

جامعة احمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مدى فعالية العقوبة التأديبية في تحسين أداء الخدمة العمومية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الاداري

تحت إشراف:
الدكتور يامة ابراهيم

من إعداد الطالبتين:
* باعيدا حنان
* نقيلو فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	الأستاذ الدكتور: فتاحي محمد
مشرفا ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر قسم (أ)	الدكتور: يامة ابراهيم
عضوا مناقشا	جامعة أدرار	أستاذ محاضر قسم (أ)	الدكتور: رحموني محمد

السنة الجامعية: 2016-2017

شكر و عرفان

وما توفقنا إلا بالله ، له الحمد وله الشكر

لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان وخالص تقديرنا

إلى الأستاذ المشرف :الدكتور/ "يامة ابراهيم"

على ما قدمه لنا من عطاء، من أجل إنجاز هذا العمل المتواضع

والى كل من مد لنا يد العون لإتمام هذه المذكرة من قريب أو من بعيد،

كما نتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى أساتذتنا المناقشين، وكافة أساتذة كلية

الحقوق بجامعة العقيد أحمد دراية بأدرار،

كل الشكر والتقدير للجميع.

إهداء

نهدى هذا العمل المتواضع الى ثمرة الحياة

الوالدين الكريمين ،أطال الله في عمرهما

إخواننا وأخواتنا

إلى كل الأهل والأقارب من قريب وبعيد

إلى رفقاء الدرب، زملائنا وأصدقائنا

إلى من علمنا حرفا ،أساتذتنا بكلية الحقوق بجامعة ادرار

إلى كل هؤلاء لكم منا احلى التهاني.

نقيلو فاطمة الزهراء

باحيدا حنان

مقدمة

لا يخفى أن دور الدولة في العصر الحديث لم يعد مقتصرًا على منع الفعل الضار كدولة حارسة أو الرقابة على تصرفات الأفراد أو المحافظة على النظام الاجتماعي؛ وإنما أصبح دورها يتجلى في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية سعياً لتطوير المجتمع وتحقيق آماله مع ما يتماشى ومتطلباته في التوجه الخاص فانعكس هذا التطور ليشمل الوظيفة العامة التي تزايدت أهميتها وتعاضم دورها في المجتمع.

و لأن الإدارة المعاصرة أصبحت تتسم بالفعالية وحسن التنظيم أكثر من ذي قبل فهي تعمل بروح الفريق المتكامل في مواصفاته وتخصصاته وتعتمد اللامركزية والتفويض لمديريها والمؤهلين الأكفاء من أعوانها في صناعة القرارات.

وقد انتقلت من الإدارة السلطوية التي كانت تعمل بالأوامر والتعليمات الفوقية إلى الإدارة بالمشاركة، ومن التسيير الإداري التقليدي إلى التسيير التقديري أي من الإدارة البيروقراطية الكلاسيكية إلى الإدارة الاستراتيجية القائمة على التخطيط والمبادرة على أسس علمية مؤكدة.

كما نجد الإدارة تستعين في بعض الأحيان بعناصر قوامها التعليم والتكوين والفعالية القادرة على الاستمرار في بيئة متزايدة التنافس هدفها تقديم خدمات جيدة النوعية تلبي احتياجات المستفيدين من خدماتها لتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله.¹

ومن ثم كان الموظف العام هو عامل الدولة يرى الناس الدولة من خلاله فهو يمثل رأساً مفكراً وساعداً منفذاً لها؛ ويعتبر كذلك مرآتها فإذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت هي الأخرى، وقد تزايدت أهميته تبعاً لاتساع نشاط الدولة كما تزايد عدد الموظفين وهذا جعل الدولة تهتم بتنظيم الجهاز الإداري وإصلاحه وتنميته سعياً لتطوير المجتمع.²

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، مجموعة رسائل الدكتوراه، مصر، ص 9.

² - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجموعة رسائل الدكتوراه، مصر، ص 1.

وبما أنه الأساس الذي تقوم عليه الوظيفة العمومية التي تسعى المؤسسات أو الإدارات العمومية من خلالها لتقديم الخدمات المتنوعة للمنتفعين من مرافقها العمومية؛ فهذا الموظف وجد لتحقيق العمل الإداري الذي يشمل هاته الغايات ويشكل بدوره مع الإدارة العامة الهيكل البشري والإداري اللذان يساهمان في تقديم الخدمة العمومية. ولما احتل الموظف هاته المكانة المهمة كان من الطبيعي أن يكون هناك موظفين قد يهملون التزاماتهم الوظيفية التي تعنى بتقديم تلك الخدمات العمومية سواء كان ذلك عن قصد أو بغير قصد، هذا الأمر دفع بالدولة التي تسعى للتطور في مجالات وظيفتها إلى ضبط هذا الإهمال لضرورة المحافظة على تنظيماتها الإدارية فأوجدت بذلك سلطة لتقويم سلوك موظفيها المخلين بالتزاماتهم فأصبح بذلك عبء يقع على عاتق كل رئيس إداري.

ومسؤوليته هاته تتطلب تسليحه بسلطة تأديبه لموظفيه فيكون هناك ممارسة لإصدار الأوامر التي سيسهر على تنفيذها؛ ومن ذلك سيكون للسلطة التأديبية حينئذ تحديد وتوقيع سائر أنواع ومختلف درجات العقوبات التأديبية¹.

وبما أن دولتنا وعلى غرار بقية الدول تسعى جاهدة لتقديم الصورة المعبرة عن الإدارة الناجحة التي تحافظ على تقديم الأحسن والأجود للأفراد المنتفعين من مرافقها وباستعمالها لحقها في توقيع العقوبة ومن ثم تعديل كل ما يمس من كيانها الوظيفي ونقله من صورته السلبية بسبب سلوك موظفيها إلى صورة إيجابية تمثل التحقيق السليم لأهدافها الإدارية فتصل هنا إلى الغاية المبتغاة ألا وهي تسيير المرافق العمومية وفق انتظام واضطراد.

ومن خلال هذا يتضح لنا مدى أهمية موضوع فعالية العقوبة التأديبية في تحسين أداء الخدمة العمومية خاصة وأن العقوبات التأديبية تعتبر أحد أهم العناصر التي تدخل في النظام التأديبي للموظفين؛ والذي قد خصص له المشرع الجزائري بابا بأكمله نظرا للخطورة القصوى التي يشغلها في حياة الموظف المهنية والتي قد تنتقل حتى إلى حياته الشخصية. وإذا كانت الخدمة العمومية تقدم أساسا بتظافر جهود مجموعة

¹ - محمد جودت الملط، المرجع السابق، ص 10.

الموظفين التابعين لمؤسسة عمومية ما مع الخضوع إلى التنظيمات والتعليمات التي تصدرها إدارة هاته المؤسسة لكي تخرج خدماتها العمومية في قالب الجيد أو حتى الحسن لجمهور المنتفعين منها؛ فإن كل إخلال من شأنه أن يقف في وجه هاته القاعدة التي تسيير بها إدارة المؤسسة كان يستلزم محاسبة المتسبب فيها لإعادة ضبط التوازن في العمل الإداري وهذا يكون بتفعيل العقوبة التأديبية، ويكون على الإدارة استعمال أدواتها القانونية للوصول إلى هدفها وهو تحسين الخدمة العمومية فتبرز بذلك المكانة المهمة التي تشغلها العقوبة التأديبية.

وانطلاقاً من هذا كانت الدوافع لمعالجة هذا الموضوع تتعلق بسبب ذاتي وجيه كان الرئيسي لاختيارنا هذا الموضوع وهو تعرض إحدانا لعقوبة تأديبية بطريقة غير قانونية مما أثر عليها نفسياً وحتى من ناحية العمل ليحدث بذلك تغييراً في مسارها المهني فأردنا بذلك إلقاء الضوء على الموضوع و التعمق بشكل أكثر تفصيل فيه، إضافة إلى أسباب موضوعية أخرى حيث بما أننا موظفتين عموميتين فقد أردنا البحث بشكل مفصل في هذا الموضوع للاستفادة منه في مجال وظيفتنا كما أردنا الوقوف على مدى تحقيق العقوبة التأديبية لفعاليتها في تحسين أداء الخدمة التي تقدمها الإدارة للمنتفعين من مرافقها، مسلطين الضوء بذلك على الإدارة العمومية باعتبارها الجهة التي تملك هاته الأداة (أي العقوبة التأديبية) والتي تسعى من خلالها لتحقيق أهدافها وأيضاً على الموظف الذي يشكل قيامه بعمله وفق المستوى المطلوب تقديماً للخدمة العمومية،

وبناء لما سبق ذكره فإن الإشكالية الرئيسية لدراسة هذا الموضوع تتمثل فيما هي حدود صلاحية الإدارة في تطبيقها للعقوبة التأديبية على الموظف العام وما انعكاسات ذلك على التوفيق بين مصلحة الإدارة وحقوق الموظفين لتحسين الخدمة العمومية، وللإجابة عن هاته الإشكالية تم طرح التساؤلات التالية: ما الدور الذي يقع على عاتق الإدارة في تحسين خدماتها العمومية وما الآليات القانونية الممنوحة لها في ذلك؟ وما هي حدود السلطة الممنوحة لها في توقيع عقوباتها وما أساليبها في ذلك؟ ومن هم الموظفون الذين قد يعنون بتوقيع العقوبة التأديبية عليهم؟ والعلاقة التي تربطهم

بالإدارة؟ وماهي السبل القانونية الممنوحة في مجال العقوبات التأديبية؟ وما مدى فعالية تلك السبل والضمانات؟ وما هي الآثار التي تنجر من وراء توقيع العقوبة التأديبية عليهم؟.

وبذلك كان الخوض في البحث حول هذا الموضوع يتطلب منا اعتماد المنهج التحليلي والوصفي وبعض تطبيقات المنهج المقارن من خلال الإشارة إلى بعض التعاريف الخاصة بدول أخرى، وهذا لمحاولة إعطاء فكرة واضحة تناولت جوانب عدة في الموضوع.

وعلى الرغم من أن الموضوع محل الدراسة يبلغ من الأهمية خصوصاً وأن تعرض العديد من الموظفين لعقوبات تأديبية يعتبر أمر كثير الانتشار من الناحية الواقعية ووجود بعض الاختلالات سواء من ناحية تكيف الأخطاء أو تناسبها مع العقوبة الموقعة أو حتى الإجراءات المتخذة أثناء الدعوى التأديبية وكذلك الضمانات؛ فكل هاته الأمور إلا أننا لم نجد دراسات مفصلة حول هاته الاختلالات وكذلك لم نجد دراسات تتناول واقعية موضوعنا هذا، لذا فقد وجدنا صعوبة في تناول نقاط عديدة منه مما اضطررنا إلى وضع تحليلات شخصية وفق ما رأيناه في بعض من ميادين الوظيفة العمومية والاستشهاد ببعض آراء موظفين عاشوا تجارب واقعية أفادتنا في الموضوع.

وتبعاً لما تقدم وللإجابة عن مجمل الإشكاليات قسمنا الدراسة إلى مبحث تمهيدي وفصلين، تم التطرق بالمبحث التمهيدي إلى الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها أما الفصل الأول فقد تناولنا فيه فعالية العقوبة التأديبية في تحسين سير الإدارة العمومية من خلال الإدارة العمومية ودورها في حسن سير الخدمة العمومية ثم سلطتها في توقيع العقوبة التأديبية لتحسين الخدمة العمومية، وفي الفصل الثاني عالجتنا فعالية العقوبة التأديبية في ضبط السلوك الوظيفي للموظف معرفين بذلك الموظف العمومي مع إبراز علاقته بالإدارة ومن ثم دور العقوبة التأديبية في تحسين أداء الموظف.

مجلت تملیعی

الإحاطة بالمنية

والحقوبات المقررة لها

مبحث تمهيدي: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها

يلتزم الموظفون بمسؤوليات جد هامة اتجاه الدولة فهم يشغلون وضعية سياسية وقانونية خاصة يترجمها مبدأ قانوني منصوص عليه في المادة 07 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تتضمن أن الموظف يكون اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية¹، التي تنتج عليها نتائج عديدة ومتنوعة بدءا بوجود إطار قانوني يخضعون له، وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصه التطبيقية. ولقد حرصت أغلب التشريعات الوظيفية إلى تضمين عقوبات توقع على الموظف جزاء على مخالفته للواجبات الموكلة له، جاءت سعيا لحماية الوظيفة الإدارية من كل انحراف ومماثلة في أداء المهام.

وبالتالي نجد أن لدينا مسألتين أساسيتين في مجال التأديب تتمثل الأولى في: تحديد الأخطاء المهنية من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرما تأديبيا يعاقب عليه القانون أما الثانية فتتمثل في: اختيار العقوبة المناسبة التي حددها المشرع.

وفيما يلي سنتعرض لكل من الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية على النحو

التالي:

المطلب الأول: الخطأ المهني

يعتبر الخطأ المهني الأساس أو نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب بمجرد ثبوت المسؤولية التأديبية عن الأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف في الدولة كما يمثل وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة تحقيقا للسير المنتظم أو الفعال للمرفق العام.

وهنا سنقوم بتوضيح معنى الخطأ المهني ثم تبيان التقسيمات التي وضعها

المشرع له كما يلي:

¹ - أنظر المادة من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جوان 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو سنة 2006.

الفرع الأول: تعريف الخطأ المهني وأركانه

لقد اختلف كثيرا حول التسمية أو الاصطلاح الذي يمكن إطلاقه على الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام والتي من شأنها أن تجعل منه محل عقوبة تأديبية ومن أشهر هذه المصطلحات عموما الجريمة التأديبية، المخالفة التأديبية، الذنب الإداري، الإثم الإداري، الخطأ التأديبي، إضافة إلى الخطأ المهني وهو المصطلح الذي استقر عليه المشرع الجزائري.

وقد اختلفت التعريفات التي كانت تهدف إلى إعطاء تعريف شامل ودقيق للخطأ المهني فمنها من كانت تعرف الخطأ المهني على أنه الخروج عن تصرف يصدر من العامل أثناء أداء وظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الواجب الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة. أو أنه ما يرتكبه الموظف من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة. وقد عرفه بعض الباحثين بأنه: «سبب القرار الصادر بالعقاب فلا يعاقب موظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته أو لا يتفق مع مركزه كموظف عام»¹.

ومن خلال التعاريف السابقة للخطأ المهني نستخلص أنها لم تقدم تعريفا حقيقيا للخطأ وإنما أوردت الأسباب المؤدية إليه نتيجة إخلال الموظف بواجباته.

وقد عرفه المشرع الجزائري من خلال المادة 160 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على أنه: «يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو

¹ - حسينة كحلش، العقوبات التأديبية ودورها في تحسين أداء الموظف العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة تقني سامي فرع تسيير الموارد البشرية، المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني، حاسي مسعود ورقلة، الموسم التكويني 2008 / 2011، ص 8 .

بمناسبة تأدية مهامه، خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.¹

ويمكن تحديد أركان الخطأ المهني التي يتعين توفرها لتقرير مسؤولية الموظف العام تأديبيا بما يلي:

(1) - **الركن المادي:** يتمثل الركن المادي في فعل أو تصرف محدد ثبت ارتكابه من طرف الموظف العام حيث لا تكفي تقرير المسؤولية التأديبية للموظف بوصف تصرفاته عموما بسوء السلوك أو عدم الانضباط مثلا وهذا راجع إلى أن الوصف لا يصلح كركن مادي للخطأ المهني؛ ولذلك يشترط في هذا الأخير لكونه يمثل عنصر السبب في القرار التأديبي أن يكون قائما على وقائع صحيحة ثابتة في حق الموظف وإلا عد القرار التأديبي معيبا وغير مشروع لانعدام الأساس القانوني له.

(2) - **الركن المعنوي:** يتمثل الركن المعنوي للخطأ المهني في الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف العام، أما إذا انعدمت إرادته لأي سبب من الأسباب سواء كان القوة القاهرة أو الإكراه أو الضغط المتكرر من الرئيس بأوامر مكتوبة بعد التنبيه المتكرر له عن احتواء أوامر لمخالفات إلى غير ذلك من الأسباب المعيبة لإرادة الموظف فلا قيام ولا وجود للخطأ المهني.²

ولا يشترط في قيام الركن المعنوي أن يكون الموظف قد ارتكب الخطأ عمدا أم عن غير عمد وسواء قصد إحداث النتيجة المترتبة عن تصرفه أم لم تتجه إرادته لذلك، لأن الموظف لما عين في وظيفته كان عليه أن يسعى لمعرفة ما عليه كما يسعى لمعرفة ما له تفاديا للوقوع في الخطأ، فمتى أتى تصرفا مخالفا لمقتضيات واجباته قامت مسؤوليته عليه ولا يمكن له أن يتذرع بعدم درايته بذلك متى كان بوسعه معرفته

¹ - أنظر المادة 160 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه.

² - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، سنة 2004، ص 343 وما بعدها.

بهذه الواجبات وبالتالي يتحقق الركن المعنوي في الخطأ متى اتجه قصد الموظف إلى إتيان التصرف قصد الخروج عن مقتضيات واجبات الوظيفة¹.

(3) - الركن الشرعي: ويتمثل في النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك للمبدأ الجنائي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فهذا لا ينطبق كثيرا في المجال التأديبي وذلك لعدم وجود حصر كامل للمخالفات التأديبية بل أن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية و توقيع الجزاء إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل².

الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء المهنية

بالرجوع إلى النصوص الجزائية في سردها للجدول الخاص بالأخطاء التأديبية، يتبين أنها قد عرفت مرحلتين متباينتين بالنسبة للمرحلة الأولى كان فيها تصنيف المشرع للأخطاء التأديبية إلى ثلاث درجات وذلك قبل صدور الأمر رقم 06 - 03، أما المرحلة الثانية فقد عمد فيها المشرع إلى تصنيف الأخطاء التأديبية إلى أربع درجات. ولقد عرف المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 06 - 03 تغييرا من حيث الكم والنوع معا، كما أن الملاحظ في هذا الأمر أن المشرع قد درج على تسييق العقوبات التأديبية عن الأخطاء التأديبية و لعل الحكمة من ذلك تكمن في اتجاه إرادة المشرع إلى ترهيب الموظف من خلال سرد العقوبات دون الحاجة إلى ربط كل خطأ وما يقابله من عقوبة، أو محاولته لوضع نظام قانوني متكامل يعنى بالموظف العام

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، سنة 2003، ص 38.

² - حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013-2014، ص 36.

من كل جوانبها وأيا ما كان الأمر فإن هذه الأخطاء قد تم حصرها وفقا لأربع درجات وذلك بحسب درجة جسامتها¹ وهي:

أولاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى

نصت عليها المادة 178 من الأمر رقم 06-03 حيث جاء فيها: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح."²

ومن نص المادة 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 عن هذا المعنى أو تحد من حريات الموظفين كي لا يدخل الأمر ضمن التعسف في استعمال سلطتها التقديرية في تكييف العمل على أنه خطأ مهني، ونلاحظ أن المشرع قد منح الإدارة كامل السلطة في تقدير الخطأ إذا كان من الدرجة الأولى أصلاً.³

ثانياً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية

تنص المادة 179 من الأمر 06-03 على أنه: "يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين

¹ - قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص34 و35.

² - أنظر المادة 178 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه.

³ - ديديش عاشور عفاف، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013، ص11.

180-181 من هذا الأمر.¹

ويعتبر التحاق الموظف بالعمل من الواجبات الرئيسية لذلك يجب أن يؤديه بنفسه ببذل العناية بدقة وأمانة دون تحيز كما جاء في المادة 41 من الأمر 06-03. فالموظف حتى وإن كان حراً في حياته الخاصة فهو مقيد بأن يكون سلوكه مطابقاً لقوانين المجتمع و اعتقاداته الدينية أيضاً في معاملاته مع الناس وسلوكه معهم وذلك حسب الوظيفة التي يؤديها، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم و إذا خالف الاحترام يعرض نفسه لجزاء تأديبي إداري فتصنف الأعمال حسب هاته الدرجة فيما يأتي:

✓ إلحاق ضرر بأمن المستخدمين أو ممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال.

