام ضمن نطاق ممارسة الحرية الشخصية وحرية التعبير عن الرأي التي تكفلها أغلب الدساتير الحديثة، وفي هذا الاتجاه نجد أحكام مجلس شورى الدولة الفرنسية إذ قضى هذا المجلس أن العقيدة الدينية لو حدها لا تعد سبباً للإنتزال الجزاء التأديبي على المدرسين باعتبارها تمس الحياد الديني الذي يلتزمون به، وبدوره انتهى قضاء مجلس الشورى اللبناني إلى إبطال قرار يقضي بتأديب موظف واستند المجلس على أنه: "لا يكفي

¹ - تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة

الأولى، لبنان، 2013، ص165-166

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص29.

للإدانة اعتناق مبادئ حزب معين الأمر الذي يدخل ضمن نطاق حرية الرأي التي حماها الدستور.¹

ثانياً: الركن المعنوي

ويتمثل في الإدارة الآثمة للموظف الصادرة إيجاباً أو سلباً، فإذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد، أما إذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدى، وعليه يستوي في ذلك أن تكون إرادة الموظف في حال تصرفه المخالف للقانون أو إتيانه للعمل المحظور إرادة عمدية أو غير عمدية أي ناتجة عن إهمال أو تقصير وسواء قصد الموظف تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه أم لم يقصد ذلك، فالمخالفة التأديبية تقوم وتقرر تبعاً لذلك مسؤولية الموظف التأديبية عن هذه التصرفات أو الأفعال.²

ويجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصر الإرادة والدوافع التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة التأديبية لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقتراف الذنب الإداري وهذا ما يمنح للموظف ضمانات أكثر فاعلية.³

وقد أنكر جانب من الفقه قيام ركن معنوي للمخالفة التأديبية كركن ثان على أساس أن الإرادة الآثمة للموظف المراد تأديبه لا تعني أكثر من أن الموظف المخالف قد ارتكب الفعل أو امتنع بدون عذر شرعي سواء أكان يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا وحسنت نيته أو ساءت هذا من جانب ومن جانب آخر يرى هذا الفريق أنه لا يمكن التسليم بدور هام لإرادة الموظف إلا في بعض المخالفات التأديبية المقننة أو في مجال الأخطاء التأديبية التي يعاقب عنها المشرع جنائياً وقد أشار هذا الفريق إلى رأي الأستاذ "فرانسيس دليبريه" الذي تحدث عن الجرائم التأديبية القصدية والتي يكون القصد فيها جزءاً لا يتجزأ من الخطأ و بين الجرائم الغير قصدية والتي تتحقق فيها المسؤولية بمجرد ثبوت الفعل الخاطئ من قبل الموظف.⁴

¹ - تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق، ص169.

² - تغريد محمد قدوري النعيمي، نفس المرجع، ص169-170.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص29.

⁴ - تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق، ص170.

أما الرأي الراجح هو القائل بضرورة توافر الركن المعنوي في الفعل الصادر من الموظف ليكون المخالفة التأديبية، إذ تشير أحكام القضاء العديدة إلى أن انعدام إرادة الموظف وقت ارتكابه الفعل الذي يمثل الركن المادي بسبب يعود للقوة القاهرة كحالة الإكراه المعنوي أو المرض أو صدور أمر تحريري من الرئيس رغم تنبيه الموظف له بالمخالفة، يحول دون قيام المخالفة التأديبية.¹

ثالثاً: الركن الشرعي

ويتمثل الركن الشرعي في النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك طبقاً للمبدأ الجنائي "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ومع أن هناك من يقول أن النظام التأديبي لا تسوده القاعدة الجنائية السالفة الذكر إلا أن النظام التأديبي نظام قانوني شرعي والسلطة التأديبية أيضاً هي سلطة شرعية تستند إلى القوانين واللوائح المنظمة لذلك فإذا كانت الجرائم تخضع لمبدأ الشرعية الجنائية السالف الذكر إذا وردت الجرائم محددة على سبيل الحصر في قانون العقوبات والقوانين المجرمة الأخرى. ألا أن مبدأ الشرعية في نطاق المخالفات التأديبية يأخذ معنى آخر، مع التسليم بخضوع المخالفة التأديبية له، فهو يعني الإطار العام الذي لا يسمح للسلطة التأديبية أن تتعداه في اعتبار أفعال معينة مخالفات تأديبية، ومن ثمة فرض رقابة القضاء على صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني، لذا فإنه لا صحة لما يتردد في كتابات الفقهاء من عدم خضوع المخالفة التأديبية لمبدأ الشرعية عكس الجريمة الجنائية، فالصواب إن كليهما يخضع له، لكن يختلف مفهومه في كل منها حيث إن واجبات الموظف والتزاماته مصدرها القانون مباشرة وأن ذلك يعني أن الركن الشرعي ضروري لقيام المخالفة التأديبية ويعتبر متوافراً طبقاً لما تقدم و أن ما يتردد حول عدم حصر الأفعال التي تشكل مخالفة تأديبية يعود إلى أنها في كثير منها تتصل بجوانب معنوية للموظف مما يصعب إزاء هذا الوضع إدراجها ضمن قوائم محددة.²

الفرع الثالث: تصنيف الأخطاء المهنية

تعتمد النظم الوظيفية المختلفة في منح السلطة التأديبية سلطة تقدير أعمال و تصرفات الموظفين وإضفاء الطابع المذنب عليها من عدمه حيث أنه ليس الشأن في المخالفات التأديبية

¹ - تغريد محمد قدوري النعيمي، المرجع السابق، ص 170-171.

² - تغريد محمد قدوري النعيمي، نفس المرجع، ص 180.

كما في الجرائم الجنائية فليس هناك تحديدا على سبيل الحصر للأخطاء أو المخالفات المهنية والجزاء المقابل لها إلا نادرا مما يمنح للإدارة أو السلطة التأديبية سلطة تقدير واسعة في مجال تكييف الأعمال والتصرفات وما قد يترتب عنها من تأثيم للموظفين غير أن هذا لا يمنع من وجود مشروعية تأديبية تتجلى من خلال تقنين وتصنيف الأخطاء المهنية بالرجوع إلى واجبات الموظفين.¹

وقد حرص المشرع الجزائري على ضمان حقوق الموظفين الذين قد يتعرضون لعقوبات تأديبية من سوء استعمال الإدارة لسلطتها خاصة فيما يتعلق بتقدير وتكييف أعمال وتصرفات الموظفين في مجال التأثيم وعدم ترك مجال السلطة التقديرية للإدارة واسعة النطاق الأمر الذي يشكل خطورة كبيرة على الوضعية الإدارية للموظف العام وقد عمد المشرع إلى تصنيف وتقنين بعض الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي وذلك عن طريق النص صراحة عن بعض التصرفات والأفعال التي يمكن أن تشكل على وجه الخصوص أخطاء مهنية تختلف درجة تصنيفها حسب درجة جسامة الخطأ المرتكب من طرف الموظف والظروف الملابسات المحيطة به أثناء ارتكابه للأفعال التي تعتبر أخطاء مهنية .

وقد قسم المشرع الجزائري الأخطاء المهنية إلى أربع درجات في ظل الأمر 03/06 على خلاف التقسيم إلى ثلاث درجات طبقا لأحكام المرسوم 95/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية و إلى درجتين في ظل الأمر 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي العام بالوظيفة العمومية، وأن هذا التزايد في درجات الخطأ حكمة من المشرع يسعى من خلاله إلى منح الإدارة مساحة أكبر لتثبيت في حدودها وضمن إطارها العقوبة المناسبة لمستوى الخطأ المرتكب حماية للموظف وضمانة أخرى منحه إياها بجانب الضمانات المقررة له.

والمشرع الجزائري قد صنف الأخطاء التأديبية متسلسلة تصاعديا وفقا لجسامة الخطأ المرتكب وهي موزعة في مجملها إلى أربعة أصناف والتي يمكن استخلاصها من أحكام المادة 177 إلى 181 من قانون الأساسي العام الوظيفة العمومية وهي كالتالي:²

¹-عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص279.

²-سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص431.

أولاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى

تنص المادة 178 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.¹

ومن نص المادة السالفة الذكر، نستنتج أن هذه الأخطاء تدخل في نطاق الانضباط العام وهي من المنصوص عليها في القوانين الخاصة، ومعنى هذا أن الإدارة حرة في تحديد أي نوع من الأخطاء التأديبية وذلك حسب الأعمال التي تمس بالسير الحسن للمصالح الإدارية بشرط ألا تخرج من هذا المعنى أو تحد من حريات الموظفين كي لا تتهم بالتصرف والتعسف في استعمال سلطتها التقديرية في تكييف الفعل على أنه خطأ مهني. والجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري قد منح الإدارة كامل السلطة في تقدير الخطأ إذا كان من الدرجة الأولى أصلاً.²

ثانياً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية

تنص المادة 197 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية:

" يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم بها الموظف بما يأتي:

1. المساس، سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة،
2. الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180، 181 من نفس الأمر.³

ويعتبر التحاق الموظف بالعمل من الواجبات الرئيسية لذلك يجب أن يؤديه بنفسه ببذل العناية بدقة وأمانة دون تحيز وهذا ما نصت عليه المادة 41 من الأمر 03/06: "ويجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"⁴ ويجب على الموظف حتى وإن كان حراً في حياته الخاصة إلا أنه مقيد بكونه يكون سلوكه مطابقاً لقوانين المجتمع واعتقاداته الدينية أيضاً في معاملته مع الناس وسلوكه معهم وذلك حسب الوظيفة التي يؤديها وهذا وفقاً لنص المادة

¹ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر السابق الإشارة إليه.

² - حماتي صباح، الأليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013/2013، ص33.

³ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه.

⁴ - نفس الأمر رقم 03/06.

42 من الأمر 03/06 التي جاء فيها: " كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم. " وإذا خالف الاحترام يعرض نفسه لجزاء تأديبي إداري"¹.

ثالثا: الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة

تزيد درجة خطأ الموظف بمدى مساسه للوظيفة، بحيث تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي²:

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

وهذا ما جاء في نص المادة 180 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فيجب على الموظف أن يطيع الرئيس سواء فيما يخص الواجبات الوظيفية المنوطة إليه أو الأعمال التي يطلبها منه شرط أن تكون هذه الأوامر شرعية وهذا ما يمكن استخلاصه من نص المادة 40 من الأمر السالف الذكر: " يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه إحترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها."³

رابعا: الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة

نصت عليها المادة 181 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء فيها: " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الرابعة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

¹ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه.

² - نفس الأمر رقم 03/06..

³ - نفس الأمر رقم 03/06.

2. ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،
 3. التسبب عمدا في اضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأمالك المؤسسة أو الإدارة العمومية بالسير الحسن للمصلحة،
 4. إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة،
 5. تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية،
 6. الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح اخر، غير تلك المنصوص من عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر.¹
- وما نستشفه من خلال النص السالف الذكر أنه تدخل في هذه الدرجة كل الأخطاء التي تمس الاستفادة من هبات نقدية أو غير ذلك من المنافع مهما كان نوعها ومهما كانت طبيعة الشخص المقدم معنويا كان أو طبيعيا بغرض خدمة له بمناسبة ممارسة الموظف لمهامه.
- كما أن كل إتلاف عمدي لتجهيزات وممتلكات إدارية لحاجة شخصية خارج إطار العمل الوظيفي أو أي عمل عنف داخل الوظيفة، كذلك عند إتلاف أو تزوير الوثائق الإدارية، والجمع بين الوظيفتين ما عدا ما رخص لهم بنصوص خاصة، ومعظم هذه الأخطاء صنفها المرسوم 302/82 -ملغى- المؤرخ في 1982/11/11 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام الخاصة بعلاقات العمل الفردية كأخطاء من الدرجة الثالثة في نص المادة 71 منه والتي جاء فيها: "...التلبس بقبول هبات نقدية أم عينية، أو غير ذلك من المنافع كيفما كان نوعها سواء من شخص طبيعي أو معنوي تربطه علاقات تعامل مباشرة أو غير مباشرة بالهيئة المستخدمة أو يحتمل أن تربطه بها.
- ... ارتكاب خطأ جسيم في ممارسة مهامه،
- استعمال العنف مع أي شخص داخل أماكن العمل،
- ارتكاب جنحة أو جناية طوال مدة علاقة العمل، لا تسمح بإبقائه في المنصب الذي يشغله عندما تثبت المصالح القضائية المختصة هذه المخالفة،
- تعمد إلحاق أضرار مادية بالمباني التابعة للهيئة المستخدمة أو بمنشآتها ومكيناتها و أدواتها وموادها الأولية والأشياء الأخرى التي تشتمل عليها ممتلكات الهيئة المستخدمة." ¹

¹ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر السابق الإشارة إليه.

وتجدر الإشارة إلى أن الخطأ التأديبي لا يعتبر خطأً شخصياً على أساس أن الخطأ التأديبي يكون مرتكباً أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبةها.²

هذا ويمكن أن توضح القوانين الأساسية الخاصة وكلما دعت الحاجة إلى ذلك وتبعاً لخصوصيات بعض الأسلاك مختلف الأخطاء المهنية والتي غالباً ما يتم تحديدها وفقاً للنظام الداخلي الذي يحكم المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارسون لديها نشاطهم المهني. مثال ذلك أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والاسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية.³

المطلب الثاني: مفهوم العقوبات التأديبية

تجدر الإشارة في بداية الأمر إلى أن كل التشريعات التي تعنى بالوظيفة العمومية في الجزائر وعلى غرار العديد من تشريعات الدول الأخرى لم تورد تعريفاً للعقوبة التأديبية وإنما حددت بالنص وعلى سبيل الحصر تصنيفاً للعقوبات التأديبية مع بيان طبيعتها.⁴ وستناول خلال هذا المطلب كل من تعريف العقوبات التأديبية كجزء يتعرض له مرتكب الخطأ المهني في الفرع الأول ثم نتناول بعد ذلك ضوابط العقوبات التأديبية وفي الفرع الثاني أما في الفرع الثالث فسننتقل إلى تصنيفات العقوبات التأديبية.

¹ - المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 23 ذي القعدة عام 1402 هجري الموافق 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 37، الصادرة في 26 ذي القعدة عام 1402 هجري الموافق 14 سبتمبر 1982.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية، مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2012، ص 145.

³ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 282.

⁴ - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، بدون رقم الطبعة، بدون بلد النشر، بدون سنة النشر، ص 128.

الفرع الأول: تعريف العقوبات التأديبية

وردت في هذا الشأن العديد من التعريفات أبرزها ذلك التعريف الذي يعتبر العقوبة التأديبية على أنها: "إجراء عقابي محدد بالنص توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية ويمس حقوقه ومزاياه الوظيفية". ويمتاز هذا التعريف بأنه تضمن بياناً للسلطة التأديبية المختصة والتي لا يمكن لغيرها أن توقع العقوبة التأديبية مع إظهار النطاق الشخصي للجزاء وهو الموظف وسببه والمتمثل في الإخلال بواجبات الوظيفة، ومضمونه وكذا آثاره المتمثلة في المساس بحقوق ومزايا الوظيفة دون غيرها.¹

كما يقصد بالعقوبة التأديبية أو الجزاءات التأديبية تلك الجزاءات التي توقعها السلطة المختصة بتأديب الموظفين على مرتكبي الأخطاء أو المخالفات المهنية حيث أن القاعدة العامة التي تحكم العقوبات التأديبية هي مبدأ المشروعية. وجاءت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر عكس الأخطاء المهنية وبذلك لا يكون للسلطة التأديبية حرية اختيار العقوبة التي تسلطها على الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيًا، بل يجب عليها أن تختار من بين العقوبات التي حددها القانون و إلا كان قرارها مخالفًا للتنظيم المعمول به ويعد ذلك باطلاً ولا يترتب عنه أي أثر قانوني.²

الفرع الثاني: ضوابط العقوبات التأديبية

النظام القانوني للعقوبات التأديبية هو تلك القواعد القانونية التي من شأنها تنظيم كليات إجراءات تسليط العقوبات التأديبية على نحو تحدد معه استعمال الإدارة أو السلطة التأديبية للعقوبات التأديبية من دون الأغراض والغايات التي حددتها قوانين الموظفين، وهو الأمر الذي يجعل من الجزاء التأديبي يخضع لرقابة صارمة من شأنها أن تسمح بالتأكد من مدى إحترام الإدارة للقواعد التي تحكم العقوبات التأديبية. ويقوم النظام القانوني للعقوبات التأديبية على مجموعة من المبادئ التي تنبأها في بداية الأمر كل من الفقه والقضاء الإداريين ليتم فيما بعد تكريسها بموجب قوانين التوظيف المختلفة في دول العالم، وذلك حتى تحقق

¹-رشيد حبابي، المرجع السابق، ص128.

²-عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص283.

العقوبة أهدافها وغاياتها التي أنشئت من أجلها، كل ذلك في إطار تحقيق الموازنة والحفاظة على مصلحة المرفق العام من جهة والموظف العام المتابع تأديبياً من جهة أخرى.¹ ونتطرق فيما يلي إلى بعض المبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني للعقوبات التأديبية وذلك طبقاً لآراء واجتهادات كل من الفقه والقضاء الإداريين.

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يعد مبدأ الشرعية من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد وحقوقهم ولذا حرصت أغلب المواثيق الدولية ودرساتير الدول على النص عليه صراحة.

