

جامعة غارداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

مسار: الحقوق، تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الدكتور: بوزيد كيهول

المشرف المساعد: أ/ أحمد بن مسعود

من إعداد الطالب:

مروان الدهمة

لجنة المناقشة

الرتبة	الاسم واللقب	الصفة
/د		رئيسا
/د		مناقشا
أ.د/		مشرفا

السنة الجامعية: 2015 / 2014 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ

أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية 32 من سورة البقرة

شكر و عرفان

قال الله تعالى " لأن شكرتم لأزيدنكم "

قال الرسول صلى الله عليه وسلم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله ، ومن أسدى

إليكم معروفنا فكافنوه، فإن لم تستطيعوا فأدعوا له "

الشكر أولا وإخرا لله عز وجل الذي هداني إلى الحق وسبل الرشاد

وسهل لي طريق العلم الشرعي، ويسر لي إتمام هذا البحث على خير وجه.

كما أتقدم بخالص الشكر الجزيل والعرفان بالجميل والإحترام والتقدير

لمن غمرني بالفضل وإحتصني بالنصح وتفضل علي بقبول الإشراف على هذه المذكرة

الدكتور بوزيد كيحول حفظه الله.

وأتوجه بالشكر والتقدير للأستاذ أحمد بن مسعود

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

إلى كل معلمي وأساتذتي في مختلف الأعمار والذين حملو على عاتقهم تنوير

طريقنا العلمي بالنصح والإرشاد فلهم جزيل الشكر

إلى كل من ساعدني في

إنجاز هذا البحث خاصة الأستاذ بوحميذة عبد الكريم

ولشقر مبروك وجيدور لحاج بشير

كما أخص بالشكر جميع موظفي وعمال المكتبة الجامعية لكلية الحقوق بجامعة

غرداية

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث من قريب أو بعيد وأخص بالذكر

حروز إبراهيم

فلكم جزيل الشكر والعرفان

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل إعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)

صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك... ولا يطيب النهار إلا بطاعتك... ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك
ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك... ولا تطيب... الجنة إلا برويتك

الله جل جلاله

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة... ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى من كلفه الله بالهيبه والوقار... إلى من علمني العطاء بدون إنتظار... إلى من أحمل اسمه بكل افتخار
أرجوا من الله أن يمد في عمرك لتروى ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم اهتدي

بها في اليوم وإلى الأبد

أبي العزيز حفظه الله

إلى ملائكي في الحياة... إلى معنى الحب وإلى معنى العنان والتفاني... إلى بسمة الحياة وسر الوجود... إلى
من كان دعائها سر نجاتي وحضانها بلسم جراحي...

إلى أختي الحبايب أمي الحبيبة حفظها الله

إلى من بهم اكبر وعليهم إلى الشموع التي تنير ظلمة حياتي... إلى من بوجودهم اكتسب قوة لا حدود
لها... إلى من عرفنت معهم معنى الحياة إخوتي وأخواتي أسامة ونور الدين وإسماعيل ورضوان، فطمة

الزهراء وعائشة إبتسام ويمينة

إلى البراعم ملاك ورحاب وأراج وصفاء

إلى روح أختي إبراهيم رحمه الله الذي كان السند لي لما وصلت إليه اليوم

إلى من رافقتني دعائها طوال أيام حياتها جدتي الغالية

إلى توأم رويحي ورفيق دربي إلى صاحب القلب الطيب والنوايا الصادقة إلى من رافقتني حتى إلى الآن

صديقي الغالي عبد الغني فيها خير

إلى من اعتمدت بصدقاتهم علي ومحمد وطارق وحمزة وإسماعيل

إلى كافة أعضاء جمعية ناس الخير متليلي الشعانبة

إلى كل زملائي وزميلاتي في جميع أطوار دراستي

إلى كل من تقاسم معي حلاوة القيام بهذا العمل

خاصة زملائي عز الدين وياسين وعلي، و فاطمة الزهراء ومارية و فتية وعائشة وإيمان

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

قائمة المختصرات

- الصفحة: ص

- الطبعة: ط

- الجزء: ج

- قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: ق. و. ف. م

- بدون طبعة: د. ط

- **Opus Citatum (ouvrage précédemment cité) : op , cit**

- **page : p**

الملخص :

إن سير المرافق العامة بانتظام واطراد في أي دولة يقتضي توفر نظام قانوني محكم يتكون من مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية الآمرة، إلى جانب توفير طاقم من الموظفين المؤهلين يعهد إليهم تحقيق مختلف الأهداف

التي من اجلها وجد ذلك المرفق، ملتزمين في الوقت نفسه بضرورة احترام والخضوع لذلك النظام القانوني والذي ينتج عن مخالفته التعرض إلى المتابعة التأديبية.

لذلك وحرصا من المشرع الجزائري فقد صدر الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومية والذي تضمن مجمل العناصر التي يقوم عليها النظام التأديبي للموظف العام وذلك من حيث تصنيفه للأخطاء وكذا العقوبات التأديبية، إلى جانب الإقرار بجملة من الضمانات لصالح الموظف العام، وهذا سعيا من المشرع من اجل خلق نوع من التوازن بين مبدأ فاعلية الإدارة ومنطق الضمان أي بمعنى ضمان السير الحسن للمرافق العامة إلى جانب ضمان مختلف حقوق الموظف العام.

Résumé

Le projet de gestion de l'infrastructures publics dans n importe quel pays doit être organise et programmé suivant une stricte composé d'un ensemble de circulaire et lois. Ce projet de loi se compose de norme juridique et organisationnels en fournissant au personne qualifié assigne à attendre des déférents objectifs pour lequel a été constaté que millezimiess de l annexe au moment même de la nécessite de respecter et de lui présenter le système juridique et de l exception qui en résulte de ca violation à oltadibite et qui suivre la législateurs Algérien qui avait ordonné le circulaire 06/03 sur la loi fondamentale de la fonction publique qui comprenait tout les discipline de la fonction publics et en ce qui conserne le classement des erreurs ainsi que les sanction dixiplinaire outre la reconnaissance des garanties en faveur de l'employé de ce projet afin de créer un un équilibre entre le principe d une gestion efficace et de la sécurité de tout logique dans le sens de bonne gestion de tout les secteurs publics garantissant divers droits des fonctionnaire .

مقدمة

مقدمة:

يتفق الرأي الراجح في الفقه والقضاء أن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، عن طريق الإستغلال المباشر ضمن تسلسل وظيفي معين وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة، وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق.

ونتيجة لإزدياد وظائف الدولة إزداد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة وأصبح لهم دور في غاية الأهمية نظرا لكونهم هم الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة والمسؤولين على تحقيق أهدافها في كافة المجالات، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم تسمى هذه الأخطاء والمخالفات بالأخطاء التأديبية.

إن ارتكاب الخطأ التأديبي من طرف الموظف العام يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه ردعا له وردعا لغيره من العودة إلى ارتكابه، وهي عقوبة تصيبه في مركزه الوظيفي وقد تؤدي إلى تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الخطورة .

إن عملية تأديب الموظف العام عن خطأه التأديبي ليست عملية إنتقامية ولا قهرية بل بالعكس هي عملية قانونية يهدف من وراءها إلى إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين، حفاظا على حسن سير المرافق العامة. إن السلطة المختصة بالتأديب رغم أنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تسليط العقاب على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي، إلا أن ذلك لا يفهم منه على أنها سلطة تسلطية همجية بل على العكس من ذلك فهي محصورة في مراحل وإجراءات، حماية لحقوق الموظفين ومنع الإدارة من التعسف في إستعمال سلطتها التأديبية وهي في ضمنها ضمانات معترف بها للموظف العام وقد نصت عليها الدساتير والنصوص القانونية والتشريعات وهو ما فعله المشرع الجزائري بإصداره لمختلف القوانين الأساسية التي تنظم مجال الوظيفة العمومية وكذا مختلف المراسيم والتعليمات الخاصة بموضوع التأديب.

وإذا كان التأديب من الأمور الضرورية في مجال الوظيفة العامة، فإن هذا لا يعني أن المشرع قد ترك للإدارة جميع السلطات لتوقيع على الموظف، فالتأديب هو وسيلة لمنع التهاون في العمل الوظيفي ولوضع حد للأخطاء التأديبية التي يرتكبها الموظف عند ممارسته لمهامه أو أثنائها .

و من مجموع القواعد و النصوص التشريعية و ما يتبعه من مراسيم و لوائح و تعليمات خاصة بموضوع التأديب يتكون القانون التأديبي لموظفي الدولة .

فالقانون التأديبي هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد صور وواجبات الوظيفة و العقاب التأديبي المقرر على مخالفتها بـلوتكاب أخطاء تأديبية، وهذه القواعد في مجموعها تمثل إنذار موجهها إلى كل أفراد المجتمع الوظيفي أو لطائفة معينة من طوائف الموظفين في الدولة للإمتثال لأوامرها و نواهيها تحت طائلة توقيع العقاب التأديبي المقرر لها، وحين يقع خطأ تأديبي في المجتمع الوظيفي يتولد لهذا المجتمع الحق في مواجهة مرتكب هذا الخطأ ويسمى هذا الحق حينها الحق في توقيع العقاب التأديبي .

و بإعتبار أن التأديب هو الضمانة القانونية الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية فقد وضع المشرع بين يدي الإدارة كسلطة رئاسية صلاحيات قانونية، بإسناد الواجبات والمسؤوليات للموظف العام ومنها صلاحيات إجباره على القيام بهذه الواجبات وتلك المسؤوليات وكذا صلاحيات إتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة لتوقيع العقاب التأديبي عليه إذا أهمل أو قصر أو إمتنع عن القيام بما أُسند إليه، وبصفة عامة إذا إرتكب أي خطأ تأديبي أثناء ممارسته لوظيفته.

ويلاحظ إبتداءً أن الاتجاهات التي تسود النظام التأديبي للموظفين في أي دولة تحدد الطابع الذي يتسم به هذا النظام فهو كسائر النظم الخاصة بالجوانب المختلفة للوظيفة العامة يراعي في وضع أحكامه وقواعده التوفيق بين إعتبارين أساسيين، أحدهما صالح للموظف كإنسان إتخذ من الوظيفة العامة مهنة يكرس جهوده لها ويعول في معيشته عليها، والآخر صالح للإدارة والمتمثل في ضمان السرعة والكفاية والإقتصاد في أداء الخدمات العامة. إن صلاحيات الإدارة في مجال تأديب موظفيها العام من خلال إجراءاتها التأديبية في توقيع العقوبة التأديبية المقررة له عن خطئه التأديبي، لا بد أن تأخذ بعين الإعتبار في تطبيقها " مبدأ الشرعية" والذي يعني بإختصار سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون، وهو مبدأ تقوم عليه الدولة القانونية ويقضي هذا المبدأ في المجال الإداري عموماً، أن تكون جميع أعمال الإدارة سواء القانونية أو المادية مطابقة لأحكام القانون .

وبوقوع الخطأ التأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد إلى مرحلة التطبيق، بما يستوجب التحقيق إذا اقتضى الأمر لتحديد حقيقة إرتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه و متابعتة تأديبياً و إصدار القرار التأديبي في حقه، وذلك على وجه الدقة، وهذا هو دور الإجراءات التأديبية، فهي همزة الوصل بين إرتكاب الخطأ التأديبي و صدور القرار التأديبي في حق الموظف المخطئ، وعلى هذا الأساس فإن وقوع

الخطأ التأديبي من الموظف العام المخطئ والمتابع تأديبياً وإن ولد للمجتمع الوظيفي حق في توقيع العقاب التأديبي عليه، إلا أنه لا يعطيه حق في توقيع ذلك العقاب التأديبي دون إجراءات تأديبية، و يترتب على عدم إتباع هذه الإجراءات التأديبية أو التغاضي عنها بطلان العقاب التأديبي أو صدوره مخالفاً للقانون .

ولاشك في أن الإجراء التأديبي الخاطئ أو الغير المشروع يعطي صاحبه الحق في الاعتراض عليه، وتكون الوسيلة في ذلك الطعن في الإجراء التأديبي المخالف للقانون، وهذه الطعون تشكل في حد ذاتها ضمانات مقررّة لحماية الموظف العام بعد توقيع العقاب التأديبي عليه وذلك علاوة على الضمانات المقررة لحمايته قبل توقيع العقاب التأديبي عليه من قبل السلطة التأديبية وكل هذا سعياً من المشرع لضمان السير الحسن لمختلف المرافق العامة إلى جانب ضمان حقوق الموظف العمومي خاصة في حالة المتابعة التأديبية.

أولاً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية موضوع دراستنا من خلال الإعتبارات العلمية و العملية المتصلة بموضوع التأديب الإداري في الوظيفة العامة، والذي جاءت به مختلف القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، فمن الناحية العلمية يقدم هذا الموضوع دراسة قانونية لأحد أهم وأبرز محاور الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري إن لم نقل جوهرها الرئيسي والمتمثل في التسيير التأديبي للموظف العام في ظل الأمر 03/06، إلى جانب أهم الإجراءات المتبعة أثناء المتابعة التأديبية، كما يبين الموضوع أيضاً أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف من أجل ضمان حقوقه في مواجهة الإدارة من جهة والحدّ من تعسف سلطة التأديب من جهة أخرى.

أما من الناحية العملية فكثيراً ما شكل تأديب الموظف العام نقطة إستفهام كبيرة، خاصة في ظل التزايد العددي للموظفين العموميين، وذلك نتيجة تعسف الإدارة من مواجهة الموظف إلى جانب الطبيعة المعقدة للتسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العامة من جهة ومحدودية الوعي القانوني لمختلف الفاعلين في المجال الوظيفي، وحتى من الموظفين الذين قد يجهلون حقوقهم خاصة أثناء تعرضهم للمتابعة التأديبية وهذا ما يؤدي إلى هدر حقوقهم التي طالما كفلتها مختلف القوانين.