✓ إلحاق خسائر مادية بالمباني و المنشآت و الماكينات، الأدوات، المواد الأولية أو الأشياء الأخرى التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة.²

ثالثاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء احتوى على عنصر القصد أو العمد في إثبات سلوكيات تؤدي إلى التأثير على طبيعة العمل الإداري، الذي يتمتع بخصوصية تتطلب نوعاً من السرية³ إن هذه الأخطاء تتمثل في:

- 1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- 2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- 3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول، إذ يتعين على الموظف أن يبادر إلى تنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات كتابية وشفوية وكذلك الخضوع لقرارات رئيسية المتعلقة بالعمل.

¹ - أنظر المادة 179 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه.

² - ديديش عاشور عفاف، المرجع السابق، ص 12.

³ - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 36 .

- 4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
5- استعمال التجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.¹

رابعاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة

تجدر الإشارة إلى أن خطورة الأفعال في هذه الدرجة، هي التي أدت بالمشرع إلى فصلها وتقريرها كأخطاء مستقلة بذاتها، وذلك على غرار ما كان مقرراً قبل صدور الأمر 03-06. إن السبب في ذلك يرجع إلى أن الأثر المترتب على كل من الطائفتين مختلف، فالأثر المترتب على أخطاء الدرجة الثالثة لا يرق في أي حال من الأحوال إلى حد إنهاء الرابطة الوظيفية، بعكس أخطاء الدرجة الرابعة التي قد تؤدي إلى إنهائها.²

وتعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- 1- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسته وظيفته.
- 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- 3- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر، عدا ما ورد بموجب المادة 43 و 44 من نفس الأمر.³

¹ - أنظر المادة 180 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية سابق الإشارة إليه.

² - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 37.

³ - أنظر المادة 181 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

والملاحظ أن الأخطاء التأديبية صنفّت إلى أربع درجات وهي على سبيل المثال فقط إذ يمكن للسلطة السلمية إدراج مخالفات جديدة تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقنين في بعض النصوص الخاصة أو بالنظر إلى واجبات الموظف.¹

المطلب الثاني : العقوبة التأديبية

يعتبر العقاب سلطة تمارسها جهة مختصة التي لها حق توقيع العقوبة التي تراها مناسبة للأخطاء المرتكبة وذلك لحماية الجماعة ومصالحها مما يهددها من الانحرافات التي يمكن أن يفترقها المنتمون إليها، وتجدر الإشارة إلى أن كل التشريعات التي تعنى بالوظيفة العمومية في الجزائر لم تورد تعريفا للعقوبة التأديبية وإنما حددت بالنص وعلى سبيل الحصر تصنيفا للعقوبات التأديبية مع بيان طبيعتها.

وهنا سنتطرق إلى تبيان معنى العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية ثم نوضح التقسيمات التي وضعها المشرع حسب ما يلي:

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية

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 المختصة و التي لا يمكن لغيرها أن توقع العقوبة التأديبية مع إظهار النطاق الشخصي للجزاء (الموظف) وسببه (الإخلال بواجبات الوظيفة العامة) ومضمونه وكذا آثاره (المساس بحقوق ومزايا الوظيفة دون غيرها).²

ويعرف الأستاذ delpérée العقوبة التأديبية بأنها: >> ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية.<<.

¹ - شروف لمياء، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 28.

² - حباني رشيد، الموظف والوظيفة العمومية دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ص 128.

يتضح لنا من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي يميز العقوبة التأديبية والذي بدوره لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام وهي المهمة الأساسية للسلطة الرئاسية.¹

في حين يرى الدكتور عادل الطبطائي العقوبة التأديبية بأنها: "ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قاصدة بذلك حماية النظام الوظيفي بوجه عام".²

أما الدكتور محمد جودت الملط عرفها على أنها: "جزاء يوقع على الموظف الذي يثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية".³

أما الأستاذ محمد ماجد ياقوت فقد تطرق للعقوبة التأديبية بأنها: " بصفة عامة هو جزاء ذو نوعية خاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع، فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية وهي المزايا الثابتة له بناء على صفة الموظف العام".⁴

في حين تطرق الفقه الإداري الجزائري ومنه الأستاذ عمار عوابدي لتعريف العقوبة التأديبية على أنها: "هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقا للقواعد أو الأحكام القانونية أو التنظيمية أو الإجرائية المقررة".⁵

رغم الاختلاف في تعريف العقوبة التأديبية إلا أنها لا تخرج عن العناصر الأساسية والمتمثلة في:

1- وصف العقوبة على أنها جزاء تأديبي لكي نميزها عن العقوبة الجنائية.

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

² - نقلا عن حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 40.

³ - نقلا عن حمايتي صباح، نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁴ - نقلا عن حمايتي صباح، نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁵ - نقلا عن حمايتي صباح، نفس المرجع، نفس الصفحة.

2- يجب أن تكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصدر الجزاء التأديبي الذي تضمنه القانون على سبيل الحصر بما لا يجوز للرئيس الإداري أن يتخطاه ويضفي عليه وصف الجزاء التأديبي.

3- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة بإصدارها.

4- الجزاء لا يوقع إلا على الموظف العام.

5- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية.

6- هدف العقوبة الأساسي تحسين سير المرفق العام.

وعلى ضوء العناصر سالفة الذكر فإنه يمكن تعريف العقوبة التأديبية على أنها: "الجزاءات التأديبية المحددة قانوناً وعلى سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بالواجبات الوظيفية عملاً على حسن وانتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة".¹

أما بالنسبة للطبيعة التي تتميز بها العقوبة التأديبية فيمكننا القول بأن العقوبة التأديبية تجسد في مضمونها جزاء إدارياً مشتقاً من التنظيم الوظيفي باعتبارها تصيب الموظف في مركزه الوظيفي، فهي وسيلة الإدارة في تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام واضطراد، وبهذا فهي تعتبر ذات طبيعة إدارية كما أنها تعتبر من الحوافز السلبية في الوظيفة العامة لتضمنها نوعاً من الردع والزجر، فالعقاب يجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة فهذا حافز لعدم الوقوع في الخطأ أو المخالفة وبذلك تقوم العقوبة التأديبية بوظيفة زجرية لقمع أي إخلال بنظام العمل.

وهكذا يمكن أن نستخلص مما تقدم بأن العقوبة التأديبية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية في أنها لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حرته أو ماله، وإنما تمس فقط وظيفته ومزاياها، وبهذه المثابة فإنها ذات طبيعة وظيفية فضلاً عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا وذاك عقوبة قانونية؛ لا تنقرر ولا تنشأ إلا بمقتضى أداة قانونية " قانون أو لائحة " مما يجعلها في هذه الحالة وسيلة الإدارة الفعالة لردع لموظفيها وزجرهم عن الإخلال بواجباتهم الوظيفية أو خروجهم عن

¹ - حمايتي صباح، نفس المرجع، ص 41.

مقتضيات الوظيفة، كفاءة لحسن سير المرافق العامة، وذلك في الحدود المنصوص عليها قانونياً.¹

الفرع الثاني : تصنيف العقوبات التأديبية

توجد مجموعة من العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقعها السلطة التأديبية المختصة على مرتكبي المخالفات التأديبية والتي لها أثر على المركز أو المستقبل الوظيفي للموظف المنسوب إليه المخالفات التأديبية، وقد اعتمد في تصنيف العقوبات التأديبية على وجود سلم يحتوى على عقوبات مختلفة تتفاوت في درجة خطورتها تبعاً للمخالفات التأديبية المقترفة وتندرج في سلم تصاعدي من أقل عقوبة كعقوبة الإنذار أو التوبيخ وفي نهايته أشدها جسامة والمتمثلة في العقوبات المؤدية لقطع رابط التوظيف بصفة نهائية كالتسريح كما نجد اختلاف في تقسيمات العقوبات التأديبية، ونلاحظ أن جل التشريعات اعتمدت على معيار واحد في تصنيفها وهي النظر لمدى مساسها بالمزايا الوظيفة خلافاً للأخطاء المهنية، فقد تم حصرها منذ اعتماد النظام التأديبي واتباع المشرع نهج بقية التشريعات الأخرى في تحديدها على سبيل الحصر وإن اختلفت بخصوص التصنيف.²

ويعود السبب في تصنيف العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال؛ خلافاً للتصنيف الوارد للأخطاء المهنية التي جاءت على سبيل المثال وليس الحصر حتى تنقيد السلطة المختصة بالتأديب بتلك العقوبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العامة، حيث لا يجوز لها أن تعاقب الموظف بعقوبة غير واردة في القانون، و يتعين أن تتناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ الذي ارتكبه الموظف من حيث جسامته والأضرار الناجمة عنه.³

¹ - فتيتي صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2013-2014، ص 10 و 11.

² - حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 42.

³ - حسينة كحلش، المرجع السابق، ص 14.

وبناء على ذلك حدد الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 163 منه تصنيفات للعقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات وهو ما نوضحه فيما يلي:

أولاً : عقوبات الدرجة الأولى

إن هذه العقوبات قد تكون شفوية، كما قد تكون كتابية، وهي تتمثل في: التنبيه، أو الإنذار الكتابي، أو التوبيخ وما يميز هذه الجزاءات أنه ليس لها أثر مالي، كما أنها أخف العقوبات التأديبية، كما أنها تتناسب مع المخالفات اليسيرة وقد قررها المشرع بالنسبة لكل خطأ من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالانضباط العام ويمس الوظيفة العامة.

ويتجه جانب من الفقه المقارن إلى على عدم جواز توقيع عقوبة الإنذار على الموظف إلا مرة واحدة في السنة، ذلك أن الموظف الذي لم يجد معه الإنذار ويعود إلى الإخلال بواجبات وظيفته ولم تمض سنة على تحذيره بإنذار يلزم رده بعقوبة أشد منها، ويبدو أن هذه العقوبات في جوهرها عقوبات ذات أثر نسبي على الحياة الوظيفية للموظف العام، حيث أن المراد منها هو تجنب الإخلال بالسير الحسن لأداء المرافق العامة، كما أن عقوبات الدرجة الأولى وخاصة الشفهية منها لا يكون لها أثر في ملف الموظف وهذا عكس التوبيخ فهي عقوبات لا يكون لها أي أثر على الحياة المهنية للموظف أو ترقيته، و لا أثر لها على كرامة الموظف.¹

ثانياً : عقوبات الدرجة الثانية

تتضمن هاته العقوبات:

❖ التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام.

❖ الشطب من قائمة التأهيل.

والملاحظ أنها عقوبات تنطوي على آثار مادية ومعنوية في نفس الوقت فتؤثر على أدبيات وأخلاقيات الموظف في صلته بالإدارة كما أنها تلحق أضراراً مادية به كحرمان من المزايا المقررة في القوانين للموظفين، وكذلك فإن عقوبة الوقف عن العمل

¹ - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 61 و 62.

تعد تدبيراً احتياطياً يؤدي إلى منع الموظف من ممارسة العمل بصفة مؤقتة و لا يستفيد من مرتبه عن الأيام التي توقف فيها عن العمل، أما عقوبة الشطب من قائمة التأهيل تعد عقوبة أصلية لجسامتها وكونها تحرم الموظف -عند توقيعها عليه- من حقه في الترقية حتى ولو كان أهلاً لذلك، والشطب من جدول الترقية بالاختبار فقط دون سواها لمدة معينة.¹

ثالثاً : عقوبات الدرجة الثالثة

وهي عقوبات أكثر شدة و تشتمل بالترتيب التصاعدي على ما يلي:

❖ التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام

❖ التنزيل من درجة إلى درجتين

❖ وأخيراً النقل الإجباري

هذه الأخيرة التي تطرح إشكالات كبيرة في تنفيذها على أرض الواقع لاسيما مسألة التكفل المالي على مستوى الإدارة المستقبلية؛ حيث أنه ينبغي أن يتم إقرارها في حدود المؤسسات أو الإدارات العمومية التي تخضع لنفس السلطة التي لها صلاحية التعيين والتسيير الإداري و التي أصدرت العقوبة، و لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتم النقل الإجباري إلى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى تخضع لسلطة تعيين و تسيير مسؤول إداري آخر.²

رابعاً : عقوبات الدرجة الرابعة

وهي تمثل أقصى درجات العقوبة التي يمكن ان يتعرض لها وهي تشتمل

بالترتيب التصاعدي على عقوبتين اثنتين هما:

❖ التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

❖ التسريح.

¹ - ديديش عاشور عفاف، المرجع السابق، ص 19 و 20.

² - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين، الطبعة الأولى، مطبعة مزوار الوادي، الجزائر، سنة 2011، ص 284.

بحيث تجدر الإشارة إلى أنه يتعين على المجلس التأديبي أن يتأكد قبل تسليط عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة من أن الرتبة التي يشغلها الموظف المتابع تأديبياً لا تشكل رتبة وحيدة في السلك الذي تنتمي إليه ذات الرتبة؛ وذلك حتى يتم الحفاظ على جوهر العقوبة التي مفادها أن التنزيل في الرتبة إنما يتم في الرتبة الأقل مباشرة من الرتبة الأصلية دون النظر إلى شرط توفر المنصب المالي الشاغر في رتبة الاستقبال أو التنزيل وذلك نظراً للطابع غير التوقعي للعقوبة، حيث أنه يتم التكفل بالموظف المنزل كفائض على أن تتم تسوية هذا الفائض خلال السنة المالية المعتبرة أو السنة المالية المقبلة.¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك عقوبة أخرى توقع على الموظف العام، وهي **العزل**: ويقصد بها تحية الموظف العام عن الوظيفة نهائياً، ولا يجوز توظيفه في المناصب الإدارية للدولة نهائياً، وذلك بموجب قرار مسبق، ويتحقق ذلك في حالة الغياب غير المبرر للموظف لمدة 15 يوماً متتالية، إذ يتم في هذه الحالة توجيه الإعذار الأول للموظف العام، ليليه بعد 48 ساعة توجيه الإعذار الثاني على أن تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار وفق كليات تحدد عن طريق التنظيم، طبقاً لما ورد في نص المادة 184 من الأمر رقم 06 - 03 سابق الإشارة إليه.²

ونقول هنا أن المشرع الجزائري قصد وضع نظام تدريجي للعقوبات التأديبية يأخذ بعين الاعتبار درجة الخطأ الذي اقترفه الموظف العام ليكون هناك تناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة المسلطة وكذلك يكون تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس درجة الأخطاء المهنية.

¹ - عبد الحكيم سواكر، نفس المرجع، ص 284.

² - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 64 .

ومن خلال ما سبق نخلص إلى أن المشرع الجزائري و إن كان قد سعى إلى حماية الموظف العام إلا أنه أخذ بعين ضرورة المحافظة على الانضباط العام، فتحديد العقوبات متوقف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي أرتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام، فلما يتم تحديد تصنيف الخطأ وبالمقابل لذلك تصنيف درجة العقوبة فيكون تحديد العقوبة التأديبية متوقف بدقة على الظروف والملابسات و النتائج المترتبة عن الخطأ المهني و درجة مسؤولية الموظف المعني و التي تعتبر من بين الظروف المخففة أو المشددة للعقوبة.

الفصل الأول

فحالة العقوبة التأديبية في

تأسيس سير الإدارة

العمومية

الفصل الأول: فعالية العقوبة التأديبية في تحسين سير الإدارة العمومية

تعتبر الإدارة العمومية مرآة النظام العام في الدولة، وأدائه في تنفيذ السياسة العامة وترجمتها إلى إجراءات وأعمال تنفيذية تهدف بالدرجة الأولى إلى توفير الخدمات الضرورية للمواطن وإشباع حاجاته الأساسية، غير أنها لا تستطيع بطبيعتها أن تؤدي هذا إلا عن طريق أعوان عموميين تختارهم وفق شروط محددة فتمنحهم حقوق وحوافز بهدف تحفيزهم وتشجيعهم على أداء واجباتهم على أفضل وجه¹، وبالمقابل تفرض رقابتها بالردع والعقاب على من يخالف ويعيق أهدافها تحقيقاً منها للمصلحة العامة وضماناً للسير الحسن، ومن ثم تلجأ بكل ما تملك لتأديبهم ضماناً لاحترام واجباتهم الوظيفية وتفعيل أدائهم داخلها بتسليط العقاب المناسب للخطأ المرتكب وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً.

وهذا ما سيكون محل دراستنا في هذا الفصل، مناقشين في ذلك ما تسعى إليه

الإدارة العمومية لحسن سيرها من خلال:

- * أهدافها ودورها في تحسين وتقديم الأفضل لمواطنيها .
- * سلطتها العقابية على موظفيها بهدف تحسين أدائهم داخلها .

¹- عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن اية تشخيص للاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء تجربة الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثاني عشر جامعة محمد خيضر بسكرة، ص476.

المبحث الاول : الإدارة العمومية ودورها في حسن سير الخدمة العمومية

تحمل الإدارة العمومية على عاتقها مساعي كثيرة بغية رضا منتفعيها، فهي تسعى بطاقتها البشرية والمادي لخدمتهم و تقديم الأفضل و الجديد دائما، باحثة عن كل ما يحقق لهم الرفاهية والعيش الجيد. ولهذا كانت محل اهتمام العديد من الباحثين والعلماء في جميع أنحاء العالم، بحيث نشأ علم جديد يدعى "علم الإدارة العامة" هذا العلم الذي يعنى بالواقعة الإدارية في المجال العمومي، والذي منح للإدارة العامة عدة مفاهيم وأبرز دورها لرفقي بدولة ككل.

المطلب الاول: الإدارة العمومية وأهدافها

في هذا الصدد سنتعرف على أهم التعاريف التي حظت بهم الإدارة العمومية سواء كانت لغوية أو قانونية أو فقهية، إضافة إلى توضيح ما تسعى وتملكه هاته الإدارة لتحسين سير خدماتها.

الفرع الأول: تعريف الإدارة العمومية

اختلفت التعاريف الخاصة بالإدارة العمومية ما بين اللغوية والقانونية والفقهية وفيما يلي نتناول كل واحد منها على حدى.

أولاً: التعريف اللغوي

تنقسم عبارة الإدارة العمومية إلى جزأين "الإدارة"،وهي من أصل لاتيني، جاءت من المفهوم « Administrate »، ويعني باللغة العربية "تقديم الخدمة" أو " تقديم العون للآخرين"، أما كلمة « Public »، فتعني العامة أو الجهات الرسمية أو الحكومية، وعليه فعبارة الإدارة العمومية تعني " تقديم الخدمة من طرف جهات عمومية"¹.

ثانياً: التعريف القانوني

¹- تيشاتسلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، رسالة دكتوراه تخصص علوم تسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2014-2015، ص12.

حيث عرفها القانون (التشريع الجزائري) في المادة الثانية من المرسوم 59/85¹ (ملغى) بقولها: "يشمل القطاع الذي يعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، وتتبع هذا القطاع الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة".

وعرفتها كذلك المادة 14 من القانون رقم 02/90² بأن: "تعد مؤسسات وإدارات عمومية في مفهوم هذا القانون المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات".

ثالثاً: التعريف الفقهي

سنكتفي ببعض منها حيث عرفها ولسون 1887 وهو أقدم محاولة علمية لتعريف الإدارة العامة بقوله: "بأنها العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب".

وعرفها توفيق شحاتة بأنها: "مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجهات التي حددتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها"³.

أيضا عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العملية و العلمية والفنية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل

¹ -أنظر المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العامة، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادر 1985/03/24.

² -أنظر القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادر في 1990/02/07، المعدل والمتمم.

³ -لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2014/2015، ص 9 وما يليها.

المادية والبشرية والتنظيمية العامة بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب إنجازها.¹ وكما يرى محمد الصغير بعلي أن : " للإدارة العمومية مفهومين أحدهما شكلي والآخر مادي، حيث يشير الأول إلى مجموع الأجهزة، والهيكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها مركزية أو محلية)، أما الثاني فيشير إلى مجموعة الأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة رغبة في تحقيق الصالح العام ،و الاستجابة لحاجات المواطنين".