والمقصود بمبدأ الشرعية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها وعند تطبيق هذا المبدأ على النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة نجد أنه استمد مبادئه القانونية من القانون الجنائي.²

أما المقصود بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية هو تحديد العقوبات التأديبية تحديداً دقيقاً على نحو يتم من خلاله حصر جميع العقوبات التأديبية ضمن نصوص قانونية أو تنظيمية مكتوبة، لا يجوز معها للسلطة التأديبية أن تخالفها أو أن تسلط على الموظف العام عقوبات تأديبية لم ينص عليها القانون صراحة، وإلا عد ذلك ابتداءً لعقوبة غير مقررة تشريعياً،³ بالرغم مما لها من حرية تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية، حتى ولو كانت العقوبة المراد توقيعها رغم عدم النص عليها أكثر ملائمة مع المخالفة التأديبية والمرتكبة من طرف الموظف. وفي ظل غياب نصوص قانونية تحدد الأخطاء المهنية التي ترتب جزاء عند مخالفتها، وترك السلطة التقديرية للإدارة، فكان لا بد من الأخذ بالمعنى الواسع للخطأ التأديبي الذي يتضمنه أي قاعدة أو أمر أياً كانت طبيعة القاعدة أو مصدرها سواء كانت واردة في التشريع أو في العرف.⁴

ومبدأ الشرعية في نطاق التأديب غير معمول به بشكل عام بل في حالات استثنائية فقط، وذلك لأن المشرع قام بتحديد العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المتهم لكنه لم

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 285.

² - حماتي صباح، المرجع السابق، ص 67.

³ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 286.

⁴ - حماتي صباح، المرجع السابق، ص 68.

يحدد الأخطاء المهنية على سبيل الحصر، كما لم يتم بتحديد كل خطأ وما يوقع عليها من جزاء في المقابل، بل أفرد عدة عقوبات لنفس الخطأ، حيث أعطى للسلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة في تقرير العقوبة الملائمة للخطأ المهني المرتكب، ولكن في حدود المبادئ القانونية وجعل أعمالها تحت رقابة القضاء.¹

وبذلك يعد مبدأ الشرعية ضماناً حقيقية للموظف في مواجهة السلطة التأديبية، يترتب عنه أنه لا يمكن معاقبة الموظف إلا من الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها في مختلف القوانين والتنظيمات. وينبثق عن الأخذ بهذا المبدأ العديد من النتائج المهمة منها²:

1. تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً : من منطلق أن العقوبات بصفة عامة ترد قياداً على حقوق وحرية الأفراد فالشيء المسلم به هو وجوب التفسير الضيق للنصوص العقابية حيث لا توسع فيها ولا قياس، والتفسير بصفة عامة هو استجلاء مدلول النص ومحتواه من أجل إمكان تطبيقه بصورة صحيحة، ويكون ذلك عن طريق تحديد المعنى الذي يقصده الشارع من ألفاظ النص لجعله صالحاً للتطبيق على وقائع الحياة، وبذلك لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتوسع في تفسير النصوص الغامضة أو المبهمة إلى حد خلق عقوبات جديدة غير منصوص عليها.

2. الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء التأديبي : فوفقاً لمبدأ شرعية العقوبة الإدارية

فانه لا يكفي أن تقوم الإدارة بتوقيع عقوبة من بين العقوبات التي ورد بشأنها نص قانوني فحسب، بل يجب عليها أيضاً احترام المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردتها المشرع أي تحترم مقدارها دون زيادة أو نقصان، وبذلك يكون كل جزاء تأديبي يخالف نوع العقوبة أو مقدارها أو مدتها المحددة يكون محلاً للإلغاء. وقد قررت المادة 174 الفقرة الثانية من القانون 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أن الجزء الذي يتلقاه الموظف الموقوف عن العمل يجب ألا يتجاوز النصف فالسلطة الإدارية في هذه الحالة لا يجوز لها أن تتجاوز هذا المقدار لا بالزيادة ولا بالنقصان.

¹ - حماتي صباح، المرجع السابق، ص 69.

² - عمرواي حياة الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012، ص 17.

3. عدم جواز تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد : يعني ذلك ضمان وحدة الجزاء

الإداري حيث لا يجوز أن يوقع على الموظف عقوبتين إداريتين أصليتين عن فعل واحد ارتكبه، كان يعاقب الموظف بالإندار ويعاقب في ذات الوقت بالحرمان من الترقية. ونص المشرع الجزائري على مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية في المادة 75 من المرسوم 82-302 التي جاء فيها: "تترتب عن الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد 68 إلى 72 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية...".¹ كما نستشف ذلك أيضا من نص المادة 160 من الأمر 03/06 بقولها: "يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...".²

4. عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع : العقوبات التأديبية المقنعة هي إجراءات إدارية تهدف

الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام، وهذه العقوبات الإدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف.³

5. مبدأ عدم رجعية العقوبات التأديبية: ويقصد بمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية أن تاريخ

تسليط ذات العقوبة والناتج المترتبة عنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون بثأر رجعي، وبذلك لا يمكن أن تؤثر العقوبة التأديبية على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للموظفين بثأر رجعي، فتاريخ تسليط العقوبة يحدده القرار الصادر بشأنها والذي يكون لاحقا لتاريخ ارتكاب ومعاينة الخطأ المهني، ولا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال سابقا له أو مترامنا معه، غير أنه وفي حالة توقيف الموظف فإنه يمكن أن تمتد آثار تسريجه إلى تاريخ توقيفه بشرط أن توافق اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي على ذلك.⁴

¹ - المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المرسوم سابق الإشارة إليه.

² - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة إليه.

³ - عمراوي حياة، المرجع السابق، ص22.

⁴ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص286.

ثانيا: مبدأ شخصية العقوبة

ويعني هذا المبدأ أن العقوبة التأديبية لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية وتثبت مسؤوليته التأديبية، ويتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بـلوثكابه بشكل مباشر أو غير مباشر، كأن يكون قد قام بفعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية.¹

وبذلك يقع باطلا كل عقاب تأديبي يوقع على غير من اقترف الذنب الإداري بصورة مباشرة، بأن أتى أو امتنع عن إتيان فعل إذا شكل ذلك مخالفة لمقتضيات الوظيفة، أو بصورة غير مباشرة بأن ساهم بفعله الإيجابي أو السلبي في وقوع الجريمة التأديبية.²

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة للموظف العام، حيث أن جميع هذه القوائم تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة، والمعروف أن المرتب هو المورد الأساسي لأسرة الموظف، خاصة في الدول النامية التي تتضاءل فيها الدخول خارج نطاق العمل والأمر يؤدي إلى امتداد أثر العقوبة إلى أسرة الموظف وأولاده فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا العقاب مما يجرد العقوبة من طابعها الشخصي.³

ويجد هذا المبدأ العام الذي أقرته الشرائع السماوية والنصوص الوظيفية المقارنة أساسه في التشريع الجزائري في دستور 2016 حيث نص في المادة 160 منه على أنه: "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية."⁴ حيث يسري هذا النص كأصل عام على العقوبات الجزائية، غير أن نطاق سريانه يمتد أيضا ليشمل العقوبة الإدارية لأتحد غايتها العقابية من ردع عام وزجر خاص.

ومبدأ شخصية الجزاء التأديبي يطرح تساؤلا في غاية الأهمية يتمثل فيما يؤول إليه هذا المبدأ في حالة شيوع الذنب الإداري بين عدة موظفين؟

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2003، ص 30.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية، ريم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2011، ص 75.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 31.

⁴ - أنظر قانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، سابق الإشارة إليه 4.

وللإجابة على ذلك نقول إن المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية، حيث يتعين لإدانة الموظف في حالة شيوع التهمة أن يثبت أنه وقع منه فعل إيجابي أو سلبي يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة التأديبية المصرية في إحدى قراراتها "وإذا كان الإتهام الموجه للطاعنين المذكورين قد انتهى إلى أن مسلكهم أدى إلى وقوع مخالفات هي في حقيقتها استنتاج لما ترتب على واقعة الضبط التي تمت بمعرفة الرقابة الإدارية في 1983/11/03، والتي تكشف بذاتها عن وقائع محددة يمكن إسنادها لكل من الطاعنين على حدة، أو مخالفة المعامل يكون الطاعنون المذكورون قد شاركوا في إحداثها بفعل إيجابي أو سلبي من جانبهم إخلالا بواجبات وظيفتهم وإذا لم يثبت أيا من ذلك فإنه يتعين تبرئتهم مما نسب إليهم".¹

الاستثناء على مبدأ شخصية العقوبة:

الاستثناء الوحيد على مبدأ شخصية الجزاء يتمثل في إعفاء العامل من المسؤولية، إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذه أمرا صدر إليه من رئيسه مكتوبا، بالقيام بالعمل موضوع المسألة²، وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أنه قد نحي نفس المنحى بخصوص هذا الاستثناء حيث نص في المادة 180 من الأمر 03/06 على ما يلي: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول".³

بمفهوم المخالفة فإن عدم طاعة الرئيس الإداري في حالة وجود مبرر مقبول ينفي

المسؤولية على المرؤوس وهو ما يؤكد هذا الاستثناء.⁴

ثالثا: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس

الانتماء العنصري أو الجنسي أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي أو

¹ - عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 28

² - عبد العزيز منعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 36

³ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر السابق الإشارة إليه.

⁴ - عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 30.

الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي، فالمساواة كمبدأ عام يعني مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل قواعد القوانين الداخلية لمجتمعهم عند توافر شروط تطبيقها عليهم بغض النظر عن أية اعتبارات للفرقة أو الاختلاف فيما بينهم.¹

وإعمالاً لمبدأ المساواة فإن الأمر يقتضي ألا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف أشخاص ومراكز الحياة في السلم الاجتماعي أو الطبقي، مادام قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع الجريمة المرتكبة،² ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة فليس هناك أي تمييز بين الأفراد فيما يتعلق بتوقيع العقوبات عليهم بسبب اختلاف مواقعهم في درجات السلم الاجتماعي.

والمساواة أمام العقوبة التأديبية يقصد بها عدم التمييز بين الموظفين جميعهم سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبة أو الإجراءات المتبعة بصددتها، وذلك طالما تماثلت ظروف وملابسات ارتكابهم للخطأ المهني.

ونشير إلى أنه لا ينقص من مبدأ المساواة في العقوبة، مراعاة السلطة التأديبية للظروف الشخصية والاجتماعية للموظف وهي بصدد توقع العقوبة، كأن تراعي الإدارة حسن سلوك الموظف وما له من سوابق تأديبية ومدى ما يتمتع به من حسن نية إلى غير ذلك. كما لا ينقص من هذا المبدأ أيها تخصيص فئة معينة من الموظفين بعقوبات محددة تختلف عن العقوبات الأخرى التي توقع على سائر الموظفين ذلك لأن العبرة بتماثل المراكز القانونية لهؤلاء الموظفين وليس باختلافها.³

رابعاً: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية

يقتضي مبدأ التناسب ما بين الجزاء والمخالفة التأديبية الموازنة بين مبدأي الفاعلية والضمان في الجزاءات التأديبية، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها لها المشرع لضمان حسن أداء الجهاز الإداري فإن واجبها يقتضي ألا تهدر بهذا الحق ضمانات الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقتراف.⁴

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 87.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 107.

³ - عبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 88-89.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص 81.

فالتأديب الإداري يهدف إلى انتظام المرافق العامة وبالتالي يجب أن يكون هناك تناسب بين الجزاء والذنب الإداري لأن الشطط والقسوة في العقوبة يحمل عمال المرافق على عدم تحمل المسؤولية، كما أن الإفراط في اللين يتولد عنه الاستهتار والتفريط في تأدية المرافق العامة مما يؤثر على حسن سيرها بانتظام واطراد¹.

خامسا: مبدأ تسبب العقوبة التأديبية

يقصد بتسبب القرار الصادر بإيقاع العقوبة ذكر الأسباب الحقيقية الكامنة وراء إيقاع العقوبة، وهذا التسبب يكشف عن الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى إيقاع العقوبة.²

كما يقصد بتسبب حكم أو قرار الجزاء التأديبي ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره بهدف إلى إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم، ويختلف تسبب القرار عن سبب القرار رغم إتجاههما في الاشتقاق اللغوي، فإذا كان تسبب القرار يعني قيام الإدارة ببيان مبررات إصداره، فإن سببه يتمثل في الحالة الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، ومن ثمة فإن تسبب القرار يأتي دائما لاحقا على إصداره في حين أن سبب القرار موجود قبل إصدار.³

وإذا كان المشرع الجزائري قد أخذ بمبدأ التسبب الوجوبي بالنسبة للقرارات القضائية، فإنه لم يأخذ به فيما يخص القرارات الإدارية إلا في حالات استثنائية لا يمكن أبدا اعتبارها أساسا للأخذ بمبدأ التسبب الوجوبي، ولقد اتخذ القضاء الإداري الجزائري نفس الموقف في عدة قرارات صادرة عن المجلس الأعلى والمحكمة العليا.

ونظرا لأهمية تسبب القرارات التأديبية باعتبارها ضمانا أساسية في مجال التأديب، فقد اشترط المشرع الجزائري ضرورة تسبب جميع القرارات التأديبية، حيث قامت مختلف تشريعات الوظيفة العامة في الجزائر بالنص عليها ابتداء من الامر رقم 133/66 (ملغى) في المادة 56 منه حيث جاء فيها: "تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون

¹ - ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2003، ص 562

² - محمد بن جمال بن مطلق الذنبيات، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، المجلة القضائية، العدد الثاني، رجب 1420 هجري، ص 253.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 231.

استشارة اللجنة متساوية الأعضاء وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية المذكورة. " ¹ والمرسوم 59/85 في المادة 125 منه التي نصت على: "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما". ²

كما تنص المادة 126 من نفس المرسوم السالف الذكر على: "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب". ³

غير أنه ما يمكن استقراؤه من نص هذه المواد ان المشرع الجزائري قد قصر هذا الإجراء المهم على العقوبات من الدرجة الأولى والثانية فقط دون عقوبات الدرجة الثالثة.. " أما الأمر 03/06 فقد أكدت المادة 165 منه على إلزامية تسبب القرارات التأديبية بنصها على ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي". ⁴

كما نصت كذلك المادة 170 من نفس الأمر على: "تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة، يجب ان تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة". ⁵

الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية

توجد مجموعة من العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقعها السلطة التأديبية المختصة على مرتكبي المخالفات التأديبية، والتي لها اثر على المركز و المستقبل الوظيفي للموظف المنسوب اليه المخالفات التأديبية، وقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في مجموعات تدرج تصاعديا من الأخف الى الأشد بالتوازي مع الاخطاء التي تتناسب معها وقياسا عليها

¹ - الأمر 133/66 المؤرخ في 12 صفر 1386 هجري، الموافق ل02 يونيو 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العدد 46 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 18 صفر 1386 هجري الموافق ل08 يونيو 1966 (ملغى).

² - المرسوم 59/85 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرسوم السابق الإشارة اليه.

³ - انفس المرسوم رقم 59/85 .

⁴ - الامر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر السابق الإشارة اليه.

⁵ - نفس الامر رقم 03/06.

ويلاحظ ان جل التشريعات اعتمدت معيارا واحدا في تصنيف العقوبات التأديبية والمتمثل في مدى المساس بالمزايا الوظيفية وخلافا للأخطاء المهنية التي لم يقوم المشرع بحصرها فقد تم حصر العقوبات التأديبية منذ اعتماد النظام التأديبي وقد اتبع المشرع الجزائري نهج بقية تشريعات الدول الاخرى على سبيل الحصر ان اختلفت بخصوص التصنيف.¹

وقد قسم المشرع الجزائري العقوبات التأديبية إلى أربع درجات في ظل الأمر 03/06 على خلاف التقسيم إلى ثلاث درجات طبقا لأحكام المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية و إلى درجتين في ظل الأمر 133/66 المتعلق بالقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية وان هذا التزايد في درجات الخطأ حكمة من المشرع يسعى من خلاله إلى منح الإدارة مساحة أكبر لتثبيت في حدودها وضمن اطارها العقوبة المناسبة لمستوى الخطأ المرتكب، حماية الموظف وضمانة اخرى بجانب الضمانات المقررة له وقد صنفت المادة 163 من الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة العقوبات التأديبية إلى أربع درجات وهي²:

أولاً: العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى

وتشمل هذه بالترتيب العقوبات التصاعدي على العقوبات التالية:

1. التنبيه،

2. الإنذار الكتابي،

3. التوبيخ.

ثانياً: العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية

وهي تضم بالترتيب التصاعدي على عقوبتين هما:

1. التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام،

2. الشطب من قائمة التأهيل.

¹ -حماتي صباح، المرجع السابق، ص42.

² -رشيد حبابي، المرجع السابق، ص130.

ثالثا: العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة

وتعد عقوبات هذه الدرجات أكثر شدة وتشمل بالترتيب التصاعدي ثلاثة عقوبات هي:

1. التوقيف عن العمل من أربعة(04) إلى ثمانية (08) أيام،

2. التزيل من درجة الى درجتين،

3. النقل الإجباري.