ثانياً: أهداف الدراسة

تبرز أهداف هذه الدراسة من خلال محاولة الباحث في الوقوف على المعطيات القانونية والفعالية للنظام التأديبي في التشريع الجزائري، ومدى فعاليته في ضمان السير الحسن للمرافق العامة وكذا ضمان تطلعات وحقوق

الموظفين العموميين الذين يشكلون الحلقة الأساسية في هذه العملية - النظام التأديبي - في ظل وجود إطار القانوني الذي يحدد الإجراءات القانونية والتنظيمية التي لا تتم المتابعة التأديبية إلا من خلالها.

كما تهدف الدراسة إلى الإلمام بمختلف الجوانب النظرية للضمانات التأديبية من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية عن طريق توضيح دورها في مجال التأديب الإداري وذلك من أجل الإسهام ولو بالقدر القليل في تقييد الإدارة على مستوى الواقع بهذه الضمانات ومن ثمة الوصول إلى مساءلة عادلة للموظف.

كما يهدف تناولنا لموضوع النظام التأديبي للموظف العام إلى محاولة إزالة ذلك الغموض الذي يكتنفه إلى جانب تبصير الموظفين بما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب وذلك في سبيل ضمان حقوقهم، كما يكفل في الوقت نفسه إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام.

ثالثاً : أسباب إختيار الموضوع

تعددت الأسباب التي دفعتني لإختيار موضوع هذه الدراسة بين دوافع موضوعية وأخرى ذاتية :

فالنسبة للدوافع الموضوعية تمثلت أساساً في الدور الرئيسي للعنصر البشري - الموظفين العموميين - في تسيير مختلف المرافق العامة بحيث يعد القلب النابض للإدارة من أجل تلبية مختلف الحاجات الأساسية للأفراد فلا يمكن تصور إستغناء الإدارة بصفة عامة على هذه الشريحة من الموظفين، غير أن هذا الأخير وفي إطار تأدية مهام الوكالة إليه قد يرتكب مخالفة ما من شأنها أن تعرضه للمتابعة التأديبية من طرف السلطة المختصة في ذلك، إلا أن تعسف هذه الأخيرة في ممارسة هذا الحق أمر وارد الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى تقييدها بإجراءات و ضمانات من شأنها أن تكفل حقوق الموظف المتابع تأديبياً و التي قد تنتهك من خلال تعرضه للمتابعة التأديبية.

كما أن للموضوع محل البحث قيمة علمية، إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك لإرتباطه بالموظف العام وإستقراره الوظيفي الذي ينتج عنه ضمان حسن سير المرفق العام بإنتظام وإطراد، بالإضافة إلى عامل التخصص في القانون الإداري والذي تعد الوظيفة العامة أحد أهم مجالاته.

أما الدوافع الذاتية لإختيار موضوع هذه الدراسة فضلاً عن تلك المتعلقة بوصف وتحليل أهم ما يتعلق بالنظام التأديبي، تتمثل في إرتباطنا الشخصي والذاتي بمجال الوظيفة العامة وبالتحديد مجال التأديب الوظيفي والرغبة في محاولة الإهتمام والإلمام بالموضوع وتوضيحه وذلك للإستفادة منه في مجال العلمي والعملية.

رابعاً: الدراسات السابقة

يعتبر هذا البحث من الإسهامات القانونية في موضع النظام التأديبي للموظف العمومي في التشريع الوظيفي الجزائري، والذي مازال لم يثر بالكتابة والدراسة لحد الآن خاصة بسبب إرتباطه بالأمر 03/06 الجديد، حيث لم نعتز على دراسة مستقلة وشاملة ما عدا بعض الدراسات التي تناول بعض الجزئيات التي تعد عنصر من عناصر النظام التأديبي ومن بين هذه الدراسات:

-دراسة قوسم حاج غوثي، والتي كانت تحت عنوان مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006. ولقد جاءت هذه الدراسة في باين، تناول الباب الأول ماهية الجزاء التأديبي والتناسب، أما الباب الثاني فتناول مسلك الفقه والقضاء الإداريين في رقابة التناسب.

توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى الكشف عن تناسب الجزاء التأديبي والخطأ التأديبي المنسوب للموظف المذنب وذلك مع خضوعه لرقابة القضاء المختص، حيث أن ماتناولته هذه الأطروحة يعد أحد الجزئيات الأساسية التي يقوم عليها النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة .

-أما الدراسة الثانية تمثلت في دراسة عبد الحميد بن علي، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011/2010.

قسمت هذه الدراسة إلى فصلين، تناول الفصل الأول انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق الغير قضائية، أما الفصل الثاني تناول انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق القضائية.

ولقد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى تحديد وتحليل طرق إنقضاء العقوبة التأديبية مشيراً في طيات هذه الدراسة إلى بعض الضمانات التأديبية التي أقرها المشرع الجزائري للموظف العام في حالة ما، إذا كان محلاً للمساءلة التأديبية.

وما يميز دراستنا هو أنها جاءت على خلاف سابقتها شاملة فيما يخص تأديب الموظف العام، حيث تطرقنا فيها إلى النظام التأديبي بمختلف عناصره التي يقوم عليها.

خامساً: صعوبات الدراسة

بطبيعة الحال فإنه لا يخلو أي عمل أو بحث من الصعوبات والعوائق ومن بين أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر مايلي :

نقص المراجع المتخصصة في هذا المجال، خاصة فيما يتعلق بالمراجع الجزائرية بالإضافة لعدم وجود القدر الكافي للمراجع المتخصصة والتي تتناول شرح وتوضيح قانون الوظيفة العمومية الجزائري الساري المفعول والصادر سنة 2006 وكذا عدم إمكانية الاعتماد على المراجع الأجنبية بقدر كبير نظرا للخصوصية التي يتميز بها موضوع الدراسة.

بالإضافة إلى الأهمية البالغة التي تتميز بها هذه الدراسة والتي تستدعي الإلمام بكل العناصر التي تدخل ضمن موضوع النظام التأديبي للموظف العام، وهو ما تطلب جهدا ووقتا كافيين للإلمام بالموضوع من مختلف الجوانب غير أن محدودية المدة الزمنية التي تم تناول الموضوع فيها، كانت تشكل أكبر الصعوبات والتي حالت دون التفصيل بشكل أكبر في هذا المجال.

سادساً : المنهج المتبع في الدراسة

نظرا لطبيعة الموضوع لما له من مرجعيات تشريعية وفقهية وحتى قضائية تفرض علينا إستعمال المنهج الوصفي التحليلي كمنهج رئيسي بغرض تحليل مختلف النصوص القانونية وحتى الآراء الفقهية، خاصة فيما تعلق بمختلف التعاريف المقدمة لبعض المصطلحات التي تم تداولها ضمن الدراسة كالمخطأ التأديبي، والعقوبة التأديبية كما كان لزاما علينا إستعمال، منهجين آخرين إلى جانب هذا المنهج تمثل أولهما في المنهج التاريخي وذلك من أجل التعرّيج على بعض النصوص التشريعية السابقة والمتعلقة بالوظيفة العامة سواء كان ذلك في التشريع الجزائري أو التشريع المقارن، أما المنهج الآخر تمثل في إستعمال المنهج المقارن وذلك من خلال إجراء مقارنة بما جاء به القانون الجديد والمتعلق بالوظيفة العامة نسبة إلى سابقه في هذا السياق، وكذا اللجوء إلى المقارنة بين مختلف التشريعات المقارنة في بعض الحالات.

سابعاً: الإشكالية

هل تمكن النظام التأديبي في مجال الوظيفة العمومية من تحقيق ذلك التوازن بين مصلحة الموظف في ضمان

حقوقه، وبين ضمان الإدارة لفاعليتها وفق أحكام الأمر 03/06؟

ويمكن أن تندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية :

- ما المقصود بالموظف العام؟
- ماهي أهم العناصر التي يقوم عليها النظام التأديبي؟
- فيما تتمثل حقيقة تلك الإجراءات المتبعة في عملية تأديب الموظف العام؟
- وماهي أهم الضمانات المقرر لصالح الموظف في حالة متابعته تأديبياً؟
- هل هذه الإجراءات والضمانات التي أقرها المشرع لصالح الموظف كفيلة بضمان ذلك التوازن؟

ثامناً: تقسيمات الدراسة

للإجابة على الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة، ومختلف التساؤلات الفرعية المطروحة إرتأينا تقسيم

دراستنا تقسيماً ثلاثياً حيث جاء تفصيلها على النحو التالي :

الفصل التمهيدي : الأخطاء التأديبية للموظف العمومي ، وتم تقسيمه إلى مبحثين تناول المبحث الأول مفهوم

الموظف العام ويحتوي بدوره على مطلبين تناول أولهما تعريف الموظف العمومي، أما مطلب الثاني فقد تناول

طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العمومي والدولة، وتناولنا في **المبحث الثاني مفهوم الخطأ التأديبي** والذي قسم

بدوره إلى مطلبين جاء أول بعنوان تعريف الخطأ التأديبي وتمييزه عن باقي الأخطاء، وتناول الثاني صور الأخطاء

التأديبية.

الفصل الأول : العقوبات التأديبية وقد تم تقسيمه أيضاً إلى **مبحثين** جاء الأول تحت عنوان **مفهوم العقوبة**

التأديبية والذي شمل مطلبين تطرق أولهما إلى تعريف العقوبة التأديبية وتمييزها عن العقوبة الجزائية

وتعلق الثاني بضوابط العقوبة التأديبية، أما **المبحث الثاني** فقد تناول **تصنيف العقوبات التأديبية** وقد قسم إلى

مطلبين تطرقنا في أولهما إلى تصنيف العقوبات التأديبية قبل صدور الأمر 03/06، أما المطلب الثاني فتناول

تصنيف العقوبات التأديبية حسب الأمر 03/06.

الفصل الثاني : المتابعة التأديبية للموظف العام وقد تم تقسيمه هو الآخر إلى مبحثين تناول المبحث الأول مراحل تأديب الموظف العام والذي تم تقسيمه إلى مطلبين حيث تم تطرق في المطلب الأول إلى السلطة المختصة بالتأديب أما المطلب الثاني فتناول إجراءات المتابعة التأديبية، في حين تناول المبحث الثاني الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية والذي قسم هو الآخر إلى مطلبين وقد تم التطرق في المطلب الأول إلى الضمانات السابقة والمعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية إلى جانب مطلب الثاني الذي تناول الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة التأديبية.

الفصل التمهيدي

الأخطاء التأديبية للموظف العمومي

تمهيد:

نظرا لإختلاف الدول في نظمها السياسية والإدارية ومن بينها القوانين واللوائح التي تنظم شؤون الوظيفة العامة، ونتيجة لذلك إختلف الفقهاء في تعريفهم لفكرة الموظف العمومي ، وه ذا الإختلاف إمتد إلى القضاء والتشريع فتعريف الموظف في القانون الإداري يختلف من دولة إلى أخرى بل إن ه ذا التعريف يختلف في ذات الدولة نفسها كما أن القانون الإداري في تطور مستمر وبالتالي فإن ه ذه الظروف والعوامل تفرض علينا عدم التسليم بمفهوم واحد عبر مختلف الأزمنة¹.

كما يثور البحث حول طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والدولة، وظهر في هذا الصدد إجتاهان، أحدهما يعتبرها علاقة تعاقدية والآخر يقدر على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح²، كما تختلف النظم القانونية فيما بينها إختلافا كبيرا في معالجة المخالفات التي يقترفها الموظف العام أثناء ممارسته لمهام وظيفته و ذلك بالنظر للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة، حيث تقتضي المسؤولية التأديبية إرتكاب الموظف العام فعلا إيجابيا أو سلبيا ينطوي على ضرر يلحق بسير المرفق العام الذي ينتمي إليه، فلا شك أن مخالفة الواجبات الوظيفية تكون مخالفة تأديبية أو مهنية تستحق العقاب التأديبي³.

وإنطلاقا من ه ذا سيتم التطرق ضمن المبحث الأول إلى مفهوم الموظف العام في جملة من تعريفات الفقهية والقضائية والتشريعية وذلك في مطلب أول وبيان علاقة التي تربطه بالدولة في مطلب ثاني أما المبحث الثاني فيتناول بيان مفهوم الخطأ التأديبي في مطلب أول، ثم أهم صورته في مطلب ثاني .

¹ - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط3، 1986، ص: 45.

² - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1، 2008، ص: 197.

³ - علي خطار الشنطاوي، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2009، ج2، ص: 93.

المبحث الأول: تحديد مفهوم الموظف العمومي

إن الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام وعدم وجود معايير متجانسة لتحديد صفة الموظف العام أدى إلى صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف كما أدى أيضا إلى إختلاف المعايير التي يستند إليها الفقه بخصوص تمييز الموظف عن غيره من العاملين في الدولة¹، لقد تنازع الفقه والقضاء في القانون المقارن عدة نظريات بشأن تعريف الموظف العام فقيل " إن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة، فكل العاملين في المرافق العامة يعتبرون موظفين عموميين".

وقيل أنهم " الأشخاص الذين يتقاضون مرتبات من الدولة " ²، كما إختلف الفقه والقضاء وحتى التشريع حول طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة، حيث أن هناك من يرجعها للعقد ، بمعنى أنها علاقة تعاقدية ينظمها العقد، في حين يرى البعض بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية تحكمها القوانين واللوائح³. ومن هذا المنطلق سيتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى تحديد مفهوم الموظف العام في كل من الفقه والقضاء والتشريع وذلك ضمن المطلب الأول، إلى جانب العلاقة التي تربط هذا الأخير بالإدارة في مطلب ثاني.

المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي

رغم الأهمية الخاصة للموظف العام كونه المعبر عن إرادة الإدارة، حيث لا قيمة لها دون وجود موظفين الذين من خلال ما لديهم من صلاحيات يستطيعون تحقيق مصالح الأفراد في المجتمع، وتسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد إلا أنه قد تعددت التعريفات التي أعطيت لمفهوم الموظف، حيث لا يوجد إجماع على تحديد مفهوم الموظف العام نظرا لإختلاف الأنظمة من دولة لأخرى وفيما يلي تحديد مفهوم الموظف العام في كل من الفقه والتشريع وحتى القضاء وذلك ضمن ثلاثة فروع.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي

لقد تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، ومع ذلك فإن مجمل التعريفات الفقهية تدور حول العناصر والشروط الأساسية اللازمة لإكتساب صفة الموظف العام وسيتم الوقوف على مختلف التعريفات الفقهية ضمن هذا الفرع.

1- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 2004، ص: 85

2- أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 47.

3- علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص: 31-32.

فقد عرفه الفقيه ديجي (Duguit): بأنه " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها " .

وسار على نفس الإتجاه الفقيه فالين (Waline): إذ عرفه بأنه " كل من يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارة العامة، ويساهم في إدارة مرفق عام إدارة مباشرة " ¹.

أما الأستاذان دويز (Duez) و ديبير (Debeyere)، فقد إنتهيا إلى أن الموظف العام، هو " كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريق الإستغلال المباشر، ويشغل بصفة دائمة ووظيفة دائمة، داخلية في نطاق كادر إداري ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق فردي أو جماعي صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه " ². ولقد نحى الفقه الإداري العربي نفس المنحى حيث يرى الدكتور شاب توما منصور بأن الموظف هو " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام " ، أما سليمان الطماوي فقد عرف الموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام " ³، كما عرف ميسوم صبيح الموظفين العموميين بأنهم " أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منها للقانون العام للوظيفة العمومية سوى الذين لهم صفة الموظف، ولا يعرف بمهده الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائيا " ⁴.

كما ذهب الدكتور عبد الوحمن الرميلي إلى تعريف الموظفين العموميين بأنهم " الأشخاص الذين إرتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركون مباشرة بصفته الشخصية " ⁵.

أما الدكتور أحمد بوضياف فيقول في كتابه الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر: " إن غالبية الفقهاء المعاصرين يرون أن الموظف العام، هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام، مدار بطريق الإستغلال المباشر Regie ويشغل بصفة دائمة ووظيفة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة " ⁶.

¹ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 86.

² - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 47-48.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر، د.ط، 2007، ص: 610.

⁴ - Missoum Sbih, la fonction publique, hachette paris, 1968, p :13

⁵ - سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة محمد بوقرة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس 2010/2009، ص: 49-50.

⁶ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص: 48.

وباستقراء مجمل التعاريف السالفة الذكر يبدو بأن هذا التعريف أقرب إلى الصواب إلا أنه لم يشير إلى نقطة أساسية تتمثل في الأداة القانونية لتعيين الموظف العمومي، وحسب هذا التعريف فإن ما يسمى بالموظف الفعلي يمكن إعتبره موظف عام وهذا مخالف للواقع، بإعتبار أن الفقهاء يجمعون على أن الموظف الفعلي ليس بموظف عام، إلا في أضيق الحدود، وكذلك الأمر بالنسبة لمغتصبي السلطة فمحمل التشريعات المقارنة لا تعتبرهم موظفون عموميون.

وعليه يبدو بأن تعريف الأستاذان دويز DUEZ وديبير DEBYER للموظف العام السالف الذكر هو الأرجح حيث جمع الأركان الأساسية للموظف العام والتي أقرها العديد من الفقهاء وتتمثل فيما يلي :

1- العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام

2- شغل وظيفة دائمة

3- التعيين من السلطة العامة المختصة

4- أن يكون التعيين في الوظيفة العامة برضا الموظف العام

الفرع الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي

مثلما حاول الفقه في عدد من الدول وضع تعريف جامع مانع للموظف العام، فقد حاول القضاء الإداري أيضا وضع تعريف للموظف العام ففي فرنسا قضى مجلس الدولة بأن الموظف العام هو "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف، وتكون في خدمة مرفق عام"¹.

ويظهر من مضمون هذا التعريف تبني مجلس الدولة الفرنسي ذات العناصر التي إعتدها معظم فقهاء القانون الإداري الفرنسي في تحديد مدلول الموظف العام . كما أن المجلس المذكور يتطلب فوق ذلك لإعتبار الشخص موظفا عاما يجب أن يكون عاملا في مرفق عام إداري، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية فقد فرق بين عمالها وعد من يشغل منهم وظائف التوجيه والرئاسة والمحاسبة موظفين عامين، أما ما عداهم فقد عدهم إجراء يخضعون للقانون الخاص ويختص بمحاكمتهم القضاء المدني².

¹ - عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، الأردن، ط2، 2011، ص: 23.

² - صباح مصباح محمود سليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2004، ص: 42.

وفي مصر إتجهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لإعتبار الشخص موظفا عاما يجب أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، يدار بطريق الإستغلال المباشر، وعن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق¹. ومن الجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري على العكس من القضاء الإداري الفرنسي لا يفرق بين موظفي المرافق العامة الإدارية وموظفي المرافق العامة الصناعية والتجارية، بل عددهم جميعا موظفين عامين². أما في القضاء الإداري الجزائري فنجد حكم الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في القضية رقم 26875 ليوم 1982/07/10 قد منحت صفة الموظف العمومي لعون متعاقد بالسفارة الجزائرية في فرنسا³، فتحديد مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الجزائري، لا يخرج عن أحكام مجلس الدولة الفرنسي، حيث أن الأركان التي حددها مجلس الدولة الفرنسي هي نفس الأركان التي نصت عليها المادة الأولى من الأمر 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر و عليه فإن الراجح هو ما إستقر عليه مجلس الدولة الفرنسي من خلال وضعه لشروط و التي من خلالها يمكن للشخص إكتساب صفة الموظف العمومي، وهذا ما جاءت به أغلب أحكام القضاء في مختلف الأنظمة.

الفرع الثالث: التعريف التشريعي للموظف العمومي

لم يكن موقف تشريعات دول العالم الصادرة في ميدان الوظيفة العامة موحدا من ناحية تحديدها لمدلول الموظف العام⁴، إذ إكتفى بعضها بتوضيح معنى الموظف العام في مجال تطبيق أحكامها فقط، في حين جاء بعضها خاليا تماما من أي تحديد لمدلول الموظف العام تاركة أمر ذلك للفقهاء والقضاء الإداريين⁵، بينما تضمنت بعضها تعريفا للموظف العام وهو ما سيتم الوقوف عليه ضمن هذا الفرع.

¹ - محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات وآراء

الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1، 2007، ص: 14.

² - صباح مصباح محمود سليمان، مرجع سابق، ص: 43.

³ - حكم الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1982/07/10، المجلة القضائية، العدد الأول، 1989، ص: 231.

⁴ - صباح مصباح محمود سليمان، المرجع السابق، ص: 35.

⁵ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 77.

ففي فرنسا على الرغم من تعدد وتعاقب صدور قوانينها ذات العلاقة بالوظيفة العامة إلا أنها لم تضع تعريفا عاما وشاملا للموظف العام بل إن كل ماورد فيها هو تحديد للأشخاص الذين تسري عليهم أحكامها، حيث تنص المادة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946 على ما يلي:

" يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في إحدى المؤسسات العامة القومية التابعة للدولة ".
ويتضح من نص المادة أنها لم تقدم تعريفا شاملا للموظف العام، بل حددت نطاق سريان القانون من حيث الأشخاص الخاضعين لأحكامه، مستعينة في ذلك بذات العناصر التي إعتمدتها معظم فقهاء القانون الإداري الفرنسي في إضفاء صفة الموظف العام على الشخص¹.

و يلاحظ في هذا الخصوص أن المشرع الفرنسي قد إستبعد بعض الفئات من الخضوع لأحكام هذا الأمر وهم موظفو البرلمان، ورجال القضاء، ورجال الجيش، والعاملون في المرافق أو المنشآت العامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

أما في مصر فقد إتبع المشرع المصري النهج نفسه الذي سار عليه المشرع الفرنسي، إذ لم تتضمن القوانين المنظمة لشؤون الموظفين العمامين تعريفا شاملا لفكرة الموظف العام، بل إقتصرت هذه القوانين على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامها²، حيث نصت المادة الثانية من القانون رقم 46/64 لسنة 1964 الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة حيث تنص " يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة"³.

ويلاحظ أن المشرع المصري في ظل هذا القانون قد أخضع جميع العاملين في مرافق الدولة لنظام واحد، فلم يفرق بين الموظف والعامل والمستخدم، كما أنه لم يشترط دائمية الوظيفة العامة لإعتبار شاغلها في عداد عمال الدولة.

أما القانون رقم 47/78 لسنة 1978 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة، فقد نصت المادة الأولى منه على أنه " يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"⁴.

¹ - صباح مصباح محمود سليمان، مرجع سابق، ص: 45.

² - المرجع نفسه، ص: 46.

³ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 79 - 80.

⁴ - صباح مصباح محمود سليمان، المرجع السابق، ص: 47.

وبالتالي فإن المشرع المصري لم يحدد مفهوم موظف العام ولكنه وضع الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام هذا القانون.

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الجزائري فلم يكن أكثر إفصاحا في هذا المجال، بمعنى أنه لم يقدم تعريفا

جامعا ومانعا للموظف العام، إذ لم يتعرض لتحديد مدلول الموظف العام بشكل دقيق فقد عمل على تحديد

الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام القانون¹، لذلك فإننا نجد قد إستعمل بعض المصطلحات للتعبير عن فكرة

الموظف العام فقد أشارت المادة 129 من القانون المدني إلى فكرة موظف العمومي حيث جاء فيها " لا يكون

الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"².

وبالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد المادة الثانية منه تنص يقصد في مفهوم هذا النص

بالموظف العمومي :

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة

عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما³.

أما في الأمر رقم 03/06 فنجد أن المشرع قد عرف الموظف العمومي بقوله " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"⁴.

¹ - سلوى تيشات، مرجع سابق، ص: 50.

² - الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 1975/09/30.

³ - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 2006/03/08.

⁴ - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 2006/07/16.

وباستقراء مجمل التعريفات التي جاء بها المشرع الجزائري في مختلف التشريعات سالفه الذكر نجد أن التعريف الوارد في الفقرة ب من المادة الثانية من ق.و.ف.م جاء أوسع وأشمل من المفهوم الوارد في الأمر 03/06 وبالتالي فإن المشرع الجزائري في ظل هذا القانون قد وفق إلى حد بعيد في تحديده لطائفة الموظفين العموميين حيث جاء تحديده لها بصور واسعة.

وعليه يتضح لنا أن تحديد مفهوم الموظف العمومي قد عرف عدة محاولات وذلك من خلال تحديد العناصر الأساسية التي ينبغي أن تتوفر لتحديد مفهوم الموظف العمومي، وبالتالي فإن هذه المحاولات تتأثر بمختلف العوامل والتطورات التي عرفها تحديد مفهوم القانون الإداري في حد ذاته ومحاولات تطبيقه لذلك فإن تعريف الموظف العمومي يتأثر بتطوير معايير تطبيق القانون الإداري، أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد وفق لحد بعيد في تحديد المقصود بالموظف العمومي وذلك في ظل القانون 01/06 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العمومي والدولة

لقد ثار الخلاف بين الفقه والتشريع والقضاء الإداري حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة¹ حيث إتجه البعض إلى تكييف العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" بينما إتجه البعض الآخر إلى تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة تنظيمية (لائحية)، وأن الموظف في مركز تنظيمي أو لائحي يقرر له حقوق وواجبات معينة يتمتع ويلتزم الشخص بها بمجرد إلتحاقه بالوظيفة العامة²، ولقد ترتب على الإلتجاه الأول ظهور ما يسمى بالنظرية التعاقدية، في حين ترتب على الإلتجاه الثاني ما يسمى بالنظرية التنظيمية وسنعرض فيما يلي هاتين النظريتين وتوضيح مضمونهما مع أهم الإنتقادات الموجهة لكل منهما حيث يتم التطرق إلى مضمون النظرية التعاقدية في فرع أول، ثم مضمون النظريات التنظيمية في فرع ثان، إلى جانب بيان موقف المشرع الجزائري من تلك النظريات ضمن فرع ثالث.

¹ - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 61.

² - نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2007، ص: 37.

الفرع الأول: النظرية التعاقدية

لقد كيف الإتجاه الأول العلاقة مابين الموظف العام والدولة على أساس أنها رابطة عقدية، حيث تحدد هذه الرابطة على أساس تعاقدية وفيما يلي سيتم التطرق ضمن هذا الفرع إلى مضمون هذه النظرية.

لقد ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر وسادت حتى منتصف القرن 19، حيث لم تكن نظريات القانون الإداري وحتى نظرية المرفق العام وما تتطلبه من مبادئ تحكم سير المرافق العامة وإستمرارها قد ظهرت وتبلورت بعد، الأمر الذي دفع بالإستعانة بنظريات القانون الخاص ومنها نظرية العقد المدني، والتي كانت تعتبر بأن الموظف هو بمثابة أجير يعمل لدى رب العمل ويلتحق بعمله بعد إتفاق مع الإدارة مقابل أجر معلوم ويعمل تحت إشرافها¹. وتقرر هذه النظرية على أن العلاقة بين الموظف والدولة تعتبر علاقة تعاقدية، وأن الموظف العام في مركز تعاقدية في علاقته مع الإدارة وبحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة بأنه عقد عمل أو عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وبأنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف عملا قانونيا، وتخضع هذه العلاقة لقواعد القانون المدني التي تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقد المبرم بينه وبين الإدارة.

رغم ما جاءت به هذه النظرية إلا أنها تعرضت لجملة من الإنتقادات أهمهما :

- 1- يشترط العقد لإتمامه، كما هو مسلم به في القانون المدني، صدور إيجاب يعقبه قبول مطابق له وذلك بعد مفاوضات تجرى بين الطرفين للإتفاق على شروط التعاقد، ولا وجود لمثل ذلك في علاقة الموظف بالدولة لأن تعيين الموظف يتم ويترتب عليه آثار بمجرد صدور قرار التعيين ولا عبرة مطلقا برضى الموظف أو قبوله للتعيين².
- 2- تؤدي هذه النظرية إلى إخضاع علاقة الموظف بالدولة أو بالإدارة إلى قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وبموجب هذه القاعدة لا يجوز للإدارة تعديل مركز الموظف إلا بالإتفاق معه بوصفه الطرف الثاني في العقد وهذا يتعارض مع المبادئ التي تضبط سير المرافق العامة ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل بواسطة الإدارة تحقيقا للصالح العام³.