ونستنتج من هذه التعاريف أن الإدارة العامة هي هيئة مركزية وإقليمية أوكلت إليها السلطة السياسية مهمة تلبية الحاجات والمنافع العامة للمواطنين وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، مهمتها توفير الخدمات والسهر على حفظ النظام العام.²

الفرع الثاني: أهداف الإدارة العمومية

يمكن حصرها كإطار عام بهدف أساسين هما:

*ضمان حسن سير المؤسسات والمرافق العامة بانتظام وإطراد وفعاليتها ورشادة لإشباع الحاجات العامة، عن طريق إنتاج السلع اللازمة وتقديم الخدمات العامة المطلوبة.
*المحافظة على النظام العام بالمفهوم الإداري، عن طريق وجود سلطات وأعمال ووسائل الضبط الإداري للمحافظة على الأمن العام والصحة والسكينة العامة والآداب العامة.³

المطلب الثاني: دور الإدارة العمومية حسن سير الخدمة العمومية

تلعب الإدارة العامة أدوار عديدة لسير أهدافها وتحسين خدماتها، والذي يبدو لنا جليا من خلال:

¹-عمارعوبدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات، ص11،12.

²-تيشات سلوى، المرجع السابق، ص13.

³-لبشري رميني ، المرجع السابق، ص55 ومايليها.

الفرع الأول: الوظائف

ننطلق من تعريف الأستاذ عمار عوابدي للإدارة العامة المذكور سابقا حيث نقف على أهم وظائفها كما جاء في التعريف ألا وهي: التخطيط - التنظيم - الرقابة.

أولاً: التخطيط

وكما يعرفه الدكتور الطماوي بأنه: "التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة"، فالتخطيط إذن يقوم على هدف أو أهداف محددة مستقبلية يراد تحقيقها.

ثانياً: التنظيم

بحيث لا تستطيع الإدارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة في الدولة، فالتخطيط والتنظيم أمران متكاملان، فالتخطيط لا يمكن أن ينجح دون تنظيم سليم للأجهزة التي تقوم على وضع الخطط وتنفيذها، والتنظيم يقتضي تنظيم وتنسيق لما يمارسه الأفراد من أنشطة داخل الجهاز الإداري بتكثّل الجهود.

ثالثاً: الرقابة

والتي تعد من أهم وظائف الإدارة، إذ هي وظيفة مراجعة وتحقق من مدى تنفيذ أهداف الإدارة بما يتماشى والمبادئ والسياسات المتفق عليها، كما أنها وظيفة تعمل على إظهار نقاط الضعف وكشف الإخطاء غير المرجوة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها والعمل على تفاديها وعدم تكرارها¹.

الفرع الثاني: الآليات القانونية للإدارة العمومية لتحسين خدماتها

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) تحسين الخدمة العمومية باستعماله مرادف اللفظ "التحسين" ألا وهو مصطلح اصلاح بقوله "اصلاح الخدمة العمومية" يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على خدمة حاجات الجماهير. و بمعنى آخر أن اصلاح الخدمة العمومية يتألف من تغييرات محدثة على مستوى الهيئات والمؤسسات القائمة على تقديم هذه الخدمة، وكذا طرق عملها بهدف

¹-لبشري رميني، المرجع السابق، ص74.

إدارتها على النحو الأفضل، ويكون ذلك باستعمال آليات تحسين الأداء الإداري بشكل عام سوءا فيما يخص وضع السياسات أو بناء هياكل مؤسساتية قوية وتطبيق اللامركزية أو توزيع الصلاحيات وإدارة الموارد البشرية، إضافة إلى استعمال أنظمة الاتصالات والمعلومات.

كما تعرف الخدمة العمومية كأصل عام بأنها: "الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين، وبالتالي فإن أساس ومبرر قيام الحكام بتقديم الخدمات العمومية عن طريق إنشاء المرافق العامة باختلاف أنواعها هو مدى حاجة المواطنين لخدمات هذه المرافق والتي تلبي حاجاتهم العامة والتي لا يمكنهم توفيرها لأنفسهم دون تدخل من الحكام.¹

أما عن تحسين الخدمة العمومية في الجزائر الذي يشكل مسعى وانشغالات لدى السلطات العمومية، وهو ما ينعكس بالضرورة على الحركة التشريعية والتنظيمية لتجسد على أرض الواقع، لذلك فإن فكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري تجد أساسها القانوني من خلال:

أولاً: الدستور ضمن أحكام المادة 6/99 من تعديل الدستور (2016)² والتي تنص على الصلاحيات التي يختص بممارستها الوزير الأول ومن بينها يسهر هذا الأخير على حسن سير الإدارة العمومية، ويكون ذلك عن طريق إصداره للمراسيم التنفيذية المتعلقة بحسن سير كافة الإدارات العمومية التابعة لمختلف القطاعات.

¹- عبد الرزاق حمداني، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية في التشريع الجزائري (بلدية تبسة نموذجاً)، مذكرة لنيل شهادة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة العربي تبسي، تبسة، الموسم الجامعي 2015/2016، ص 8.

²- أنظر قانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 07/03/2016.

ثانيا: كما تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في أحكام قانون البلدية 11-10¹ ضمن نص المادة 03 منه، إذ نصت في فقرتها الثانية على أن البلدية تساهم مع الدولة في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، فضلا عن مساهمتها في إدارة وتهيئة الإقليم، وهو الأمر الذي يتأتى من خلال سهرها على التحسين الدائم لنوعية خدماتها المقدمة للجمهور.

ثالثا: وأيضا تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في المرسوم رقم 88-131² المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن، وهو ما يدل على أن تحسين الخدمة العمومية ليس بالانشغال الحديث للسلطات العمومية في الجزائر، بل سبق تنظيمها والنص عليها من قبل، ونجد أن هذا المرسوم قد أعتبر بأن تحسين الخدمة العمومية يُعدّ أحد التزامات الإدارة. و نص في مادته 1/21 على ما يلي: "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، و طرقها، و دوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك". ثم ذكر المرسوم الآليات التي تُلزم الإدارة بإتباعها في سبيل حرصها على تحسين نوعية خدماتها أهمها:

❖ تطويرك لإجراء ضروري لتلاؤمها الدائم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

❖ الحرص على أن تقتصر الأوراق المطلوبة من المواطنين على الوثائق اللازمة لدارسة الملف.

❖ تسليم الوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا معينا فورا. وأيضا تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في المرسوم الرئاسي 16-03³ المنشئ

¹-أنظر القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 الصادر في 03/07/2011.

²-أنظر المرسوم 88-131، المؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة في 06/07/1988.

³-أنظر المرسوم الرئاسي 16-03، المؤرخ في 07/01/2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادر في 13/01/2016.

للمرصد الوطني للمرفق العام، وللإشارة فإن هذا المرسوم صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العمومي من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة.

أما عن كون اعتباره أساسا قانوني الفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري فإن ذلك يتجلى من خلال نصوصه، خاصة المتعلقة بمهام المرصد الوطني للمرفق العام، والتي تنص في مجملها على دور المرصد في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة وضمان تكيف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، ويكون ذلك باقتراحه لعناصر و قواعد وإجراءات ذلك والقيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة وعلى مستوى كل القطاعات.

رابعا: تُعد أحكام المرسوم التنفيذي 14-193¹ أيضا أساسا قانوني الفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، ويتجلى ذلك من خلال العديد من نصوصه والتي نصت في مجملها على الصلاحيات التي يمارسها المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والكفيلة بتحقيق التحسين المرجو في نوعية الخدمات الصادرة عن الهيئات الإدارات العمومية، ومنها:

❖ دراسة سير الإدارة العمومية وتقييم ذلك، واقتراحك لتدبير يرم إلى تحسينه وتحقيق نجاعته.

❖ المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها باللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير و تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

❖ دراسة واقتراحك لتدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسينه.²

² -أنظر المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03/07/2014، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادرة في 06/03/2014.

² - عبد الرزاق حمداني، المرجع السابق، ص 13 وما يليها.

الفصل الأول : فعالية العقوبة التأديبية في تحسين سير الإدارة العمومية

ولكون الإدارة العمومية تحمل كل هذا الثقل، وحرصا منها على كل هذا؛ كان من البديهي أن تفرض رقابتها على مستخدميها أو أعوانها المسخرين لذلك، والذين خالفوا أهدافها وكانوا عائق في طريق سير الخدمة العمومية ككل.

المبحث الثاني : سلطة الإدارة العمومية في توقيع العقوبة التأديبية لتحسين الخدمة العمومية

تمتلك الإدارة العديد من السلطات والامتيازات لتحقيق أهدافها العامة، والتي تصب جميعها في المصلحة العامة حفاظا منها على ديموميتها واستمرارها وتقديم أفضل خدمة عمومية لمواطنيها، فباستخدامها لسلطتها العقابية على موظفيها وتطبيق العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من طرفه، يجعلها تحافظ على أهدافها في حفظ النظام ورفي بوظيفتها.

والسلطة العقابية للإدارة تتمثل في الجهة أو الشخص الذي يخوله القانون ممارسة وظيفة التأديب، أي توقيع جانب أو أكثر من العقوبات التأديبية المدرجة في قائمة العقوبات المنصوص عليها حصرا في الوظيفة العامة، وذلك في مواجهة جميع أو بعض الموظفين المخاطبين بأحكام تلك القوانين.

وقد تجلت صورة السلطة التأديبية في الدولة الإسلامية إبان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث ظهر التنظيم الإداري نتيجة اتساع رقعة الدولة الإسلامية، وبات يخضع للمسؤولية التأديبية كل من يخل بالمهام الموكلة إليه سواء عن طريق إتيانه تصرفا محظورا أو تركه فعلا مأمورا به شرعا، ويتولى توقيع العقاب أولوا الأمر الذي أوجب القرآن الكريم طاعتهم مصدقا لقوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم"¹، وبهذه المثابة فإن ولي الأمر هو الذي يباشر سلطة التأديب أو يفوض غيره في ذلك، وليس له أن يقرر جريمة أو عقوبة لا تتفق مع مقاصد الشرع أو يخالف الكتاب أو السنة.²

وبهذا سنحاول دراسة هذه السلطة من خلال ثلاث نقاط:

*أساليب الإدارة العمومية لتوقيع العقوبة التأديبية(المطلب الأول).

* دور العقوبة التأديبية في تفعيل حسن سير الإدارة العمومية (المطلب الثاني).

¹ - الآية 59 من سورة النساء، الجزء الخامس.

² - خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 70 و 71.

*إجراءات توقيع العقوبة التأديبية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: أساليب الإدارة العمومية في توقيع العقوبة التأديبية

تتنوع سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى، ومن تشريع إلى آخر، وهذا الاختلاف وإن كان يرجع في بعض أسبابه إلى مصادر تاريخية وإيديولوجية، إلا أنها تبقى وليدة البيئة والمجتمع التي تعمل فيه. فما يصلح لدولة تجبر أفرادها على الطاعة المطلقة لرؤسائها، لا يصلح لأخرى يسودها الحوار والمناقشة بين الرؤساء والمرؤوسين، وما يلائم دولة يسودها اقتصاد السوق والقطاع الخاص هو الأصل فيها، لا يناسب أخرى يطغى القطاع العام فيها على القطاع الخاص¹. وبهذا تنوعت أساليب الإدارة في توقيعها للعقاب بين أسلوب إداري وقضائي وآخر شبه قضائي والذي سنتناوله على نحو الآتي:

الفرع الأول: الأسلوب الإداري

يسمى كذلك بالتأديب الإداري أو الرئاسي بحيث تمارس السلطة التأديبية من قبل الجهة الإدارية، التي تستقل بهذا دون الرجوع إلى جهة أخرى في تحديد المخالفة التأديبية واختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نص عليها القانون. فتملك دون غيرها تحديد ما يعد جريمة تأديبية من عدمه وتوقيع أية عقوبة تراها مناسبة لذلك، وعلى كافة الموظفين بمختلف درجاتهم على اعتبار إنها هي أقرب الجهات للموظف وبالتالي أقدرها بالحكم على تصرفاته الأثمة وتقدير ما يلائمها من عقوبة، وأن انفرادها بهذه السلطة يؤدي إلى تقوية مركزها في القيام بسلطة الأمر والنهي والتوجيه والرقابة في حين انتزاعها منها، سوف يؤدي حتما إلى فقدان هيبتها وبالتالي انتشار الفوضى والاضطراب في سير الوظيفة.

فالسلطة التأديبية بهذا الأسلوب هي فرع من السلطة الرئاسية وأن الرئيس الإداري هو وحده الذي يملك تحديد الأفعال التي تخل بالواجبات الوظيفة واختيار العقوبة الملائمة لكونه المسؤول الأول على ضمان سير العمل الإداري بانتظام واضطراد، ومن

¹—أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات تالة الأبيار، الجزائر، سنة 2010، ص79.

ثم ليكون هناك مصداقية أكثر لهذا كان من الضروري لابد من تزويده(سواء فردا أو هيئة) بسلطة توقيع العقوبات التأديبية عملا بمبدأ الذي يقول: "تلازم السلطة بالمسؤولية"¹.

وما يلاحظ على هذا النظام أنه يهدف الى تحقيق فاعلية الإدارة ويطلق سلطتها في التأديب دون مراعاة لتوفير ضمانات أكثر فاعلية للموظفين، وهذا بغرض سير المرافق العامة بانتظام ودقة، وطالما أن هناك ضوابط نظامية لاستخدام هذا النمط من التأديب وبالخصوص عند توفر حق الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن الرئيس الإداري المختص أمام جهة إدارية عليا تحرص على وجوب استخدام العقوبة التأديبية في مجالاتها ولأغراضها المشروعة من أجلها فإن هذا الأخير سوف يكون من نصيبه النجاح².

إلا أنه-أي هذا الأسلوب-انتقد على أساس أنه ترك الموظف كلية لتحكم الإدارة واستبدالها، وبالتالي كان يرجح أفضلية مبدأ فاعلية الإدارة على مبدأ الضمان، ومن بين الدول التي تأخذ الولايات المتحدة الأمريكية والبرتغال.

الفرع الثاني: الأسلوب القضائي

يعقد هذا الأسلوب الاختصاص بالتأديب لجهات قضائية، حيث تشكل محاكم تأديبية لهذا الغرض تتولى تحديد الجريمة التأديبية وتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة، بحيث يعتبر قرار هذه المحاكم ملزما للسلطة الإدارية التي يقتصر دورها على توجيه الاتهام الى الموظف فقط، ويتسم هذا الأسلوب باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية مع ما يتطلبه ذلك من وجود اجراءات تأديبية محددة والفصل بين السلطة الاتهام وسلطة الحكم، مما يوفر للموظفين أقصى ما يمكن من الضمانات القانونية³.

¹-علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دارا لمطبوعات الجامعية، الاسكندرية ،سنة 2004،ص13.

²- علي محارب، المرجع السابق، ص14.

³-خليفة سالم، المرجع السابق، ص75.

إلا أنه في هذا النظام تكون الجهة القضائية بعيدة عن طبيعة النشاط الإداري ومشكلاته التي تثور في نطاقه، وأن الضمانة القانونية المتوفرة في إيجاد جهة محايدة مستقلة عن الإدارة تثبت في منازعاتها، قد تشجع بعض الموظفين على التمادي في غيه طالما كانت نفس الجهة التي يتبعها لا تملك إزاءه توقيع العقوبة التأديبية المناسبة، هذا النقد الذي رجح كفة التأديب الإداري على التأديب القضائي - كما يقول الأستاذ علي محارب - أن بلدان العالم المتخلف عامة والبلدان العربية خاصة تقوم بإعداد وتنفيذ خطط وبرامج تنموية شاملة بغية الخروج من بؤرة التخلف والالتحاق بركب العالم المتقدم، هذا الذي يستدعي امتلاكنا جهاز إداريا قويا وفعالاً، ولن نحصل على هذا إلا إذا لجأنا إلى عدة إجراءات وتدابير في مقدمتها إعادة التنظيم والتدريب والحوافز والتأديب، ووضع العامل المناسب في المكان المناسب بعد أن ينال كل حقوقه غير منقوصة لكي يؤدي واجباته بدقة وأمانة وسرعة، وإلا فإن التأديب سوف يكون بانتظار كل من لا يملك الحس الوطني أو روح خدمة العامة¹، ومن الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب ألمانيا الاتحادية ومصر.

الفرع الثالث: الأسلوب شبه القضائي

فيه يخطو المشرع خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للموظف قبل توقيع الجزاء، بحيث يأخذ صورتين؛ الصورة الأولى يؤول فيها توقيع العقوبة التأديبية للسلطة بعد استطلاع رأي هيئة مستقلة وكقاعدة عامة لا يقيد هذا السلطة ولا يلزمها بشيء، وقد يكون ملزماً لها نسبياً بحيث لا يمكنها تشديد العقوبة المقترحة وإنما يجوز لها تخفيضها، أما الصورة الثانية من هذا النظام فنتجلى في إناطة الاختصاص بتوقيع بعض العقوبات التأديبية البسيطة للسلطة الرئاسية، أما العقوبات الشديدة فيعهد بها إلى مجالس تأديب تتشكل من عناصر إدارية وقضائية، مع تغليب العنصر الإداري بها في معظم الأحوال. وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة.

¹ - علي محارب، المرجع السابق، ص 15 و 16.

ومن الدول التي اعتنقت الصورة الأولى فرنسا، بلجيكا أما الدول التي تأخذ بالثانية فمنها إيطاليا وليبيا ومصر بالنسبة لبعض الموظفين الذين ينظم أوضاعهم قانون خاصة.¹

أما عن المشرع الجزائري وباستقراءنا لنصوصه القانونية في مجال التأديب، فالملاحظ أنه حاول المزج بين الأسلوبين الإداري والقضائي-الأخذ بالأسلوب الشبه القضائي - بحيث منح حق توقيع الجزاء من الدرجة الأولى والثانية للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أية هيئة أخرى، بينما استلزم بالنسبة الدرجة الثالثة والرابعة من العقوبات ضرورة استطلاع رأي هيئة معينة قبل أن تصدر الإدارة قرارها بالجزاء وهذا على النحو الآتي:

أولاً: الإدارة التي لها سلطة التعيين إدارة تأديبية

بالرجوع لنص المادة 1/165 من الأمر 06-03 التي تنص: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني"² نجد أن المشرع منح لسلطة التعيين اتخاذ العقوبة من هذا الصنف بقرار مبرر تبين فيه أسباب تسليط هذه العقوبة على الموظف بعد حصولها على توضيحات كتابية منه، عدم رجوعها إلى أية جهة أخرى وهذا نظراً لقلّة خطورتها. بالإضافة إلى اتخاذها نفس ذلك بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة.³

ثانياً: المجلس التأديبي

إذا كانت المخالفات المنسوبة للموظف خطيرة، ورأت الإدارة أن جزاءها ليس من قبيل الدرجة الأولى أو الثانية عندئذ عليها استطلاع رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس التأديبي، فخطورة هذه المخالفات تستدعي عقوبات من

¹- خليفة سالم، المرجع السابق، ص76.

²-أنظر المادة 1/165 من الأمر 06/03 سابق الإشارة إليه.

³-أنظر المادة 2/165 من الأمر 06-03 سابقاً لإشارة إليه.

الدرجة الثالثة والرابعة والذي منحها المشرع لسلطة تأديبية أخرى إلى جانب سلطة الإدارة المختصة، ألا وهي المجلس التأديبي الذي يعتبر هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء¹ كما جاء في نص المادة 64 من الأمر 03-06 أنه: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم ومجلس تأديبي".