وتجدر الإشارة إلى إن عقوبة النقل الإجباري تطرح إشكالات كبيرة في تنفيذها على أرض الواقع خاصة فيما يخص مسألة التكفل المالي على مستوى الإدارة المستقبلية فيجب أن يتم إقرارها في حدود المؤسسات أو الإدارات العمومية التي لها نفس سلطة التعيين والتسيير الإداري التي أصدرت العقوبة.¹

رابعا: العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة

تمثل أقصى درجات العقوبة التي يتعرض لها الموظف وهي تضم بالترتيب التصاعدي

عقوبتين هما:

1. التزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

2. التسريح.

وهنا نشير الى انه يتعين على المجلس التأديبي ان يتأكد قبل تسليط عقوبة التزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة من الرتبة التي يشغلها الموظف المتابع تأديبيا، لا تشكل رتبة وحيدة في السلك الذي ينتمي إليه ذات الرتبة وذلك حتى يتم الحفاظ على جوهر العقوبة التي مفادها ان التزيل في الرتبة يتم في الرتبة الأقل مباشرة من الرتبة الأصلية دون النظر إلى شرط توفر المنصب المالي الشاغر.²

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الجزائري وبعد صدور الأمر 03/06 السالف

الذكر قد عمد إلى التقليل قدر الإمكان من السلطة التقديرية للإدارة في جميع مراحل الدعوى التأديبية وخاصة أثناء مرحلة تأييم الموظف العام وكذا التكييف القانوني للخطأ المهني مع تصنيف درجات الأخطاء المهنية حيث عمد المشرع إلى تصنيف الأخطاء المهنية إلى أربعة درجات وبالمقابل صنف العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات على نحو تودي حالات

¹ -عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص284.

² - عبد الحكيم سواكر، نفس المرجع، ص284

الأخطاء المهنية إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، ولتحديد طبيعة العقوبة التأديبية المطبقة ودرجة تصنيفها اعتمد المشرع على المعايير التالية:¹

1. جسامة الخطأ المهني المرتكب،
2. الظروف التي ارتكب فيها الخطأ المهني،
3. مسؤولية الموظف المرتكب للخطأ المهني،
4. النتائج المترتبة على سير المصلحة،
5. الضرر الذي لحق بالمصلحة او بالمستفيدين من خدمات المرفق العام.

¹ - رشيد حباني، المرجع السابق، ص128-129

المبحث الثاني: إجراءات تأديب الموظف العام

وضع المشرع الجزائري عدة ضوابط إجرائية وجب على الإدارة إتباعها حال ارتكاب الموظف للخطأ المهني، وتختلف هذه الإجراءات حسب صور الخطأ المرتكب بعد معابته من قبل الرئيس المباشر للموظف المتهم، وينجر عن هذا الاختلاف تنوع السلطة المختصة بالتحقيق وتوقيع الجزاء.

فتحريك الدعوى التأديبية يبدأ بتكليف الفعل الذي اقترفه الموظف العام واضفاء عليه طابع الذنب الإداري أي التجريم أو التأثيم قصد اختيار العقوبة التأديبية المناسبة وتأتي بعد ذلك سلسلة من الأعمال يطلق عليها اصطلاحا الإجراءات التأديبية، حيث أن هذه الإجراءات تخضع لقواعد قانونية من شأنها أن تحول دون إساءة استعمال السلطة الرئاسية لحقها في المجال التأديبي.¹

وللإجراءات التأديبية مصادر متنوعة تتمثل في المصادر المكتوبة وهي التشريع والتنظيم طبقا للدستور الجزائري والمصادر الاخرى وهي الأحكام القضائية ، حيث أنه لهذه الأحكام دورا كبيرا في إرساء قواعد الإجراءات التأديبية نظرا لصفة العمومية التي تتميز بها المصادر المكتوبة، فلا يكفي مثلا الاعتراف للموظف العام بحق الدفاع وانما يتعين توضيح كيفية ممارسة هذا الحق، ولذلك لعب القضاء الفرنسي دورا أساسيا في عملية تفسير مضمون حق الدفاع ونظرا لكثرة الإجراءات وتشعبها يتدخل القضاء أيضا لإعطاء مفهوم قانوني و واقعي لها يسمح للإدارة بفهمها وتطبيقها تطبيقا سليما، بالرجوع الى المبادئ القانونية التي رسمها القضاء.²

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 159.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 129-130.

المطلب الاول: إجراءات توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
يتم تطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية على الموظف العام من السلطة التي لها
صلاحية التعيين مباشرة بعد معاينة الخطأ المهني المرتكب، وحصولها على توضيحات كتابية
من الموظف المعني، وذلك على نحو ما سنرى في الفرعين الآتين.

الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
لقد منح المشرع الجزائري للسلطة التي لها صلاحية التعيين تسليط العقوبات التأديبية من
الدرجة الأولى والثانية، وذلك بعد حصولها على التوضيحات الكتابية من الموظف المعني،
حيث أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حصر سلطة الإدارة في تأديب الموظفين في
إطار العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فقط باعتبارها الأقل شدة، وهذا ما نصت
عليه الفقرة الأولى من المادة 165 من الامر 03/06 بقولها: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية
التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات
كتابية."¹

ومن خلال نص المادة يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ بواسطة قرار
مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية إذا ارتكب الموظف أخطاء مهنية من
شأنها ان تشكل اخلالا بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، أو
المساس سهوا أو اهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة أو الاخلال بواجباته القانونية
الأساسية.

الفرع الثاني: إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية

لقد ألزم المشرع الجزائري السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل توقيع العقوبات التأديبية
من الدرجة الأولى والثانية طلب توضيحات كتابية من الموظف المعني. ويعتبر طلب
التوضيحات الكتابية من الموظف المعني قبل ان تسلط عليه العقوبة إجراءا جوهريا لا بد منه
ينبغي على الإدارة ان تحترمه قبل اتخاذ أي اجراء تأديبي في حق الموظف المعني،² فمن خلال
هذه التوضيحات يمكن للإدارة وفقا لما تملكه من سلطة تقديرية في مجال التأنيم ووفقا
لتصنيفها مع العقوبات التأديبية المقابلة لها في التصنيف والدرجة ان تتخذ العقوبة التأديبية
بواسطة قرار فردي مبرر.

المطلب الثاني: إجراءات توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة من الدرجة الثالثة والرابعة

¹ - الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الامر سابق الإشارة اليه.

² - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق ص292.

تنص المادة 165 في الفقرة الثانية من الامر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام

للوظيفية العمومية على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها"¹.

حسب نص المادة السلفة الذكر ف إنه لا يمكن للإدارة أن تتخذ أو توقع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة إلا بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة في شكل مجلس تأديبي، وذلك نظرا لخطورة مثل هذه العقوبات التي قد تصل في حدها الأقصى إلى إنهاء خدمة الموظف المخالف و تسريحه،² ومن ثمة فقد وضع المشرع الجزائري ضمانات هامة للموظفين المتابعين تأديبيا بأخطاء مهنية جسيمة تتمثل في ضرورة عرض الملف التأديبي للموظف المعني أمام مجلس التأديب، ويتم إحالة المتابعات التأديبية أمام هذا المجلس وفقا لأصول وإجراءات تضمن حقوق الموظف المتابع تأديبيا.

الفرع الأول: الإجراءات الخاصة بالسلطة التي لها صلاحية التعيين

بعد معاينة الخطأ المهني من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين يجب عليها أن تخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر مضمي من طرفها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوم ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ،³ ويجب أن ينص التقرير على الأفعال المكونة للخطأ المهني من حيث تحديد⁴:

1. درجة جسامه الخطأ،
2. ظروف وقوع الأفعال المرتكبة،
3. مسؤولية الموظف المعني،
4. ذكر الأشخاص الحاضرين اثناء وقوعها،

¹ - الامر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر سابق الإشارة اليه.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص463.

³ - انظر المادة 166 من الامر 03/06 نفس الامر.

⁴ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص300.

5. النتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بها ومتعاملي المرفق العام وكذا مختلف التقييمات الممكن إجرائها على هذه الحادثة بالإضافة الى العقوبة المقترحة.

وتقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف المعني إذا كان الخطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.¹ وبعد إخطار اللجنة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين باستدعاء أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد بغرض الفصل في القضية التأديبية للموظف العام. وإخطار المجلس التأديبي خلال مدة 45 يوماً من معاينة الخطأ يعتبر إجراء جوهرياً يترتب على عدم احترامه سقوط الخطأ المنسوب للموظف.²

الفرع الثاني: الإجراءات الخاصة باللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي

بعد إخطار اللجنة بالمتابعة التأديبية للموظف عليها أن تجتمع خلال 45 يوماً من إخطارها للفصل في القضية التأديبية للموظف؛ ففي هذه الحالة لم ينص المشرع على الأثر المترتب في حالة عدم اجتماع المجلس التأديبي خلال 45 يوماً المنصوص عليها قانوناً كما هو عليه الحال بالنسبة لإجراء الإخطار، لذلك فإننا نرى أن عدم اجتماع المجلس خلال المدة القانونية يترتب عليه سقوط خطأ الموظف وهو ما يستتشف من خلال الفقرة الثالثة من المادة 173 من الأمر رقم 03/06 والتي تنص على انه إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف تحفظاً عقوبة اقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الاعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبث اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه.

ويمكن للجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي قبل البت في القضية التأديبية أن تطلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين بهدف إظهار الحقيقة.³ والتحقيق الإداري هو مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانوناً بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة الدالة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية.⁴

¹ - انظر المادة 173 من الامر 03/06 المضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

² - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 166 من نفس الأمر رقم 03/06.

³ - انظر المادة 173 من نفس الأمر رقم 03/06.

⁴ - إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول، المعهد القومي للإدارة، مركز الحوكمة، مصر، ص7.

وبالتالي فإن إجراء التحقيق بشأن أية مخالفة يحقق مصلحة للموظف المشتبه بارتكابه لمخالفة معينة، إذ يضمن التحقيق حماية الموظف من المساس بحقوقه ويحقق العدالة من إتاحة الفرصة أمام الموظف للدفاع عن نفسه والاستشهاد بالشهود لكي لا تتسرع السلطة التأديبية في فرض الجزاء حتى يأتي العقاب متناسبا مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف العام. وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار أن المشرع قد جعل من سلطة التعيين خصماً وحكماً في نفس الوقت، وهو ما يتناقض مع مبادئ وقواعد العدالة، لذلك فإننا نقترح أن يتم إسناد هذا التحقيق إلى سلطة مستقلة كالمفتش العام على مستوى الولاية أو المفتشية الولائية للعمل أو مفتشية الوظيفة العمومية.

ويعتبر الأمر 133/66 الصادر في يونيو 1966 المتعلق بالوظيفة العامة أول تشريع نظم الوظيفة العامة الجزائر وأطلق على مجلس التأديب اسم "اللجنة المتساوية الأعضاء"، في حين أطلق عليها المرسوم 59/85 تسمية "لجنة الموظفين" في حين أطلق عليها الأمر 03/06 تسمية "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء". وقد حدد المرسوم 10/84 اختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها، بالإضافة إلى أن المشرع الجزائري قد أنشأ مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 416/90 الصادر في 1990/12/22، وأناطه بمهمة تقديم الاستشارات في مجال إعداد نصوص تشريعية وتنظيمية تحكم شروط العمل وعلاقاته في المؤسسات والإدارات العمومية وتكييفها.¹ وقد أنشئت هذه اللجان تحقيقاً لمبدأ الديمقراطية وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات ويمكن لهد اللجان المحدثه في الإدارة ان تضم عدة اسلاك أو سلك واحد.²

وحتى يكون اجتماع ورأي اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس التأديبي قانونياً يجب مراعاة ما يلي: أن تكون اللجنة مؤسسة وفقاً للقانون أي أن تكون مختصة؛³ أن

¹ - تدرانت نرجس، المرجع السابق، ص35.

² - فثيت أبو بكر، الشامل في إنشاء وتجديد اللجان الادارية المتساوية الأعضاء، منتديات ملتقى الموظف الجزائري، ص1.

³ - أنظر في ذلك: المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 1984/01/14 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها؛ والمرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 1984/01/14 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية رقم 3 الصادرة في 1984/01/17.

الفصل الأول:

النظام القانوني لتأديب الموظف العام

تداول اللجنة من أجل توقيع العقوبة في جلسة مغلقة؛ أن تكون قراراتها مبررة،¹ وإلا كانت عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري، لأن تسبب قرار العقوبة يعد من الضمانات الأساسية المقررة لمصلحة الموظف.

وإضافة على هذه الإجراءات التي تعتبر ضمانات هامة ضد تعسف سلطة التأديب في تطبيق العقوبات التأديبية على الموظف، نص المشرع على مجموعة من الضمانات والحقوق الأخرى التي يتمتع بها هي:

1- للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي الحق في ان يبلغ بالأخطاء المنسوبة اليه و ان يطلع على كامل ملفه التأديبي في اجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية،² اين يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين ان تتخذ كافة التدابير اللازمة بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي الذي يتضمن الوثائق التالية³:

1. تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة اليه،

2. بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف الإدارية وسوابقه التأديبية،

3. نتائج التحقيق الإداري،

4. تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

2) - حق الموظف في أن يقدم ملاحظات شفوية أو كتابية أو أن يستحضر شهودا وهذا طبقا لنص الفقرة الأولى من المادة 169 من الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

3) - حق الموظف في الاستعانة بمدافع: إذ يعتبر حق الدفاع يعتبر من الحقوق الأساسية والضمانات المكفولة دستوريا لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع، تم النص عليه في المادة 2/169 من الأمر رقم 03/06 "ويحق له أن يستعين بمدافع محول أو موظف يختاره بنفسه."⁴

1- انظر المادة 170 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

2- المادة 167، من الأمر 03/06 السابق الإشارة اليه.

3- عبد الحكيم سواكر، نفس المرجع السابق، ص 301.

4- الأمر 03/06 المتضمن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

4- اعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ الاطلاع على ملفه التأديبي كما وعليه المثول شخصيا امام المجلس التأديبي الا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك، و يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام حيث يمكن للموظف المعني في حالة تقديمه مبرر مقبول لغيابه ان يلتمس من المجلس التأديبي تمثيله من قبل مدافع عنه.

والملاحظ في النظام التأديبي الجزائري ان السلطة الكلفة بالتأديب هي نفسها السلطة المكلفة بالتحقيق وهي السلطة الرئاسية.¹

6- حق الموظف في تقاضي نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي إذا تم توقيفه تحفظياً، على أن يسترجع كامل حقوقه المالية إذا اتخذت في حقه عقوبة أقل من الدرجة الرابعة أو تمت تبرئته أو إذا لم تبت اللجنة في الآجال المحددة.²

5- وجوب تبليغ الموظف المدان بالقرار التأديبي بتبليغ القرار التأديبي للموظف المتهم، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 172 من الأمر 03/06 والتي جاء فيها: " يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في اجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار. ويحفظ في ملفه الإداري."³ ويتم تبليغ الموظف بصفة فردية طالما كان القرار فردياً، وغالبا ما يكون برسالة مضمنة مع الاشعار بالوصول، لأن السلطة المختصة بالتأديب غير ملزمة باتباع وسيلة محددة لإتمام التبليغ فيكفي علم الموظف بمضمون القرار التأديبي، والغرض من ذلك يكمن في إمكانية الاحتجاج بهذه القرارات من قبل المخاطبين بها، وإمكانية بداية سريان ميعاد التظلم الإداري وبداية سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات التأديبية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظفين الذين صدرت ضدهم عقوبات تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بحقهم في تقديم تظلم امام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي، حيث أنه بمجرد تقديم التظلم أمام

¹ - تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري، في ضوء تشريع العمل والوظيف العمومي، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، 2005-2006، ص34.

² - انظر المادة 173 من الامر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

³ - نفس الامر رقم 03/06.

لجنة الطعن المختصة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتمديد إجراء توقيف الموظف المعني بموجب قرار وهذا حتى تفصل لجنة الطعن في القضية المطروحة أمامها ، حيث أن التظلم المرفوع في الآجال التي حددها القانون يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية ، كما أن وضعية الموظف لا تسوى نهائيا إلا بعد صدور قرار لجنة الطعن الذي ينفذ فوراً.¹

¹ -عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص303.

الفصل الثاني

صور الرقابة على

قرارات تأديب الموظف

العام

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

لقد وفر القضاء والتشريعات الوظيفية المقارنة الحد الأدنى من الضمانات الأساسية التي يجب على جهات التأديب أن تلتزم بها قبل توقيع الجزاء على الموظف المذنب، وذلك من أجل تحقيق محاكمة عادلة لهذا الأخير، سيما أن التأديب أوجده المشرع لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة للأفراد. غير أن هذه الضمانات غير قائمة بذاتها في اغلب الأحيان، إذ احيطت بجملة من الضمانات اللاحقة التي تكفل تطبيقها على أحسن وجه وتمثل هذه الضمانات في الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة العامة على اعمالها من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وهو ما يعرف بالرقابة الذاتية.