1 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 38.

2 - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 1989، ص: 16.

3 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص: 39.

3- إذا كانت العلاقة التي تربط بين الموظف والدولة علاقة تعاقدية لجاز للموظف ترك وظيفته بإهاء العقد طبقاً للأحكام المدنية، دون موافقة الإدارة وهذا لا يتفق مع مبدأ دوام سير المرافق العامة¹. ورغم الإنتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية، المشار لها سابقاً فقد سادت لفترة طويلة من الزمن، إلا أن الفقه والقضاء قد عدلا عن الأخذ بهذا الإتجاه²، وعلى إثر ذلك تم تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة على أساس نظريات غير عقدية أي تنظيمية (لائحية).

الفرع الثاني: النظرية التنظيمية

لقد تبين أن التكييف التعاقدية لا يعطي تفسيراً سليماً لطبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، لذلك فقد إتجه كل من الفقه والقضاء وحتى التشريع إلى اعتبار العلاقة التي تربط الموظف بالدولة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة وعليه سيتم تطرق للمضمون هذه النظرية ضمن هذا الفرع لقد عدل كل من الفقه والقضاء عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس النظرية التعاقدية نتيجة للإنتقادات الموجهة إليها وأحل محلها النظرية التنظيمية التي ترى تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، حيث تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة العامة، وأن قبول الموظف للوظيفة ليس سوى مجرد خضوعه لأحكام الوظيفة، ونتيجة لذلك فإن قرار التعيين لا يخلق الوظيفة وإنما يتضمن إسناد الوظيفة للموظف المعين فيباشروا واجباتها ومسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة³.

فالعلاقة بين الموظف والدولة ليست إذن علاقة عقدية وإنما هي علاقة تنظيمية تستند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة موضوعية من قبل وهذا يعني أن مركز الموظف هو مركز قانوني ولائحي وليس مركزاً تعاقدياً، وإن قرار تعيينه في الوظيفة العامة هو قرار شرطي، لأنه لا يسند إلى الموظف المعين المركز القانوني العام الذي سبق وأن نظمته القوانين واللوائح المتصلة بالوظائف العامة⁴.

1 - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: 198.

2 - نواف كنعان، مرجع السابق، ص: 40.

3 - المرجع نفسه، ص: 40.

4 - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط 1، 2009، ص: 362.

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف العمومي بالدولة

لقد كيف كل من الفقه والقضاء العلاقة ما بين الموظف العام والدولة على أساس أنها علاقة تنظيمية لائحية وفيما يلي سيتم توضيح موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة.

أولاً: تكييف المشرع الجزائري للعلاقة بين الموظف العمومي والدولة

لقد أخذ المشرع الجزائري بالنظرية التنظيمية، حيث إعتبر أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة بأنها

علاقة تنظيمية لائحية، إذ يعتبر الموظف في مواجهته للإدارة في مركز عام يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية واللوائح المنظمة للوظيفة العامة ولقد نص على ذلك صراحة في نص المادة 06 من الأمر 133/66 حيث جاء نصها كما يلي " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية"¹.

كما حافظ المشرع على نفس التكييف للعلاقة في ظل المرسوم رقم 59/85 وذلك في المادة 5 منه²، وعلى غرار ذلك فقد أكد الأمر 03/06 في المادة 07 منه³، على أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية حيث جاء فيها " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية ".

ثانياً: الآثار المترتبة على إعتبار العلاقة بين الموظف العمومي والدولة علاقة تنظيمية

- 1- يتم التعيين في الوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضی الموظف أو قبوله التعيين.
- 2- يجوز تغيير الوضع القانوني للموظف في أي وقت دون إحتجاج بفكرة الحق المكتسب، وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم المعين في ظله.
- 3- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، ولا يجوز الإحتجاج بقبول الموظف لمثل هذه الإتفاقات، لأنها باطلة بطلاناً مطلقاً⁴.
- 4- عدم إنقطاع صلة الموظف بالإدارة العامة بمجرد تقديمه لإستقالته بل يظل موظفاً لحين قبول طلب الإستقالة⁵.

¹ - الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 1966/06/08.

² - المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج عدد 13 الصادرة بتاريخ 1985/03/24.

³ - المادة 07 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁴ - محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص: 18.

⁵ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 43.

وما تجدر الإشارة إليه هو أنه يمكن تطبيق الأسلوب التعاقدية عن طريق عقد القانون العام كإستثناء من القاعدة العامة " العلاقة التنظيمية اللائحية " كتعيين موظفين أجاناب لمدة محددة في وظائف دائمة أو تعيين وطنيين في وظائف دائمة كتوظيف أساتذة أو معلمين عن طريق تعاقد حيث يتم توظيف كمستخلفين أو تعيين موظفين مؤقتين في وظائف مؤقتة حيث نجد أن المشرع الجزائري أشار إلى ذلك في ظل الأمر 03/06¹.

وعليه فإن القول بوجود علاقة قانونية ما بين الموظف والإدارة، يعني مدى نجاعة هذه العلاقة في تحقيق وخدمة الصالح العام حيث أن العلاقة التعاقدية التي تجمع الموظف بالإدارة تكون عن طريق توافق إرادتهما بعقد، تحدد فيه واجبات وإلتزامات كل منهما، ملم يجعلهما مقيدين وغير قابلين للتكيف مع المستجدات²، وعليه فإن الفضل يعود للإتقادات التي وجهت لهذه العلاقة لأن تطور الإدارة أدي لضرورة التحرر من فكرة ما يشترطه الطرفين وأصبحت تعمل لما يتطلبه الصالح العام ما ولد تلك العلاقة التنظيمية للقوانين واللوائح الأمر الذي أعطى نوعا من الاستقرار والاستمرارية، وهذا ما جسده المشرع في ظل القوانين المتعاقبة لتنظيم شؤون الوظيفة العمومية وعلى رغم من هذا نجد أن مشرع الجزائري قد أخضع بعض المناصب لنظام التعاقد.

¹ - انظر المواد 19 إلى 22 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، ص : 366.

المبحث الثاني: مفهوم الخطأ التأديبي

تطلق على الخطأ التأديبي (المهني) عدة تسميات أبرزها، الجرائم التأديبية، والذنب التأديبي، أو المخالفة التأديبية وتعد ه ذه الأخيرة المحور الرئيسي الذي تدور حوله دراسة موضوع التأديب¹، فالخطأ التأديبي في مجال الوظيفة العامة هو العنصر الأساسي الذي تستند عليه العقوبة التأديبية، فالخطأ التأديبي هو كل إخلال بالواجبات الوظيفية فالموظف ملزم بأداء تلك الواجبات الوظيفية، وفي حالة الخروج عنها أو الإخلال بها فنجد أن المشرع قد سلط على الموظف المذنب مجموعة من العقوبات التأديبية تختلف شدتها ودرجتها حسب جسامة الخطأ المرتكب². ولتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، ينبغي أولا الوقوف على أهم التعريفات الفقهية والقضائية والتشريعية، وتمييزه عن غيره من الأخطاء الأخرى وهو ماستتناوله في المطلب الأول، ثم نعرض على أهم تصنيفاته ضمن المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي وتمييزه عن باقي الأخطاء

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها في معالجة المخالفات التي يقترفها الموظف أثناء ممارسته لمهام وظيفته وذلك نظرا للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة³. والملاحظ أن معظم تشريعات الدول لم تقدم تعريفا جامعا للمخالفة التأديبية، تاركة المجال في ذلك لكل من الفقه والقضاء، وإنطلاقا من هنا سيتم التعرض لمختلف التعريفات الفقهية، إلى جانب تمييزه عن باقي الأخطاء وذلك ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي

لقد تنازعت عدة آراء فقهية في محاولة لتحديد معنى الخطأ التأديبي حتى تهتدي به السلطة التأديبية من جهة ويكون سندا للقاضي ليساعده في تكييف الفعل الذي إرتكبه الموظف من جهة أخرى ، فوردت عدة تعريفات بشأنه مستخلصة من الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام أثناء أداء مهام وظيفته وعليه سيتم الوقوف على مختلف التعريفات الفقهية ضمن هذا الفرع . حيث عرف الفقيه ديجي المخالفة التأديبية بأنها " كل عمل يقوم به الموظف بالمخالفة للإلتزامات التي تفرضها عليه وظيفته "

¹ - سعد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ط1، 2007، ص: 233.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 487.

³ - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 5 وما بعدها.

أما لوبادير فيعرف المخالفة التأديبية على أنها " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة أعمال وظيفته أو بمناسبةها وتعرضه لجزاء تأديبي ¹ .

كما أن دكتور جودت الملط عرفه على أنه " الإخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، ويقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية وغير إدارية، والواجبات التي يقتضيها حسن إنتظام وإطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها ² .

وعرف سليمان الطماوي الجريمة التأديبية بأنها "كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه. وعرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها " كل عمل يُتّيه العامل ويكون مخالفة إدارية أو مالية ³ .

في حين يرى الدكتور محسن حمزة على أن الخطأ التأديبي هو " ليس فقط كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة ولكنه يشمل أيضاً كل فعل أو تصرف يتم خارج الوظيفة ويكون من شأنه التعارض مع حسن القيام بواجباته وواجبات الوظيفة ⁴ .

من خلال التعريفات سالفة الذكر يظهر أن هذا التعريف هو الأقرب إلى الدقة في تحديد الخطأ التأديبي

بدليل أن الموظف مجبر على إحترام كل القواعد المكتوبة أو غير المكتوبة بما في ذلك القواعد الأخلاقية، حيث أن الخطأ التأديبي يعتبر خطأ أخلاقياً، لأنه يمس بأخلاقيات المهنة الواجب توافرها في المحيط الوظيفي.

والثابت من هذه التعريفات، أنها تجعل من كل فعل صادر عن الموظف العام أو كل إمتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه جريمة تأديبية توجب توقيع جزاء تأديبي على مرتكبه.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للخطأ التأديبي

لا شك أن القضاء هو أول من يتصدى إلى المشكلات الناجمة عن الخلافات في تحديد مسؤولية الموظف وذلك في ضوء الدعاوى التي ترفع إليه بشأن إخلال بإلتزاماته القانونية ⁵ ، ومن ثم يكون قد إرتكب جريمة تأديبي وإستناداً لهذا فقد صدرت في هذا الصدد عدة أحكام لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي أو المهني، حيث قضت المحكمة

¹ - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط1، 2010، ص: 41.

² - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 15.

³ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 178 - 179.

⁴ - أماني زين بدر فراج، المرجع سابق، ص: 38 - 39.

⁵ - المرجع نفسه، ص: 33.

الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في جلسة 1958/01/25 بشأن الطعن رقم 2/1723 ق بأن: "سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه"¹.

كما قضت نفس المحكمة في حكمها الصادر في جلسة 1986/03/01 بشأن الطعن رقم 1420 على أن الخطأ التأديبي هو " إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية أو خروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بدقة وأمانة، أو سلك مسلكاً معيياً ينطوي على تقصير أو إهمال في القيام بعمله أو أداء واجباته، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ معه تأديبه"².

وحرصت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الجلسة 2001/05/05 بشأن الطعن رقم 42/3003 ق على تأكيد أن " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، كما أنها تكون كلما سلك العامل سلوكاً معيياً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من إستقامة وبعد عن مواطن الريب حتى خارج نطاق الوظيفة"³.

أما عن موقف القاضي الإداري الجزائري من تعريف الخطأ التأديبي فإنه لم يهتم كثيراً بإيراد تعريف للخطأ التأديبي وركز بشكل أساسي على البحث في القضايا والتراعات المعروضة عليه وذلك لسببين رئيسيين هما :

السبب الأول : يتمثل في وجود تعريف تشريعي للخطأ التأديبي وهو ما يغنيه عن البحث في هذه المسألة.

السبب الثاني : ويتمثل في أن وضع تعريفات وصياغتها هي مما يدخل في مهام وظيفة الفقه وليس القضاء⁴.

وكما أشرنا فإنه إهتم بالتراعات المطروحة أمامه ومثال ذلك قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 17 ديسمبر 1985 والذي جاء فيه " من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة

1 - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 16.

2 - أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2010، ص: 15.

3 - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر

الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2007، ص: 25.

4 - قوسم حاج غوتي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون

العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2007/2006، ص: 23.

الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف وإعتبار الموظف أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة¹.

كما إستقر مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2001/04/09 حيث جاء في حثياته " أن

المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا، وما تقتضيه هذه الواجبات من إحترام الرؤساء وطاعتهم بل وتقوم هذه الجريمة أيضا، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف وإستقامة وتحل بالحياد.....².

ومن خلال إستعراض محاولات الفقه والقضاء الإداري لتحديد مفهوم المخالفة التأديبية، فإنه يظهر لنا جليا أنه من الصعب إيجاد تعريف جامع ومانع للمخالفة التأديبية (الخطأ التأديبي)، إلا أنه يتوجب الإقرار بأهمية القضاء الإداري لتقديره لوجود مخالفة تأديبية من عدمها، أي أنه صاحب الإختصاص في الكشف عن مثل هذه المخالفات التأديبية التي تدعيها الإدارة، ورغم ذلك فإن الأحكام القضائية لا تهتم كثيرا بإيراد تعريفات عامة ومطلقة للمخالفة التأديبية، وإنما تعنى أساسا بالقضية المطروحة، أو الواقعة محل النزاع، ولهذا غالبا ما يأتي التعريف في الحكم متناولا الجانب الذي يخص المسألة المعروضة فقط، دون إلتزام منه بوضع تعريف جامع و مانع للمخالفة التأديبية.

الفرع الثالث: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

لا تضع معظم التشريعات تعريفا جامعاً ومانعاً للخطأ التأديبي نظرا لصعوبة تحديده، كما لا تورد الأفعال المكونة له على سبيل الحصر، فالجريمة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر كما هو الحال بالنسبة للجريمة الجنائية وبالتالي فإنه من الصعوبة تحديد الأخطاء وبيان العقوبة المقررة لها³، ولا يبرر ذلك أن وضع التعريفات هو عمل فقهي في الأساس ينأى عنه المشرع غالبا، بل إن ذلك يرجع إلى الطبيعة الخاصة للخطأ التأديبي الذي لا يمكن حصره لعدة إعتبارات تكمن في الوظيفة بحد ذاتها والتي تقتضي أن لا يضع المشرع إطارا مغلقا عكس الجريمة الجنائية وعليه سيتم الوقوف على أهم ما ورد في مختلف التشريعات فيما يخص الخطأ التأديبي.