والمجالس التأديبية تنشأ بقرار وزاري من الوزير المعني فيما يخص الإدارة المركزية (المادة 27 من المرسوم 10/84)²، بقرار ولائي بعد أخذ رأي واستشارة السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي فيما يخص الولايات، وتكون هذه المجالس لدى مدير المجلس التنفيذي المعني تختص كل واحدة منها بسلك من أسلاك الموظفين (المادة 02 من المرسوم 10/84)، تتكون بتساوي من ممثلين الإدارة وممثلي المستخدمين يضمه ممثلو الرتب أو السلك الذي يتبعه الموظف موضوع دعوى التأديبية بعضوية 3 سنوات قابلة لتجديد، كما يعقد بعضوية 4/3 ثلاث أرباع أعضائه على الأقل وفي حال لم يحصل النصاب يستدعى من جديد خلال 8 أيام الموالية³.

ونص المادة 2/165 جاء صريح بتحديد سلطة التأديب بخصوص كل العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة بعد مطالبة السلطة الأولى (السلطة التي لها حق توقيع العقوبة) بإخطار وتأكيد على إلزامية استشارة المجلس التأديبي ببيان واضح حول الوقائع المنسوبة والظروف التي ارتكبت فيها وملاستها إن اقتضى الأمر بقولها: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار

¹ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 82 و 83

؛ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية إلى أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، ص 463.

² - أنظر المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/10/1984 الذي يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 3 الصادر في 17/01/1984.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 463.

مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً من ابتداء من تاريخ اخطارها¹.

المطلب الثاني: دور العقوبة التأديبية في تفعيل حسن سير الإدارة العمومية

انطلاقاً من هدف العقوبة يبرز لنا أنها وسيلة فعالة تملكها الإدارة لردع موظفيها بكل ما تملكه من سلطة في تحديد الخطأ واختيار العقوبة المناسبة له حفاظاً على ديمومتها واستمراريتها، وبالتالي تقديم الأفضل للمجتمع ككل، مستهدفة من وراء ذلك أمرين اثنين هما: أولاً ردع الموظف ضماناً لحسن سير عملها وثانيهما كشف لعيوب موجودة في بنائها الإداري ككل وبالتالي لا بد من إصلاحه ومنع تكراره مستقبلاً. ومن أجل هذا نفق على الإشكال التالي: كيف تساهم العقوبة التأديبية في خدمة الإدارة بالخصوص والخدمة العمومية على العموم؟.

وللإجابة على هذا التساؤل حاولنا أن نفق على أهم النقاط التي تساهم في تفعيل حسن سير الإدارة من العقاب وهذا من خلال الأسس أو المبادئ التي تقوم عليها العقوبة التأديبية.

الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يُعد هذا المبدأ قيدياً على السلطة التأديبية في توقيع العقوبات، حيث يتعين عليها احترام الحصر التشريعي للعقوبات الإدارية، الأمر الذي لا يجوز لها معه توقيع عقوبة لم يوردها المشرع²، والذي يقصد منه بوجه عام أن المشرع هو الذي يحدد العقوبة حيث لا عقوبة إلا بنص، ومن ثم لا يجوز قانوناً توقيع أية عقوبة لم يرد بها نص صريح، وإن كان هذا المبدأ يعني في المجال الجنائي وجود ارتباط كامل بين كل من جريمة على حدة وما يقابلها من عقوبة، فإنه في المجال التأديبي له معنى أقل انضباطاً من ذلك فهو يعني تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر دون ربطها بالجرائم

1-أنظر المادة 165/2 من الأمر 06-03، سابق الإشارة إليه.

2-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ريم للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2011، ص 81.

التأديبية التي تقابلها، وبذلك فإن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية التي تراها ملائمة للجريمة من بين قائمة العقوبات المنصوص عليها، ولكن يمتنع عليها ابتداء عقوبات جديدة خارج نطاق العقوبات المحددة قانونا على سبيل الحصر مهما كانت تلك العقوبة ملائمة للجريمة المرتكبة. ومن ثمة إذا قامت السلطة التأديبية بتحريك الدعوى التأديبية فعليها أن تأخذ بعين الاعتبار الظروف التي ارتكب فيها الخطأ ودرجة خطورته والضرر الناجم عنه¹.

فمبدأ شرعية العقوبة هو مبدأ يهدف إلى تحقيق العدالة في المجتمع الإداري حيث يكون المرؤوس على علم بما ينتظره من جزاء في حالة تقصيره في أداء واجباته أو ارتكب سلوكيات لا تتناسب وسمعة الوظيفة².

والملاحظ أن المشرع التأديبي حدد أنواع الجزاءات التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف المخالف ، بالرغم من أن المبدأ العام هو أن السلطة التأديبية تملك سلطة اختيار الجزاء التأديبي المناسب لكل جريمة التأديبية من بين العقوبات المتاحة لها، أي أن المبدأ المقرر هو سلطة التقديرية للسلطة التأديبية والتي تمارسها في الحدود التي تحكم فكرة السلطة الواسعة وعدم التعسف في استعمال الحق، وبناء على ذلك لا يجوز لأي سلطة تأديبية أن تفرض على الموظف المحال على التأديب عقوبة تأديبية ليست من ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر، وذلك تطبيقا لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ومن ثم قيد المشرع التأديبي السلطة التأديبية بعدة ضوابط يجب أن تكون متوفرة عند توقيع العقوبة على الموظف المخالف وفي حالة عدم احترام تلك الضوابط يكون الجزاء التأديبي قابلا للطعن فيه بالإلغاء.

¹- خليفة سالم، المرجع السابق، ص 49.

²- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، السنة الجامعية 2008/2009، ص 113.

وهذا ما حرص عليه المشرع الجزائري من خلال نصه في المادة 163 من الأمر 03/06 على العقوبات التأديبية، بحيث ذكرها على سبيل الحصر حتى لا تخرج السلطة التأديبية عن إطار العقوبات التي نص عليها المشرع التأديبي.¹

الفرع الثاني: مبدأ ملائمة العقوبة التأديبية

إن العقوبة في حد ذاتها ليست غاية بل هي وسيلة لتحقيق غاية هامة وهي انتظام المرافق العامة تحقيقا للصالح العام؛ ولكي يتحقق ذلك ينبغي أن تكون العقوبة متوازنة مع المخالفة وهو ما يطلق عليه بمبدأ الملائمة، هذا المبدأ جاء من أجل الموازنة بين مبدأ فاعلية وضمن الجزاءات التأديبية، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها المشرع لضمان حسن أداء الجهاز الإداري فإن واجبها يقتضي ألا تهدر لهذا الحق ضمانة الموظف في أن لا يعاقب بأشد مما اقتضت.²

ومن ثم فالعقوبة يجب أن تكون عادلة وملائمة للذنب الإداري، وذلك بأن لا تخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في الرأفة لأن كلا الأمرين يعتبران مجاف للمصلحة العامة.³

والمشرع أقر ذلك صراحة تبني هذا المبدأ من خلال المرسوم 302/82⁴ ونص المادة 160 من الأمر 03-06؛ إذ أن العقوبة التأديبية تتوقف على ما يلي:

*درجة جسامة الخطأ

*الظروف التي ارتكب فيها

*مسؤوليات الموظف المعني

¹- عقون وسام، المرجع السابق، ص 6 و 7.

²- حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 69.

³- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، طبعة مزيدة ومنقحة، 2009، ص 626.

⁴- أنظر المرسوم 302-82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بالعلاقات الفردية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 14/09/1982.

*النتائج المترتبة على سير المصلحة

*الضرر الذي يلحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق.¹

الفرع الثالث: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يقتضي هذا المبدأ أن تصيب العقوبة التأديبية شخص مرتكب الجريمة ولا تتعداه إلى غيره بحيث يتعين إنزالها على من ثبتت ادانته وحده وتحميله وزر خطئه دون غيره من الأشخاص على اعتبار أن شخصية العقوبة هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية². ومن ثم يعد باطلا كل عقاب تأديبي يوقع على غير من اقترف الذنب الإداري بصورة مباشرة، إن أتى أو امتنع عن إتيان فعل إذا شكل ذلك مخالفة لمقتضيات الوظيفة وبصورة غير مباشرة بأن ساهم بفصله الإيجابي أو السلبي في وقوع الجريمة التأديبية.³

الفرع الرابع: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

يقصد من هذا المبدأ عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية بعقوبتين تأديبيتين أساسيتين عن ذات المخالفة مالم ينص القانون على جواز ذلك، وعليه فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية عند إصدار القرار التأديبي ضد الموظف إلحاق عقوبتين عن خطأ المرتكب وهذاما يتنافى مع مقتضيات العدالة أن يوقع عن فعل واحد جزاءين تأديبيين أصليين إلا إذا نص القانون على ذلك. والذي نستشفه من نص المادة 160 من الأمر 06-03 بقولها: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية... خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية" أن الموظف يخضع لعقوبة واحدة، إضافة إلى نص المادة 75 من المرسوم 302/82 على وحدة الجزاء الذي نص صراحة على أنه "يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد 68 إلى 72 من هذا المرسوم تطبيق أحكام إحدى العقوبات التأديبية"⁴

¹-حماتي صباح، المرجع السابق، ص70.

²-خليفة سالم العجمي، المرجع السابق، ص54.

³-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص75.

⁴-حماتي صباح، المرجع السابق، ص74.

الفرع الخامس: مبدأ تسبب العقوبة التأديبية

يقضي هذا المبدأ أن ينص القرار التأديبي على الأسباب من حيث الوقائع والقانون التي من أجلها فرض الجزاء. ووق ورد هذا المبدأ في نص المادة 165 من الامر 03-06- كما رأينا سابقا- والتي تضمنت أن السلطة المختصة بالتأديب لا بد أن تتخذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر سواء التي تتخذها بنفسها أو التي تتخذها بعد استشارة لهيئة أخرى.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه لا بد أن يتضمن تسبب القرار التأديب ثلاثة عناصر أساسية:

* تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة.

* الأساس القانوني التي تستند عليه.

* الرد ما يبديه الموظف المتهم في أوجه الدفاع.¹

الفرع السادس: مبدأ مساواة العقوبة التأديبية

مضمون هذا المبدأ بوجه عام أنه من غير الجائز أن تختلف العقوبة باختلاف المراكز الاجتماعية للأفراد المطبقة عليهم مادام قد تحققت لهم جميعا نفس الملابس المتعلقة بوحدة الجريمة ولذا فإنه ينبغي عدم التفرقة بين الموظفين في المعاملة العقابية بسبب اختلاف مراكزهم الذاتية الوظيفية طالما توافرت بحقهم نفس الظروف والملابس المتصلة بالجريمة التأديبية المقترفة.²

وهذا المبدأ المكرس من قبل الدستور عامة والقانون الأساسي للوظيفة العمومي خاصة.³

ونخلص في الأخير للقول بأن دور هذه المبادئ في حسن سير الإدارة يتوقف على مدى احترامها لهم، وبالتالي تحقيق أهدافها بشرعية وعدالة، حماية لحقوق وحرريات موظفيها خاصة ومواطنيها عامة.

¹ - ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 688 و حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 71 و 72.

² - خليفة سالم، المرجع السابق، ص 57 .

³ - أنظر المادة 32 من الدستور (01-16)؛ المادة 27 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

المطلب الثالث: إجراءات الإدارة العمومية لتوقيع العقوبة التأديبية

باستخدام الإدارة لسلطتها التأديبية وتحقيقا منها لأهدافها تقوم بمعاينة الموظف المخطئ وفق إجراءات قانونية، وهذه الأخيرة التي اعتبرها محمد ياقوت بأنها: "هي حماية الواجبات أو الالتزامات التي يفرضها الانتماء إلى جماعة أو طائفة أو هيئة من أي إخلال يقع من أفرادها ويمس، وهذا الحق تباشره الجماعة أو الهيئة بواسطة من يمثلها وذلك بالالتجاء إلى صاحب الولاية التأديبية وفقا للشكل المحدد".

كما تعرف الإجراءات التأديبية بأنها مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف العام خلال الفترة ما بين اقراره للخطأ التأديبي وصدور القرار التأديبي¹.

الفرع الأول: مرحلة تكييف الخطأ التأديبي

في هذا الأخير تباشر السلطة التأديبية اختصاصها بالتجريم، بحيث يعود لها تقدير تصرف أو مسلك معين بأنه يشكل جريمة تأديبية من عدمه، وهو ما يعني منحها اختصاصا شبه تشريعي، لكون المشرع الوظيفي على خلاف المشرع الجنائي لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر وأكتفى بذكر توجيه عام لما يعد جريمة تأديبية مع النص على أهم المحظورات والواجبات التي يتعين على الموظف الالتزام بها، ومن ثمة فالموظف في نطاقا لتأديب لا يعرف غالبا على وجه الدقة التصرفات التي عليه أن يتفادها ليتجنب العقاب، وعلى هذا فإن السلطة التأديبية للإدارة تتمتع بقدر كبير من حرية التقدير في تكييفها للوقائع التي ثبت ارتكابها من الموظف ولكن في إطار التوجه العام للمشرع الوظيفي، بحيث إذا خرجت عن حدود هذا التوجه عد عملها باطلا ومخالفا للقانون. ولهذا يتعين على السلطة التأديبية التيقن بداية من ثبوت الوقائع المسندة للموظف وإسباغ الوصف القانوني عليها للتوصل إلى ما إذا كانت تنطوي على ما يعد جريمة تأديبية مكتملة الأركان والعناصر من عدمها، آخذة في الاعتبار ملابسات المصاحبة لتلك الوقائع والتأكد مما إذا كان الموظف المتهم ارتكب

¹-كباسي انتصار وعزوز آمنة، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في قانون العام، كلية الحقوق، جامعة 8ماي 1945 قالمة، الموسم الجامعي 2015/2016، ص44 و45.

الفعل أو امتنع عن إتيانه تنفيذاً لأمر كتابي صادراً إليه بذلك من رئيسه في العمل، مستعينة في ذلك بالتوجه العام الذي وضعه المشرع الوظيفي بهذا الشأن واجتهادات القضاء والفقهاء في هذا الصدد.¹

والملاحظ في هذا الشأن أن المشرع الجزائري وإن كان قد صنف الأخطاء المهنية إلى درجات- كما رأينا سابقاً- محاولاً وضع الإطار الخاص بكل درجة إلا أنه ترك مهمة تحديدها للهيئة المستخدمة ضمن قوانينها الأساسية النموذجية حسب كل قطاع وحاجياته وهو ما جاء في نص المادة 122 من المرسوم 59/85: "تطبق على الموظفين الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، لاسيما الأحكام المنصوص عليها في المواد من 61 إلى 76 من المرسوم 302/82"²، ولذا يستوجب على الإدارة وقبل مباشرة أي إجراء تأديبي في مواجهة الموظف أن تقوم بتكليف الخطأ المهني المرتكب من طرفه دون خروجها على إحدى الحالات المذكورة آنفاً (درجات الأخطاء المهنية).

الفرع الثاني: مرحلة التحقيق

والذي تهدف من خلاله إلى إظهار الحقيقة وتحديد مسؤولية الموظف، بناء على تقرير الرئيس المباشر له حول تصرفاته، أو جهات التفتيش بناء على شكاوى المنتفعين من خدمة الإدارة بفك وتحليل للوقائع المنسوبة إليه في حالة غموضها وإبهامها وفقاً لمقتضيات حسن سير الوظيفة وعدم المساس بسمعة الموظف.

كما يجوز لها بهذه الوسيلة أن توقف الموظف احتياطياً إلى حين البث في أمره من طرف جهات المختصة، والذي كرسه المشرع من خلال مادته 130 من المرسوم 59-85 (ملغى) بقولها: "توقف السلطة التي لها صلاحية التعيين فوراً الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيًا من الدرجة الثالثة على أن تسوى وضعيته خلال شهرين من

¹- خليفة سالم العجمي، المرجع السابق، ص 82 و 83.

²- أنظر المرسوم 302-82 سابق الإشارة إليه.

صدر مقرر توقيفه، مع عدم تقاضيه أي راتب طوال مدة التوقيف عدا التعويضات ذات الطابع العائلي".¹

وقد أقرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا هذا المبدأ في قرار لها بتاريخ 16/02/1997² جاء في إحدى حيثياته: "حيث أن المستأنف قد طعن أمام اللجنة الولائية في 10/04/1993 ولكن قضيته لم تفحص إلا في 21/09/1993 أي خارج أجل الشهرين، طبقا للمنصوص عليه في المادة 130 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 28/03/1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية، بالتالي يتعين إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد بإبطال المقرر المؤرخ في 06/11/1993 المتضمن عزل المستأنف مع جميع آثاره القانونية، وهكذا فإن لسلطة التعيين أن تقوم بالإجراءات اللازمة لتسوية وضعية الموظف الموقوف تحفظيا خلال مدة زمنية حددها المشرع وهي مدة شهرين، فإذا لم يسفر التحقيق بشأن المتابعة التأديبية عن ارتكاب الموظف للخطأ عاد لوظيفته ويعاد له كامل مرتبه بأثر رجعي يسري من تاريخ صدور قرار التوقيف باستثناء التعويضات العائلية التي تخول له في تلك الفترة".³

كما أن هناك حالة أخرى يتم فيها توقيف الموظف فورا نصت عليه المادة 131 من المرسوم 59/85⁴ وهي حالة تعرضه لمتابعة جزائية لا تسمح بإبقائه في وظيفته وذلك بموجب مقرر صادر عن سلطة تعيينيه فور إخطارها بتحريك الدعوى العمومية إلى حين تسوية ملفه مع جواز إرفاق مقرر التوقيف طوال 6 أشهر على

¹-كوشيح عبد الروؤف، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيف العمومي وقانون العمل، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، سنة 2003-2006، ص16.

²- الملف رقم 148721 المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1997، نقلا عن عياش محمد الصادق، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، السنة الجامعية 2014/2015، ص159.

³-عياش محمد الصادق، المرجع السابق، ص51.

⁴-أنظر المادة 131 من المرسوم 59/85؛ المادة 174 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه والتي تنص: "يوقف فورا الموظف الذي كان محم تابعا تجزائية لا تسمح ببقائه في منصبه" ..

الأكثر بمقرر إبقاء جزء من الأجر الأساسي ،ولا يمكن لهذا الجزء أن تتجاوز 4/3 الأجر الأساسي، وللإدارة سلطة تقديره، باستثناء المنح العائلية التي يستفيد منها طوال مدة التوقيف ،فإذا ما انتهت المتابعة الجزائية بالإدانة ينبغي على الإدارة تسريح الموظف. إلا أن هذه المدة وطبقا لنص المادة 2/165 من الأمر 06-03 فيما يخص الدرجة الرابعة تتقلص ب45 يوما كمدة الفصل في القضية بعد أن تخطر السلطة التي لها صلاحية التعيين المجلس التأديبي بتقرير ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ.¹

إضافة الى ذلك جوازية التحقيق من طرف المجلس التأديبي حسب نص المادة 171 من الأمر 06-03: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي طلب تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة."²

الفرع الثالث: إجراء المداولة والاقتراح

وبعد التحقيق تدخل الإدارة في مرحلة المداولة والاقتراح هذه المرحلة التي تختلف بحسب طبيعة الخطأ المقترف والجهة المختصة على النحو التالي:

أولا: وبالرجوع إلى نص المادة 1/165 من الأمر 06-03 نجد أن المشرع ترك لسلطة التعيين أن تتخذ بقرار مبرر العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف دون قيد، كما لها أيضا وحسب نص المادة 173 من نفس الأمر في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي به لعقوبة الدرجة الرابعة فهنا يمكنها أن توقفه عن مهامه فورا دون اتخاذها أي إجراء،

¹-أنظر المادة 2/165 من 06-03 سابق الإشارة إليه والتي تنص: "تتخذ السلطة اتي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كـمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين 45 يوما ابتداء من تاريخ اخطارها".

²- أنظر المادة 171 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

وكذا الأمر بالنسبة للموظف الذي ثبت أنه محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه (المادة 174 من 03-06).¹

وما يخلص من هذا أن المشرع أعطى لسلطة التعيين صلاحيات تجعل منها سلطة اتهام وتحقيق في آن واحد أي الخصم والحكم في نفس الوقت مما يجعلها عرضة لرقابة القضاء.