أما الضمانة الثانية فتتمثل في الرقابة القضائية وهي المرحلة الاخيرة التي يلجأ اليها الموظف بعد ان يستنفذ كل الضمانات الأخرى. والرقابة القضائية كفيلة بترسيخ فعالية النصوص القانونية وتأكيد قيمتها، حيث انه لا قيمة لمبدأ الشرعية إذا لم يقترن بهذه الضمانة الفعالة. وبناء على ذلك يمكن القول ان الرقابة القضائية على اعمال الإدارة التقديرية تمثل مطلباً ملحا واساسيا في الدول القانونية، لحماية حقوق الافراد وحرابتهم ضد تعسف الإدارة والاستبداد المحتمل من طرفها عند مباشرتها لتلك السلطة. وتمثل الرقابة القضائية في الدعاوى الإدارية التي يمكن ان ترفع ضد القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية، وتمثل هذه الدعاوى في دعاوى الإلغاء، ودعاوى التفسير، ودعاوى فحص المشروعية، ودعاوى القضاء الكامل. وسنقصر دراستنا على دعوى الإلغاء التي تحتل مكانة هامة بين الدعاوى الإدارية الأخرى ذلك أنها وسيلة المتقاضين في الحفاظ على مبدأ المشروعية، كما أن المشرع قد خصص لها مكانة معتبرة عن طريق تكريس الرقابة التي يقوم بها القضاء تجاه قرارات السلطة الإدارية.

وسنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال التطرق الى الرقابة الإدارية على قرارات تأديب الموظف العام في المبحث الأول، ثم نتناول بعد ذلك في المبحث الثاني الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على قرارات تأديب الموظف العام

الرقابة الإدارية هي واحدة من بين الاليات الفعالة التي تكبح جماح الإدارة وتحد من تعسفها في استعمال سلطتها تجاه الجمهور المتعامل معها، وذلك من خلال قيامها برقابة

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

اعمالها بنفسها والتحقق من مدى احترامها لمبدأ المشروعية. ووجود هذا النوع من الرقابة يؤكد ان للإدارة ان تضطلع على مدى صحة وسلامة وملائمة النشاط الإداري ككل.

وعادة ما تكون الإدارة هي المصدر الأساسي لهذا الأسلوب من الرقابة عند اعمال

الرؤساء الإداريين حقهم في متابعة الاعمال و التصرفات الإدارية، من خلال ما أتاحه المشرع من أساليب تتيح للإدارة تقويم أعمالها بنفسها¹، دون أن يمنع من اللجوء الى لجان إدارية انشأها القانون لمباشرة التعقيب او الرقابة الذاتية والوقوف على حقيقة التصرف الإداري من خلال مباشرة الوظيفة الرقابية على القرارات، والتي لا توقف التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة المختصة بالتأديب، فالموظف الذي تبين له ان العقوبة التي صدرت ضده مجحفة بحقه أن يرفع تظلما ضد هذا القرار.

وتباشر الرقابة الإدارية إما عن طريق تظلم يقدمه المعني الى مصدر القرار التأديبي نفسه أو الى رئيسه (مطلب أول) أو أن تتم عن طريق الطعن أمام لجنة خاصة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التظلم الإداري

يعد التظلم ضماناً هامة من الضمانات المقررة للموظف العام، وهو اجراء جائز ولو لم تنص على الزاميته قوانين الوظيفة، حيث يعتبر وسيلة للتعبير عن الضرر من القرار التأديبي، وستناول في هذا المطلب مفهوم التظلم الإداري في الفرع الأول، اما الفرع الثاني فنتناول فيه التظلم الإداري في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري

لتحديد مفهوم التظلم الإداري سنقوم بتعريفه أولاً، ثم نحدد انواعه ثانياً وذلك كما

يلي:

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص245.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

أولاً: تعريف التظلم الإداري

هناك العديد من التعريفات التي جاء بها الفقه في هذا الشأن وسوف نقتصر على بعضها، فالتظلم الإداري في المجال التأديبي هو وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها، يلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي أصدرته وأضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه الى الطعن عليه قضائياً.¹

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

وهدف التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للتراع، فقد ترى الإدارة بعد فحصها التظلم المقدم اليها، ان مقدمه على حق فتجيبه الى طلبه من سحب او تعديل للقرار الذي أصدرته مما يؤدي الى وأد الخصومة في مهدها فتتحقق العدالة بصورة اسرع وايسر وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا طائل منه ورائها،³ ويغني بذلك المتهم عن اللجوء الى القضاء حيث يحصل على حقه بوسيلة ميسره، وفي حالة قبول الإدارة تظلم المتهم، او في حالة عدم قيامها بالبت فيه خلال الزمن المحدد قانونا يكون بوسعه سلوك سبيل الطعن على القرار قضائياً.⁴

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص246.

² - عمرواي حياة، المرجع السابق، ص102.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص247.

⁴ - عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، بدون رقم الطبعة، بدون سنة النشر، بدون بلد النشر، ص209.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

ثانيا: صور التظلم الإداري

ينقسم التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه الى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، كما ينقسم أيضا من حيث الأثر المترتب عليه الى تظلم اختياري وتظلم وجوبي وذلك وفقا لما يلي:

أولاً: أنواع التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه

ينقسم التظلم من حيث الجهة المقدم اليها الطعن الى تظلم ولائي وتظلم رئاسي.

1. التظلم الولائي: هو التظلم المقدم من صاحب الشأن لجهة الادارة مصدرة القرار بهدف إعادة النظر فيه، في ضوء ما تملكه من صلاحيات السحب او التعديل او الاستبدال بآخر. والملاحظ ان سلوك سبيل التظلم الولائي لا يؤتي نفعاً، حيث ينذر اعتراف الجهة الإدارية مصدرة القرار بخطأ إصداره وذلك لتجنب نفسها حرج الغاء القرار من السلطة الرئاسية وفق ما تملك من صلاحيات التعقيب.¹

2. التظلم الرئاسي: يكون التظلم الإداري رئاسياً متى تقدم به صاحب الشأن للسلطة الرئاسية لجهة الإدارة مصدرة القرار محل التظلم، حيث تملك في إطار اختصاصها التعقيبي تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه في ضوء مدى اتفاهه مع القانون، تفعيلاً منها لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على اعمالها.²

وقد واجه التظلم الإداري رئاسياً كان أو ولائياً انتقادات، مردها عدم استناده لاعتبارات قانونية، حيث انه يضع المتظلم موضع اذلال، بل قد يبدو الرئيس الإداري في شخص من يمنح ويمنع لا غير، وربما يقابل التظلم في بعض الأحيان بنوع من المكابرة يستعلى بها مصدر القرار عن الرجوع فيه، اضافة الى ان أصول التنظيم لقانوني تقتضي الا تنظر المسألة امام درجة واحدة من درجات التقاضي مرتين، وبذلك لا يجوز ان يكون الرئيس الإداري خصماً وحكماً في ذات الوقت.

والملاحظ أن تلك الانتقادات لا تؤثر في أهمية التظلم الإداري، ذلك انها تعطي اهتماماً كبيراً لما قد يخلج في نفس مصدر القرار من مظاهر الاستعلاء والكبر، بل وتوقن بأن هذه

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص108.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص248.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

المشاعر متوافرة لديه بدليل أنها رتبت عليها ما وجهته للتظلم الإداري من انتقادات، في حين ان الأمر يتعلق بمسألة قانونية موضوعية، أساسها مدى قانونية نظام التظلم الإداري.

والتظلم الإداري نظام قانوني سليم يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالها لتدارك ما قد يشوبها من أخطاء إضافة إلى ما له من أهمية عملية كبيرة، أما القول بأن الإدارة تكون في التظلم خصما وحكما في ذات الوقت، فمردود عليه بأن الإدارة لا تحكم في التظلم وإنما تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات شأها قصور لفت نظرها إليه مقدم التظلم.¹

ثانيا: أنواع التظلم الإداري من حيث الأثر المترتب عليه

ينقسم التظلم الإداري من حيث الأثر المترتب عليه إلى تظلم اختياري وتظلم وجوبي.

1. التظلم الاختياري: وهو تظلم يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع، فهو وسيلة اختيارية يستطيع الموظف اللجوء إليها متى تراءت له الفائدة من ذلك فالتظلم الإداري بدأ ظهوره اختياريًا ثم أصبح وجوبيا في بعض الحالات.

كما يقصد بالتظلم الاختياري أو الجوازي قيام المتظلم اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة طالبا منها انصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديلها من خلال إزالة وجه عدم الملائمة المنطوي عليه ذلك القرار.²

2. التظلم الوجوبي: قد يوجب المشرع في بعض الاحيان على صاحب الشأن ضرورة تقديم تظلم اداري مسبق الى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء لهذا يلزم الشخص بتقديم التظلم الاداري مسبقا والا ردت دعواه شكلا لعدم استيفائها لشكلية تقديم التظلم الإداري.

والتظلم الإداري 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 اختياريًا.³

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص 249، 250.

² - <http://www.tqmag.net/body> . 2017/03/10 11:07

³ - <http://www.tqmag.net/body> 2017/03/10 11:07

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الفرع الثاني: التظلم الإداري في التشريع الجزائري

وستتناول بالدراسة التظلم الإداري قبل صدور قانون 23/90 اي في ظل قانون الإجراءات المدنية 154/66 وبعد التعديل الذي جاء به المشرع سنة 1990، وأخيرا نتناول التظلم الإداري في ظل التعديل الأخير لسنة 2008.

أولاً: التظلم الإداري قبل صدور قانون الإجراءات المدنية 23/90

لقد جعل المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية 154/66 من التظلم الإداري شرطاً جوهرياً لقبول الدعوى امام الغرف الإدارية سواء تعلق الامر بدعوى الإلغاء أو التعويض، ف جاء في المادة 169 مكرر2: "على ألا يقبل هذا الطعن، الا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي يرفع امام السلطة الإدارية التي تعلق من أصدر القرار".¹

وباستقراء نص المادة السالفة الذكر يتبين انه لا يجوز في المواد الإدارية بصفة عامة ان يلجأ المتقاضى إلى الغرف الإدارية مباشرة، بل عليه قبل ذلك مراجعة الإدارة عن طريق طلب يقدمه اليها في شكل احتجاج او شكوى يلتمس فيها من الإدارة التراجع عن التصرف القانوني الصادر عنها او اصلاح الاضرار وتعويضه عنها إذا كان التصرف ذا طابع مادي.² ويجب ان يرفع الطعن خلال الشهرين المواليين لتاريخ العلم بالقرار المطعون فيه والا سترفض الدعوى شكلاً، وقد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها صادر يوم 1982/11/07 ب: "... يجب ان يسبق الطعن أي التظلم، الطعن القضائي، أي الدعوى لربط النزاع. وكل طعن تدرجي يقدم بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى يكون غير مستوف للإجراءات، وبالتالي يتعين التصريح بعدم قبول الطعن القضائي المرفوع على النحو السابق".³

¹ - الامر رقم 154/66، المؤرخ في 18 صفر 1386 هجري الموافق ل 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 47 الصادرة في 19 صفر 1386 الموافق ل 9 يونيو 1966 (ملغى).

² - مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الادارية، الهيئات والإجراءات امامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 291.

³ - قرار صادر عن الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى بتاريخ 1982/11/07، المحلة القضائية لسنة 1993. مشار اليه في: عمرواي حياة، المرجع السابق، ص 105

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

ويجب على الإدارة ان تحدد موقفها من التظلم اما صراحة او ضمنا، فالموقف الصريح يكون عن طريق إصدارها قرارا صريحا برفض التظلم، اما الموقف الضمني فيكون عن طريق سكوت الإدارة وعدم جوابها عن التظلم لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر.¹

ثانيا: التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية 23/90

بصدور القانون 23/90 المؤرخ في 18/07/1990 والمتضمن تعديل واتمام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر 154/66، فقد تغير محتوى المادة 169 مكرر المنظمة لأحكام التظلم الإداري²، فبعد ما كانت تحتوي على سبع فقرات أصبحت تتشكل من فقرتين هما: "لا يجوز رفع الدعوى الى المجلس القضائي من أحد الافراد الا بتطبيق الطعن في قرار اداري.

ويجب ان يرفع الطعن المشار اليه آنفا خلال الأربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه او نشره.³

ومن نص المادة السالفة الذكر يتبين ان التظلم الإداري قد ألغي كشرط مسبق في رفع الدعوى القضائية امام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي الا ما استثني منها بنص في منازعات الضرائب والرسوم، منازعات الصفقات العمومية، منازعات الدومين الخاص للدولة، منازعات الضمان الاجتماعي ومنازعات العمران. وبذلك يمكن لصاحب الشأن رفع الدعوى القضائية امام الغرفة الإدارية مباشرة دون شرط التظلم الإداري المسبق.⁴

ويعد التظلم شرطا من شروط قبول الدعوى في المنازعات العائدة لاختصاص مجلس الدولة ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية، حسب ما نصت عليه المادة 40 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بقولها: "تخضع

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص291،290.

² - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص129

³ - القانون 23/90 المؤرخ في 27 محرم 1411 الموافق ل 18 اوت 1990 يعدل ويتمم الأمر 154/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36 الصادر في 01 صفر 1411 هجري الموافق ل 22 اوت 1990 (ملغى).

⁴ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص129.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الإجراءات ذات الطابع القضائي امام مجلس الدولة لأحكام الاجراءات المدنية".¹ وحسب المادة السالفة الذكر ينظر مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية²، ولا تكون هذه الطعون مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع امام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فان لم توجد فأمام من اصدر القرار نفسه³، وعلى الطاعن ان يرفع تظلمه الذي يطلب فيه الغاء او تعديل هذا القرار خلال شهرين من تاريخ تبليغه به او نشره.⁴

أما بالنسبة للتظلم الإداري امام المحكمة العليا، فلم يطرأ عليه أي تعديل في هذا القانون، إذ أن مسلك المشرع الجزائري هنا ليس جديدا فقد كان التظلم شرطا من شروط قبول الدعوى العائدة لاختصاص المحكمة العليا منذ صدور قانون الإجراءات المدنية في سنة 1966، ولم يعدل الإصلاح الجزئي لسنة 1990 من نظام التظلم على هذا المستوى.⁵ وبذلك لم يتم المساس بنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية وقد بقي التظلم الإداري محتفظا بطبيعته الإلزامية امام المحكمة العليا ذلك ان التعديل قد وقع على الدعاوى المرفوعة امام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي.

ثالثا: التظلم الاداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي 09/08

من خلال التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي تم بموجب القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، نستخلص ان المشرع الجزائري قد جعل من التظلم الإداري اختياريا متراجعا بذلك عن اجراء التظلم الوجودي، حيث نص في المادة 830 على انه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الاجل المنصوص عليه في المادة 829 اعلاه."⁶

¹ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998/الموافق ل 04 صفر 1419 هجري، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 الصادرة في 06 صفر 1419 هجري الموافق ل 01 يونيو 1998.

² - انظر المادة 274 من القانون 23/90 المتضمن قانون الإجراءات المدنية (ملغى)، سابق الإشارة اليه.

³ - انظر المادة 275 من نفس القانون رقم 23/90 (ملغى).

⁴ - المادة 278 من نفس القانون رقم 23/90 (ملغى).

⁵ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص311، 312.

⁶ - القانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429 هجري الموافق ل 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 الصادرة في 23 ابريل 2008 الموافق ل 17 ربيع الأول 1429.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

وبالتالي فقد جعل المشرع الجزائري من التظلم الإداري اختياريًا وغير إلزامي لرفع الدعوى التأديبية أمام جهات القضاء الإداري، سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، إضافة إلى ذلك فإن المشرع لم يميز بين التظلم الرئاسي والتظلم الولائي بل اكتفى بالنص صراحة على رفع التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار.

أما بالنسبة لميعاد التظلم الإداري فقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه يجوز للشخص المعني بالقرار أن يقدم تظلمه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال مدة (04) أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي التنظيمي.

وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال (02) شهرين فهذا يعد بمثابة قرار بالرفض الضمني ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل (02) شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل (02) الشهرين المشار إليهما سابقًا. أما في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل (02) الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة.¹

المطلب الثاني: التظلم أمام لجان الطعن

إلى جانب التظلم الإداري في القرارات التأديبية بنوعيه الرئاسي والولائي أنشأ المشرع هيئة إدارية خاصة تدعى لجان الطعن مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة وذلك منذ صدور المرسوم رقم 10/84 الذي جاء في نص المادة 22 منه: "تنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالي أو ممثله."²

¹ - انظر المادة 830 من قانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سابق الإشارة إليه .

² - المرسوم 10/84 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1404 هجري الموافق ل 14 - يناير 1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء تشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 3 الصادرة في 14 ربيع الأول 1404 هجري الموافق ل 17 يناير 1984 .

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

ونصت المادة 13 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على: "...تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية لجنة طعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل أحدهما تبعاً...".¹

كما نصت المادة 65 من الأمر 03/06 على أنه: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية. وتتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم، ممثليهم في لجان الطعن."²

ويلاحظ من خلال نصوص المواد السالفة الذكر أن المشرع قد نص على استحداث هذه اللجان حتى في المؤسسات والإدارات العمومية وهو ما لم ينص عليه في المرسوم السابق 10/84.

الفرع الأول: تشكيلة لجان الطعن

تشكل لجان الطعن بالتساوي من ممثلي الإدارة والنصف الآخر من ممثلي الموظفين وهذا طبقاً لما نصت عليه المادة 65 من الأمر 03/06 السالفة الذكر. وقد حددت المادة 23 من المرسوم 10/84 الفئة التي يعين منها ممثلوا الإدارة وذلك بنصها على أن التعيين يكون من بين الاعوان الذين ينتمون إلى أحد الاسلاك المصنفة في السلك 13 على الأقل، أما النصف الآخر أي ممثلي الموظفين فيختارون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء، يتراوح 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.³

¹ - المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، سابق الإشارة إليه.

² - الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، سابق الإشارة إليه.