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادر بتاريخ 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص: 215.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص: 67-68.

³ - فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.ط، 2006، ص:

فالمخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة بغير نص قانوني، ولهذا تختلف التشريعات عادة في تعريف

المخالفة التأديبية والإكتفاء بالنص على بعض المخالفات التأديبية.

فلقد حدد المشرع الفرنسي المقصود بالمخالفة التأديبية في المادة 29 من القانون رقم 83/634 المؤرخ في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين بقولها " إن أي خطأ يصدر عن الموظف أثناء أو بمناسبة أدائه لعمله يعرضه لعقوبات تأديبية دون تحيز أو محاباة، وإذا إستدعى الأمر يكون عرضة للعقوبات الواردة في قانون العقوبات"¹.

أما أنظمة التوظيف العربية فقد أغفلت هي الأخرى وضع تعريف جامع ومانع للخطأ التأديبي أو المهني وإكتفت بالنص على أهم الواجبات الوظيفية ولا سيما منها القوانين المصرية، التي إعتبرت أن كل خروج عن الواجبات المهنية يعد جريمة تأديبية، إذ أن تحديدها أمر في غاية الصعوبة.

وقد إكتفت بالنص في قوانينها على أهم الواجبات الوظيفية وإعتبرت الإخلال بها مخالفة تأديبية حيث نجد المادة 78 من القانون 47/78 لسنة 1978، المتعلق بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة تنص على أن " كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً"². والواقع أن ما ورد في نص المادة 78 سالف الذكر من عبارات لا تعد من الحالات، ولا حتى من أمثلة المخالفات التأديبية، وإنما هي أوصاف قانونية لأفعال يأتيها الموظف، بحيث يتم تكييفها على أنها خروج عن مقتضى الواجبات المهنية، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، والتي تحقق في جانب الموظف إرتكابه لمخالفة تأديبية تستوجب مساءلته تأديبياً.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري من خلال الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي كان الأسبق في تنظيم شؤون الوظيفة حيث نصت المادة على أنه " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال، عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات"³.

¹ - عبد الحميد بن علي، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011/2010، ص: 08.

² - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، مرجع سابق، ص: 23.

³ - المادة 17 من الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

إن هذه المادة تبين لنا بأن المشرع الجزائري أراد أن يورد المخالفات التأديبية على سبيل المثال، وليس الحصر مثل ماهو في الجرائم الجزائية، ومن هنا فإن قاعدة لا جريمة إلا بنص مستبعدة فتحدد المخالفة التأديبية يرجع إلى تقدير السلطة التأديبية لذلك فقد نص القانون سالف الذكر على واجبات الموظفين وما يمكن إعتباره من الأعمال المحرمة عليهم بصفة عامة، أي أنه ليس بالضرورة أن الفعل الذي لم يجرمه هذا القانون لا يعد مخالفة تأديبية. وجاء في نص المادة 20 من المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أنه " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائري، إن إقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالإنضباط، أو إرتكب أي خطأ خلال ممارسته مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة... " ¹، وهو ما قرره أيضا المشرع الجزائري خلال نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، التي نصت على أنه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء، بالمتابعة الجزائية " ².

وبالرجوع إلى هذين النصين يتضح أن المشرع الجزائري قد حاول وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي وذلك على غير العادة، ولعل الحكمة في ذلك تعود إلى إرادة المشرع في التضييق من باب الإجتهد أمام السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، وكمحاولة منه للحد من سلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال. وباستقراء مجمل التعريفات التشريعية نجد أن المخالفة التأديبية ذات طبيعة خاصة ولها معالم تميزها والأصل أنها لا تخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص لأن الجرائم التأديبية على خلاف الجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر، فإذا كانت الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن معاقبة أي شخص إلا إذا إرتكب عملا جرمه القانون صراحة، فإن هذا الأمر لا ينطبق على الجرائم التأديبية إذ لا يمكن حصرها مقدما ³، وإذا كان القانون قد جرم أعمالا بعينها فلا يعني ذلك أن ما عداها مباح بل يكون لسلطة التأديب السلطة التقديرية إذا ما كان الفعل الذي أتاه الموظف يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية أم لا مع خضوع سلطتها التقديرية لرقابة القضاء المختص.

¹ - المادة 20 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

² - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - فؤاد محمود معوض، مرجع سابق، ص: 132.

وعموما يمكن تعريف المخالفة التأديبية على أنها " كل مخالفة للواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا " ويقصد بمخالفة الواجبات كل واجب يقتضيه حسن إنتظام سير المرافق العامة بإنتظام و إيراد.

الفرع الرابع: تمييز الخطأ التأديبي عن غيره من الأخطاء

علاوة على الأخطاء التي قد يرتكبها الموظفون أثناء ممارستهم لوظيفتهم والتي تنتج عنها المسؤولية التأديبية هناك مسؤوليات أخرى قد تقع على عاتق كل موظف نتيجة الخروج عن أحكام القوانين واللوائح التي تنظم شؤون الوظيفة العمومية وهي المسؤولية المدنية والجنائية¹، ومن هذا المنطلق سيتم تطرق إلى تمييز الخطأ التأديبي عن غيره من الأخطاء الأخرى.

أولا: الفرق بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي

يقصد بالخطأ الجزائي ذلك الفعل الذي لا يتفق مع الحيطة التي تتطلبها الحياة الاجتماعية ويفرضها القانون². قد تكون هناك صلة تربط بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية، وتبدووا هذه الصلة واضحة عند ارتكاب الموظف لأفعال أو تصرفات تشكل مخالفات جنائية وتأديبية في آن واحد، كما تستقل كل منهما عن الأخرى في جوانب متعددة.

1- أوجه التشابه :

- إن كلاهما تخضع لإجراءات التحقيق، وتكفل فيها ضمانات كحقوق الدفاع، ويتم توقيع على مرتكبها الجزاء المناسب من بين الجزاءات المحددة في القانون³.
- أن كلا من المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية تقوم على أساس خطأ يرتكبه الشخص المتهم ترتب عليه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة المحمية قانونا وهو ما يبرر التدخل لحماية تلك المصلحة⁴.

2- أوجه الاختلاف :

- إن وجود الجريمة الجزائية لا يترتب عليه حتما وجود الجريمة التأديبية وإن كان من الجائز أن يكون الفعل الواحد جريمة تأديبية وجريمة جزائية في نفس الوقت⁵.

¹ - ماجد راغب الحلوي، مرجع سابق، ص: 280.

² - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، 1991، ص: 56.

³ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 173.

⁴ - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 237.

⁵ - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 19.

- إن الجرائم الجزائية محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن أن يعاقب الشخص إلا إذا ارتكب عملاً يجرمه القانون صراحة، إذ لا جريمة إلا بنص وهذا الأمر لا ينطبق على الجرائم التأديبية بحيث لا يمكن حصرها مسبقاً فهي تشمل كل فعل يخل بواجبات الوظيفة وكرامتها¹.
- تختلف طبيعة الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية وتستقل عنها إذ أن الأولى تقوم نتيجة مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها بينما الثانية مناطها خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات أو القوانين الجزائية².
- تخضع الإجراءات التي تتبع في المخالفات التأديبية لأحكام التأديب الواردة في القانون الذي يحكم تنظيم شؤون الوظيفة العامة، في حين أن الإجراءات التي تتبع في الجرائم الجزائية تخضع لأحكام التي تنظم المتابعة الجزائية³. ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن الخطأ التأديبي مستقل عن خطأ الجنائي في الكثير من الأمور وهذا الإستقلال يتجلى بصفة خاصة في النظام القانوني الذي تخضع له كل من المخالفة التأديبية، والجريمة الجزائية فهما نظامان مستقلان كل الإستقلال عن بعض حتى في الأحوال التي يكون فيها الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام جريمة جزائية ومخالفة تأديبية في الوقت ذاته، كما يظهر إسقلالهما من ناحية الجهة التي تحكم في هذه الأخطاء.

ثانياً: الفرق بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني

- بالرجوع إلى نص المادة 124 من القانون المدني والتي جاء فيها " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض"⁴.
- والمادة 160 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي جاء فيها " يشكل كل تغل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الإقتضاء، بالمتابعة الجزائية"⁵.

1 - محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص: 203.

2 - سعيد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د.ط، 2008، ص: 41.

3 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 174.

4 - المادة 124 من الأمر 58/75، المتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

5 - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

من خلال المادتين يلاحظ أن الفرق بين الخطأين يتجلى في ما يلي :

- أن الخطأ الموجب للمسؤولية المدنية يختلف في طبيعته عن الخطأ التأديبي الموجب للمسؤولية التأديبية فأساس المسؤولية المدنية هو إخلال بأي إلتزام قانوني طالما يترتب على إخلال بهذا الإلتزام ضرر للغير، في حين أن المسؤولية التأديبية وإن كانت تقوم على فكرة الخطأ، فإن الضرر ليس ركنا لازما فيها حيث يفترض وقوعه وتكون قلته أو جسامته محل إعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي¹.
- يخضع تحديد الجزاء التأديبي لدرجة جسامة الخطأ المرتكب، في حين يحدد الجزاء المدني بناء على الضرر الناتج لمحاولة إصلاح الضرر².
- كما يكمن الإختلاف بينهما من حيث الجهة المختصة بالنظر في الدعوى، فالخطأ التأديبي تختص بالنظر فيه السلطة المختصة بالتأديب وهي تختلف عن المحاكم المدنية التي تختص بالنظر في الخطأ المدني من حيث التكوين والإختصاص³.

ويتضح لنا جليا أن المشرع الجزائري لم يورد تعريف محدد للخطأ التأديبي، وذلك خوفا من أن يرد ذلك التعريف قاصرا على أن يطبق على كافة الأخطاء المهنية وتعود صعوبة حصر تلك الأخطاء إلى ضرورة ما يتمتع به المرفق العام من مرونة وتطور ومن تم لا يمكن حصر الأخطاء التأديبية بل عمل المشرع على نص على الواجبات المهنية وأن الخروج على مقتضاياتها يعرض صاحبة للمساءلة التأديبية.

المطلب الثاني: صور الأخطاء التأديبية

تعتمد النظم الوظيفية المختلفة في منح السلطة التأديبية سلطة تقدير أعمال وتصرفات الموظفين على ما إذا كانت تشكل خطأ مهنيا من عدمه، إذ أنه ليس الشأن في المخالفات التأديبية كما في الجرائم الجنائية كما أشرنا سابقا، فليس هناك حصر للأخطاء أو المخالفات المهنية، الأمر الذي يمنح للإدارة أو السلطة التأديبية سلطة تقديرية في تكييف الأعمال والتصرفات، غير أن ذلك لا يمنع من وجود مشروعية تأديبية تتجلى من خلال تصنيف للأخطاء المهنية⁴، وهذه السياسة المتعلقة بتحديد صور الخطأ التأديبي إتبعها المشرع الجزائري حيث قام بتصنيف بعض

1 - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 25.

2 - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص: 79.

3 - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 42.

4 - فؤاد محمود معوض، مرجع سابق، ص: 129.

الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي إلى أربع درجات، وهذا ما جاء في نص المادة 177 من الأمر 03/06.

وفيما يلي سيتم التطرق إلى الأخطاء التأديبية التي لا توجب إنعقاد المجلس التأديبي ضمن الفرع الأول، إلى جانب تلك التي تستوجب إنعقاد المجلس التأديبي ضمن الفرع الثاني ويرجع الأخذ بهذا التقسيم إلى الأثر المترتب عن الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بإعتبارها الأقل شدة وخطورة مقارنة مع درجات الأخرى للخطأ.

الفرع الأول: الأخطاء التأديبية غير الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي

حيث تفرد السلطة التي لها صلاحية التعيين بتحديد درجات هذه الأخطاء دون الرجوع إلى أي جهة معينة بإعتبارها أخطاء لا تمتاز بالخطورة وتمثل هذه الأخطاء في :

أولاً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى

وفقاً لما جاء في نص المادة 178 من الأمر 03/06 فإنه " يعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالإنضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"¹.

وما يأخذ على هذا النص هو أنه تكرر لما ورد في أحكام المرسوم 302/82 من خلال نص المادة 69 منه² عدا تغيير واحد يتمثل في إستبدال مصطلح عامل بالموظف العام، إذ أن هذه الأخطاء هي أقل خطر على أداء المرفق العام لوظائفه. كما أن عبارة " على وجه الخصوص" تفيد بأن الأخطاء الموصوفة هنا ليست على سبيل الحصر وهذا يمنح الجهة المكلفة بالتسيير التأديبي السلطة التقديرية واسعة لتكييف سلوك الموظفين.

ثانياً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية

وهي أفعال أكثر خطورة وجسامة من سابقتها، من شأنها إذا تحققت أن تؤدي إلى المساس بأمن المستخدمين أو ممتلكات الإدارة، وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير الواردة في المادتين 180 و 181 وهي أخطاء يغلب عليها عنصر الإهمال أو السهو أو الغفلة، ويمكن أن نشير إلى ما ورد في بعض النصوص من نفس الأمر.

¹ - المادة 178 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مرجع سابق.

² - انظر المادة 69 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14/09/1982.