ثانياً: حين ينصرف فيها المجلس التأديبي للتشاور - فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة- بعد أن ينتهي من مرحلة الاستجوابات والاستماع الى مختلف الملاحظات والتدخلات التي تتعلق بالمسائلة التأديبية وملاستها فيقترح العقوبة التي يراها تتلاءم مع الخطأ المرتكب الذي أحيل بموجبه الموظف المذنب، بحيث يتداول المجلس في جلسات مغلقة وتكون قراراته مبررة لذلك (المادة 170 من الأمر 03-06)، ليلبغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ هذا القرار مع حفظه بملفه الإداري. (المادة 172 من الأمر 03-06)². وإذا لم يحدث ذلك تكون الإدارة المستخدمة ملزمة بإعادة إدماجه في منصبه مع إفادته بجميع حقوقه طبقاً لنص المادة 04/130 من المرسوم 59-85.³

الفرع الرابع: صدور القرار التأديبي

بعد انتهاء السلطة التأديبية من تحديدها للجريمة التأديبية عن طريق اسباغ الوصف القانوني على الوقائع المسندة ارتكابها من الموظف، تبدأ بعملية انتقاء إحدى العقوبات المقررة قانوناً على سبيل الحصر تمهيداً لتوقيعها عليه، و هو ما يطلق عليه

¹-أنظر المادة 173 /1 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه وتنص: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه".

²-أنظر المادة 172 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه: "يلبغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار ويحفظ في ملفه".

³-أنظر المادة 4/131 من المرسوم 59-85 سابق الإشارة إليه تنص على: "وإذا لم تجتمع اللجنة في الأجل المذكورة أولم يبلغ مقررهما للمعني تعاد إليه حقوقه ويتقاضى كامل راتبه".

بالاختصاص العقابي للسلطة التأديبية ومن ثم صدور القرار التأديبي، وتخضع السلطة التأديبية في ذلك لقيود المشروعية الإدارية الذي يتمحور مضمونه في شقين: يتعلق أولهما بالاختصاص التأديبي والذي يتحتم بموجبه أنتكون السلطة التأديبية المضطلة بتوقيع العقوبة هي المختصة قانوناً دون غيرها بذلك ويتصل ثانيهما: بمشروعية العقوبة التأديبية ذاتها بما مؤداه التزام السلطة المختصة بتوقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها حصراً في القانون ، بما يتناسب مع درجة جسامة وخطورة الجريمة المقترفة حيث لا يجوز لها ابتداء عقوبات جديدة لم ينص عليها المشرع¹.

وهذا ما يبدو جلياً من خلال استقرائنا لأحكام المادة 161 من قانون الوظيفة العامة حيث يتوفر لسلطة التأديبية المختصة عدد من العقوبات التأديبية المصنفة حسب جسامة الأخطاء المرتكبة كما رأينا سابقاً، حيث أنها مقيدة باختيار العقوبة التأديبية المناسبة طبقاً للتصنيف المعد قانوناً، وتحديد العقوبة التأديبية يتوقف على جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني، والآثار المنعكسة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بها وبالمستفيدين من خدماتها².

كما يتلشى دور السلطة التأديبية في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة للجريمة التأديبية المقترفة إذا ما تولى المشرع بنفسه في قانون أو لائحة تحديد عقوبة بعينها لجريمة محددة أي ربط العقوبة بالجريمة كما هو شأن في المجال الجنائي، وهو ما يتجلى في لوائح الجزاءات التي تقرر بما يقابلها من عقوبات تأديبية، فحينئذ يصبح قيد مشروعية العقوبة الذي تلتزم به السلطة التأديبية أكثر دقة وتحديداً، وإن كان يمكن أن يؤخذ على ذلك شلل يد السلطة التأديبية في تفريد العقوبة التأديبية بحسب الملابس والظروف المصاحبة للواقعة والتي تدعو إلى تخفيف العقوبة أو تشديدها الأمر الذي يؤدي بدوره إلى الإجحاف بمصلحة الموظف أو الإضرار بمصلحة الوظيفة ذاتها، لتصبح مطالبة بالاسترشاد على أوسع نطاق بشخصية الموظف وسنه، وفيما إذا كانت

¹ - خليفة سالم، المرجع السابق، ص 84.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 472.

تتقصد التجربة أو قابلية للعدول عن خطئه وإعطائه فرصة لتحسين سلوكه وبالتالي تخفيف العقوبة، أو أن له مسار مهني ذو سوابق تأديبية ومن ثم تشديد العقوبة.¹ من أجل هذا وذلك فإن جميع العقوبات التأديبية التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين يجب أن تصدر في شكل قرار مبرر بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني فيما يخص الأولى والثانية، وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة التأديبية في يخص الثالثة والرابعة. هذا القرار الذي يعكس وجهة الإدارة في معاقبة الموظف تأديبياً والذي لم يشترط فيه المشرع شكلاً محدداً سوى تسببه أو أخذ رأي جهة أخرى، ليلبغ له بصفة فردية برسالة مضمنة مع الإشعار بوصولها.²

وفي الأخير يمكننا القول أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية في اختيار العقوبة التأديبية من بين قائمة العقوبات المقررة قانوناً في الحالة التي لا يقوم فيها المشرع بالربط الكامل بين العقوبة والجريمة؛ مرهونة بمشروعيتها بألا يشوب استخدام تلك السلطة وهذا الاختيار غلو في التقدير أو عدم ملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الجريمة المرتكبة وبين نوع العقوبة ومقدارها، إذ يخرج تقدير السلطة التأديبية للعقوبة في هذه الحالة من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية.³

وما نخلصه إليه في الأخير أن للإدارة العمومية أهدافاً ومساغى كثيرة خدمة لمنفعيتها، ولتحقق ذلك من العقوبة لا بد لها من سلطة تأديبية أكثر فعالية و التي يمكنها بتشكيلتها وما تتخذها من إجراءات تأديبية من تحقيق نظرة موضوعية ومحايدة لكافة الموظفين، وتتمكن كذلك من القدرة على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده والعوامل المحيطة به ومن ثم يمكنها اتخاذ الجزاء العادل والرادع في ذات الوقت، هذا الذي يعني وجود ارتباط كامل بين فاعلية الجزاء وبين السلطة المختصة بتوقيعه، كما أن هذا لا يتحقق إلا بتكامل فاعلية الإدارة من خلال ما يكرسه الجزاء.

¹- خليفة سالم العجمي، المرجع السابق، ص 85.

²- عياش عبد الصادق، المرجع السابق، ص 52.

³- خليفة سالم العجمي، المرجع السابق، ص 86 و 87.

الفصل الثاني

فما ليه العقوبة التأديبية في

نظام السلوك الوظيفي

الموظف

الفصل الثاني: فعالية العقوبة التأديبية في ضبط السلوك الوظيفي للموظف

تشغل الوظيفة العامة مكانة هامة بين أوساط الأفراد داخل المجتمعات عبر الدول فتعنى العديد من الدول إلى إقامة تشريعات وتنظيمات تحاول من خلالها العمل على تنظيمها وتسييرها على نحو يواكب التقدم الذي توصل إليه بشأن الوظائف العامة، وكذلك الأمر بالنسبة للموظف العام فهو يعتبر النواة أو العنصر الأساسي بالنسبة للعلاقة الوظيفية القائمة، فأبي مؤسسات أو مرافق عمومية تتكون من مجموعة من الموظفين الذين يعملون على تقديم الخدمات للمواطنين والمنتفعين منها من خلال القيام بوظائفهم وواجباتهم المنوطة بهم.

فالموظف العام يمثل العنصر البشري الحيوي الذي يقوم به العمل الإداري، وبما أنه كذلك ولقيامه بمهامه الإدارية الوظيفية بالشكل المطلوب فهناك ضرورة لتوفير أحسن الأجواء لهذا وحتى للزيادة من إبداع هذا الموظف وتقديم الأحسن والأكثر في مجال الوظيفة العمومية ولمنع أي اختلالات قد تعترض التوازن الموجود داخل تلك المؤسسات أو المرافق العامة، وبالمقابل فتعرض هذا الموظف لأي جزاء تأديبي فإن ذلك سيؤثر على نفسيته وعلى أدائه الوظيفي وحتى على نظريته لعمله الإداري؛ خصوصا وإن كان الأمر يتعلق بعقوبة تبلغ درجة من الجسامة، على خلاف الأمر بالنسبة للموظف الذي يتسبب في عرقلة السير الحسن والمضطرد للمرفق العام أو المؤسسة فتسليط هذا الجزاء التأديبي عليه سيكون من شأنه الوقوف أمام تلك العرقلة وتعديل سلوك كل موظف من شأنه المساس بكيان الإدارة وتقديم الخدمات التي من أجلها تم قيام هذا المرفق.

ولتحديد مفهوم الموظف العام وتبيان أثر العقوبة المطبقة عليه ينبغي تقسيم

الدراسة وفق ما يلي:

المبحث الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة.

المبحث الثاني: دور العقوبة التأديبية في تحسين أداء الموظف.

المبحث الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

لا نعثر على مرجع تاريخي جامع مانع لظهور مصطلح الموظف العام بالمفهوم الشائع حاليا فهو مرتبط بميلاد المجتمعات و بأنظمتها الوظيفية وخدماتها المرفقية، كما لم يرد تعريف محدد للمقصود بالموظف العام فقد تعددت آراء الفقهاء في إعطاء تعريف للموظف العام وهذا راجع إلى كون العناصر والشروط المعتمد عليها في ضبط مفهوم الموظف غير موحدة بين الأنظمة القانونية المختلفة، حيث يختلف نظام الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى بل في الدولة نفسها من زمن لآخر وذلك للاعتبارات السياسية والاجتماعية التي تحكم مجال الوظيفة.

ولأجل هذا الاختلاف سنحاول وضع أهم ما جاء في تعريف الموظف العام سواء في الفقه ثم القضاء ثم التشريع وهذا في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنقوم بتوضيح طبيعة العلاقة التي تربط هذا الموظف مع الإدارة.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

إن دراسة مفهوم الموظف العام تستدعي وضع تعريف لا ينبغي أن تشوبه أي تفسيرات من شأنها أن توسع أو تضيق من مفهومه، لذلك نتناول مسألة تحديد معنى الموظف العام في الفقه و القضاء و التشريع على النحو التالي:

الفرع الأول: التعاريف الفقهية للموظف العام

يكتنف مفهوم الموظف العام غموضا مع عدم وجود معايير متجانسة واضحة لتحديد صفة الموظف العمومي، فكان هناك اختلاف في العناصر والمعايير التي يستند إليها الفقه وفيما يلي نوضح رأي كل من الفقه الفرنسي والمصري والانجليزي في ذلك.

أولا: معنى الموظف في الفقه الفرنسي

كان الفقه الفرنسي يبذل جهدا لاستخلاص عناصر يمكن من خلالها تقديم تعريف للموظف العام نظرا لعدم وجود تعريف للموظف العام، فهنا قد عرف الفقيه ديغي (Duguit) الموظف العام بأنه: " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها". أما الأستاذ هوريو (Hauriou) فقد

عرف الموظف العام بأنه: " كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة" وعرفه الفقيه فالين (Valine) بأنه: " كل من يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارة العامة ويساهم في إدارة مرفق عام إدارة مباشرة. في حين يرى الفقيه (دى لوبادير) بأنه يكون موظفا عاما الشخص الذي يتولى وظيفة دائمة في كادر المرفق العام.

وينضح من التعاريف السابقة أن غالبية الفقه يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما شرطين أساسيين:

- شغل وظيفة عامة.
- المساهمة في إدارة مرفق عام.

ويضيف جانب من الفقه شرطا آخر وهو أن تكون للموظف درجة من درجات السلم الإداري.¹

ثانيا: معنى الموظف في الفقه المصري

يذهب الفقه المصري إلى تعريف الموظف العام كما يلي: " يقصد بالموظف العمومي كل من يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام، أي يدار بطريقة الإدارة المباشرة".² ولأنه لم يرد بقوانين التوظيف المصرية تعريفا للموظف العام فقد انتقل العبء في بيان هذا التعريف للفقه الذي استقر على أن الموظف: هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية وذلك بتوليه مناصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرافق.³

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة 2010، ص 85 وما بعدها.

² - عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، سنة 1983، ص 144.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 87.

عند البحث في تعاريف الفقه المصري نجد أن فريقا من الفقهاء يذهب لاشتراط عنصرين في الموظف العام هما:

- العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.
- أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ولكن أغلب الفقهاء يشترطون إضافة عنصر ثالث هو صدور صفة قانونية للتعيين في الوظيفة.¹

ثالثا: معنى الموظف في الفقه الانجليزي

في بريطانيا لا يوجد تعريف دقيق لمفهوم الخادم المدني و لا يمكن التعرف على الموظف البريطاني إلا من خلال التقارير المتتالية التي تعتبر مراجع أساسية لسياسة الوظيفة العمومية وأولها تقرير طوملين (Tomlin) الذي عملت به كل التقارير الموالية الذي يفيد أن: "الموظفين هم الأشخاص الذين هم في خدمة التاج أو المملكة باستثناء المتقاعدين لمناصب سياسية أو قضائية. القائمون بعملهم تحت نظام مدني و المتقاضون أجورهم بكاملها بصفة مباشرة من اعتمادات مصادق عليها من طرف البرلمان". وهذا التعريف نجده يستثني من تطبيقه:²

- رجال السياسة و أساسا الوزراء وكتاب الدولة.
- القضاة والقائمون بمناصب قضائية.
- أفراد الجيش إذ لا يسري التعريف إلا على الأعوان التابعين للنظام المدني
- عمال المؤسسات الاقتصادية
- أعوان المصالح التابعة للجماعات المحلية.³

أما الفقيه Hood Philips فيقول أن: "الموظف المدني هو أحد الموظفين الملكيين ومنهم من يتبع الحكومة ومنهم من يتبع سلطة التاج". وليس هناك تعريف

¹ - عبد القادر الشبخلي، المرجع السابق، ص 147-148.

² - هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، سنة 2012، ص93.

³ - هاشمي خرفي، نفس المرجع، ص93.

ثابت للموظف الملكي ولكن يمكن القول بصفة عامة أنه من يعين بمعرفة التاج لأداء مهام عامة منوطة بالتاج. ولكن الفقيه Marshall ركز على صفة المرتب فيرى ان الموظف العام هو: " من يتقاضى مرتبه من ميزانية الدولة أو من المخصصات الملكية أما موظفو التاج الذين يعملون فيما وراء البحار فلهم لوائح خاصة بهم".¹

الفرع الثاني : التعاريف القضائية للموظف العام

حاول كذلك جانب كبير من القضاء المقارن للتصدي لفكرة عدم وجود تعريف جامع مانع للموظف العام من خلال وضع تعاريف تختلف من دولة إلى أخرى؛ وفقا لمعطيات ومقتضيات واقع تلك الدول ولاختلاف أوضاعها من وقت زمني لآخر. وفيما يلي نضع كذلك أهم ما يتوصل إليه في هذا الصدد في القضاء الفرنسي و المصري ثم الإنجليزي.

أولاً: تعريف الموظف في القضاء الفرنسي

قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: " يعد موظفا عاما كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام"، وبعبارة أخرى أن الموظف هو ذلك المستخدم في وظيفة دائمة تابعة لأحد كوادر المرفق العام. ويرى أن المشرع الفرنسي قد أخذ بهذا التعريف في المادة الأولى من نظامي الموظفين لسنتي 1946 و 1959، ونجد أن النص القانوني ينطوي على عنصرين مميزين في تحديد الموظف هما:

- دوام الوظيفة.
 - الاندماج في السلم الإداري.²
- كما نجد وحسب ما جاء به القضاء الفرنسي أنه حيث لا يوجد مرفق عمومي لا توجد وظيفة عمومية ولا موظف عمومي، وأخذ القضاء الفرنسي بمعياريين أساسيين لاعتبار الشخص موظف عام هما:
- التعاون في مرفق عام ويكون هذا الاشتراك أو التعاون دائم وغير عرضي.

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 96 و 97.

² - عبد القادر الشبخلي، نفس المرجع السابق، ص 149.

- دوام الخدمة في الوظيفة لأن هذا يدل على الاشتراك الثابت في المرفق العام.¹

ثانياً: تعريف الموظف في القضاء المصري

حسب ما جاء في القضاء المصري فقد عرفت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في فتاويها بأن الموظف العام: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في عديد من أحكامها إلى تحديد مدلول الموظف العام إلى القول: "وغني عن البيان أنه ليس كل من تمنحه الدولة مرتباً يعتبر موظفاً عاماً... فإن صفة الموظف العام لا تشمل الشخص و لا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر". ومن هنا يتضح لنا أن القضاء المصري كذلك يشترط ثلاث عناصر ليعتبر الشخص موظفاً عاماً تتحقق فيه هاته الصفة وهي:

- شغل وظيفة دائمة.
- الخدمة لدى مرفق عام تابع للدولة.
- دخول الوظيفة في التنظيم الإداري للمرفق العام.²

ثالثاً: تعريف الموظف في القضاء الإنجليزي

يرى القضاء الإنجليزي أن تعيين الموظف يكون عقد إجازة خدمات ففيه حقوق والتزامات للتاج من جهة وللموظف المعني من جهة أخرى؛ وهنا يعتبر هذا العقد عقداً خاصاً بحيث يرتبط به الموظف والتاج يمتلك حق العزل حسب مشيئته، ويشترط الفقه الإنجليزي بعض الشروط في الموظف العام أهمها:

- أن يتم تعيينه من قبل التاج أي السلطة الرئاسية.
- أن يتناول مرتباً شهرياً لقاء القيام بأعمال وظيفته.

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.

² - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 13.

وقد قضت محكمة الاستئناف في أحد أحكامها بجواز فصل الموظف بقرار ملكي لا يحد منه أي اتفاق تعاقدي و بأمر من الوزير المختص. وقد اختلف مركز الموظف بالنسبة للقضاء الانجليزي ما بين الفترات القديمة والحديثة؛ ففي السابق كان لا يجوز للمحاكم أن تنظر في دعاوى الفصل على أساس وجود عقد عمل أما حالياً فيجوز للموظف رفع دعوى ضد الفصل التعسفي وله كذلك أن ينازع في شروط الخدمة، فأصبح بذلك موقف الموظف المدني لا يختلف كثيرا عن موقف الموظف لدى جهة غير الحكومة. ويتضح هنا جليا أن القضاء الإنجليزي لم يورد أي تعريف للموظف.¹

الفرع الثالث: التعاريف التشريعية للموظف العام

لم توفق التشريعات في العالم التي تختص بميدان الوظيفة العمومية كذلك بوضع تعريف محدد وواضح للموظف العام يمكن من خلاله معرفة طائفة الموظفين العموميين وتمييزها عن غيرها من المستخدمين، والسبب هنا كذلك يعود لاختلاف الأنظمة القانونية للموظف من دولة إلى أخرى، وكذا انتهاج كل دولة لفلسفة اقتصادية وسياسية واجتماعية ستكون مغاير بالطبع لأي دولة أخرى. فالبعض منها قد ترك ذلك للفقهاء والقضاء الإداريين، وفيما يلي نوضح بعض جاءت به التشريعات الفرنسية والمصرية وأيضا نسلط الضوء على ما جاء في التشريع الجزائري بهذا الخصوص.

أولاً: تعريف الموظف في التشريع الفرنسي

رغم استعمال بعض النصوص الخاصة لمصطلح الموظف العام فإن التشريعات الفرنسية لم تعط تعريفا كاملا للموظف العام و لم تحدد مدلوله، وقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على أن: " هذا النظام يطبق على الذين يعينون في وظيفة دائمة و يشغلون درجة من درجات الكادر في سلم الإدارات المركزية للدولة و المصالح التابعة لها و المؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة أو العسكريين أو العاملين في إدارات المصالح و المؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي او التجاري". لا يخفى هنا أن هذا النص لا يعرف الموظف العام لكن يبين الأشخاص

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق ص 104 و 105.

الذين يسري عليهم أحكامه فيبين الفئة التي تطبق عليها هاته الأحكام، ومن خلال نص المادة السابقة يستوجب القانون توافر عناصر في هؤلاء الأشخاص وهي:

- الوظيفة الدائمة.