³ - المادة 13 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، سابق الإشارة إليه.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

وتنصب لجان الطعن في أجل (02) شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء.¹

الفرع الثاني: اختصاصات لجان الطعن

تختص لجان الطعن بعد اخطارها من طرف الموظف بالنظر في طعونه فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة²، المنصوص عليها في المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهي:

- التوقيف عن العمل من (04) أربعة أيام الى (08) ثمانية أيام.

- التتريل من درجة الى درجتين.

- النقل الاجباري.

- التتريل الى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

هذا ويتعين على لجان الطعن ان تصدر قراراتها في الطعون المقدمة اليها، وذلك حتى تتم دراسة وابطال الآراء المتنازع فيها التي تصدر عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء او اثباتها أو تعديلها، على الا يكون قرار لجنة الطعن يتضمن عقوبات أكبر من تلك التي اقرتها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ليتم بذلك تعليق أثر العقوبة المتخذة في حق الموظف في حالة الطعون المرفوعة في الآجال المنصوص عليها قانونا.³

ويظهر جليا أنه لا يقتصر دور لجان الطعن على تقديم الآراء للإدارة حتى ولو كانت

ملزمة بشأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف المخطئ، كما هو الحال بالنسبة للجان

الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، بل ان دورها هو النظر في الطعون

المرفوعة ضد قرارات الإدارة المتضمنة عقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، واتخاذ قرار اما

بإلغاء العقوبة او باستبقائها او استبدالها بغيرها، ليكون قرارها في حد ذاته محلا للطعن

القضائي، ما يؤكد ان الرقابة الإدارية هي رقابة تمارسها الإدارة على نفسها وعلى ذات

¹ - المادة 66 من الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

² - المرسوم 10/84 يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة اليه.

³ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص83.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

اعماله من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام واطراد من اجل ملائمتها وكفايتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة.¹

الفرع الثالث: ميعاد الطعن امام لجان الطعن

يكون ميعاد الطعن لدى لجنة الطعن (15) يوما وهذا طبقا لما نص عليه المرسوم 59/85، حيث اقر بانه: "يمكن ان تقدم طعون الإدارة او المعنيين أنفسهم الى هذه اللجان في ظرف (15) خمسة عشر يوما." ² ونصت أيضا المادة 24 من المرسوم 10/84 على انه يمكن للإدارة او المعنيين أنفسهم أن يلتجئوا الى لجان الطعن خلال خمسة عشر يوما. اما حسب قانون الوظيفة العمومية رقم 03/06 فقد مدد المشرع الجزائري مدة الطعن لدى لجنة الطعن الى شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الى المعني، حيث نصت في سياق ذلك المادة 175 على انه: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة او الرابعة ان يقدم تظلما امام لجنة الطعن المختصة في اجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار." ³

1- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، بدون رقم الطبعة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص397.

2- المرسوم 59/85 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، سابق الإشارة اليه.

3- الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، سابق الإشارة اليه.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام

قد لا يتحصل الموظف على جدوى من التظلمات التي قدمها للإدارة فقد يرفض مصدر القرار الاعتراف بالخطأ، او قد يكون للإدارة رغبة او مصلحة في التحرر من قيود المشروعية، أضف الى ان ترك الفصل في النزاع بيد الادارة التي تعتبر خصما وحكما نفس الوقت، لا يمكن على الاطلاق بث الثقة في نفوس الافراد، من اجل كل ما سبق بات من الضروري ان يعهد الى القضاء كجهة مستقلة ومحيدة بسلطة بسط الرقابة على اعمال الإدارة لأجل ردها الى النصاب المعقول.

وباعتبار القرار التأديبي قرارا إداريا، إذا صدر مستوفيا لشروطه وقائما على اركانه عدّ قرارا شرعيا، بينما إذا لحق القرار التأديبي عيبا من عيوب عدم المشروعية، تعين عرضه لرقابة الإلغاء ذلك ان قرار الالغاء يهدف الى تقرير عدم شرعية القرار الإداري والحكم بإلغائه وهدم آثاره.

والأصل في الرقابة القضائية انها رقابة شرعية او قانونية، وليست رقابة ملائمة، لان القضاء الإداري يراقب مدى سلامة القرار الإداري من العيوب التي تؤدي الى بطلانه ولا يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية للخطأ المهني الا اذا كان هذا القرار معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة عند اعمال السلطة التأديبية سلطتها التقديرية لاختيار العقوبة المناسبة للخطأ المهني، فالقرار التأديبي شأنه شان كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الادارة العامة، يخضع لرقابة القضاء التي تعد ضمانا اساسية يتمتع بها الموظف العام في المجال التأديبي، والتي كفلها المشرع من اجل حمايته من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب، من خلال ممارستها لعملية التأديب، وبمنح القاضي سلطة رقابة القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف العام. ومن اجل تكريس الرقابة القضائية في الواقع العملي لابد على القاضي الإداري ان يقوم بالبحث في مدى توافر القرار التأديبي على اركانه ليفحص من خلالها مدى مشروعيته، وقد ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول رقابة المشروعية الشكلية للقرار التأديبي، اما المطلب الثاني فنتناول فيه رقابة المشروعية الموضوعية للقرار التأديبي.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

المطلب الأول: رقابة المشروعية الشكلية للقرار التأديبي

تنصب رقابة القاضي الإداري على المشروعية الشكلية للقرار التأديب من خلال رقابة ركن الاختصاص الذي يوجب ضرورة إصدار القرار التأديبي من السلطة المختصة قانونا بالتأديب (الفرع الأول)، وركن الشكل والإجراءات التي تمر عليها مرحلة إصدار القرار التأديبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة مشروعية اختصاص سلطة تأديب الموظف العام

يقصد بركن الاختصاص القدرة او المكنة او الصلاحية المخولة للشخص او جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني.¹ أما عيب الاختصاص فيمكن تعريفه بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل معين، جعله القانون من سلطة هيئة او فرد آخر، أي مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري.²

ويعتبر عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، فلا يمكن مخالفته او الاتفاق على مخالفته، يثيره القاضي من تلقاء نفسه، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى. ويجب ان يصدر القرار الإداري عموما والقرار التأديبي على وجه الخصوص، من قبل الشخص او الهيئة التي منحها القانون الاختصاص بإصداره وإلا تعرض للإلغاء. وقد حدد المشرع الجزائري الاختصاص في المجال التأديبي للوظيفة العمومية بوضوح ودقة³، حيث أكد على اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين لوحدتها بتوقيع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية بموجب مقرر مسبب، واختصاصها أيضا بتوقيع العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة مع إلزامها بإخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وهذا تطبيقا لنص المادة 165 من الأمر 03/06.

ولعل سبب انفراد السلطة التي لها صلاحية التعيين لوحدتها دون غيرها، واضطلاعها بهذا الاختصاص التأديبي مرده الى خطورة الجزاء التأديبي بالنسبة للمستقبل الوظيفي للموظف

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص271.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية طبقا للقانون رقم 09/08 المتضمن القانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار العلوم، بدون رقم الطبعة، بدون بلد النشر، 2009، ص179-180.

³ - سليمان منير، المرجع السابق، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص60.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

العام، لذلك لم يسمح القانون بتفويض هذا الامر الى سلطة أخرى قد تسيء استخدامها إما عن قصد أو بدون قصد.

وعيب عدم الاختصاص نوعان هما:

1. عيب عدم الاختصاص الجسيم:

عيب عدم الاختصاص الجسيم او اغتصاب السلطة يتمثل في الحالات التي يتخذ فيها قرار اداري سواء من شخص أجنبي تماما عن سلم الأعوان الإداريين، او من سلطة إدارية والتي تتخذ قرارها مخالفة بذلك المبادئ القانونية الأولية والتي تعتدي على اختصاصات السلطة القضائية او التشريعية.¹

ويعد عيب عدم الاختصاص الجسيم أخطر درجات عدم الاختصاص، حيث يترل القرار الإداري المعيب بهذا العيب الى درجة الانعدام فيتحول بذلك الى عمل مادي، ويندرج تحت هذا العيب، اغتصاب فرد عادي سلطة اصدار القرار، واعتداء سلطة تنفيذية على اختصاص سلطنة تشريعية او قضائية.

2. عيب عدم الاختصاص البسيط:

قد يشوب القرار التأديبي عيب عدم الاختصاص البسيط الذي يؤدي الى بطلان القرار، كما لو صدر القرار من موظف يتمتع بسلطة التقرير، ولكنه يتجاوز نطاق اختصاصه المحلي-وهو امر نادر الحدوث-حيث ان الاختصاص الوظيفي لكل موظف منوط بمكان معين.

كما يبطل قرار الجزاء التأديبي لمخالفته الضوابط الزمانية لممارسة الاختصاص، فيكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني إذا صدر من فقد اختصاصه في إصدار القرار وذلك إما بسبب نقله من وظيفته، او فصله او ترقيته مع علمه وإبلاغه بالقرار الصادر بذلك والا اعتبر متعدياً على اختصاص من يخلفه.²

ويبطل القرار التأديبي إذا شابه عدم اختصاص موضوعي، كما لو صدر القرار عن سلطة تأديبية معتدية فيه على اختصاص سلطة تأديبية أخرى، وهو ما يسمى أيضاً بعدم

¹ - لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009، ص70.

² - بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2001-2011، ص75.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الاختصاص الوظيفي او المادي، والذي يتحقق عندما يقوم موظف او جهة إدارية بإصدار قرار هو من اختصاص موظف او جهة إدارية أخرى.¹

ويتخذ هذا الشكل من حالات عيب عدم الاختصاص الصور التالية:

- اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية موازية لها،
- اعتداء هيئة إدارية دنيا على اختصاص هيئة إدارية عليا،
- اعتداء هيئة إدارية عليا على اختصاص هيئة إدارية دنيا،

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائي لعيب الاختصاص، ما ذهبت اليه الغرفة الإدارية في قرارها رقم 148721 الصادر في 16/02/1997 الذي جاء فيه: "ولما كان ثابتا -في قضية الحال- ان المستأنف قدم طعنا امام اللجنة الولائية، غير ان قضيته لم تفحص إلا بعد فوات الاجل القانوني، ولهذا فإن قرار العزل قد خرق القانون ويعد تجاوزا للسلطة، ومتى كان كذلك استوجب إلغاء القرار المستأنف فيه."²

وفي هذا الصدد ذهب مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 25/02/2003 الى الغاء قرار مدير التربية لولاية سطيف، القاضي بعزل المعلم الذي أصيب بمرض عصبي اثناء مساره المهني، حيث استفاد من عطلة مرضية طويلة المدى، مما أدى بمدير التربية الى اصدار قرار العزل خلا فترة تواجدته في العطلة المرضية الشرعية، هذا الامر الذي أدى الى اعتبار القرار التأديبي باطلا لأنه جاء خارج الآجال القانونية المحددة قانونا لذلك.³

الفرع الثاني: رقابة مشروعية شكل وإجراءات اتخاذ القرار التأديبي

يكمن عيب الشكل والإجراءات في عدم احترام القواعد الإجرائية او الشكلية المقررة في القوانين واللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية او بمخالفتها جزئيا.

فركن الشكل في القرار الاداري هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الاداري، أي قالب المادي الذي يفرغ فيه. فقد يكون كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، كما قد

¹ - سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2014، ص 167.

² - قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادر في تاريخ 16/02/1997. مشار اليه في سليمان منير، المرجع السابق، ص 63.

³ - قرار الغرفة الثانية، مجلس الدولة الصادر بتاريخ 25/02/2003. مشار اليه في سليمان منير، المرجع السابق، ص 63.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

يقتضي أحيانا ان يتضمن توقيعا أو تسببا أو تحييثا.¹ وعيب الشكل هو عدم مراعاة الإدارة الشكليات المفروضة اثناء تحرير القرار الإداري.²

أما الإجراءات فهي مجموعة الخطوات والمراحل التي يتعين على الإدارة احترامها قبل إصدار قرارها الإداري، وبالتالي فإن عدم احترام هذه المراحل عند اتخاذ القرار الإداري، يجعل القرار مشوباً بعيب في الإجراءات ومحلاً للطعن عن طريق دعوى الإلغاء امام القاضي الإداري.³

وبالرغم من أهمية الشكل فإن المبدأ العام هو ان الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن ارادتها الملزمة، ما لم يفرض القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، وعلى خلاف عيب الاختصاص فإن عيب الشكل لا يتعلق بالنظام العام، بحيث لا يمكن للقاضي اثارته من تلقاء نفسه.⁴

والحكمة التي أرادها المشرع من إقرار قواعد الشكل والإجراءات فيما يصدر من قرارات إدارية، هو تحقيق المصلحة العامة من جهة، وذلك بحث الإدارة على التروي في إصدار قراراتها مما يؤدي الى حسن إصدار القرار ومن ثم حسن أداء الإدارة لأعمالها، وما يرافق ذلك حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن جهة أخرى يضمن الشكل المصلحة الخاصة، التي تتحقق في حماية مصالح الافراد أمام ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات فتضمن هذه الاشكال الحفاظ على حقوق الافراد وحررياتهم.⁵

وقد فرق القضاء الإداري بين الشكلية الجوهرية والتي يستتبع إهدارها بطلان القرار الإداري والشكلية الغير جوهرية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان، ورجح معيار للتمييز بين الشكل الجوهرية والشكل الغير جوهرية وهو درجة جسامة الشكل. فإذا كان عيب الشكل جسيماً لدرجة ان تجنبه يمكن ان يؤثر في القرار ويغير من جوهره اعتبر الشكل جوهرياً، وإذا لم يصل الى هذه الدرجة من الجسامة عد شكلاً ثانوياً. وفي التطبيق تتمثل

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية طبقاً للقانون رقم 09/08 المتضمن القانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، المرجع السابق، ص191.

² - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2012، ص149.

³ - سعيد بوعللي المرجع السابق، ص173.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، بدون سنة النشر، ص638.

⁵ - سليمان منير، المرجع السابق، ص66.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الشكليات الإجراءات الجوهرية في تلك التي تحمي على الخصوص الخاضعين للإدارة، او التي يكون لعدم احترامها تأثيرا قاطعا على محتوى القرار.¹

وسندرج بعض التطبيقات القضائية لعيب الشكل والإجراءات في مجال الوظيفة العامة:

1. إغفال إجراء استشارة لجنة الموظفين:

قد يشترط القانون ضرورة اخذ استشارة مسبقة من جهة معينة قبل إصدارها للقرار الإداري، وتكون بذلك الإدارة مقيدة بهذا الشرط، وقد تكون هذه الجهة فردا او هيئة او مجلسا او لجنة من اللجان وقد نص على هذا الاجراء الامر 03/06، حيث يتعين على السلطة التأديبية المختصة استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قبل توقيعها لبعض العقوبات التأديبية، كإلزامية عرض الملف على لجنة الموظفين في حالة نقل موظف لفائدة المصلحة. فأى موظف غير محق في ان يرفض نقله من مكان الى آخر لفائدة المصلحة بشرط ان يعرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء رأيها. حيث ان دراسة أوراق الملف المطروح امام مجلس الدولة لم يفد بأن المستأنفة قد قامت باتباع هذا الاجراء الضروري، وبما انها اغفلت القيام به فإنها عرضت مقرر النقل للإلغاء.²

2. الاخلال بحقوق الدفاع:

إن احترام حق الدفاع هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص او لم يرد، ويتجسد هذا الحق امام اللجان التأديبية في الاعتراف للمواطن والسماح له بالاطلاع على ملف القضية التأديبية، والدفاع عن حقه بنفسه او بواسطة محامي، وبالتأكيد يشكل منع المواطن من ممارسة حقه في الدفاع حالة عيب في الاجراء، يترتب عنها إلغاء القرار الإداري المخالف لهذه الإجراءات.³

وفي هذا الإطار قرر القضاء الإداري الجزائري في العديد من قراراته بجوهرية الإجراءات المتبعة في العقوبات التأديبية، ففي قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا اقر مبدأ

¹ - لحسين الشيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص128.

² - قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر بتاريخ 22 جويلية 2002، مشار اليه في عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص155.

³ - سعيد بوعللي، المرجع السابق، ص174، 173.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

وجوب إثبات الاستدعاء في المجال التأديبي بوصل الاستلام موقع من جانب الموظف او محضر رسمي ممضي من طرفه، واعتبر ذلك اجراءا جوهريا يدخل ضمن حقوق الدفاع.¹ ومن التطبيقات القضائية الأخرى التي راقبت فيها المحكمة العليا مشروعية الإجراءات الجوهريّة المتعلقة بحقوق الدفاع ما قضت به في ديسمبر 1966 ضد قرار الفصل المتخذ من السلطات البلدية دون تمكين العون الذي كان محل القرار المطعون فيه من تحضير وسائل دفاعه حول الوقائع المسندة اليه، ومن ثم فعن الوجه المثار تلقائيا وبدون حاجة لفحص أوجه العريضة، يمكن القول بأن الاجراء المتخذ ضد ذلك العون غير مشروع، وبالتالي فهو مشوب بتجاوز السلطة حقيقا بالإلغاء.²

3. تسبب القرار التأديبي:

القاعدة إن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص القانون على ذلك، إذ يفترض ان كل قرار له سبب صحيح. ومن القرارات التي يجب تسببها القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية وهذا حسب نص المادة 165 من الامر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.³ وبذلك يكون التسبب في المجال التأديبي ضمانا أساسية للموظفين يمكنهم من خلالها من مراقبة مشروعية القرار التأديبي، وبالتالي فالقرار الذي لا يتضمن ذكر أسباب صدوره يجعله معييا بعيب الشكل، ذلك ان التسبب ليس عنصرا من عناصر السبب بل يدخل ضمن عناصر ركن الشكل.