- النص الذي يوجب على الموظف إحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها¹.
 - النص الذي يفرض على الموظف أداء مهامه بكل أمانة وبدون تحيز².
 - الحكم الذي من خلاله أجبر المشرع على إحترام كرامة وظيفته سواء أكان ذلك أثناء خدمته أو خارجها وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى المساس بها، حيث تنص المادة 42 من الأمر سالف الذكر على أنه " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".
 - وكذلك يجب على الموظف التعامل بأدب وإحترام في علاقته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه³.
 - يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ممانعة⁴.
- والملاحظ على هذه الطائفة من الأخطاء المهنية، أن المشرع قد ركز من خلالها على الجانب الخلفي للموظف نظرا لما يلعبه هذا الانضباط الخلفي من دور بارز في تلميع صورة المرفق العام، ذلك أن الموظف يعمل بإسم ولحساب الدولة، وبالتالي يعد المرأة العاكسة لوجه الدولة، التي يجب أن تتعامل بأدب وإحترام مع مواطنيها. وهذا بخلاف ما نص عليه في المادة 70 من المرسوم 302/82 والتي كانت تعتبر أن الأخطاء من الدرجة الثانية تتمثل في إلحاق الضرر بأمن المستخدمين وكذا ممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال أو إلحاق خسائر مادية بمنشآت والمباني والأدوات التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال⁵.

الفرع الثاني: الأخطاء التأديبية الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي

على خلاف الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، هناك درجات أخرى للأخطاء التأديبية لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تحديدها بمفردها، حيث تلزم في تحديدها بإستشارة جهة معينة تتمثل في المجلس التأديبي.

1 - انظر المادة 40 الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 41 من نفس الأمر.

3 - انظر المادة 52 من نفس الأمر.

4 - انظر المادة 53 من نفس الأمر.

5 - انظر المادة 70 من المرسوم 302/82، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، مرجع سابق.

وتتجسد هذه؛ الأخطاء التي توجب إنعقاد هذا المجلس التأديبي في :

أولاً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء إحتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان سلوكات تؤدي إلى التأثير على طبيعة العمل الإداري الذي يتمتع بخصوصية تتطلب نوعاً من السرية، وتمثل هذه الأخطاء حسب المادة 180¹ فيما يلي :

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه
- 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 أو شفوية وكذلك الخضوع لقرارات رئيسية المتعلقة بالعمل².

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية
 - إستعمال التجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة
- وبالتالي فإن هذا النوع من الأخطاء المهنية هو أكثر خطورة من الأخطاء السابقة، وهي تتوفر على الإرادة الآتمة بحيث نجد الموظف يتعمد إتيان هذه الأفعال المذكورة فمثلاً رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول يكون بإرادته الآتمة، فالمعروف أن طاعة الرؤساء من أهم الواجبات الأساسية للموظف وأن الخروج عليها يستوجب المساءلة التأديبية، حيث أنه يتوجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء والقرارات الصادرة عنهم والإلتزام بحدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم³.

وعن إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، فإن القانون يحرم على الموظف أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الإلتزام بالكتمان قائماً ولو بعد إنتهاء علاقة العمل⁴.

1 - المادة 180 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

2 - فؤاد محمود معوض، مرجع سابق، ص: 146.

3 - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص: 71.

4 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 701.

ثانيا: الأخطاء التأديبية 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 مقررا قبل صدور الأمر 03/06، وأن السبب في ذلك يرجع إلى أن الأثر المترتب على أخطار الدرجة الثالثة لا يرقى في أي حال من الأحوال إلى حدّ إنهاء الرابطة الوظيفية، بعكس أخطاء الدرجة الرابعة التي قد تؤدي إلى إنهائها، وتعد أخطاء من الدرجة الرابعة حسب المادة 181¹ ما يلي: " تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي :

- الاستفادة من إمتيازات، من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأموال المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنه الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر والمتعلقة بالترخيص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط.
- ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم، إضافة إلى إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، شريطة ألا يذكر الموظف صفته أو رتبته إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.
- كما يمكن أيضا للموظفين المتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي، والباحثين، وكذا الأطباء المتخصصين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم².

¹ - المادة 181 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مرجع سابق.

² - انظر المادة 43،44 من نفس الأمر .

وباستقراء هذه النصوص يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد عرض فلسفته و تصوره للخطأ التأديبي من خلال النقاط التالية :

- لقد عمد المشرع إلى تقسيم الأخطاء التي كانت واردة في ظل أحكام المرسوم رقم 302/82 ضمن أخطاء الدرجة الثالثة، وتقسيمها إلى درجة ثالثة ورابعة¹، وقد وفق المشرع الجزائري في ذلك، لأن هذا الفصل له أهمية نظرا للأثر المترتب عن كل صورة من صور الخطأ، فإرتكاب أحد الأخطاء من الدرجة الرابعة قد يؤدي في بعض الحالات إلى إنهاء الرابطة الوظيفية.
- كما درج المشرع في تصنيف هذه الأخطاء معتمدا على معيار موضوعي، يتمثل في الانتقال من الخطأ الأقل خطورة إلى أشدها خطورة .
- نجد أن المشرع قد حدد أهم الأخطاء المهنية من خلال أربع درجات، وأعطى للسلطة الإدارية أن تقرر أي خطأ مهني يتناسب وخصوصية تلك الهيئة و نظامها الداخلي، ومن هنا فإذا كانت الأخطاء التأديبية الواردة في الأمر رقم 03/06 قد جاءت على سبيل المثال، فإن الدرجات التي تضمنها الأمر جاءت على سبيل الحصر، حيث لا يجوز أن تخرج هذه الأخطاء عن الصور الأربعة التي حددها المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر².

الفرع الثالث: أركان الخطأ التأديبي

لا يكفي القول بوجود إخلال بالواجبات الوظيفية لفرض العقوبة التأديبية على الموظف، وإذا ما إستدنا على القواعد العامة في التجريم فإنه لابد من توفر أركان محددة، وهي وجود النص الذي يضمن على سلوك معين صفة الجريمة أو الخطأ والذي يتمثل في الركن الشرعي، ثم إثبات هذا الفعل، وبالتالي وقوع الخطأ التأديبي الذي لا يمكن وصفه بذلك إلا إذا تحقق فيه الركن المادي، إلى جانب وجود الإرادة الأئمة التي تمثل الركن المعنوي وهو ما سيتم توضيحه ضمن هذا الفرع.

أولاً: الركن المادي

العنصر المادي للجريمة التأديبية هو المظهر الخارجي لها، ويتمثل في السلوك الايجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته³، غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنبا إداريا إلا إذا رتب آثارا فعلية في

¹ - انظر المادة 163 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 177 من نفس الأمر.

³ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: 284.

- المجتمع الوظيفي، فعدم الكفاءة المهنية وكذا المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم تأديبية، كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كاف لتحريك الدعوى التأديبية حتى ولو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته¹، وعليه فيشترك لتوفر الركن المادي ما يلي :
- أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات الوظيفة من الناحية الفعلية أو الواقعية بحيث يكون هناك تصرف محدد وثابت يرتكبه الموظف.
 - أن يخرج السلوك أو التصرف الذي يرتكبه الموظف إلى حيز الواقع، أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية، وكذلك مجرد وجود أفكار ذاتية لدى الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة، لا تعتبر في حد ذاتها مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج هذه الأعمال أو الأفكار إلى حيز الوجود². ووفق ما تقدم لا يمكن أن تتحقق الجريمة التأديبية إلا في حالة خطأ صادر عن الموظف، ومن ثم فإن لم يثبت ارتكاب الموظف لخطأ ما فإن المسؤولية التأديبية لا تتعقد.

ثانيا : الركن المعنوي

ويتمثل في صدور الفعل الإيجابي أو السلبي عن إرادة آتمة فإذا تعمد الموظف كان الركن المعنوي هو القصد وإذا إنصرفت الإرادة للنشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ الغير العمدي فالإرادة عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة التأديبية سواء كانت عمدية أو غير عمدية فهي تقوم كالجريمة الجنائية على الخطأ³. ومن ثم فلا يكفي لإعتبار فعل من الأفعال مخالفة تأديبية أن يقع هذا الفعل ماديا، بل يجب فضلا عن ذلك أن يكون صادرا عن إرادة آتمة من الموظف⁴.

وترتبا على ذلك فإن هناك علاقة معنوية بين الموظف مرتكب الأفعال المادية والمخالفة التأديبية، وهو ما يطلق عليه بالعنصر المعنوي، فكما يجب أن تكون المخالفة من فعل الموظف فإنه يجب أيضا أن تكون صادرة عن إرادته والمتمثلة في الإرادة الآتمة وغير المشروعة، ومن ثم فإن الإرادة تعد شرطا أساسيا لا غنى عنه لقيام المخالفة التأديبية⁵.

1 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 2006، ص: 28-29.

2 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 180-181.

3 - محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص: 204.

4 - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 77.

5 - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 228.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن المسؤولية التأديبية لا تقوم رغم توافر الركن المادي للخطأ التأديبي في حالة عدم توفر الإرادة الآتمة أو غير المشروعة لدى الموظف كحالة الضرورة مثلا أو الإكراه، والقوة القاهرة¹.
 مما سبق لكي يمكن القول بوجود الجريمة التأديبية يجب أن تتجه إرادة الموظف لإرتكاب الفعل الذي يمثل إخلالا بواجبات الوظيفة، فإرادة النشاط عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة التأديبية، سواء كانت عمدية أو غير عمدية، فالجريمة التأديبية إذا تقوم على فكرة الإثم فلا يكفي في الجريمة التأديبية وقوع الفعل أو الإمتناع بل يجب أن يكون الفعل أو الإمتناع نتيجة إرادة آتمة.

ثالثا : الركن الشرعي

إن الكثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة إضفاء الطابع المذنب على تصرفات الموظف، إذ لا يوجد تحديدا للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات، وهذا الوضع كما تقول الأستاذة dreyfus يشكل خطورة كبيرة على وضعية الموظف الإدارية، لأنه يمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم على عكس ما هو معمول به في القانون الجنائي إذ لا جريمة إلا بنص، ومع ذلك فإن الشرعية التأديبية موجودة رغم عدم حصر الجريمة التأديبية على غرار ما هو معمول به في قانون العقوبات وهذا ما يتجلى من خلال تحديد المقصود بالمخالفة التأديبية عن طريق التقنين وتصنيفها أو بالرجوع إلى واجبات الموظف².
 والصفة القانونية أو الشرعية في الخطأ التأديبي تأخذ طابعا يميزها عن الشرعية في نطاق القانون الجنائي ولذلك فإن للعنصر القانوني في المخالفة المهنية عدة مصادر بحيث أن النصوص القانونية ليست هي المصدر الوحيد للتأديب فالعنصر القانوني في نطاق التأديب يأخذ صور مختلفة عما هو معمول به في القانون الجنائي.
 وعليه فإن الركن الشرعي للمخالفة التأديبية ينصرف إلى قاعدة القانون بمفهومه الواسع، التي يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن تستند إليها في إصباغ الصفة التحريمية على أي سلوك يصدر عن الموظف العام، ويجعله عرضة للمساءلة التأديبية، والسلطة التأديبية وهي تقوم بذلك، تكون مقيدة بحدود مبدأ المشروعية بمفهومه العام³، فضلا عن خضوعها لرقابة القضاء.

¹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 181.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 50.

³ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 234 - 235.

ومما تقدم يتبين لنا أنه رغم عدم حصر المخالفات التأديبية إلا أننا نجد المشرع ضرب أمثلة لبعض المخالفات ثم عمل على وضع نص عام قضى فيه بأنه تعتبر مخالفة تأديبية " كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط...."¹ ومن ثم فإن هذا النص وغيره يعتبر الركن الشرعي للجريمة التأديبية. وبالتالي فقد وفق المشرع الجزائري في تصنيفه للخطأ التأديبي في شكل أربع درجات، غير أن ما يأخذ عليه هو غموض بعض النصوص التي إتسمت بالعمومية كنص المادة 178 مثلاً، ويكون أحسن لو كان المشرع أكثر دقة في تحديده لهذا النص حيث نتساءل عن كيفية الوقوف على هذا الإنضباط الذي قد يمس بالسير الحسن للمصالح.

¹ - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مرجع سابق.

خلاصة الفصل التمهيدي :

إجمالاً لما سبق، يمكن القول بأن الإطار القانوني لهذه الدراسة يتحدد من خلال تحديد مفهوم الموظف العام والعلاقة التي تربطه بالإدارة.

فالموظف هو " كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريق الإستغلال المباشر ويشغل بصفة دائمة ووظيفة دائمة، داخلية في نطاق كادر إداري، ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق فردي أو جماعي صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه ".
 كما أن مختلف أنظمة تقرر بضرورة توفر بعض الأركان من أجل إضفاء صفة الموظف العام، حيث يجب أن تكون الوظيفة دائمة، وأن تصنف هذه الوظيفة ضمن إحدى درجات السلم الإداري، وأن يكون الموظف في خدمة مرفق عام والذي يدار مباشرة من طرف أحد أشخاص القانون العام وذلك بعد بصور أداة قانونية لتعيينه مع ضرورة تقبله لهذه الوظيفة.

أما العلاقة التي تربط هذا الأخير بالإدارة فهي حسب المشرع الجزائري هي علاقة تنظيمية لائحية وذلك بنص المادة 07 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وتجدر الإشارة بأن الموظف في إطار تأدية مهامه قد يرتكب سلوكاً أو مخالفة ما قد تعرضه لعقوبة تأديبية حيث تعتبر المخالفة التأديبية " كل عمل أو إمتناع عن عمل يرتكبه الموظف داخل أو خارج الوظيفة ويتضمن الإخلال بواجبات الوظيفة أو المساس بكرامتها دون أن يكون هذا العمل أو الإمتناع إستعمالاً لحق أو أداء لواجب طبقاً للقانون ".
 إن أغلب الأنظمة التأديبية تحد صعوبة في تحديد مفهوم الخطأ التأديبي لذلك فهي تمنح سلطة التقديرية للإدارة لتقدير ما إذا كان سلوك المرتكب من طرف الموظف يشكل مخالفة تأديبية تستوجب فرض العقوبة على مرتكبها، وإذا كان المشرع الجزائري في ظل الأمر 03/06 لم حدد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، فإن الدرجات التي تضمنها الأمر جاءت على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز أن تخرج هذه الأخطاء عن الدرجات الأربع التي حددها المشرع الجزائري ضمن هذا الأمر.