- الخدمة في مرفق إداري عام فالمشرع الفرنسي استثنى موظفي المرافق الاقتصادية من الخضوع لأحكام النظام العام.¹

ثانيا: تعريف الموظف في التشريع المصري

عند النظر في القوانين واللوائح التي صدرت في مصر حول الموظفين العموميين لا نجد فيها تعريفا لاصطلاح الموظف العام فهي اقتصرت على إبراز الموظفين الذين يخضعون لأحكامها، كما أن كل القوانين التي كانت موجودة قبل القانون رقم 46 لسنة 1946 (قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) كانت تميز بين العامل والموظف والمستخدم إلى مجيء هذا القانون الذي أخضع العاملين لنظام واحد؛ فنصت المادة الثانية منه على أنه: "يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة"². أما نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 57 لسنة 1971 فقد نصت المادة الرابعة منه على أنه: "يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل واحدة. ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقا للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب". فهذا النص لا يتضمن تعريفا دقيقا للموظف العام بل يحدد مجال تطبيق أحكامه والشروط.³

ثالثا: تعريف الموظف في التشريع الجزائري

¹ - عبد القادر الشبخلي، المرجع السابق، ص 137 و 138.

² - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 79.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، سنة 1989، ص 469.

مرت التشريعات التي تخص الوظيفة العمومية بالجزائر بعدة مراحل مختلفة تغير معها معنى الموظف العام، فأول ما عرفت الجزائر نظاما للوظيفة العمومية كان قبل الاستقلال بصدور قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 المؤرخ في 19 أكتوبر 1946 ثم الأمر رقم 244 المؤرخ في 04 فيفري 1959 وهنا لم تبين معنى الموظف بل حددت سريان قوانين التوظيف على الأشخاص الخاضعين لها.

أما بعدما جاء الاستقلال ففي بداية الأمر كان هناك عدم استقرار للموظفين وللوظيفة إلى غاية مجيء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 (ملغى)¹ لتحقيق اصلاح للوظيفة العمومية، ثم صدور المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 (ملغى)² الذي وجد فيه النظام القانوني للموظف العام مصدره الأساسي، وفي فترة لاحقة صدر القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل الذي وضع حدا بصفة نهائية للعلاقة ما بين قطاع الوظيفة العامة و قطاع العمل.

ويصدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 حاول المشرع وضع تعريف للموظف العام يرتكز على أهمية الموظف في تطبيق سياسات السلطة العامة التي ترمي لتحقيق المصلحة العامة³، وقد تعرض المشرع إلى تعريف الموظف العام في المادة الرابعة منه التي تنص على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة من السلم الإداري" وفي المادة السابعة: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"⁴.

ومن خلال هذا القانون نقول أن المشرع حاول وضع تعريف شامل للموظف العام عبر نصوص متفرقة يمكن من خلالها استخلاص تعريف للموظف العام وفقا لمفهوم التشريع الجزائري الحالي وهو بأنه: "كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم

¹ - أنظر الجريدة الرسمية الصادرة في 08 يونيو 1966، العدد 46.

² - أنظر الجريدة الرسمية الصادرة في 24 مارس 1985، العدد 13.

³ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 20 إلى 25.

⁴ - أنظر المادتين 4 و 7 من الأمر 06 - 03 سابق الإشارة إليه.

في رتبة من السلم الإداري بحيث يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية". ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص خمسة عناصر لتحديد معنى الموظف العام وفقا لمفهوم التشريعي الجزائري الحالي وهي:

- التعيين في وظيفة عمومية دائمة.
- أن يعمل الموظف لدى مؤسسة أو إدارة عمومية.
- الترسيم في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.
- شرعية الالتحاق بالوظيفة.
- أن يكون الموظف في علاقته مع الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية.¹

المطلب الثاني : طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وموقف المشرع الجزائري

ظل الفقه والقضاء لمدة طويلة في جدال بشأن تكييف علاقة الموظف مع الإدارة كون أن هناك فئات مختلفة تربطها علاقة بالإدارة؛ منها من هم أعوان متعاقدين ومن هم أعوان مؤقتين ومن هم أعوان دائمين، فالتنازع الذي حدث بشأن تكييف هاته العلاقة ما إذا كانت علاقة تعاقدية قانونية أم علاقة تنظيمية قانونية وهذا ما سنتناوله ضمن ما يأتي مع إبراز موقف المشرع الجزائري.

الفرع الأول: تكييف العلاقة على أنها تعاقدية

في بادئ الأمر وحسب ما كان سائدا فقها و قضاء كان التكييف الموضوع لعلاقة الموظف بالإدارة هو أنها تعاقدية على أساس العقد الذي يربط الموظف بالإدارة، وقد اختلف بشأن طبيعة هذا العقد ما إذا كان من عقود القانون الخاص أم من عقود القانون العام.

أولاً: علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص

بما أن القانون المدني كان يطغى على معظم موضوعات القانون الإداري فكان من الطبيعي أن تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها تعاقدية والموظف في مركز تعاقدية مع الإدارة يربطه بها عقد من العقود الخاصة، وحسب أنصار هذا الرأي هناك

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 26 إلى 32.

من وصفه على أنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف قانونياً،¹ وهناك من وصفه بأنه عقد إجازة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، والبعض وصفه بأنه من العقود غير المسماة. ولربما كان أصحاب النظرية هاته يجدون مبرراً لها على الأقل من الناحية الظاهرية فالموظف كان أجيراً لدى رب العمل يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة مقابل أجر معلوم، ولكن بعد ظهور المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة و التي تقوم عليها نظريات القانون الإداري الحديث أدى بالفقه و القضاء إلى العدول عن هذا التكييف، فمن الناحية الشكلية إن العقود تحتاج لمناقشات لتحديد شروطها وهذا غير موجود في تعيين الموظفين العموميين ومن الناحية الموضوعية إن رابطة الموظف بالإدارة لا يحكمها مبدأ **العقد شريعة المتعاقدين** لأن هذا المبدأ خارج عن القواعد الأساسية لسير المرافق العمومية.²

ثانياً: علاقة تعاقدية في إطار القانون العام

نظراً لأن مقتضيات الصالح العام لا تتفق مع قاعدة شريعة المتعاقدين الخاصة بعقود القانون الخاص فقد حاول بعض الفقهاء مع بض الأحكام القضائية في فرنسا ومصر إلى تأويل العلاقة ما بين الموظف و الإدارة إلى أنها عقد من عقود القانون العام؛ لأن هذه العقود تخول الإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطات واسعة لتحقيق المصلحة العامة فلا تقيدها الاعتبارات الموجودة في تلك القاعدة المطبقة في القانون الخاص، ولكن وبالرغم من ذلك لا يمكن التغاضي على أن عقود القانون العام عقود ملزمة للأفراد و لا تستطيع الإدارة التحرر من التزاماتها كيفما شاءت، لأن حقها في هذا التحرر مشروط بقيود عديدة أهمها تغير الظروف التي تم فيها التعاقد مع وجود الحاجة إلى إجراء التعديل وبشرط ألا يجاوز ذلك التعديل نسبة كبيرة مما اتفق عليه

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 473.

² - سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 473 و 474.

أصلا في العقد، كما أن الإدارة تلتزم باحترام التوازن المالي للعقد، فكل هاته الشروط وعند مخالفتها من جانب الإدارة تعطي الحق للمتعاقد في طلب فسخ العقد.¹

الفرع الثاني: تكييف العلاقة على أنها تنظيمية

إذا كانت الفكرة التعاقدية للعلاقة التي تجمع بين الموظف و الإدارة لا تتماشى والقواعد التي تسير بها المرافق العامة ولا تنطبق وفق ما يتطلبه ذلك من خصوصيات؛ فما كان على الفقه والقضاء إلا أن يقوم بالعدول على هاته الفكرة التعاقدية التي تم تكييفها حول طبيعة العلاقة التي تجمع الموظف بالإدارة لتحل محلها العلاقة التنظيمية أو ما يطلق عليها بالمركز النظامي أو اللائحي للموظفين. وحسب هذا الرأي أن الوظائف تنشأ بمقتضى القوانين وهذه الأخيرة تحدد حقوقها وواجباتها بغض النظر عن من يشغلها من موظفين، وقبول الموظف بالوظيفة يعتبر مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها فيكون قرار التعيين في الوظيفة هنا عملا شرطيا يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف المعين، كما أن قرار التعيين ورغم صدوره من جانب الإدارة وحدها فإنه ملزم القبول من طرف الموظف المعني بطبيعة الحال. وأهم ما يترتب عن القول بأن العلاقة تنظيمية هو أن الإدارة تملك حرية في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة دون القيام باستشارة الموظف، بل تسري التعديلات بصورة فورية بالرغم من أنه قد تكون فيها إنقاص من مزاياه المادية أو الأدبية وهذا كله يبعد الصفة التعاقدية عن العلاقة بين الموظف والحكومة، ولكن المباح هنا للحكومة تعديل مركز الموظف بإجراء عام أي بناء على تعديل في قوانين التوظيف، لأن مساس الموظف بقرار فردي يؤدي إلى إنقاص مزاياه المادية أو الأدبية فيكون بإجراء تأديبي وحسب ما تنص القوانين في هذا الشأن. كما أنه تنتج عن هاته العلاقة التي تم تكييفها على أنها ذات طبيعة تنظيمية بعض النتائج:

✓ يحرم على الموظفين الامتناع عن العمل سواء كان ذلك في صورة إضراب أو

¹ - محمد علي الخلايلة، القانون الإداري الكتاب الثاني (الوظيفة العامة-القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة) الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر، عمان، سنة 2015، ص 44 و 45.

استقالة -فردية أو جماعية- قبل قبولها على النحو القانوني.¹

✓ قرارات التعيين والترقية والنقل والعزل تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الفني لهذا المصطلح تصدر من الإدارة لوحدها بدون مشاركة الموظف على الرغم من أن قرار قبول الاستقالة يسبقه طلب من الموظف المعني، ولنفاذ قرار التعيين يستلزم ذلك قبول الموظف صراحة أو ضمنا.

✓ بما أن حقوق الموظف مستمدة من القوانين واللوائح وليست من أية اتفاقيات مع الإدارة فإن كل اتفاقية تتم بينه وبين الإدارة على خلاف ما هو مقرر في تلك اللوائح والقوانين تعتبر باطلة، وبخصوص الحقوق التي يكتسبها هذا الموظف وتقرر له فيمكنه التنازل عنها و بإرادته دون إكراه من الإدارة.

ومن ناحية أخرى و إذا كان الأصل أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية؛ إلا أن الإدارة قد تلجأ إلى طريق التعاقد على سبيل الاستثناء بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص كما هو الحال بالنسبة للموظفين الأجانب فرابطتهم تعاقدية مع الإدارة هنا.²

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف بالإدارة

المشرع الجزائري كما هو مألوف لدينا مشى على نهج المشرع الفرنسي بخصوص المركز القانوني و التنظيمي للموظف تجاه الإدارة، وهذا كان أمرا طبيعيا خصوصا بعد أن تم الاستقلال وبقي العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها و السيادة الوطنية وقد أكد ذلك منذ قانون عام 1966 و حتى القانون الجديد لعام 2006 في المادة السابعة منه. فقد أكد على حق الموظفين في الإضراب منذ 1966 رغم أن ممارسة هذا الحق كانت شبه معدومة في قطاع الوظيفة العمومية في أغلب الأحيان إلى غاية مجيء القانون رقم 90 - 14 المؤرخ في 02 جوان 1990 المتعلق بحقوق الشركاء الاجتماعيين والذي أقر مبدأ الإضراب في قطاع الشغل ككل بما فيها قطاع الوظيفة العمومية، فالإصلاح الذي جاء في 1966 كان متأثرا بهذا التكييف فقد نصت المادة

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 475 و 476.

² - سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 476.

6 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 (ملغى) على أنه: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"¹ وهو ذات الموقف الذي أكده المشرع في المادة السابعة من القانون الجديد لعام 2006، وكانت أهم غاية هي تثبيت موظفي الإدارة وتقديم لهم ضمانات لاستمرارية وظائفهم لأن ترقيتهم تكون جد صعبة إذا ما كان النظام تعاقدية، وأيضا لأن العلاقة التعاقدية من شأنها المساس بمبدأ استقرار الموظفين و الوظائف نظرا للسماح بتنقلات الموظفين من إدارة إلى إدارة أو مؤسسات أخرى، فالعلاقة التنظيمية القانونية هدفها تحقيق الاستقرار الوظيفي الذي يضمن سير المرفق العام، فحسب ما جاء به التشريع أنه بمجرد اكتساب صفة الموظف فهنا يكون في وضعية تنظيمية قانونية مع الإدارة، ويتضح لنا جليا أن المشرع يميل إلى تفضيل العلاقة التنظيمية القانونية مقارنة بالعلاقة التعاقدية التي كان يلجأ إليها في نطاق ضيق.²

¹ - أنظر المادة 6 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.

المبحث الثاني: دور العقوبة التأديبية في تحسين أداء الموظف

تهدف الإدارة أساسا عند ممارسة سلطتها التأديبية على الموظفين إلى ضمان حسن سير المرفق العام و المحافظة على الأهداف التي أنشئ من أجلها، وليس ببعيد عن علمنا أن الإدارة تملك وحسب ما رأينا في الفصل السابق امتيازات وصلاحيات منحت لها بحكم القوانين والتنظيمات تجعلها في مركز قوي أمام موظفيها، وكل هذا يجد تبريره في أنها ستكون المسؤولة الأولى عن تقديم الخدمات العمومية على أكمل وجه إزاء الأفراد و المواطنين وبالتالي فسيكون عليها اتخاذ كل ما من شأنه المساهمة في تقويم وتعديل سلوكات الموظفين وتحسين أدائهم، لكن بما أن الإدارة هي التي بيدها هاته السلطة - أي سلطة التأديب - فإن أي تعسف أو إساءة في استعمالها سيعود بالسلب على الموظف وعلى حياته المهنية وكل ما اكتسبه من حقوق، لذلك كان من البديهي أن يمنح هذا الموظف سلاحا في مواجهة الإدارة يمكنه من الحفاظ على حقوقه وبشكل بذلك قيودا على كل الإجراءات التي تتخذ ضده منذ تأثيمه وإلى غاية تسليط العقوبة ضده. هاته القيود تمثل ضمانات قررها النظام القانوني التأديبي للموظفين لتخفف من حدة عقاب الموظف وما قد ينجم عنه من آثار، فبمجرد ارتكاب الموظف أعمال من شأنها أن تعرضه لعقوبات كما أسلفنا الذكر فهنا ينتج عندنا أمرين اثنين: أولا كيف سيقوم هذا الموظف بالدفاع عن نفسه أو إثبات براءته أو توضيح الظروف التي دفعته لارتكاب تلك الأعمال؛ أما الأمر الثاني فيتعلق بالأثر الذي تتركه تلك العقوبة في الموظف سواء كان ذلك إيجابيا أو سلبيا وكيف ينعكس أساسا على تأدية هذا الموظف لأداء واجبات الخدمة العمومية وهذا ما سنتناوله في المطلبين التاليين وفق ما يلي حسب النظام التأديبي الجزائري.

المطلب الأول: الضمانات المقررة للموظفين في النظام التأديبي الجزائري

تمثل الضمانات الممنوحة للموظفين وسيلة أساسية في مواجهة الإدارة بعدما كانوا لمدة طويلة لا يتمتعون بها، ويفضل هاته الضمانات تم وضع قواعد إجرائية وموضوعية من خلالها يكون للموظف أن يضمن اتخاذ القرار السليم والعاقل بشأنه وحسب الشكل القانوني المعمول به رغم أن المشرع الجزائري لم يتعرض في القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية بشكل مفصل لهاته الضمانات إلا أنه قد نص صراحة على أهمها. ونستطيع القول هنا أنه وباستقراء نصوص هذا القانون نجد أن هناك ضمانات سابقة على توقيع العقوبة وأخرى معاصرة لتوقيع العقوبة ثم ضمانات لاحقة لتوقيع العقوبة نتناولها وفق الآتي:

الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة

نجد في هاته الفئة وحسب ما تضمنه الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مجموعة ضمانات أقرها لطائفة الموظفين المتابعين تأديبا تتمثل أساسا في: ضرورة مواجهة الموظف بالأخطاء المهنية المنسوبة إليه والتحقيق المفتوح بناء على طلب مجلس التأديب وأخيرا حق الدفاع.¹

أولا: مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه

تعني المواجهة إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه وإشعاره أن الإدارة تتوجه نحو إدانته في حالة رجوح كفة الأدلة المدينة له، وهي هنا بهذا المعنى أمر ضروري سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء حتى يكون الموظف على بينة من أمره ولكي يستطيع طبعاً أن يدلي بما لديه من أوجه دفاعه.² وقد نص المشرع صراحة على هذا من خلال المادة 167 بقوله: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".³ وتسري أحكام هذه المادة على كل الإجراءات التأديبية بما فيها الإجراءات المتعلقة بالعقوبات المصنفة في الدرجة الأولى؛ وذلك لأن المبدأ الذي تستند إليه يعد من المبادئ العامة للقانون التي يلتزم الكل باحترامها ولو في غياب نص صريح بهذا الشأن، ويلاحظ هنا أن القانون لم يحدد المدة التي يمكن للموظف أن يحتفظ فيها بالملف فيكون اقتداء بما توصل إليه بعض من القضاء

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 290.

² - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 137.

³ - أنظر المادة 167 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

الإداري (منه الفرنسي) بأجال معقولة أو الآجال الضرورية حتى لا يمارس هذا الضمان خارج الحدود الموضوعية.¹

ثانياً: ضمانات التحقيق المفتوح

يعتبر التحقيق أحد أهم الإجراءات التأديبية لأنه مجموع الإجراءات التي تباشرها الجهة المنوط بها أمر التحقيق من خلال الفحص والبحث الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة الحقيقة واستجلائها.² فالهدف الأساسي من عملية التحقيق هو إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية، فالتحقيق عملية يتم من خلالها التعرف على الظروف التي ارتكب فيها الذنب الإداري فالمحقق يقوم بالوقوف على آراء الشهود والاستماع إلى توضيحات الموظف.³

وقد نص المشرع على إمكانية اللجوء إلى التحقيق الإداري بناء على طلب المجلس التأديبي فقد نصت المادة 171 من الأمر 06-03 بقولها: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة".⁴

وحسب هاته المادة ففتح التحقيق يكون بناء على طلب اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالمجتمع كمجلس تأديبي، وهذا الطلب يوجه إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، كما أن طلب هذا التحقيق يكون قبل البت في القضية المطروحة وهذا الطلب يأتي أساساً لرفع كل لبس أو غموض قد يمس ملف الدعوى التأديبية.⁵

ثالثاً: ضمانات حق الدفاع

يعتبر أبسط ما يمكن أن يقال أنه ضمانات هامة و أساسية لأي متهم أن يتمكن هذا المتهم من الدفاع عن نفسه لرد التهم المنسوبة إليه، فليس هناك ظلم أكثر من أن

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 340 و 341.

² - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 140.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 156 و 157.

⁴ - أنظر المادة 171 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

⁵ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 291 و 292.

يحرم الموظف ويكتم فمه عن تنفيذ أو دحض ما نسب إليه لذلك فقد اعتبر هذا الحق من الحقوق المقدسة.¹

وبما أن هذا الحق هو مكفول في الدساتير و المعاهدات والقوانين ونصوص تنظيمية... الخ فانطلاقاً من ذلك يكون للموظف هنا حق اختيار مدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه أو أي شخص خارج عن الإدارة أو سلك المحاماة شريطة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، وعلى الإدارة أن تذكره بهذا الحق فور إخطاره بفتح الإجراءات التأديبية ضده وأن تتخذ كل التدابير الضرورية لتمكين المدافع من الاطلاع على الملف التأديبي.²

ومن جهة أخرى يكون كذلك للموظف الحق في إحضار الشهود، فالمجلس التأديبي مطالب بالاستماع إلى الشهود التي يحضرها المتهم. ونجد أن المشرع قد أكد على ذلك صراحة في المادة 169 من قانون الوظيفة العمومية التي نصت: "يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهوداً. ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه".³

والجدير بالملاحظة أن حضور الموظف موضوع المتابعة التأديبية أمام المجلس التأديبي غير ضروري لشرعية الإجراء وفي حالة استحالة ذلك فإنه يمكن له تقديم دفاعه كتابياً وقد نص المشرع الجزائري على ذلك في المادة 168 في فقرتها الثالثة.⁴

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة

تتمثل أهم الضمانات التي ينبغي تحقيقها خلال هاته الفترة هي وجوب تحقيق مبدأ الحياد الذي يحقق معنى العدالة والمساواة ثم ضمانات تسبب القرارات التأديبية نظراً لأهميتها في كون أنه تم توقيع العقوبة نظراً لأسباب تبررها.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للتوزيع، الاسكندرية، سنة 2003، ص 143.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 341.