وتسبب القرارات الإدارية ينطوي على مزايا متعددة ومتنوعة سواء بالنسبة للإدارة او بالنسبة للأفراد او القاضي الإداري المعني بمراقبة المشروعية القرارات الإدارية وبالتالي فهو

¹ - قرار المحكمة العليا بتاريخ 1991/10/60، ر.ع ضد وزير المجاهدين، المجلة القضائية، المحكمة العليا العدد الأول، سنة 1993، ص153.

² - قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المؤرخ في 1966/12/02، حولية القضاء لسنة 1966، ص260.

³ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص151.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري¹، وهو ما قضى به مجلس الدولة بقوله: "...وحيث ان القرار جاء غير مسبب، وهذا وحده يكفي لإلغائه."²

4. استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب:

حيث قضى مجلس الدولة ان: "استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتبر إجراء جوهريا يدخل حقوق الدفاع، وكان على الادارة المستخدمة ان تتأكد من ذلك قبل اتخاذ العقوبة التأديبية في حق المعني."³

المطلب الثاني: رقابة المشروعية الموضوعية للقرار التأديبي

تتعلق المشروعية الموضوعية بالأركان الموضوعية للقرار التأديبي، إذ نكون امام عدم مشروعيتها متى أثرت امام القاضي الإداري مسائل تتعلق بسبب القرار التأديبي المتمثل في الواقعة المبررة لهذا القرار وهي المخالفة التأديبية، او محله والمتمثل في العقوبة التأديبية باعتبارها الأثر المباشر المترتب على القرار التأديبي، وأخيرا هدف هذا القرار المتمثل في الغاية المستهدفة من ممارسة التأديب الوظيفي والتي سنتناولها تبعا في الفروع التالية:

الفرع الأول: رقابة مشروعية سبب القرار التأديبي

ظهرت الرقابة القضائية على ركن السبب في أوائل القرن العشرين، وقد برزت أولا في احكام مجلس الدولة الفرنسي ثم انتقلت بعده الى القضاء المصري كما تبناه أيضا القضاء الجزائري.

ويعرف ركن السبب بأنه: "الحالة القانونية او الواقعية التي حملت رجل الإدارة على اتخاذ القرار الإداري."⁴ كما يعرف بانه الذنب او المخالفة الإدارية او الجريمة التأديبية التي تستوجب تأديب العامل وتوقيع الجزاء عليه.⁵ فسبب القرار التأديب هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، بينما عيب السبب هو انعدام او عدم صحة أحد العناصر المكونة له،

¹ - سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت لبنان، 2014، ص92،93.

² - مجلس الدولة، القرار رقم 005951، المؤرخ في 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد01، سنة2002، ص12.

³ - مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 20 أبريل 2004، مشار اليه في عبد القادر عدو، ص155.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، ريم للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 2011، ص108.

⁵ - عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص209.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

كغياب الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وعدم صحة تكييفها القانوني أو عدم صحة تقدير أهمية وخطورة تلك الوقائع.¹

وبالتالي تتجسد رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في قرار تأديب الموظف العام في ثلاثة صور تتمثل في الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة الى الموظف، الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف، وفي رقابة التناسب والملاءمة بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية وذلك وفق ما يلي:

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة الى الموظف

بتتبع تطورات واجتهادات القضاء الإداري نجد ان رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية خلال القرن الماضي كانت تقف عند حد عيوب عدم الاختصاص، الشكل، والانحراف بالسلطة. غير ان مجلس الدولة أصبح ييسط رقابته حتى على ماديات الوقائع التي تستند عليها الإدارة عند إصدارها لقراراتها الإدارية وذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 28 جويلية 1907 في قضية "Monod"، وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار إداري يقضي بإحالة احد المحافظين الى التقاعد حيث أسست الإدارة قرارها الى واقعة تقديم المحافظ "Monod" طلباً بذلك في حين انه ثبت انه لم يقم بهذا الطلب مطلقاً. طالب المحافظ "Monod" إلغاء قرار إحالته الى التقاعد لاستناده الى مجرد قاعدة لا أساس لوجودها او لصحتها. تصدى مجلس الدولة الفرنسي لرقابة مدى وجود وصحة هذه الواقعة، والذي انتهى الى إلغاء قرار الإحالة الى التقاعد وإعادة إدماج المحافظ في منصبه.²

أقدم القضاء الفرنسي بموجب هذا القرار على البحث عن ماديات الوقائع في القرار الإداري، وقد خرج بذلك عن موقفه التقليدي المستقر دوماً على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، ويعد هذا القرار بمثابة نقطة تحول هامة في قضاء الإلغاء.

وبهدف تعزيز اتجاهه برر مجلس الدولة الفرنسي أساس رقابته على ماديات الوقائع التي تدرع بها السلطة التأديبية في قراراتها بلجوتها الى فكرة "السبب القانوني" وقد اعتبر ان

¹ - يشتمل ركن السبب في القرار التأديبي على عنصرين هما: -عنصر الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف.

-عنصر التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف.

² - مخلوفي مليكة المرجع السابق، ص 88.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الوقائع المنسوبة للموظف العام والتي يستند اليها القرار التأديبي هي بمثابة سند قانوني له، بالتالي انعدام هذه الوقائع او عدم صحتها ينجم عنه عيب السبب ومن ثم عدم مشروعية القرار التأديبي وإلغائه قضائيا.

وقد أكد معظم الفقهاء ان رقابة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف لا تكون إلا من قبيل رقابة المشروعية بدليل ان الملاءمة لا تنثور أصلا لا بالنسبة لسلطة التأديب ولا بالنسبة للقاضي الإداري، فالسلوك الآثم المنسوب للموظف العام محل التأديب إما ان يكون موجودا أو غير موجود، وما على القاضي سوى التحقق من ذلك تحت طائلة إلغاء القرار التأديبي المتخذ بشأنه في حالة انعدامه.¹

وقد استقر القضاء الإداري المصري على نفس الموقف، حيث قام بإلغائه عدة قرارات تأديبية بسبب عدم وجود او صحة الوقائع التي تدعيها سلطة التأديب في قراراتها التأديبية. أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد انتهج نفس الموقف مسترشدا بالمبادئ والاسس التي توصل اليها اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ويتجلى ذلك في قرارات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى التي تعرضت لرقابة ماديات الوقائع المنسوبة للموظف من خلال التأكد من وجودها او عدمها.

أهمها القرار الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 1968² حيث قضت الغرفة الإدارية بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته بعدما ثبت لها ان الوقائع المنسوبة للموظف، والمتمثلة في إتيانه بأفعال أدت إلى اضطراب المرفق لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها، فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها الى اتخاذ العقوبة التأديبية، وفي عكس ذلك قضت برفض القرار التأديبي نظرا لثبوت الوقائع المادية المنسوبة للموظف العام، وأن السلوك الذي أتاها هذا الأخير موجودا صحيحا وقد يشكل سببا للقرار التأديبي المتخذ في حقه.

أما بالنسبة لمجلس الدولة فقد نص قراره الصادر بتاريخ 2004/01/20 برفض إلغاء مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة (مركز التكوين المهني) في حق (ق.م) مؤسسا

¹ - عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص234،233.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 27279، مؤرخ في 25 أكتوبر 2005.مشار اليه في مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص91.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

في ذلك ان واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته دون عذر قانوني كافي لتكون سببا لوجود العقوبة المتخذة بشأنه.¹

كما قضى بموجب قراره الصادر بتاريخ 2005/10/25 مصرحا بأنه: "يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي، الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب الى المعني ومدى ثبوته".²

وتبعاً لهذا الاجتهاد القضائي الذي توصل اليه القضاء الإداري الجزائري فإن رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية والتوسع من مسائل المشروعية، إذ يلجأ اليها القاضي الإداري لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية وإغائها في حالة عدم تحققها بما يضمن حقوق الموظف من جهة وتحقيق فكرة دولة القانون من جهة أخرى.³ ان عملية إثبات انعدام الوجود المادي للأفعال المكونة للخطأ التأديبي مسألة نسبية، كونا تتعلق بالبحث عن أحد عناصر سبب القرار التأديبي، ولهذا يقع عبء إثباتها أو انعدامها حسب القاعدة الأصولية المعروفة بأن "البينة على من ادعى"، كما يمكن للقاضي الإداري طلب جميع الوثائق التي يراها مفيدة لذلك واستحضار الشهود كما يمكنه أيضا إجراء التحقيق الإداري أو الخبرة، وله ان يطلب من الإدارة المعلومات والايضاحات حول الأسباب التي حملتها على اصدار القرار التأديبي.

ثانيا: الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه وإنما تتعدى ذلك لرقابة مدى صحة الوصف والتكييف القانوني لها، كان يتم مثلا تكييف الخطأ المهني على انه من الدرجة الثالثة بينما هو في الحقيقة من الدرجة الثانية فقط.⁴

وبالتالي فالقاضي الإداري الى جانب التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف يقوم برقابة مدى صحة تكييف سلطة التأديب لهذه الوقائع وهل توافرت لديها

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 010005 المؤرخ في 2004/10/20 م أشار إليه في مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص 93.

² - المجلس الأعلى، قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 1968، أشار إليه في مخلوفي مليكة المرجع السابق، ص 93.

³ - مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص 94.

⁴ - محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2005، ص 161.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

فعلا صفة الخطأ التأديبي الذي يبرر العقوبة التأديبية ام انها أخطات في اسباغ الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع.

وبحكم طبيعة النصوص القانونية التي تحكم الأخطاء المهنية في مجال الوظيفة العمومية، فإنها تفتقر الى التعداد والحصر القانوني الكامل لها،¹ وهذا ما يجعل تحديدها يتأرجح بين التقييد والتقدير لسلطة التأديب تحت رقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء التأديبية المحددة على سبيل الحصر. بموجب نص قانوني إضافة الى تلك الأخطاء التأديبية غير المحددة قانونا والمقدرة من طرف سلطة التأديب مستعينا في ذلك برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف.²

ولتحديد مدلول رقابة التكييف القانوني للوقائع المبررة للقرار التأديبي، تجدر الإشارة الى ان المشرع عند منحه للإدارة الاختصاص التأديبي لم يحدد لها الأخطاء التأديبية الواجب الاستناد عليها في قراراتها التأديبية، واكتفى بالإشارة الى بعضها فقط تاركا تحديد بقيتها لسلطة التقديرية للإدارة.³

وقد دأب مجلس الدولة الفرنسي على بسط رقابته القضائية للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي انزلته الادارة على الوقائع ولعل أشهر أحكامه في هذا الشأن في مجال التأديب قراره الصادر في 1938/04/28 في قضية الانسة "ويس"، والتي تتلخص وقائعها في كون معلمة متربصة قانت بواسطة رسالة شخصية بدعوى تلميذ معلم للحضور اثناء العطلة للاستماع لمحاضرات ذات طابع ديني ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بان ذلك لا يعتبر خرقا لمبدأ الحياد المدرسي وقام تبعا لذلك بإبطال القرار الرفض ترسيمها في وظيفتها.⁴ وقد استمر مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للوصف القانوني للوقائع. بمناسبة الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظفين العموميين، وذلك بالتعرض لتكييف الافعال التي يرتكبها الموظف وعمما إذا كان يمكن وصفها قانونا بانها اخطاء تأديبية أي انها اخطاء لها من المميزات

¹-عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص229.

²- انظر المواد من187الى181 من الامر 03/06 سابق الإشارة اليه، التي حددت بعض الأخطاء المهنية.

³- مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص97.

⁴-بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص104.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

والأوصاف ما يصفها بالجرم التأديبي الذي يستوجب توقيع الجزاءات التأديبية وهو ما يتضح من حكمه الصادر في 1953/03/13 في قضية "Teissier".

أما عن موقف القضاء الإداري الجزائري، فبعدما كان القاضي الإداري الجزائري يتشدد في إثبات وجود الوقائع المنسوبة للموظف، أصبح يبحث في سائر الظروف المحيطة بها للتحقق من صحة التكييف القانوني الذي اصبغته السلطة التأديبية عليها، وهل يمكن ان يشكل ذلك السلوك الذي اتاه الموظف خطأ تأديبيا ام انه مجرد سلوك عادي يجيزه القانون ولا تأديب عليه. ويتضح ذلك جليا من خلال التطبيقات التي تضمنتها احكامه وقراراته نذكر منها:

القرار الصادر في القضية رقم: 7462 بتاريخ 2003/02/25 بين المدعي "س.ر" ضد مديرية التربية لولاية سطيف "مدعى" عليها حيث تلخص وقائعها في ان المدعي طعن بالبطلان في قرار صادر عن مديرية التربية لولاية سطيف بتاريخ: 1999/11/09 المتضمن عزله عن منصب عمله، الطعن المرفوض من قبل قضاة الدرجة الاولى بموجب القرار المستأنف فيه حيث دفع السيد "س.ر" لتبرير استئنافه ان التخلي عن المنصب المحتج بها من طرف المدعى عليها غير ثابتة، وبالتالي القرار المتضمن عزله على اساس التخلي عن المنصب مخالف للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون (أي عدم التكييف الصحيح للوقائع) حيث انه بالرغوع الى مستندات القضية وبالأخص الشهادة الطبية تبين ان المدعي استفادة من نسبة عجز من الدرجة الاولى ابتداء من 1998/04/08 الى غاية 2000/04/07.

حيث أن القرار المتضمن عقوبة العزل صدر في: 1999/11/09 أي خلال مدة العطلة المرضية وعليه يعتبر قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرارا مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/35 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الاساسي النموذجي الخاص بعمال الادارات والمؤسسات العمومية، لذا ينبغي الغاء القرار المستأنف فيه والذي اساء تقدير الوقائع وتطبيق القانون وبعد التصدي ابطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله.¹

¹ قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 2005/02/25 مشاركة اليه في بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص104.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري ايضا قراره الصادر بتاريخ: 1998/07/27 تحت رقم: 172994 والذي قام فيه المجلس بإلغاء قرار تأديبي صادر عن المجلس الأعلى للقضاء بتاريخ: 1996/07/11 والمتضمن عزل قاضي من مهامه بحجة انه خالف الواجبات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في: 2004/09/06 المتضمن القانون الاساسي للقضاء، حيث تتمثل الافعال المنسوبة للقاضي في انه يمتلك عدة عقارات على الشياخ منها مخبر للصور مسير من طرف اخيه وانه تدخل لصالح احد افراد عائلته امام الجهات القضائية جزائية الى جانب التغيب بدون مبرر عن منصب عمله بالذهاب الى خارج الوطن.

وقام القاضي المعزول برفع دعوى يطالب فيها بإلغاء القرار التأديبي امام مجلس الدولة الجزائري متمسكا بالوجه المأخوذ من خرق الاشكال الجوهرية للإجراءات فأصدر مجلس الدولة بتاريخ 1998/07/27 قرارا ألغى فيه ذلك على اساس ان المجلس الاعلى للقضاء قد ارتكب غلطا صارخا في تقدير الوقائع حيث رأى مجلس الدولة ان الافعال المنسوبة للقاضي محل المتابعة لا تتناسب مع روح القانون المطبق.¹

ومن استقراء القرارات المحكمة العليا و مجلس الدولة وطبقا لمنهجهما الواقعي فان القاضي الاداري الجزائري يحاول دوما تحقيق الموازنة والترجيح فيما يتعلق بأدلة الاثبات والنفي ويتصدى بالرقابة من الناحية الموضوعية بالبحث عن الوقائع و تمحيصها للتحقق من قيامها وصحة تكييفها القانوني و في سبيل ذلك قد يأمر باتخاذ اجراء التحقيق القضائي،² وبعد هذه الرقابة التي توصل اليها القضاء الاداري الجزائري ي خاصة مع انعدام الرابطة القانونية بين الاخطاء التأديبية و العقوبات المقابلة لها خطوة مستقبلية نحو تطبيق مبدا شرعية المخالفات التأديبية في مجال الوظيف العمومي استكمالا لمبدا شرعية العقوبات التأديبية.

ثالثا: رقابة التناسب والملاءمة بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية:

القاعدة ان رقابة القضاء الإداري على اعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين (أي رقابة مادية الوقائع، وتكييفها القانوني)، حيث انه لا تدخل في تقدير أهمية

¹ -قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ: 1998/07/27 اشار اليه في بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، 105.

² -عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 217.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة. ومع ذلك، فإن القضاء الإداري، وسع من رقابته ليطال جوانب الملاءمة، خاصة في القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة وفي مجال تأديب الموظف العام.¹

فالتناسب هو فكرة أساسية من أفكار القانون الإداري، ويمكن تحليلها إلى عناصر ثلاث: وهي القرار الصادر والحالة الواقعية، والغاية المستهدفة والتناسب يمكن أن ينشأ من علاقة تطابق بين وسيلة وهدف في نص معين، والتناسب بهذا المفهوم يمكن أن يتغير تبعاً للحالة الواقعية والمزايا المتوقعة والمضار المتحصلة.² والإدارة وهي بصدد تطبيق رقابة التناسب تقوم بعمليتين منفصلتين ومتابعتين حيث تقوم أولاً بتشخيص الخطأ وكشفه في سلوك الموظف ثم تقوم باختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقررة.