الفصل الأول

العقوبات التأديبية

تمهيد:

يعتبر التأديب أو المساءلة التأديبية الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما أن الموظف المجد يكافأ على جهده وإجتهاده سواءا بالخوافز المادية أو غير المادية، فإنه من الضروري أيضا أن يعاقب الموظف على إهماله بالعقوبة المناسبة¹.

فالمصلحة العامة تقتضي أن يواجه الرئيس الإداري المخالفة التأديبية المرتكبة بتوقيع العقوبة المناسبة التي تعمل على ردع الموظف وتحول بينه وبين تكرار الخطأ،² وبالتالي فالسلطة المختصة بالتأديب لها حق توقيع العقوبات التي تراها مناسبة للأخطاء المرتكبة، وذلك بعد تكييفها.

وإن المتبع للنصوص التي جاء بها المشرع الجزائري في مجال الوظيفة العامة خاصة والتي تتعلق بالحياة المهنية للموظف العام يجد أنها قد مست إلى جانب مختلف الحقوق والواجبات، ذلك النظام التأديبي، حيث عرف هذا الأخير أحكاما في غاية الأهمية لاسيما في مجال الأخطاء و العقوبات، فالنصوص الجديدة غيرت من سلم درجات الأخطاء والجزاء المترتبة عنها بخلاف ما كان معمول به في ظل القوانين السابقة.

وإذا كان الأمر بالنسبة للجرائم المهنية هو تعذر وصعوبة حصرها فإن الأمر مختلف بالنسبة للعقوبات التأديبية حيث عمل المشرع الجزائري على حصرها، وهذا لا يعني أن المشرع قد حدد لكل ذنب ما يقابله من جزاء كما فعل بالنسبة للجرائم الجنائية في ظل قانون العقوبات، بل حصر المشرع العقوبات التأديبية وترك للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء السلطة التقديرية لتوقيع الجزاء المناسب عن الفعل المكون للجريمة التأديبية³.

ومن هذا الإطار سنتطرق ضمن هذا الفصل إلى مفهوم العقوبة التأديبية في المبحث الأول مبينين تمييزها عن العقوبة الجزائية إلى جانب طبيعتها القانونية، ثم نتناول ضمن المبحث الثاني أهم تصنيفاتها التي جاءت بها مختلف القوانين المتعلقة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 709.

² - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 366.

³ - محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص: 204.

المبحث الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

يؤدي الخطأ التأديبي بغض النظر عن الشكل والمظهر الذي يأخذه إلى فرض عقوبة تأديبية في حق الموظف العام المرتكب لتلك المخالفة المهنية، فالقاعدة العامة هنا تقضي بأن يخضع للمتابعة التأديبية كل من يخرج من العاملين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة¹. ومن الملاحظ أن الهدف الأساسي الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد وأنه يختلف عن الغرض الذي يسعى إلى تحقيقه الجزاء في القانون الجنائي، فالجزاء التأديبي حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن هو العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزايها التنظيمية². فالغرض منه هو معاقبة الموظف الذي ارتكب خطأ وقد يكون هذا العقاب ماديا كما قد يكون معنويا. غير أنه وعلى الرغم من الآثار المترتبة على العقوبة التأديبية، إلا أن المشرع عمل على إخضاعها لضوابط عديدة نظرا لخطورتها للإدارة ملزمة بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها ضمن سلم العقوبات، وهي مجبرة على إحترام نظام قانوني معين وإلا كان قرارها التأديبي عرضة للإلغاء. ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى أهم التعريفات التي تحدد المقصود بالعقوبة التأديبية وهو ما سيتم تناوله في المطلب الأول، ثم بيان الطبيعة القانونية التي تقوم عليها العقوبة التأديبية وهو ما يتم تناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية وتمييزها عن العقوبة الجنائية

إن مصطلح العقوبة التأديبية قد أسال حير الفقهاء بغزارة كبيرة فقد نتج عنه مفاهيم مختلفة ومتنوعة وذلك بتحديد تعريفات لها، حيث نجد أنها تأخذ إسم الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية، فكلاهما له نفس المعنى وعليه يتم التطرق إلى تحديد مفهوم العقوبة التأديبية في كل من الفقه والقضاء والتشريع، وكذا تمييزها عن العقوبة الجزائية .

الفرع الأول: التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية

لقد تعددت التعريفات الفقهية للعقوبة التأديبية تبعا لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه فهناك من يعرفها بالنظر إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف المرجوة منها، في حين يعرفها آخرون إعتقادا على نوعية الأفعال المسببة لها، حيث نجد الأستاذ مورجون عرفها بأنها " إجراء إداري فردي يصدر عن منظمة

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، 2006، ص: 288.

² - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د.ط، 2002، ص: 51.

عامة أو خاصة تستهدف معاقبة أحد المتتمين لها لإرتكابه ما يتعارض مع مهامها، بقصد المحافظة على حسن سير العمل بها".

كما عرفها الفقيه فالين بأنها " سلطة في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العمومي تناله في المزايا التي يتمتع بها بسبب الوظيفة أو تحرمه من الوظيفة نفسها إذا ارتكب خطأ يتعارض مع واجب الوظيفة"¹.
في حين عرفها ديلبريه على أنها " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية"².

يتضح من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية والذي دونه لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بإنظام و إطراد، وهي المهمة الأساسية للسلطة الرئاسية، والهدف الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية هو الوقاية والتي تستوجب وجود سلم العقوبات.
أما في الفقه العربي فنجد الدكتور جودت الملط عرفها بأنها " جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية "

وعرفها الدكتور مصطفى حسن دويدار بأنها " الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظفين العموميين الذين يرتكبون جرائم تأديبية"³.

وعرفها الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنها " تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات أو الجرائم التأديبية "

أما الدكتور سامي جمال الدين فقد عرفها على أنها: " جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تتقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها ومن شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي للموظف أو إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية"⁴.

وعرفها الدكتور نوفان منصور على أنها: " جزاء يوقع من قبل السلطة التأديبية المختصة بحق الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية "

1 - عامر إبراهيم أحمد الشمري، مرجع سابق، ص: 35.

2 - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 88.

3 - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 369 - 370.

4 - عامر إبراهيم أحمد الشمري، المرجع السابق، ص: 38 - 39.

في حين عرفها البعض على أنها " أدى يصيب الموظف إما في إعتبراره أو في مركزه الوظيفي أو في إحدى المزايا المترتبة عليه "1.

وبالرجوع إلى مجمل التعريفات السالفة الذكر ورغم أنها قد تضمنت عناصر الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية والموظف العام إلا أن مجملها يفتقر إلى مصدر الجزاء التأديبي والسلطة المختصة بتوقيعه بالإضافة إلى الهدف من ورائه.

في حين نجد الدكتور سعيد بوشعير قد عرف العقوبة التأديبية على أنها " إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطف مجازاة لفعله "2.

وعليه فإنه يتضح أن تعريف الدكتور مصطفى عفيفي للعقوبة التأديبية هو الراجح حيث نجده عرفها بأنها " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع بإسمه ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها وتنفيذها لأهدافها المحددة سلفا "3.

وذلك نظرا لشمول هذا التعريف على جميع العناصر التي تجعل منه جامعا ومحيطا لمعنى العقوبة التأديبية فطبيعتها أنها جزاء، وتوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب جريمة تأديبية معينة وتوقعها الهيئة أو الجهة التابع لها الموظف، تنفيذها لأهداف هذه الجهة أو الهيئة.

وباستقراء مجمل التعريفات يتضح أن العقوبة التأديبية تصيب الموظف في مركزه الوظيفي، بحيث يترتب عليها الحرمان، أو الإنقاص من إمتيازات التي تقرر لها له وظيفته.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للعقوبة التأديبية

وبهذا الصدد نكتفي بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر بتاريخ 1963/01/13 " ... أن العقوبة التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية، لا يسوغ أن تجدها محالا في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبة الجنائية.... "4، كما جاء في حيثيات حكم محكمة الإستئناف المصرية الصادر بتاريخ 1998/01/13 بشأن الطعن رقم 96/79 ما يلي " فالعقوبة التأديبية هي تلك التي حددها المشرع حصرا...."، حيث أن القاعدة العامة التي تحكم العقوبات التأديبية هي مبدأ

1 - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 180.

2 - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص: 94.

3 - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 371.

4 - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 249.

المشروعية فعلى عكس الأخطاء المهنية فإن العقوبات التأديبية جاءت محددة على سبيل الحصر، إذ لا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار تسليط العقوبة التي تريدها من تلقاها نفسها، بل ينبغي عليها أن تختار من بين العقوبات التي حددها القانون وإلا كان قرارها مخالفاً للتنظيم المعمول به وبالتالي فلا يترتب عليه أي أثر قانوني¹، وبإستقراء هذه الأحكام نجد أنها تحيلنا إلى التشريع حيث نجد التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العمومية قد عملت على حصر العقوبة التأديبية والتي وردت على سبيل الحصر.

الفرع الثالث: التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

بالرجوع إلى النصوص التشريعية سواء الوطنية أو غيرها فلا نجدها قد عملت على وضع تعريف للجزاء التأديبي حيث تركت أمر ذلك للفقه، فلقد إكتفى المشرع في هذا الصدد بترتيب الجزاءات التأديبية وتحديدتها على سبيل الحصر²، حيث نجد كل من المشرع المصري والفرنسي قد عمل على حصر العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين العموميين وذلك في ظل قوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة.

كما إتبع المشرع الجزائري نهج بقية تشريعات الدول الأخرى فلم يعرف العقوبة التأديبية، ولكن على الرغم من ذلك فإنه قام بترتيبها وتحديدتها على سبيل الحصر حيث بدأ بأخفها وإنتهى بأشدّها، وترك للسلطة المختصة بالتأديب السلطة التقديرية في توقيع العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من طرف الموظف العام، ومن هذا المنطلق سيتم الوقوف على أهم ما جاءت به القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في هذا الخصوص، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد قام بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، كما عمل على تقسيمها إلى درجات، فبالرجوع إلى المادة 54 من الأمر 133/66³، فنجد أنه قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين، أما المرسوم 59/85 فنجد أن المادة 124 منه⁴، قد صنفت العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات يمكن أن يعاقب بها الموظفون العموميون، في حين أن الأمر 03/06⁵ نجد أنه قد قسم العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب المادة 163 منه⁵.

¹ - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه وإجتهد القضاء الإداريين)، مزار للمطبوعات، الجزائر، د.ط، 2011، ص: 283.

² - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص: 93.

³ - انظر المادة 54 من الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁴ - انظر المادة 124 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

⁵ - انظر المادة 163 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

وعلى العموم وإن كان التقسيم في هذا الأمر للعقوبات التأديبية قد جاء في أربع درجات إلا أنه لم يضيف شيئاً كبيراً في أنواع العقوبات المنصوص عليها في المرسوم رقم 59/85 فهي نفس العقوبات الواردة في هذا المرسوم مع إعادة تصنيفها إلى أربعة درجات، ولعل الإختلاف يكمن في طريقة التكيف بالنسبة لجسامة الأخطاء المرتكبة فقط، وهذا ما عبرت عنه المادة 161 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه بنصها على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام ".

الفرع الرابع: تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية

يقتضي التمييز بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجزائية (الجنائية)، البحث في كل من أوجه التشابه وأوجه الإختلاف بينهما، إذ تتشابه العقوبة التأديبية مع العقوبة الجزائية في بعض الأمور وتختلف عنها في أخرى، وعليه سيتم ضمن هذا الفرع الوقوف على مختلف أوجه الشبه والإختلاف بين كل من العقوبة التأديبية والجزائية.

أولاً: أوجه التشابه

- 1- من الثابت أنه لا عقوبة إلا بنص، فالعقوبة لا تبني إلا على أساس نص يجيزها، وفي هذا الصدد حدد المشرع العقوبات الجنائية على سبيل الحصر، وهو نفس ما قرره بالنسبة للعقوبات التأديبية، حيث لا يمكن للسلطة التأديبية توقيع العقوبة إلا من بين العقوبات التي حددها القانون¹.
- 2- تتشابه العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية كذلك في أنهما عقوبتان شخصيتان، أي لا يتم توقيعهما إلا على من إرتكب المخالفة أو الجريمة أو شارك فيها.
- 3- كما يتشابهان في الخاصية الرادعة، أي أن كل منهما فيها ردع للمدنب وزجر لغيره².

ثانياً: أوجه الإختلاف

على الرغم من أوجه التشابه المشار لها سلفاً بين كل من العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية، فإنهما يختلفان في عدة جوانب تتلخص فيما يلي :

- 1- الإختلاف من حيث طبيعة العقوبة وتحديداتها: العقوبة التأديبية هي عقوبة وظيفية ذات طبيعة سالبة للوظيفة وإميازاتها وليست من قبيل العقوبات السالبة للحرية أو الملكية، كما أن العقوبات التأديبية ذات حد واحد

¹ - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص: 282.

² - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: 288.

باستثناء عقوبتي الوقف والخصم من المرتب في حين أن العقوبة الجنائية ذات طبيعة سالبة للحرية والملكية أحيانا وتكون بجزءات محددة على سبيل الحصر وآثارها محددة سلفا¹.

2- الإختلاف من حيث الأشخاص: يشترط لتوقيع العقوبة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه

موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية وهذا ما دعى الفقه إلى القول بأن نظام التأديب نظام طائفي، بمعنى أنه يخاطب فئة محددة وهي طائفة الموظفين وهذا بخلاف العقوبة الجزائية فهي تخص جميع أطراف المجتمع بمن فيهم الموظفين وتوقع على كل من يقوم بأفعال مجرمة وفقا لقانون العقوبات².

3- الإختلاف من حيث الفعل المرتب للعقوبة التأديبية: إن الفعل المحرك للعقوبة التأديبية ينطوي على

إخلال الموظف العام بواجب من واجباته الوظيفية، سواء ارتكبه عمدا أو إهمالا، داخل المرفق العام أو خارجه، وعليه فإن الأفعال المحركة للعقوبة التأديبية لم ترد على سبيل الحصر وهذا بخلاف تلك التي تحرك العقوبة الجزائية فهي محددة في القانون على سبيل الحصر تطبيقا لمبدأ المشروعية³.