³ - أنظر المادة 169 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 458-459.

أولاً: ضمانات تحقيق مبدأ الحياد

والمقصود بمبدأ الحياد الاستقامة وعدم الميل إلى أي طرف من أطراف الدعوى التأديبية وتطبيق النصوص القانونية بكل صرامة وحزم وإنصاف، كما يعني كذلك أن يلتزم كل من يتولى سلطة أو من يمارس اختصاصاً أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب بتطبيق القانون تطبيقاً سليماً على جميع أطراف النزاع دون أن يحدد لأي طرف ولأي سبب من الأسباب¹ وتعتبر ضمانات حياد سلطة التأديب من الضمانات المهمة لتأديب الموظف حيث تكون هيئات التحقيق والسلطة المختصة بفرض الجزاء التأديبي تمتاز بالحيادة والنزاهة الموضوعية، ويتحقق هذا بشرطين أحدهما الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم عن طريق كون لجان التحقيق في المخالفات المراد الفصل فيها مستقلة عن الجهة الإدارية وإن كان ذلك بعيد عن الواقع الحالي، أما الشرط الثاني فيتعلق باستبعاد أية اعتبارات يمكن أن تؤثر على حياد سلطة التأديب وقد يتحقق ذلك باستبعاد وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح أو عداوة شخصية بين الموظف ومن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في الدعوى التأديبية.²

ثانياً: ضمانات تسبب القرارات التأديبية

جميع العقوبات التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين يجب أن تصدر في شكل قرار مبرر وهذا القرار يكون مشيراً للوقائع المادية المؤكدة لتفادي التظلم، أما إذا اتضح أن الوقائع تشكل في الوقت ذاته مخالفة مجرمة بقانون العقوبات فيكون محل دراسة خاصة؛ والجهة القضائية المخطرة مطالبة بإصدار قرارها الذي يكون له حجية الشيء المقضي والإدارة ملزمة بعدم تجاهله.³ وتسري هاته الضمانات على كل العقوبات سواء ما يتخذ بعد استشارة اللجنة المختصة أو ما يتخذ بدون استشارة اللجنة، لأنه لا يمكن اعتبارها مجرد إجراء شكلي بل أساسية بالنسبة للموظف وللدفاع عن حقوقه أمام القضاء، فكونه يتعرف على المبررات الشكلية والموضوعية للعقوبة التي قد

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 293.

² - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 144 وما بعدها.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 473.

يتعرض لها بمجرد اطلاعه على المقرر الوارد بهذا الشأن يمكنه من المنسوبة إليه والتحقق من حقيقة الوقائع المادية المكونة لهذه الأخطاء، وتبرير العقوبة بالإمكان أن يستند في آن واحد إلى شخصية المتهم وأهمية الأخطاء التي يكون قد ارتكبها، ولا يجوز في أي حال من الأحوال - ما عدا الاستثناءات الواردة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين - أن تتخذ السلطة المختصة عقوبتين لنفس الخطأ.¹

وقد نص المشرع الجزائري على وجوب تسبيب قرارات المجلس التأديبي وذلك من خلال المادة 170 من قانون الوظيفة العمومية التي نصت بقولها: "تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة. يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة".²

الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة

تتمثل هاته الضمانات في تظلم الموظف من القرار التأديبي الصادر بحقه أمام الجهة المختصة أي لجنة الطعن في حالة كون الموظف معاقب بعقوبة من الدرجة الثالثة و الرابعة؛ وحقه كذلك بالطعن في القرار التأديبي المتعلق بتوقيع العقوبة أمام القضاء الإداري وفقا لما يشترطه القانون وهو الطعن القضائي.

أولاً: ضمانات التظلم الإداري أمام لجنة الطعن

نظرا لأنه في أغلب الأحيان لا يكون للتظلم الإداري الرئاسي والولائي فعالية بسبب موقف الإدارة فقد يلجأ المشرع إلى إنشاء هيئة إدارية خاصة لذلك وطبعا قد ذهب المشرع الجزائري إلى هذا المذهب وأنشأ لجنة للطعن³، ويعتبر التظلم الإداري ضمانات منحها المشرع الجزائري للموظف العام حتى يتسنى له التخلص من العقوبة التأديبية التي أوقعتها السلطة التأديبية عليه، فيكون بإمكان الموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلمه أمام اللجنة المختصة بالطعن، ونشير هنا إلى أنه يوجد تظلم ولائي ورئاسي لم يشر لهما المشرع الجزائري في قانون

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 342 و 343.

² - أنظر المادة 170 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

³ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 162.

الوظيفة العمومية؛ فيكون من خلالهما للموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الأولى والثانية أن يقدم إما تظلماً ولأثماً إلى مصدر القرار التأديبي ليلتمس إعادة النظر في القرار الصادر بحقه أو أن يقدم تظلماً لرئيسا وذلك إلى رئيس مصدر القرار التأديبي الذي يملك سلطة رقابية و رئاسية على أعمال مرؤوسيه، وهذان التظلمان لكي نضمن هنا كذلك حق الطعن بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية.¹

وقد أكد المشرع على هاته الضمانة بموجب المادة 175 من الأمر 06-03 التي تقول: " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".² ويشترط في هذا التظلم حسب نص المادة أن يكون الموظف محل عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، ثم أن يقدم في الميعاد المحدد له وهو شهر ابتداء من تاريخ التبليغ، وأخيراً يقدم أمام لجنة الطعن المختصة.

ثانياً: ضمانة الطعن القضائي

مفاد هذا الطعن أن يرفع الموظف المعني دعوى الإلغاء أو التعويض حسب الحالة أمام القضاء وهو النظام المعمول به في معظم الدول عدا بريطانيا، ومن خلال ذلك يمارس القاضي رقابته في هذا الإطار على تكييف الخطأ للتحقق من كونه يشكل خطأ من طرف مرتكبه، وفي بعض الأنظمة تذهب هذه الرقابة إلى حد النظر في مدى تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب³، ويعتبر الطعن القضائي بدوره ضمانة أساسية كذلك يتمتع بها الموظف الذي صدر في حقه القرار التأديبي؛ وبالتالي نجد أن الموظف له حرية في اللجوء إلى تقديم تظلم إداري (ولأثني أو رئاسي) أو تظلم إداري أمام لجنة الطعن المختصة أو أن يتجه مباشرة للقضاء الإداري ليقوم بطلب إلغاء القرار التأديبي الصادر في حقه، فالطعن القضائي ضمانة لا تخص فقط المجال التأديبي بل كافة مجالات الوظيفة العمومية، وبهذا يعتبر الطعن القضائي آخر مرحلة

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 295.

² - أنظر المادة 175 من الأمر 06-03 سابق الإشارة إليه.

³ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 346.

من مراحل إلغاء القرارات التأديبية والتخلص من جميع آثارها، لأن القاضي الإداري وحده يراقب مشروعية هاته القرارات ويتخذ بشأن ذلك الحكم المناسب على نحو يكون فيه حق الموظف مكفول بواسطة القضاء الذي يمكنه المطالبة بإلغاء تلك القرارات والتعويض عنها إذا ما وجد فيها مخالفة لقواعد المشروعية.¹

المطلب الثاني : أثر العقوبات التأديبية على الموظف

إذا كان الموظف قد منح وسائل وضمانات قانونية للدفاع عن نفسه أو حتى لتوضيح ظروفه أو الدوافع التي سببت ارتكاب الجرم التأديبي أو التمكن حتى من درء التهم المنسوبة بالخطأ وتبيان براءته؛ فإن ذلك لا يعني أن كل ما قد يمر به الموظف قد لا ينعكس عليه وعلى أدائه الوظيفي، فالإدارة دائما تسعى كما ذكرنا إلى الحفاظ على السير الحسن لمراقفها وتسعى جاهدة لتقديم أفضل الخدمات لمواطنيها و إن كان ذلك على حساب موظفيها-إن اضطرت لذلك- فهنا قد يتأثر هذا الموظف الذي سلطت عليه العقوبة التأديبية، ويأخذ هذا التأثير إما منحي إيجابي من خلاله يثبت فعلا أن الإدارة قد وصلت إلى هدفها المنشود وحققت غايتها، وإما أن يأخذ منحي سلبي حيث أن الموظف المعني قد يتردى سلوكه الوظيفي وكذلك نفسيته إزاء وظيفته ويتغير بذلك مستوى أدائه وهذا أمر بالطبع سيكون غير محمود ولن يخدم الصالح العام للإدارة، وفيما سيأتي سنتناول كل من هاذين التأثيرين على حياة الموظف المهنية.

الفرع الأول: الأثر الإيجابي للعقوبة التأديبية

يتمثل أساسا هذا الأثر في قيام الموظف بواجباته الوظيفية، فهنا وعند تعرض الموظف للعقوبة يتم تعديل سلوكه الوظيفي وبالتالي سيقوم بالواجبات التي عين في منصبه ذاك أصلا للقيام بها، وهاته الواجبات قد نص عليها المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مواده: من المادة 40 إلى المادة 54. وعند استقراء هاته المواد نجد أن هناك واجبات تستلزم القيام بها وأخرى توجب الامتناع عنها.

¹ عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص296.

أولاً: الالتزام بالقيام

نص المشرع على عدة واجبات وظيفية تقتضي من الموظف أن يقوم بها على أكمل وجه نذكرها كما يلي:

- تنفيذ المهام الموكلة إليه: إذ يتوجب على الموظف المعين في وظيفة بصفة قانونية تأدية واجباته الوظيفية شخصياً مهما كانت رتبته في السلم الإداري، فلا يجوز له أن يعهد إلى غيره المهام المنوط له القيام بها إلا في حدود ما قد ينص عليه القانون، فيؤديها على وجه الدوام وفي الأوقات المحددة لها بما يضمن السير الحسن للإدارة، وما دام الموظف قد رضي بممارسة وظيفته فهو مطالب بالوفاء بهذا الالتزام بما تمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية والضمير المهني.
- المحافظة على السر المهني: فهو عند ممارسة مهامه يضطلع على الكثير من الأمور والأسرار التي يتوجب عليه عدم البوح بها، وهذا بغية المحافظة على الصالح العام من جهة وكذا الصالح الخاص للأفراد المتعلقة بهم تلك الأسرار من جهة أخرى، وتكون المحافظة على السر المهني بعدم كشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع به بمناسبة ممارسة مهامه. وهذا الالتزام لا يعفى منه الموظف إلا في الحالات التي تقتضيها ضرورة المصلحة وبعد حصوله على ترخيص مكتوب من السلطة السلمية المختصة ويتم الإعفاء بمقتضى القانون كما في حالة الإفشاء أمام السلطات القضائية أو الإدارية.
- المحافظة على كرامة الوظيفة: وهنا يسلك الموظف في تصرفاته داخل العمل مسلك يتفق مع الاحترام لهاته المحافظة حتى ولو لم ينص قانون الوظيفة على ذلك، فالموظف من حقه أن يعيش حياته الخاصة لكن دون أن يكون هناك حاجز كبير بينها وبين حياته الوظيفية؛ فحياة الإنسان الخاصة تنعكس على وظيفته وتؤثر إيجاباً أو سلباً لذا يتوجب عليه اجتناب القيام بأي فعل يتنافى وطبيعة عمله ولو كان خارج الخدمة وأن يتسم بسلوك لائق ومحترم، فالموظف يمارس مهامه بصفته ممثلاً للدولة ويجب عليه أن يمثلها أحسن تمثيل.

- المعاملة الحسنة للآخرين: يلتزم الموظف بأن يعامل الآخرين معاملة حسنة ولاتقنة وأن لا يماطل في تقديم الخدمات لمستعملي المؤسسة العمومية، كما يلتزم أيضا بمعاملة رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه بأدب واحترام.
- طاعة الرؤساء: يلتزم الموظف كذلك بتنفيذ التعليمات والتوجيهات والأوامر التي تصدر عن سلطته الرئاسية متى كانت جائزة قانونيا وهنا يعتبر هذا الالتزام من طبيعة النظام الإداري، وطاعة الموظف لرؤسائه تعد واجبة لكن يمكن أن يخرج عن هاته الطاعة شريطة تبرير رفض تنفيذه كأن تكون غير مشروعة وتلحق أضرارا جسيمة بالمصلحة العامة مما يرتب مساسا بالسير الحسن للمرفق العمومي.¹

ثانيا: الالتزام بالامتناع

- يلتزم الموظف من جهة أخرى بالامتناع عن القيام ببعض الأعمال المحظورة حسب ما ذهب إليه المشرع الجزائري في هذا الشأن و تتمثل في:
 - عدم المساس بسلامة الوثائق الإدارية وأمنها: فالموظف يقع على عاتقه عبء المحافظة على الوثائق الإدارية الموجودة بحوزته بمناسبة القيام بالمهام الموكلة إليه فيلتزم بعدم إخفائها أو تحويلها أو إتلافها مهما كانت طبيعتها.
 - عدم العبث بممتلكات الإدارة من محلات وتجهيزات ووسائل: فكلها تعتبر أمولا عمومية وضعت أساسا تحت تصرف الموظف العمومي لضمان السير الحسن للمرفق العمومي، لذا يمنع عليه استعمالها لأغراضه الشخصية أو لأغراض خارج الخدمة أو المصلحة.
 - عدم الجمع بين الوظيفة العمومية وممارسة النشاطات المربحة: على اعتبار أن شغل الوظيفة العمومية يخصص لها الموظف نشاطه المهني بالكامل فيمتنع عليه ممارسة أي نشاط مربح في إطار خاص مما يحول بينه وبين وظيفته، لكن عدم الجمع ليس على إطلاقه لأن المشرع قد أورد استثناءات بهذا الخصوص تخص

¹ - بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، العدد 9، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 72 وما بعدها.

الموظف الذي يمارس مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي، وأيضا تخص إنتاج الأعمال الفنية أو الأدبية أو العلمية، وثالث استثناء يخص الموظفين المنتمين لسلك أساتذة التعليم العالي والباحثين وأسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين الذين يجوز لهم ممارسة النشاط المريح.¹

○ امتناع الموظف عن امتلاك مصالح في مؤسسة خاضعة لرقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع الإدارة سواء داخل التراب الوطني أو خارجه بنفسه أو عن طريق غيره وبأي صفة من الصفات، بحيث تؤثر تلك المصالح بطبيعتها على استقلاليته وتشكل عائقا للقيام بمهامه بشكل عادي.

○ امتناع الموظف عن طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات بنفسه أو بواسطة غيره وهذا مقابل أداء خدمة تدخل في إطار المهام الموكلة إليه، وهذا المنع يشمل كل ما قد يحصل عليه الموظف من امتيازات تكون لها علاقة بتأدية الخدمة.²

ونشير هنا إلى تأدية الموظف لهاته الواجبات التي قد فرضها المشرع بنصوصه القانونية أو حتى واجبات أخرى قد تفرضها المؤسسات العمومية على موظفيها وفق ما يحقق السير الحسن لها تعتبر النقطة الإيجابية في عقاب الموظف حيث نلمس أن نية السلطة التأديبية قد كللت بنجاح وحققت الفائدة المرجوة منها خصوصا وإن عاد الموظف لممارسة واجباته الوظيفية بشكل أكثر حرصا وجدية والتزام من ذي قبل.

الفرع الثاني: الأثر السلبي للعقوبة التأديبية

إذا كان قيام الموظف بواجباته الوظيفية والتزامه بما تمليه عليه النصوص القانونية في مجال الوظيفة وهذا كله يشكل لنا تعديلا في السلوك الوظيفي لهذا الموظف وهو الأثر المبتغى عند توقيع العقوبة عليه؛ فلا تعتبر هاته الأمور هي كل ما ينتج عند توقيع العقوبة، فبالعكس قد يكون هناك أثر مخالف تماما لما ذكرنا سابقا

¹ - بوقرة أم الخير، المرجع السابق، ص 74 وما بعدها.

² - بوقرة أم الخير، المرجع السابق، ص 75.

يتمثل في تردي السلوك الوظيفي للموظف تبعاً للأثر المعنوي والمادي السيء الذي تتركه هاته العقوبة في الحياة الوظيفية أو حتى الطبيعية له.

ولأننا لم نجد دراسات قانونية مفصلة حول هاته النقطة بالذات حاولنا جمع بعض المعلومات من بعض الموظفين الذين تعرضوا لعقوبات حول ما قد سببته لهم تلك العقوبات سواء من الناحية المادية أو المعنوي أو حتى جوانب أخرى، فما استطعنا أن نشير إليه لن يعبر عن كل معاناة الموظفين المعاقبين بالطبع لكن سيخرج بعض هاته المعاناة التي قد تغفل الإدارة ممثلة في سلطتها العقابية عن تقادي تأثيرها على الموظف الذي وقعت عليه العقوبة، فالموظف وبدون توقع أية عقوبة عليه قد يكون عرضة لنوعين من الضغوطات النفسية في مكان عمله، إحداها تكون إيجابية تدفعه إلى تطوير أدائه وتزیده طاقة ونشاط وتحفزه على تقديم الجيد في مهامه والوصول إلى الأفضل، أما الأخرى فهي سلبية تؤثر على سلوكه وإنتاجيته وتهدم لديه روح العمل وتجعل يفقد طاقته الجدية في العمل وهاته الأخيرة نجدها كذلك عند الموظف المعاقب. وغني عن البيان أن الإدارة (السلطة التي توقع العقوبة) عند تجريمها لأي فعل قد قام به موظف وتكييفها له بوصفه خطأ مهنياً يستلزم العقوبة التي تقرها له قد تخطئ في تقديرها لذلك الخطأ أو في تكييفها له وفي تسليط العقوبة، فمثلاً قد لا تحتاج الأفعال المرتكبة إلى معاقبته بتلك العقوبة أو أن هناك خلل أصلاً في التقارير المقدمة والتي على أساسها قد تم تأديب الموظف - وهذا الأمر نجد منه الكثير في الواقع - فيحس الموظف صاحب العقوبة بعدم العدل في هذا وأن حقه قد هدر كما يفقد شعوره بالأمن الوظيفي؛ خصوصاً وإن لم تمارس الإجراءات حسب الشكل القانوني فيزيد هذا من تردي وضعه ودخوله في دوامة من الاحباط والاكتئاب قد تصل إلى ترك عمله في بعض الأحيان، وينتقل هذا التردي إلى الجانب الصحي لهذا الموظف الذي قد يتعرض إزاء ذلك إلى أمراض صحية جسدية ونفسية.

ولا ننسى أيضاً أن العقوبة التي تمس الجانب المادي للموظف هي الأخرى تسبب له أضراراً ومشاكل اجتماعية تعود عليه بالسلب وحتى على أسرته، فبمجرد توقف أجر الموظف حتى وإن كان ذلك لمدة محددة فإنه سيؤثر عليه وفي كثير من

الأحيان، وعند استمرار ذلك يؤدي بالموظف إلى القيام بأعمال قد تكون منافية لعمله أو حتى أخلاقياته.

وحول الأثر النفسي جراء العقاب على أداء الموظف، شدد "د.محمد شاوش" نائب رئيس الجمعية السعودية للطب النفسي واستشاري طب نفسي - على أن للموظف حقوقاً مادية ومعنوية يجب أن تُعطى له بشكل يوفر له الحياة الكريمة لتوفير احتياجاته، إضافةً إلى الحقوق المعنوية لإشعاره بقيمته في العمل؛ شريطة أن يكون هذا العمل متناسباً مع إمكانياته، بحيث يشعر بالانتماء للمؤسسة التابع لها، وأنه جزء مهم فيها، إلى جانب أخذ فرصته في الترقية وتحسين أوضاعه كلما سنحت الفرصة لذلك.