إن مبدأ التناسب وإن كان لم يستقر بعد في القضاء الإداري الجزائري إلا أن هذا الأخير أخذ ببعض أحكام ومبادئ نظرية التناسب في مجال القرارات التأديبية أسوة بالقضاء الفرنسي والقضاء المصري. ومن بين التطبيقات القضائية في هذا المجال،³ حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 27 جويلية 1998، حيث أبطل بموجبه قراراً صادراً عن المجلس الأعلى للقضاء بعزل قاض من منصبه، وأسس قضاءه على أن عقوبة العزل لا تتناسب مع الخطأ الثابت مادياً. وهذا الخطأ تمثل في غياب غير مبرر عن العمل.⁴

الفرع الثاني: رقابة مشروعية محل القرار التأديبي

يعتبر عيب المحل من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية وإن رقابة القضاء الإداري على محل القرار تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقتها أو مخالفته للقانون ولا يقتصر هذا العيب على مخالفة القانون بمعناه الضيق بل يشمل مخالفة كل قاعدة قانونية أياً كان مصدرها سواء كانت قاعدة مدونة أو عرفية.

والملاحظ على التسمية لأول وهلة أنها غير جامعة ولا مانعة، فمن ناحية لا يقتصر بعيب مخالفة القانون مجرد مخالفة النصوص ولكن مدلوله أوسع من ذلك بكثير ومن ناحية

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 162.

² - عبد العالي حاحا، آمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحل في دعوى الإلغاء، مجلة منتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الخامس، ص 136.

³ - عبد العالي حاحا، آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 141.

⁴ - مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ 1998/07/27، مشار إليه في عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 178.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

أخرى فإن هذا الاصطلاح لو أخذ به على إطلاقه لشمّل جميع أوجه الإلغاء ذلك أن القانون بالمعنى العام هو الذي يحدد قواعد الاختصاص وقواعد الشكل ولمواجهة هذا النقد فإن الفقهاء يستبدلون بعبارة مخالفة القانون اصطلاحاً مخالفة القواعد القانونية.¹ وستعرض لمدلول عيب مخالفة القواعد القانونية ونستشهد ببعض التطبيقات القضائية لصور هذا العيب في القضاء الجزائري.

أولاً: عنصر المحل في القرار التأديبي وشروط صحته

يقصد بالمحل في القرار الإداري: الأثر الذي يترتب إصداره والذي يختلف بحسب ما إذا كان هذا القرار قراراً تنظيمياً عنه إذا كان القرار فردياً فإثر القرار التنظيمي هو إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركزاً قانونياً عاماً وعلى العكس من ذلك فيكون أثر القرار الإداري فردياً منصفاً على المراكز القانونية الذاتية وإنشاء وتعديلاً وإلغاء.² كما يقصد به الأثر القانوني الحال والمباشر الذي يحدثه القرار الإداري مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاؤه.³

ومحل القرار التأديبي هو الأثر المتولد عن هذا القرار فهو العقوبة التي ينطوي عليها ويحققها إصداره. وحتى يكون القرار التأديبي صحيحاً في محله فينبغي أن تكون العقوبة التي تشكل هذا المحل مشروعة أي أن تدخل ضمن الجزاءات التأديبية التي أوردتها المشرع على سبيل الحصر وأن تكون موقعة ممن خصه المشرع بحق توقيعها ولا تتعدد مع وحدة المخالفة إضافة إلى ضرورة ألا تكون مستحيلة التطبيق وأن تكون متناسبة مع الجرم وأخيراً أن لا تكون موقعة بأثر رجعي.⁴

وكمثال عن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الفردي القرار التأديبي الصادر بتوقيع جزاء الخصم من مرتب أحد العاملين كجزاء على مخالفة ارتكبتها هذا الموظف فمحل القرار التأديبي في هذه الحالة هو جزء من مرتب هذا الموظف عن المدة المحددة في هذا القرار التأديبي ولصحة عنصر المحل في القرار التأديبي يتعين أن يتوافر فيه شرطان وهما:

¹- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 691.

²- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، المرجع السابق، ص 109.

³- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 280.

⁴- بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص 115.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

1. ان يكون محل القرار التأديبي ممكننا:

بمعنى ليس مستحيلا أي ان يرتب القرار أثره القانوني فقرار الترقية يكون محله غير ممكن إذا اتضح ان الموظف قد بلغ سن التقاعد، كما ان قرار التعيين موظف ثم اتضح ان هذا التعيين قد تم في درجة مشغولة اصلا من طرف موظف اخر فتحقيق الاثر لقرار التعيين يكون غير ممكن قانونا لانعدام المركز القانوني الذي يرد عليه هذا التعيين.

2. ان يكون محل القرار التأديبي مشروعا:

يجب ان يكون الاثر القانوني الذي تقصد السلطة التأديبية ترتيبه جائر قانونيا من حيث عدم تعارضه و مخالفته للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف مصادره المكتوبة وغير المكتوبة، والتي تعتبر مرجعية للقاضي الاداري في قراراته واحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات التأديبية، وبناء عليه فان تعارض الاثر القانوني للقرار مع النصوص القانونية او المبادئ القانونية العامة فان هذا يعيب القرار الاداري ويجعله مستحقا للإلغاء كما لو صدر قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على احد الموظفين لم يتضمنها النظام التأديبي للوظيفة العامة.

ثانيا: تطبيقات الرقابة القضائية لصور عيب المحل في القرار التأديبي

نظر لتعلق عيب مخالفة القانون بالعيوب الاخرى كعيب الاختصاص عيب الشكل والاجراءات عيب الانحراف بالسلطة وسوف نتطرق لبعض التطبيقات القضائية من خلال تبيان الصور التي يظهر من خلالها هذا العيب وذلك على النحو الآتي:

1. المخالفة المباشرة للقانون:

تتحقق هذه الصورة عند تجاهل الادارة للقاعدة القانونية تجاهلا كلياً او جزئياً فانت بعمل تحرمه تلك القاعدة او امتنعت عن القيام بعمل توجه فيحق لصاحب المصلحة ان يطلب الغاء هذه التصرفات ومثالها، ان تفرض الادارة تعيين الاول في مسابقة اجرقتها وتعين غيره مع ان قانون التوظيف يوجب عليها التعيين بترتيب النجاح.¹ والمخالفة المباشرة للقانون قد تكون مخالفة ايجابية عندما موضوع القرار الذي اتخذته الادارة قد حرم عليها التعرض له بناء على نص قانوني وقد تكون المخالفة سلبية عندما تمتنع

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الاداري، قضاء الالغاء، المرجع السابق، ص 719.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

الإدارة عن القيام بعمل ما تفرضه عليها القاعدة القانونية ومثاله ان تمتنع الإدارة عن صرف مرتب الموظف على الرغم من كونه مهيناً للعمل وقيام العلاقة الوظيفية بينهما.

ومن بين أحكام المحكمة الإدارية بمصر في مجال رقابتها على عيب المخالفة المباشرة للقانون حكمها في الطعن رقم 3648 الصادر في 1987/11/21 والذي قضى بإلغاء قرار مجلس تأديب هيئة التدريس بجامعة الأزهر فيما تضمنه مجازات احد اعضاء هيئة التدريس بعقوبة اللوم مع تأخير اول علاوة دورية مستحقة لمدة عامين واسست حكمها على ان المقصود بتأخير العلاوة المستحقة لعضوية هيئة التدريس المحال على المجلس التأديبي و المنصوص عليها بالمادة 72 من القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن اعادة تنظيم الأزهر ان يكون هذا التأخر لفترة واحدو وليس لمدة عامين كما اشار القرار المطعون فيه وانتهت المحكمة الى مخالفة قرار مجلس التأديب بابتداعه عقوبة غير مقررة قانونا وتأسيسا على ذلك قضت بتعديل قرار مجلس التأديب بمجازاة الطاعن بعقوبة اللوم مع تأخير العلاوة الدورية المستحقة لفترة واحدة سنة واحدة¹

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال ما جاء به القضاء الإداري الجزائري حين مباشرته للرقابة على القرار التأديبي، ومن قبيل احكامه في هذا الصدد، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا رقم 46648 بتاريخ 1989/03/25 قضية بين موظف و وزير التربية والتعليم الاساسي بالجزائر حيث جاء في حيثيات القرار انه يستخلص من الملف ان الطاعن قد تم وقفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1970/11/29 وانه ومنذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ باي قرار يتضمن فصله او ارجاعه الى عمله و ان المادة 60 من القانون الاساسي للموظف العمومي تنص على انه وفي حالة الإيقاف يجب تسوية الحالة في مدة 06 اشهر ابتداء من يوم تبليغ الايقاف حيث انه و في غياب وقوع مثل هذا التصحيح في اجل 06 أشهر فإنه يتعين إبطال مقرر الإيقاف المؤرخ في 1970/11/29.² وجاء في قرار اخر لمجلس الدولة في قضية قاضي ضد المجلس الاعلى للقضاء الحيثيات التالية، انه ومن جهة اخرى ان المادة 86 من القانون الاساسي للقاء تنص على ان القاضي الذي يكون محل توقيف مؤقت يستمر في تلقي اجوره مدة 6 أشهر ابتداء من قرار التوقيف

¹ -قرار رقم 8463، الصادر في 1987/11/21، مشار اليه في بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص120.

² - قرار رقم 46648 الصادر في 1989/03/25 مشار اليه في سليمان منير، ص76.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

وان المجلس الاعلى للقضاء ملزم بالفصل في الدعوى التأديبية في هذا الاجل وقد تم تبليغ العارض عن طريق رئيس المجلس القضائي بقرار التوقيف بتاريخ 1996/04/16 وبنفس الطريقة بلغ بتاريخ 1996/11/16 للعارض استدعاء امام المجلس الاعلى للقضاء.

ويستخلص مما سبق انه مرت أكثر من 6 أشهر بين قرار التوقيف والتكفل من قبل المجلس الاعلى للقضاء بالملف التأديبي للعارض وان هذا يكفي بجعل قرار العزل غير قانوني لخرقه الاشكال الجوهرية والاجراءات.¹

ومن خلال فحوى القرار السابق لمجلس الدولة تظهر المخالفة المباشرة لنص مادة قانونية واضحة هي المادة 86 من القانون الاساسي للقضاء التي تحدد وتلزم المجلس بالمواعيد والآجال القانونية الواجبة الاحترام في حق المتابع تأديبيا، وبخرق المجلس لمحتوى المادة القانونية تعرض قراره للإلغاء.

2. الخطأ في تفسير القاعدة القانونية : يقع الخطأ في تفسير القانون إذا ما قامت الإدارة بتفسير القانون تفسيراً خاطئاً أي اعطاء القانون معنى غير الذي يقصده المشرع فهنا عندما تصدر الإدارة قرارها تعتمد على القاعدة القانونية الملائمة فلا تتجاهلها لكن تفسيرها للنص القانوني غير ملائم.²

والسبب الغالب للتفسير الخاطئ هو الغموض الذي يشوب احيانا النصوص القانونية، لكن قد يرجع التفسير الخاطئ لا الى غموض القاعدة القانونية وصعوبة تحديد مدلولها وانما الى سوء نية الإدارة بان تتوسع هذه الاخيرة في تفسير بعض القواعد القانونية حتى يمكن تطبيقها على حالات لم تتجه ارادة المشرع الة تطبيق هذه النصوص عليها.³ ومن أمثلة أخطاء الإدارة في تفسير القاعدة القانونية قيامها بإضافة عقوبات تأديبية جديدة لم ينص عليها المشرع لتطبيقها على وقائع وافعال تكون مخالفات تأديبية، او اضافة شروط لم يسبق للمشرع ان وضعها لطالبي الرخص الادارية.

ومن التطبيقات القضائية لهذه الرقابة في القضاء الاداري المصري ما قضت به المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 19153 الصادر بتاريخ 1987/06/25 بإلغاء قرار اداري

¹ -قرار مشار اليه في، سليمان منير، نفس المرجع، ص78.

² -سعيد بوعلوي، المرجع السابق، ص180.

³ -عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص158.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

تأديبي يتضمن تخفيض اجر المدعي الى القدر الذي كان عليه عند بدا تعيينه حيث انتهت الى ان قرار الجزاء يخرج عن نطاق الجزاءات التأديبية التي قررها المشرع تأسيسا على ان عقوبة الاجر المقصود بها تخفيض الاجر الذي كان يتقاضاه الموظف قبل الترقية مباشرة أي ان التخفيض يكون في حدود العلاوة.¹

كما أن القضاء الإداري الجزائري هو الآخر، قد تصدى لهذه الرقابة .ومن تطبيقاته القضائية في هذا المجال حكمه في قضية رقم 009993 بتاريخ 2004/03/16 بين السيد (م.ع) مستأنف ضد رئيس بلدية مولاي العربي ولاية سعيدة مستأنف عليه، وتتلخص وقائعها في أن المستأنف تم تشغيله بموجب مقرر كسائق للحافلة ببلدية مولاي العربي بصفة مؤقتة، وذلك بتاريخ 13 /11/ 1991، بعدما تم حل المؤسسة العمومية لنقل المسافرين لدائرة عين الحجر، فقامت المستأنف عليها بفصل المستأنف مدعية بأنه تربطها به علاقة عمل محددة المدة، حيث أنه ثابت من خلال المرسوم 225/89 المؤرخ في 1989/12/05 المتضمن القانون الخاص بالسائقين أنه كان على المستأنف عليها إدماج المستأنف في سلك السائقين، وذلك حسب الإجراءات المنصوص عليها بالقانون المذكور . حيث أن تجديد مقرر الشغل بتاريخ 12/11/1991 بالنسبة للمستأنف- بصفة مؤقتة- كان مخالفا للقانون . خاصة وأن التشغيل المؤقت لا يجوز إلا بالنسبة لصنف من العمال وان المادة 02 من المنشور المشترك المؤرخ في 1993/02/22 ، تذكر بأنه لا يجوز التشغيل بصفة مؤقتة في المؤسسات العمومية، إلا الأعوان المكلفين بالأعمال التالية" المنظفات، عامل بسيط أو حارس "حيث أن المستأنف عليها لما اعتبرت المستأنف كعامل مؤقت رغم تشغيله لمدة أكثر من 10 سنوات، وقامت بتسريحه دون احترام الإجراءات القانونية لضمان حقوقه، قد تعسفت في حقها . مما يعني إلغاء القرار المستأنف الذي أساء تقدير الوقائع وتطبيق القانون، والقضاء من جديد بإلزام المستأنف عليها بإعادة إدماج المستأنف إلى منصب عمله الأصلي، أو مماثل مع تعويضه عن الأضرار التي لحقت به بسبب التسريح التعسفي.

3. الخطأ في تطبيق القانون على الوقائع : هناك وقائع محددة يصدر على اساسها القرار

الإداري فتتصب بذلك رقابة القضاء على مدى تحقق هذه الوقائع التي استند إليها القرار هذا

¹ -حكم الادارة العليا المصرية بتاريخ 1987/06/20 م أشار اليه في بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص 123.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

من جهة ومن جهة اخرى التأكد من مدى صحة هذه الوقائع وهل استوفت الشروط القانونية التي تبرر اتخاذ القرار ام لا.¹

ومن التطبيقات القضائية لرقابة القاضي الاداري لعيب مخالفة القانون في مجال قرارات تأديب الموظف العام قرار مجلس الدولة رقم 7462 بتاريخ 2003/02/25 والذي ابطال بمقتضاه قرارا تأديبيا بعزل موظف اثناء عطلة مرضية، باعتباره مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات والادارات العمومية.²

الفرع الثالث: رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي

يقصد بركن الغاية او الهدف في القرار الاداري النتيجة النهائية التي تسعى الادارة العامة الى تحقيقها من وراء إصداره، ويكون القرار الاداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة او اساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه لتحقيق هدف اخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة او الهدف المخصص بموجب النصوص.³

كما عرف سليمان الطماوي عيب الانحراف بالسلطة بانه: "ان يستعمل رجل الادارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به".⁴

ويجب أن يهدف القرار التأديبي الى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مصلحة المرفق العام وضمان انتظام سيره اضافة الى تحقيق الردع العام. فاذا كان هدف القرار التأديبي هو الانتقام من الموظف عد قرار باطلا لكونه مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، ويمكن محاولة تعريف الانحراف بالسلطة في القرار التأديبي بانه: "استهداف السلطة المختصة بالتأديب اثناء اصدار قرار تأديبي مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة او ابتغاء هدف مغاير لما حدده القانون".

¹- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص724.

²- مجلس الدولة لغرفة الثانية، قرار رقم 7462 بتاريخ 2003 مجلة مجلس الدولة العدد 05، ص166.

³- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية طبقا للقانون رقم 09/08 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية الجديد، المرجع السابق، ص195.

⁴- سليمان الطماوي، القضاء الاداري قضاء الالغاء، المرجع السابق، ص728.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

يمكن ارجاع فرضيات عيب الانحراف بالسلطة الى ثلاث صور اساسية هي: تحققي ق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإساءة استعمال الاجراءات.¹

يكون القرار التأديبي معيبا في غايته اذا انحرف مصدره عن الغاية المبتغاة منه وهي المصلحة العامة، كان يكون القصد من وراء توقيع الجزاء التأديبي على الموظف الكيد منه لسبب او لآخر، وفي هذه الحالة تكون السلطة التأديبية بعيدة كل البعد عن تحقيق المصلحة العامة والغاية من العقاب هو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وضمن المصلحة العامة، او ان مصدر القرار تحقيق مصلحة عامة من وراء قراره لكنه مع ذلك خرج عن قاعدة تخصيص الاهداف أي خرج عن الهدف المخصص لإصداره كصدور قرار يوقف المحال للتحقيق عن العمل بهدف اسناد الوظيفة لموظف اخر بيد ان الوقف هدفه هو حسن سير التحقيق .

ويجد هذا العيب تطبيقا أكثر وضوحا عند اقدم الادارة على توقيع جزاءات تأديبية لا تحمل في ظاهرها معنى العقاب، وهو ما يسمى "بالعقاب المقنع" كقيام الادارة بإصدار قرار يتضمن نقل او نذب موظف معين قاصد من وراء هذا الاجراء توقيع جزاءا تأديبيا. ومن التطبيقات القضائية على عيب الانحراف بالسلطة في القرار التأديبي ما ذهبت اليه المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم 2301 الصادر في 1986/12/21 بقولها "الندب ترخص فيه جهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية، ولا تعقيب على قرارها طالما خلا من إساءة استعمال السلطة ... ومن صور إساءة استعمال السلطة، تعديل قرار الندب إلى نقل، ثم إلغاء الندب، ثم إعادته . وصدور تلك القرارات في وقت قصير، بعد أن أوضحت الإدارة عن قصدها في أن الغرض من ذلك هو توقيع جزاء تأديبي."²

وفي هذا الحكم اعتبرت المحكمة ان اصدار الادارة لقرارات النقل والندب بصفة متتالية وفي فترة وجيزة دليل على الانحراف بالسلطة، ومن ثمة الغت قرار نذب أحد اعضاء الادارات القانونية دون موافقته الكتابية بعد ما كشفت الادارة عن ان قصدها من الندب

¹ -عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص181.

² -قرار مشار اليه في ن ب علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص131.

الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام

والنقل هو توقيع جزاء تأديبي ووجه الانحراف هنا ان الادارة خالفت الهدف المخصص للنقل وهو حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

أما بالنسبة لقرارات القضاء الجزائي التي اهتمت بهذا العيب، قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا بتاريخ 1991/12/15 بإلغاء قرار صادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض ادماج المدعي (ب.ع) في منصب عمله الأصلي بعد ادائه للخدمة الوطنية

لقد أسست الغرفة الإدارية قرارها على ان الإدارة قد انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية خاصة ان المدعي (ب.ع) قد تمسك في دعواه ان سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة الرد عن طلبه المتضمن إعادة ادماجه في عمله دليل بان قراره بني على اهداف شخصية أكثر مما هي قانونية ومن ثمة سببت الغرفة الإدارية قرارها بما يلي: "حيث ان قرار رفض إعادة ادماج موظف في منصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي ان واحد انحراف بالسلطة"¹.

بخصوص حالة رفض إعادة ادماج الموظف في منصبه فيمكن للموظف المعني بعد حصوله على قرار قضائي يقضي بإلغاء قرار رفض إعادة ادماجه ان يرفع دعوى قضائية أخرى امام القاضي الإداري ليستصدر قرار يقضي بالزام الإدارة العامة بإعادة ادماجه في وظيفته.²

¹-الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار رقم 62279 الصادر في:1991/12/15، مشار اليه، مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص133.

²-مخلوفي مليكة، المرجع السابق، ص133.

خاتمة

خاتمة:

ان المساس بالواجبات الوظيفية تجعل الموظف خاضعا للنظام التأديبي، حيث يعتبر هذا الأخير من أهم مظاهر ممارسة السلطة الإدارية لصلاحياتها، كما أنه جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة، إذ بدون التأديب لا تستطيع السلطة الإدارية مواجهة الموظف العام عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، ذلك ان الحكمة من وضع نظام تأديبي هو اصلاح وتقويم السلوك الاداري والمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ورغم صدور القرار التأديبي الرامي الى توقيع العقوبة التأديبية إلا أن المشرع لازال ييسط حمايته للموظف المذنب الذي صدر ضده قرار غير مشروع، و ذلك بأن وفر له ضمانات لاحقة على توقيع العقوبات التأديبية، وتمثل هاته الضمانات في حق الموظف في الطعن ضد هذا القرار سواء أمام الجهة الادارية مصدرة القرار أو الى رئيسها أو أمام لجان الطعن المختصة وهذا ما يعرف بالرقابة الادارية، كما كفل له حق اللجوء الى القضاء كوسيلة أخيرة للطعن وهذا ما يعرف بالرقابة القضائية على القرارات التأديبية. ومكتتنا هذه الدراسة المتواضعة التي قمنا بها من الاجابة على الاشكالية التي كنا قد اثناها وتوصلنا بذلك الى جملة من النتائج و الاقتراحات :

1. بعد اعادة تنظيم التظلم الاداري بموجب قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008، نثني على المشرع الجزائري لإزالته العقبة التي كانت تمنع الكثيرين من اللجوء الى القضاء للطعن في القرارات التأديبية التي تمس مراكزهم القانونية، غير أن جعل النظام الاداري جوازياً يقلل من قيام الافراد بهذا الاجراء المهم.
2. تقديم الطعون الادارية المختلفة سواء عن طريق التظلم الولائي أو الرئاسي أو التوجه الى لجان الطعن المنبثقة أساسا عن اللجان الادارية المتساوية الأعضاء، يؤدي الى تقليص ضمان حيادية الهيئة، مما يجعل استخدام هذا الاسلوب من الرقابة الادارية الذاتية لا يشكل بأي حال من الاحوال آلية ناجعة للموظف هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان ما يجد فاعلية هذه اللجان أيضا هو اقتصر اختصاصها على

العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فقط دون العقوبات التأديبية من الدرجة الاولى والثانية والتي تنفرد السلطة التأديبية بتوقيعها.

3. غياب مبدأ الحيادة في الجهة القائمة بالتحقيق كضمانة تأديبية جوهرية قررت لصالح الموظف العام، ذلك أن قيام السلطة التأديبية بالتحقيق في المخالفات التأديبية يجعل منها الخصم والحكم في نفس الوقت، والموظف المكلف بالتحقيق سيكون دوما خاضعا من الناحية الادارية الى السلطة التي تملك حق التأديب و هو ما يوتر على حيده.

4. إن قرارات تأديب الموظف العام كغيرها من القرارات الادارية تخضع لرقابة قضائية، عن طريق رفع دعوى الالغاء التي تخول من خلالها بسط القاضي الاداري رقابته على مشروعية عناصر هذا القرار.

5. ان الطعن في صحة القرار التأديبي لا يكون متروكا لرغبة الموظف وأهوائه الشخصية، بل لا بد من وجود قصور في أحد اركانها ليمارس القاضي رقابته عليه، سواء عن الجوانب الشكلية والتي تلحق باركان الاختصاص الشكل و الإجراءات، أو الجوانب الموضوعية والتي تعد نوعا آخر من الرقابة التي تسلط على الشرعية الداخلية للقرار التأديبي مستهدفة مطابقة القرار التأديبي لأحكام القانون و المتمثلة ساسا في عيب مخالفة القانون، عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة.

وضمن هذا البحث ارتأينا أن نثري هذا العمل المتواضع ببعض الاقتراحات التالية:

1. محاولة حصر جميع الاخطاء المهنية بوضع لائحة لمختلف هذه المخالفات وربط

كل مخالفة تأديبية بما يقابلها من عقوبات قاسية للحد من السلطة التقديرية

للإدارة في توقيعها للعقوبات القاسية على الموظف العام.

2. وجوب اخضاع الادارة المساءلة على القرار التأديبي غير المشروع.

3. ان الغرض من التأديب ليس انتقاما شخصا من الموظف المخطئ وإنما هو تحقيق

لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.

4. العمل على زيادة وعي الموظف العام بالعلاقات القانونية القائمة لإجبار الادارة

على مراقبة تصرفاتها.

5. تجريد الادارة من صلاحية التحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب واسنادها لجهة اخرى محايدة ومستقلة تماما عن السلطة التأديبية.
6. اعادة النظر في تقنين وتنظيم اللجان الادارية بما يتلاءم مع الغرض الذي انشئت من اجله وضمانا لاستقلاليتها.
7. ضرورة انشاء محاكم تأديبية متخصصة تكون من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة والرابعة.

قائمة المصادر

والمراجع

أولا: المصادر:

1. قانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هجري الموافق ل: 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية العدد 14 الصادرة في 27 هجري الموافق ل 07 مارس 2016.
2. القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998/الموافق ل 04 صفر 1419 هجري، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 الصادرة في 06 صفر 1419 هجري الموافق ل 01 يونيو 1998.
3. الأمر رقم 154/66، المؤرخ في في 18 صفر 1386 هجري الموافق ل 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 47 الصادرة في 19 صفر 1386 الموافق ل 9 يونيو 1966.
4. القانون 23/90 المؤرخ في 27 محرم 1411 الموافق ل 18 اوت 1990 يعدل ويتمم الامر 154/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36 الصادر في 01 صفر 1411 هجري الموافق ل 22 اوت 1990.
5. الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 الصادرة في 20 جمادى الثانية 1427 هجري الموافق ل 16 يوليو 2006.
6. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429 هجري الموافق ل 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21.
7. الامر 133/66 المؤرخ في 12 صفر 1386 هجري، الموافق ل 02 يونيو 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العدد 46 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة في 18 صفر 1386 هجري الموافق ل 08 يونيو 1966 (ملغى).

قائمة المصادر والمراجع

8. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 23 ذي القعدة عام 1402 هجري الموافق ل 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 37، الصادرة في 26 ذي القعدة عام 1402 هجري الموافق ل 14 سبتمبر 1982.
9. المرسوم 10/84 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1404 هجري الموافق ل 14 يناير 1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 3 الصادرة في 14 ربيع الأول 1404 هجري الموافق ل 17 يناير 1984.
10. المرسوم رقم 84-11 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 هجري الموافق ل 14 يناير 1984 يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 3 الصادرة في 14 ربيع الأول 1404 هجري الموافق ل 17 يناير 1984.
11. المرسوم 59/85 المؤرخ في 01 رجب 1405 الموافق ل 23 مارس 1985 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13 الصادرة في 02 رجب 1405 الموافق ل 24 مارس 1985.

2- المجالات القضائية

12. قرار المحكمة العليا بتاريخ 1991/10/60 ، المجلة القضائية، المحكمة العليا العدد الأول، سنة 1993.
13. قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المؤرخ في 1966/12/02، حولية القضاء لسنة 1966.
14. مجلس الدولة، القرار رقم 005951، المؤرخ في 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، سنة 2002.

ثانيا: المراجع

1. الكتب والمؤلفات

قائمة المصادر والمراجع

15. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2003.
16. لحسين الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009، ص 70.
17. محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، بدون رقم الطبعة، الجزائر.
18. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية طبقا للقانون رقم 09/08 المتضمن القانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار العلوم، بدون رقم الطبعة، بدون بلد النشر، 2009.
19. ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الاسكندرية، 2003.
20. مسعود شيهوب المباديء العامة للمنازعات الادارية، الهيئات والإجراءات امامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
21. سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2014.
22. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، بدون رقم الطبعة، القاهرة، 2012.
23. سعيد مقدم، اخلاقيات الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013.
24. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2014.
25. عبد العزيز سيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة، مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم الطبعة، الجزائر، بدون سنة النشر.

قائمة المصادر والمراجع

26. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، بدون رقم الطبعة، الجزائر، 2012.
27. عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العامة في الجزائر دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين، مطبعة مزوار، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.
28. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الاسكندرية، 2003.
29. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية، ريم للنشر و التوزيع الطبعة الاولى، بيروت لبنان، 2011.
30. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنقيده، ريم للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 2011.
31. عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية، مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2012.
32. عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، بدون رقم الطبعة، الجزائر، بدون سنة النشر.
33. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، لبنان، 2013.
34. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
35. رشيد حبابي، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الامر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، بدون رقم الطبعة، بدون بلد النشر، بدون سنة النشر.
2. المذكرات الرسائل الجامعية
36. بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2001-2011.

قائمة المصادر والمراجع

37. حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013.
38. سليمان منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
39. عمرواي حياة الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وادارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2011.

3. المقالات والمدخلات

40. إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول المعهد القومي للإدارة مركز الحوكمة، مصر.
41. محمد بن جمال بن مطلق الذنبيات، ضمانات تأديب الموظف العام غي المملكة العربية السعودية، المجلة القضائية، العدد الثاني، رجب 1420 هجري.
42. عبد العالي حاحا، آمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوى الإلغاء، مجلة منتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الخامس.
43. فشييت أبو بكر، الشامل في إنشاء و تجديد اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، منتديات ملتقى الموظف الجزائري.

4. المواقع الالكترونية:

<http://www.tqmag.net/body.44>

الفهرس

I	إهداء
II	شكر وعرهان
-02-01	مقدمة
04-03	
37-06	الفصل الأول: النظام القانوني لتأديب الموظف العام
07	المبحث الأول: الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية
07	المطلب الأول: مفهوم الاخطاء المهنية
07	الفرع الاول: تعريف الاخطاء المهنية
09	الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي
10	أولاً: الركن المادي
11	ثانياً: الركن المعنوي
12	ثالثاً: الركن الشرعي
12	الفرع الثالث: تصنيف الاخطاء المهنية
14	أولاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى
14	ثانياً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية
15	ثالثاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة
15	رابعاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة
17	المطلب الثاني: مفهوم العقوبات التأديبية
18	الفرع الاول: تعريف العقوبات التأديبية
18	الفرع الثاني: ضوابط العقوبات التأديبية
19	اولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية
22	ثانياً: مبدأ شخصية العقوبة
23	ثالثاً: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية
24	رابعاً: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية

25	خامسا: مبدأ تسبب العقوبة التأديبية
25	الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية
27	أولا: العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى
27	ثانيا: العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية
28	ثالثا: العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة
28	رابعا: العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة
30	المبحث الثاني: إجراءات تأديب الموظف العام
30	المطلب الأول: إجراءات توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
31	الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
31	الفرع الثاني: إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
31	المطلب الثاني: إجراءات توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة
32	الفرع الأول: الإجراءات الخاصة بالسلطة التي لها صلاحية التعيين
33	الفرع الثاني: الإجراءات الخاصة باللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي
73-39	الفصل الثاني: صور الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام
40	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على قرارات تأديب الموظف العام
40	المطلب الأول: التظلم الإداري
40	الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري
41	أولا: تعريف التظلم الإداري
42	ثانيا: صور التظلم الإداري
44	الفرع الثاني: التظلم الإداري في التشريع الجزائري
44	أولا: التظلم الإداري قبل صدور قانون الإجراءات المدنية 23/90

45	ثانيا: التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية 23/90
46	ثالثا: التظلم الاداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي 09/08.
47	المطلب الثاني: التظلم امام لجان الطعن
48	الفرع الأول: تشكيلة لجان الطعن
49	الفرع الثاني: اختصاصات لجان الطعن
50	الفرع الثالث: ميعاد الطعن امام لجان الطعن
51	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام
52	المطلب الأول: رقابة المشروعية الشكلية للقرار التأديبي
52	الفرع الأول: رقابة مشروعية اختصاص سلطة تأديب الموظف العام
54	الفرع الثاني: رقابة مشروعية شكل وإجراءات اتخاذ القرار التأديبي
58	المطلب الثاني: رقابة المشروعية الموضوعية للقرار التأديبي
58	الفرع الأول: رقابة مشروعية سبب القرار التأديبي
59	أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة الى الموظف
61	ثانيا: الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف
64	ثالثا: رقابة التناسب والملاءمة بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية
65	الفرع الثاني: رقابة مشروعية محل القرار التأديبي
66	اولا: عنصر المحل في القرار التأديبي وشروط صحته
67	ثانيا: تطبيقات الرقابة القضائية لصور عيب المحل في القرار التأديبي
71	الفرع الثالث: رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي
75	خاتمة
79	قائمة المصادر والمراجع
86	فهرس المحتويات

جامعة أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق

عنوان الموضوع: الرقابة على قرارات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري

ملخص:

صنف المشرع الجزائري الأخطاء المهنية و العقوبات التأديبية إلى أربع درجات بمقتضى الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث حدد العقوبات التأديبية في مجموعات تتدرج تصاعديا من الأخرى إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التي تتناسب معها وقياسا عليها. كما قيد المشرع سلطة التأديب بإجراءات خاصة لتطبيق العقوبة التأديبية، يترتب على عدم احترامها عدم مشروعية تلك القرارات. وضمنا لمشروعية عملية التأديب الوظيفي، أحاطها المشرع بضمانة فعالة هي الرقابة القضائية يلجأ إليه الموظف إذا لم تسعفه الضمانات القانونية.

Rèsumè :

Le législateur algérien classe les fautes professionnelles et les sanctions disciplinaires à quatre degrés sous l'ordre 06/03 contenant la loi fondamentale de la fonction public où les sanctions disciplinaires identifiées dans des groups allant vers le haut de plus léger au plus lourd en parallèle avec les erreurs qui sont en rapport avec eux, et aussi le législateur restreint le pouvoir disciplinaire avec des procédures spéciales pour appliquer la sanction disciplinaire ce qui fait le manque de la respect l'illégalité de ces décisions.

L'acte disciplinaire consiste un sujet important dans ce changement, car il représente un grand développement pour ce control juridictionnel.