وقال: "إذا بدرت من الموظف أخطاء وهو يحظى بتلك المزايا، فيجب التفكير قبل تأديبه بدراسة أوضاعه التي ربما تعطيه عذراً في تقصيره بمهامه، وربما قد يحتاج إلى برامج تأهيل لتحفيزه في العمل، أما إذا لم تجد أساليب النصح والمعالجة فيجب وقتها أن يكون العقاب متدرجاً مثل زيادة ساعات أو مهام العمل، وذلك ببدء العقاب من أول السلم وليس من نهايته". وأشار إلى أنه ضد العقاب المسيء للإنسان بشكل عام، وخصوصاً إذا كان العقاب لا يتناسب مع حجم الخطأ، داعياً إلى ضرورة إعطاء الموظف العذر ومساحة كبيرة للأخطاء المسموح بها لكي يتعلم أكثر، مع الحرص على إكسابه المعرفة والثقة في النفس، مضيفاً أن العقاب قد يصيبه بالإحباط واللامبالاة، أو قد يدفعه إلى التخريب إن كان ليس لديه ولاء لعمله، مبيناً أن الأثر السلبي لعقاب الموظف ينعكس على اثره جوانب غير صحية في العمل والبيت والمجتمع عموماً.¹

بناء على ما تقدم نخلص في الأخير إلى القول بأن الموظف وحسب ما أشار إليه المشرع الجزائري يعتبر كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة من السلم الإداري، وهو بذلك تربطه علاقة قانونية تنظيمية مع الإدارة التي يتبع لها، هاته العلاقة قد خصها المشرع بعدة مميزات كانت تهتم بوضع هذا الموظف لتوفر له ظروف ملائمة لتقديم واجباته بالشكل المطلوب. وتبعاً لهذا نجد أن المشرع الجزائري قد

¹ - http://www.djelfa.info بتاريخ 2017/04/17، الساعة 11:15.

أحاط هذا الموظف عند تعرضه لعقوبة تأديبية بجملة ضمانات قد تكون دعامة لموقفه من خلالها يقوم بالدفاع عن وجهاته وآرائه، وحتى وإن كانت تلك الضمانات تحتاج إلى مراجعة من قبل المشرع في بعض من أحكامها - خصوصا ما تعلق منها بالضمانات الخاصة بالعقوبة من الدرجة الأولى والثانية- إلا أنها في النهاية تبقى وسيلة في مواجهة الإدارة ومقيدة لها.

لكن كل هذا لا يمنع من أن الإدارة قد تستفيد ومن وراء ذلك بتعديلها لسلوك الموظف المخل بالتزامه، حيث أنها تتمكن من جعل هذا الموظف يهتم بواجباته الوظيفية وما قد عين أساسا في وظيفته تلك للقيام به، فهنا يعتبر هذا بمثابة دور إيجابي للإدارة وأثر إيجابي للعقوبة. لكن قد لا يكون الأمر دائما بهذا الشكل أي أن العقوبة التأديبية قد تعود بالسلب على الموظف وعلى قيامه بعمله خصوصا في حالة تسليط عقوبة بشكل خاطئ أو تعرضه لظلم ما في حياته الوظيفية أدت لتأديبه؛ فهنا يستوجب الوقوف على هذا الأمر لتمكين الموظف من الخروج من الدائرة التي قد يدخل فيها جراء معاقبته وهذا كله لغاية أصيلة مفادها تحسين وتطوير الخدمة العمومية.

خاتمة

خاتمة

تعتبر العقوبة التأديبية وسيلة فعالة في يد الإدارة العمومية لردع موظفيها ضمانا لحسن سير عملها باستمرار واضطراد، وبالتالي تقديم وتحسين خدمات أفضل لمواطنيها، هذا الأخير الذي يعد هدفها لإشباع حاجاته وتوفير الأمن والسكينة والصحة العامة له.

إلا أنه وباعتبار هاته الإدارة الشخص المعنوي الذي يرسم مخططاته وأهدافه لسير خدماته على أحسن وجه يحتاج إلى أعوان أو موظفون عموميون يقومون بذلك، هؤلاء الذين يعتبرون همزة وصل بينها وبين مواطنيها، أو بالأحرى مرآتها، يتوجب عليهم أن يتحلوا بواجباتهم الوظيفية خدمة لهذا المواطن وتقديم الأفضل دائما، في حين تلتزم الإدارة بتشجيعهم وتحفيزهم بحوافز إيجابية منها الترقية...وسلبية منها العقاب التأديبي، واعتبارنا هذا العقاب حافزا سلبيا للموظف يهدف إلى تحسين واستدراك سلوكه في المستقبل بعيدا عن رده و التخلي عن واجباته وعرقلة سير الخدمة العمومية.

ومن ثمة لرد عجلة التوازن في ديمومة واستمرار الخدمة على الإدارة أن تستخدم سلطتها التأديبية في ذلك مستندة إلى احترامها للقانون وشرعية العقاب المسلط على الموظف المخطئ، وبمعنى آخر صحيح إن للإدارة الكلمة الأولى والأخيرة في تأديب الموظف سواء من حيث تكييفها للخطأ أو اختيارها للعقوبة وهذا باعتبارها هي المسؤولة الوحيدة عن حسن سير وانتظام العمل بالمرافق العامة خصوصا والخدمة العمومية عامة، وأيضا هي الأقدر على تفهم الظروف الواقعية التي أحاطت بالخطأ المرتكب وكذا بنظام العمل وطبيعة إجراءاته ومدى تأثير هذه الأخطاء عليه، إلا أن هذا لا يعني تسلطها وتعسفها في وجه هذا الموظف، بل لابد من إسناد مهمة التأديب إلى جهات أخرى تتمتع بحيادة ونزاهة وتجعلها قادرة على أن تحقق للموظف أكبر قدر من الضمانات ضد التعسف أو الاستبداد المتوقع من طرفها، ومن ثم لإيضاح هدف العقوبة التأديبية في مجال الوظيفة العمومية لابد للإدارة أن توفق بين فاعليتها لحسن سير عملها من خلال تطبيق الجزاء العادل للخطأ المرتكب، أو أن تحترم ضمانات الموظف وتتيح له كل الوسائل القانونية الممنوحة له للاعتراض والدفاع على ما وجه

له، وعلى الموظف المخطئ أن يكون قدوة وذا ضمير حي، وعلى دراية لما يحمله على عاتقه من التزامات اتجاه وظيفته خدمة للمصلحة العامة.

لنتوصل في الأخير من خلال دراستنا لهذا الموضوع أن:

- المشرع أحسن عندما خص قسم للنظام التأديبي في الوظيف العمومي، وجعل العقوبة التأديبية وسيلة وأداة فعالة لحسن سير الوظيفة العامة من جهة ومن جهة أخرى ضبط لسلوك الموظف لأداء وظائفه على أحسن وجه وعدم تكرارها مستقبلاً.
- إضافة إلى تصنيفه كل من الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية أو ما يعرف بالتقنيين الجزئي والذي يعد ضماناً للموظف يمكنه التحجج بها في حالة عدم تناسب الخطأ المرتكب مع العقوبة المقررة لذلك.
- وكذا جعله اللجان متساوية الأعضاء في تشكيلة التأديب يعد صورة من صور الديمقراطية التي تساهم فيها كل من الإدارة والموظفين في صنع القرار الإداري.
- منح ضمانات للموظف سواء كانت أو أثناء أو بعد توقيع العقوبة التأديبية يعد إصلاح ومراجعة للإدارة الموظفة من التعسف وقمع الحريات.

إلا أنه وبالرغم من هذا، هناك نقائص في مجال التأديبي حسب رأينا، على

المشرع تداركها في المستقبل الوظيفي وهي:

✚ ضرورة إيضاح وتقنين للمحظورات والأخطاء المهنية وربطها بما يقابلها من عقوبات كما هو الحال في المجال الجنائي.

✚ ضرورة التقييد من سلطة التأديبية فيما يخص العقوبة من الدرجة الأولى والثانية على اعتبارهما الأكثر شيوعاً في الوسط الوظيفي، ومن ثم منح الموظف ضمانات أكثر لدفاع عن نفسه على غرار كل من العقوبة الدرجة الثالثة والرابعة، وبالتالي التخلي على كون الإدارة الخصم والحكم في آن واحد.

✚ ضرورة تحلي الموظفين العموميين بأخلاقيات المهنية والضمير الحي اتجاه وظائفهم وتقديمها على أفضل وجه.

✚ إضافة إلى هذا تفعيل دور الرقابة الذاتية في الإدارة العمومية بالشكل الذي يحقق الردع الكافي للمخالفين لحسن سيرها. دون أن ننسى ضرورة تفعيل الرقابة على

الإدارة نفسها (السلطة التأديبية) سواء كانت الذاتية أو القضائية لاحترامها حقوق وحرّيات هذا الموظف.

هذا وقد أظهرت الممارسة العملية أن النظام التأديبي الجزائري تعوزه الصرامة اتجاه الإدارة التي لا تتقيد بالأجال المقررة لصالح الموظف، أي تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي وتحضير دفاعه، إلى جانب افتقاره لدليل عملي يستند إليه الأعوان موضوع الدعوى التأديبية مما يتعين تداركه في النصوص التطبيقية المستقبلية للمنظومة التأديبية.

قائمة المصادر والمسائل

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

- 1- القرآن الكريم.
- 2- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادر في 2016/02/07.
- 3- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 08 يونيو 1966.
- 4- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادر في 1990/02/07.
- 5- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 2006/07/16.
- 6- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 2011/07/03.
- 7- المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بالعلاقات الفردية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 1982/09/14.
- 8- المرسوم 84-11 المؤرخ في 14 يناير 1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادر في 1984/01/17.
- 9- المرسوم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادر في 1985/03/24.
- 10- المرسوم 88-131 المؤرخ في 01/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادر في 1988/07/06.

11- المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03/07/2014، المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادر في 06/03/2014.

12- المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 07/01/2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادر في 13-01-2016.

ثانياً: الكتب

1- الكتب العامة:

1- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الأسكندرية، سنة 2004.

2- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، مصر، سنة 1989.

3- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات.

4- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، "الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة"، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الثانية، سنة 2015.

II - الكتب المتخصصة:

1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات تالة، الأبيار، الجزائر، السنة 2010.

2- حباني رشيد، الموظف والوظيفة العمومية "دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03/06"، دار النجاح للكتاب، الجزائر.

3- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الأسكندرية، سنة 2004.

4- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسير الموارد البشرية إلى أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة 2010.

5- عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين، الطبعة الأولى، مطبعة مزوار الوادي، الجزائر، سنة 2011.

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة في الفقه ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للتوزيع، الإسكندرية، سنة 2003.

7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ريم للنشر والتوزيع بيروت، الطبعة الأولى، سنة 2011.

8- عبد القادر الشخلي النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، سنة 1983.

9- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2004.

10- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والطباعة، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2003.

11- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، طبعة مزيده ومنقحة، سنة 2009.

12- هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، سنة 2012.

ثالثا: الأطروحات والمذكرات:

1- أطروحات الدكتوراه والماجستير:

1- تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجحات العمومية الجديد، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2014/2015.

2- علي محارب، تأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي، المصري، الفرنسي، الانجليزي"، مجموعة رسائل دكتوراه، مصر.

3- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012.

4- لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2014/2015.

5- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجموعة رسائل الدكتوراه، مصر.

II- مذكرات الماجستير:

1- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، السنة الجامعية 2008/2009.

2- حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013/2014.

مذكرات أخرى:

1- شروف لمياء، دور الأخلاقيات الوظيفية في التقليل من الفساد في الإدارة العامة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2014/2015.

2- عبدالرزاق حمداني، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية في التشريع الجزائري "بلدية تبسة نموذجا"، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق، جامعة العربي تبسي، تبسة، السنة الجامعية 2015/2016.

3- عياش محمد الصادق، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، جامعة خميس مليانة، السنة الجامعية 2014/2015.

4- فنتي صفاء، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2013/2014.

5- كباسي انتصار وعزوز آمنة، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة ماستر، جامعة 08 ماي قالم، السنة الجامعية 2015/2016.

6- كوشيح عبد الرؤوف، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيف العمومي وقانون العمل، مذكرة التخرج إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، السنة 2003-2006.

7- حسينة كحلش، العقوبات التأديبية ودورها في تحسين اداء الموظف العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة تقني سامي تسيير الموارد البشرية، المعهد المتخصص في التكوين المهني، حاسي مسعود، ورقلة، الدفعة 2008/2009.

رابعاً: المقالات

1- بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، العدد التاسع، جامعة بسكرة .

2- عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن أية تشخيص للاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء تجربة الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثاني عشر، جامعة بسكرة .

خامساً: المواقع الالكترونية

1- <http://www.djelfa.info>.

الفجر

الفهرس

01.....	مقدمة:
05.....	مبحث تمهيدي: الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها
05.....	المطلب الأول: الخطأ المهني
06.....	الفرع الأول: تعريف الخطأ المهني وأركانه
08.....	الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء المهنية
09.....	أولاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى
09.....	ثانياً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية
10.....	ثالثاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة
11.....	رابعاً: الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة
12.....	المطلب الثاني: العقوبة التأديبية
12.....	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية
15.....	الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية
16.....	أولاً: عقوبات الدرجة الأولى
16.....	ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية
17.....	ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة
17.....	رابعاً: عقوبات الدرجة الرابعة
20.....	الفصل الأول: فعالية العقوبة التأديبية في تحسين سير الإدارة العمومية
21.....	المبحث الأول: الإدارة العمومية ودورها في حسن سير الخدمة العمومية
21.....	المطلب الأول: الإدارة العمومية وأهدافها
21.....	الفرع الأول: تعريف الإدارة العمومية
21.....	أولاً: التعريف اللغوي
22.....	ثانياً: التعريف القانوني
22.....	ثالثاً: التعريف الفقهي
23.....	الفرع الثاني: أهداف الإدارة العمومية

23.....	المطلب الثاني: دور الإدارة العمومية في حسن سير الخدمة العمومية.
24.....	الفرع الأول: الوظائف.
24.....	أولاً: التخطيط.
24.....	ثانياً: التنظيم.
24.....	ثالثاً: الرقابة.
24.....	الفرع الثاني: الآليات القانونية للإدارة العمومية لتحسين خدماتها.
29.....	المبحث الثاني: سلطة الإدارة العمومية في توقيع العقوبة التأديبية لتحسين الخدمة العمومية.
30.....	المطلب الأول: أساليب الإدارة العمومية في توقيع العقوبة التأديبية.
30.....	الفرع الأول: الأسلوب الإداري.
31.....	الفرع الثاني: الأسلوب القضائي.
32.....	الفرع الثالث: الأسلوب شبه القضائي.
33.....	أولاً: الإدارة التي لها سلطة التعيين إدارة تأديبية.
33.....	ثانياً: المجلس التأديبي.
35.....	المطلب الثاني: دور العقوبة التأديبية في تفعيل حسن سير الإدارة العمومية.
35.....	الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.
37.....	الفرع الثاني: مبدأ ملائمة العقوبة التأديبية.
38.....	الفرع الثالث: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية.
38.....	الفرع الرابع: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية.
39.....	الفرع الخامس: مبدأ تسبب العقوبة التأديبية.
39.....	الفرع السادس: مبدأ مساواة العقوبة التأديبية.
40.....	المطلب الثالث: إجراءات الإدارة العمومية لتوقيع العقوبة التأديبية.
40.....	الفرع الأول: مرحلة تكليف الخطأ التأديبي.
41.....	الفرع الثاني: مرحلة التحقيق.
43.....	الفرع الثالث: إجراء المداولة والاقتراح.
44.....	الفرع الرابع: صدور القرار التأديبي.

47.....	الفصل الثاني: فعالية العقوبة التأديبية في ضبط السلوك الوظيفي للموظف
48.....	المبحث الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة
48.....	المطلب الأول: تعريف الموظف العام
48.....	الفرع الأول: التعاريف الفقهية للموظف العام
48.....	أولاً: معنى الموظف في الفقه الفرنسي
49.....	ثانياً: معنى الموظف في الفقه المصري
50.....	ثالثاً: معنى الموظف في الفقه الانجليزي
51.....	الفرع الثاني: التعاريف القضائية للموظف العام
51.....	أولاً: تعريف الموظف في القضاء الفرنسي
52.....	ثانياً: تعريف الموظف في القضاء المصري
52.....	ثالثاً: تعريف الموظف في القضاء الانجليزي
53.....	الفرع الثالث: التعاريف التشريعية للموظف العام
53.....	أولاً: تعريف الموظف في التشريع الفرنسي
54.....	ثانياً: تعريف الموظف في التشريع المصري
54.....	ثالثاً: تعريف الموظف في التشريع الجزائري
56.....	المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وموقف المشرع الجزائري
56.....	الفرع الأول: تكييف العلاقة على أنها تعاقدية
56.....	أولاً: علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص
57.....	ثانياً: علاقة تعاقدية في إطار القانون العام
58.....	الفرع الثاني: تكييف العلاقة على أنها تنظيمية
59.....	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف بالإدارة
61.....	المبحث الثاني: دور العقوبة التأديبية في تحسين أداء الموظف
61.....	المطلب الأول: الضمانات المقررة للموظفين في النظام التأديبي الجزائري
62.....	الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة
62.....	أولاً: مواجهة الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه
63.....	ثانياً: ضمانات التحقيق المفتوح

63.....	ثالثا: ضمانة حق الدفاع.....
64.....	الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة.....
65.....	أولا: ضمانة تحقيق مبدأ الحياد.....
65.....	ثانيا: ضمانة تسبب القرارات التأديبية.....
66.....	الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة.....
66.....	أولا: ضمانة التظلم الإداري أمام لجنة الطعن.....
67.....	ثانيا: ضمانة الطعن القضائي.....
68.....	المطلب الثاني: أثر العقوبات التأديبية على الموظف.....
68.....	الفرع الأول: الأثر الإيجابي للعقوبة التأديبية.....
69.....	أولا: الالتزام بالقيام.....
70.....	ثانيا: الالتزام بالامتناع.....
71.....	الفرع الثاني: الأثر السلبي للعقوبة التأديبية.....
75.....	الخاتمة:
78.....	قائمة المصادر والمراجع:
83.....	الفهرس:

ملخص:

تعتبر العقوبة التأديبية أداة قانونية منحها المشرع للإدارة كونها المسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية التي أنشأت من أجلها وكذلك تعتبر مسؤولة عن ما قد يقوم به موظفوها وبالأخص ما قد يدخل في دائرة الأخطاء المهنية، وقد وضع لها المشرع بذلك تقسيمات لهاته الأخطاء على سبيل المثال ثم قام بحصر العقوبات التي تقابل تلك الأخطاء، تاركا لها بذلك اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تأديب موظفيها حسب الأحوال التي تراها مناسبة لذلك وبالمقابل قد وضع المشرع كذلك لهؤلاء الموظفين أداة قانونية في مواجهة ما قد ينسب إليهم وهي ضمانات يستندون إليها حسب ما يمليه القانون في ذلك، ولأن المهمة التي أنيطت بالإدارة العمومية تبلغ أهمية عظيمة تستوجب تقديم الخدمات العمومية على أحسن وجه فقد وقع على عاتق السلطة التأديبية في هذا الشأن إرساء توازن بين مصلحتين متضاربتين تقوية الجهة المختصة بالتأديب التي تفعل هاته العقوبة تحقيقا لمصالح الجهاز الإداري وكذا ألا يكون هذا الأمر على حساب ضمانات الموظفين الممارس ضدهم التأديب. وهنا يكمن نجاح الإدارة في تفعيل عقوباتها لتحسين خدماتها العمومية.