لذلك فالأفعال المرتبة للعقوبة التأديبية لا تخضع لمبدأ " لا عقوبة إلا بنص" وإنما تقوم على أساس الإخلال

بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضى الواجبات، وقيام الجريمة من عدمه خاضع للسلطة التقديرية للإدارة.

4- الإختلاف من حيث الهدف من العقوبة: يخضع الفرد إلى العقوبة الجزائية والمدنية بإعتباره فردا عاديا

داخل المجتمع، أما العقوبة التأديبية فيخضع لها الفرد بصفته موظفا فقط والهدف منها هو ضمان حسن سير أداء الموظفين لأعمالهم، وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد⁴.

أما العقوبة الجزائية فتهدف إلى الحفاظ على النظام العام والدفاع عن المجتمع ضد كل ما يعرض أمنه

وإستقراره للخطر، والعقوبة هنا يتم توقيعها بإسم المجتمع ولصالحه⁵.

5- الإختلاف من حيث المسؤولية: تستقل العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية من حيث المسؤولية

فصدور حكم بالبراءة في المسؤولية الجزائية لا يمنع توقيع العقوبة التأديبية، فالمخالفة التأديبية قائمة على ذاتها، قوامها

1 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، د.ط، 2012، ج2، ص: 240.

2 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 184.

3 - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 485.

4 - علاء الدين عشي، مرجع السابق، ص: 239.

5 - حسين فريجة، شرح قانون العقوبات الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2009، ص: 07.

إخلال الموظف العام بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها¹، وهذا الإستقلال قائم حتى ولو كان هناك إرتباط بين الجريمتين فالموظف قد يسأل تأديبياً لمخالفة النصوص التشريعية أو العرف الإداري ومقتضيات الوظيفة العامة، في حين أن الجريمة الجنائية لا تقع إلا إذا خالف الفاعل نصاً عقابياً².

6- الإختلاف من حيث الإجراءات: تتميز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية، من حيث الإجراءات

الواجب إتباعها منذ إرتكاب الموظف للمخالفة التأديبية إلى غاية توقيع الجزاء المناسب عليه وهذه الإجراءات تنظمها القوانين الخاصة بالوظيفة العامة.

أما الجريمة الجزائية فلها أصولها الخاصة التي تنظمها، حيث تنظمها القوانين العامة كقانون الإجراءات الجزائية كما أن السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين جريمة تأديبية وأخرى جنائية ولكن المسألة التأديبية لا تتقيد بالمحاكمة الجنائية، إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة من الموظف من عدمه وفضلا عن ذلك قد تعتبر بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي³.

كما تجدر الإشارة بأن العقوبة التأديبية توقع من طرف السلطة الرئاسية أو مجالس التأديب، بينما لا توقع العقوبة الجزائية إلا بمقتضى حكم صادر عن المحكمة المختصة كما أن صدور العقوبة التأديبية يكون في جلسات سرية عكس ما هو عليه في العقوبة الجنائية إذ تتم في جلسة علنية.

وعليه فإن المشرع قد وفق عندما أشار الى ذلك الرط بين كل من العقوبة التأديبية والمتابعة الجزائية، وهذا من شأنه أن يعمل على زجر مختلف الموظفين مما يجعلهم على قدر من الحيطة والحذر في تجنب كل ما قد يعرضهم للمتابعة وبالتالي ضمان سير الحسن للمصالح.

المطلب الثاني: ضوابط العقوبة التأديبية.

إن العقوبة التأديبية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية فهي لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حريته، وإنما تمس مركزه الوظيفي، وبهذه المثابة فإنها ذات طبيعة وظيفية فضلا عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا عقوبة قانونية لا تتقرر إلا بمقتضى أداة قانونية مما يجعلها وسيلة الإدارة الفعالة لردع موظفيها وزجرهم عن

¹ - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص: 59.

² - Essaid taib, droit de la fonction publique, edition distribution houma, alger 2005, p : 366.

³ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص: 240.

الإخلال بواجباتهم الوظيفية أو خروجهم على مقتضيات الوظيفة ضمنا لحسن سير المرافق العامة¹، وذلك في الحدود المنصوص عليها في القانون وهو ما يستلزم منا الوقوف على أهم المبادئ التي تقوم عليها العقوبة التأديبية.

الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يعني مبدأ الشرعية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بألفاظ كافية ومحددة²، فالمدلول المباشر لهذا المبدأ يقوم على أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت ترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفات التأديبية فإنها ملزمة بأن توقع العقوبة التي حددها المشرع من قبل فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع³، وإذا كانت المخالفة المهنية غير محددة على سبيل الحصر ولا تخضع لمبدأ شرعية الجريمة المعمول به جنائيا، فإن العقوبات التأديبية تخضع له، وبمعنى آخر فإن مبدأ شرعية العقوبات يطبق في ميدان التأديب الوظيفي ولكنه تطبيق مختلف ومغاير لما هو معمول به في الميدان الجنائي⁴، فقد عمل المشرع في الميدان الجنائي على تحديد الجرائم والعقوبات الجنائية على سبيل الحصر، كما حدد لكل جريمة من الجرائم المذكورة عقوبة معينة وجعل سلطة القاضي محصورة في نطاق الحدين الأدنى والأقصى للعقوبة المقررة للجريمة.

أما في المجال التأديبي فقد حدد المشرع على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها، إلا أنه لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها عن كل فعل، وإنما ترك أمر ذلك للسلطة التأديبية لتقدير حسامة الفعل وما يستأهله من جزاء في حدود النصاب المقرر قانونا⁵.

والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر حيث إكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضاياتها يعد جريمة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء المحدد في القانون، فهذا المبدأ يهدف إلى تحقيق العدالة في مجتمع الوظيفة العامة، إذ يمكن للموظف العام أن يعرف مسبقا ما ينتظره من جزاء في حالة ما إذا قصر في أداء واجباته أو ارتكب مخالفة تأديبية.

1 - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 86.

2 - محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، دار الفكر العربي، ط1، 2007، ص: 200.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث - قضاء التأديب - (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ط4، 1995، ص:

255.

4 - علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص: 122..

5 - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 324 - 325.

وتجدر الإشارة أنه يترتب على تطبيق هذا المبدأ الأخذ بمجموعة من المبادئ وتمثل فيما يلي :

أولاً: التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي

ويعني هذا المبدأ " أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي إرتكبها الموظف آخذة في الإعتبار الظروف والملازمات لهذه المخالفة"¹.
فتقدير خطورة المخالفة أمر يستنتج من طبيعة وظروف إرتكابه ومدى إضراره بالمصلحة العامة وتأثيره السلبي على أداء الجهاز الإداري².

فهذا المبدأ يهدف إلى تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية بحيث لا يجازى الموظف إلا بجزاء يتناسب مع ما صدر عنه من مخالفات تأديبية، وذلك ضمانا لحسن سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد وعدم التعسف في إستعمال السلطة، لدى لا بد أن تسعى السلطة التأديبية إلى مراعاة نوع وجسامته المخالفة حينما تقوم بإختيار أحد العقوبات التي توقع على الموظف حال إرتكابه لتلك المخالفة، فهي ملزمة بأن تختار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة ولا تعتمد إلى المبالغة على النحو الذي يلمس من قرارها نوع من الإنحراف في إستعمال السلطة³.

فمبدأ التناسب هو مبدأ عام في القانون، يقضي بعدم مشروعية القرار التأديبي إذا كان محل القرار (الجزء أو العقوبة) لا يتناسب مع سببه (الخطأ)، ويرى المؤيدون لهذا المبدأ أنه كثيرا ما تغلب على إختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية التي يذهب ضحيتها الموظف العام، وعليه فإن تدخل المشرع لإجراء تناسب بين الخطأ والجزاء أمر ضروري للمحافظة على حقوق الموظف من جهة وضمان حسن سير المرافق العامة من جهة أخرى، كما أن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية عملية سهلة الإنجاز بعد العمل على تصنيف الأخطاء التأديبية ووضع سلم للعقوبات التأديبية وضرورة الأخذ بفكرة الحد الأدنى والأقصى في مجال الجزاء التأديبي لكي يكون للإدارة فرصة إختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملائمة للخطأ المقترف⁴.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه قد حدد بعض المعايير لإقامة التوازن بين الخطأ والعقوبة التأديبية وهذا ما نصت عليه المادة 161 من الأمر 03/06 حيث نصت على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على

1 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 185.

2 - عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط1، 2008، ص: 77.

3 - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 536.

4 - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 96.

الموظف على درجة جسامه الخطأ، والظروف التي أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".¹

كما قد عمد المشرع الجزائري إلى تحديد درجات الأخطاء، حيث نص في المادة 183 منه على أنه "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 الى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه"، فالملاحظ من خلال النصين أن مشرع قد قيد سلطة الإدارة عند إختيار العقوبة التأديبية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تقدر العقوبة التأديبية دون الأخذ بعين الإعتبار العوامل التي حددها القانون إلى جانب الأخذ بما ورد في نص المادة 186 فالسلطة التأديبية لا يمكنها الخروج عن تلك العقوبات التي حددها القانون¹.

كما يتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية مراعاة سلطة التأديب لمبدأ :

ثانيا: عدم تعدد العقوبات التأديبية على المخالفة الواحدة

والذي يتأسس على عدم عقاب الموظف مرتكب المخالفة التأديبية مرتين عن ذات المخالفة²، بمعنى أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن مخالفة واحدة بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم يرد نص يسمح بذلك، كأن يعاقب الموظف المخالف بالإندار ويعاقب أيضا عن ذات المخالفة بعقوبة أخرى إضافة لعقوبة الإندار، فالقرار التأديبي هنا يكون معيبا لمخالفته لهذا المبدأ³، فالجزاء التأديبي تتحقق غايته بمجرد إنزاله على الموظف المخالف، دون خضوعه لجزاء آخر عن ذات الخطأ إذ يعد ذلك إفراطا في العقاب وخروجا عن الهدف الذي من أجله وجد النظام التأديبي الوظيفي⁴.

كما يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي طالما رددتها النظم القانونية على إختلافها، بإعتباره جزءا من الحقوق الأساسية التي تضمنتها دساتير الدول والإتفاقيات الدولية، والتي تقضي بأن العقوبة التأديبية لا يفرضها المشرع جزافيا، إنما تفرض على كل خطأ وظيفي، ولهذا يمكن إعتبار هذا المبدأ ضمن المبادئ العامة للقانون والذي

¹ - انظر المادة 186 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 503.

³ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 186.

⁴ - محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص: 210.

يطبق حتى في حالة إنعدام نص قانوني يقره لكونها تتفق ومبادئ العدل¹، بالرغم من الوضوح النسبي له الوارد في الأمر 03/06 والذي لم ينص على العقوبات التكميلية مكثفياً بالأصلية فقط².

وما تجدر الإشارة إليه أنه قد ترد بعض الإستثناءات على هذا المبدأ ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فلا يجوز التمسك بهذه القاعدة، في حالة ما إذا إتخذت السلطة الرئاسية تدابير داخلية إلى جانب الجزاء التأديبي كما لو أصدرت قراراً بنقل الموظف بعدما كانت قد سلطت عليه عقوبة التخفيض في الرتبة³.
وكما لا يعد من قبيل تعدد العقوبات التأديبية بالمعنى السابق، أن يعاقب الموظف تأديبياً بعد الحكم عليه بعقوبة جنائية من المحكمة المختصة، إذ توقع على الموظف في هذه الحالة عقوبة تأديبية وعقوبة جنائية عن ذات الفعل وذلك لإستقلال كل منهما عن الأخرى، فهما عقوبتان أصليتان ولكن ليس من نوع واحد⁴.
وعليه فإن مبدأ المشروعية يشكل ضماناً حقيقية للموظف العام، إذ يمكنه وبصفة مسبقة الإطلاع على المخالفات والعقوبات التأديبية التي تقرها القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة هذا من جهة، وتمنع شطط الإدارة وتعسفها في إستعمال السلطة من جهة أخرى، كما ينبثق عن هذا المبدأ عدة نتائج كما رأينا من ضرورة تناسب بين العقوبة والخطأ المهني وعدم جواز عقاب الموظف عن ذات الخطأ مرتين بالإضافة إلى تسبب القرارات التأديبية فلها تعدد بمثابة ضماناً لحقوق الموظفين إلى جانب سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

يعد مبدأ عدم الرجعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام، ويجد هذا المبدأ العام أساسه وسنده القانوني في العديد من النصوص التشريعية⁵، إذ يقصد بمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية أن تاريخ تسليط العقوبة والنتائج المترتبة عنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون بأثر رجعي، فلا يمكن أن تؤثر العقوبة التأديبية على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للموظفين بأثر رجعي، فتاريخ تسليط العقوبة يحدده القرار الصادر بشأنها والذي يكون لاحقاً لتاريخ إرتكاب و معاينة الخطأ المهني ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون

¹ - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 215.

² - يقتصر هذا المبدأ على العقوبات التأديبية فحسب، ذلك ان الموظف قد يكون عرضة لنوع اخر من المسؤولية، كالجرائية أو المدنية، وهذا لا يتناقض مع هذا المبدأ، إذ أن لكل منها مجالها المميز وهدفها الخاص.

³ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 103.

⁴ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 187.

⁵ - علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص: 128.

سابقاً أو مترامناً معه¹، وعلّة عدم رجعية العقوبة التأديبية أيضاً أنها تصدر بقرار إداري وهذه القرارات لا تكون رجعية وفقاً للمبادئ العامة للقانون والتي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني².

وبهذا فإن هذا المبدأ يعني أن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا يكون لها أي أثر على وضعية الموظف العام الإدارية إلا ابتداءً من تاريخ قرار الجزاء التأديبي، وقد ترد بعض الإستثناءات على هذا المبدأ وهذا ما نستنتجه من المادتين 173 و174 من الأمر 03/06 فحينما يتعلق الأمر بإرتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يعرضه إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة أو متابعة جزائية فإن للسلطة صلاحية توقيفه مؤقتاً، كما لها أن تخصص نصف راتبه الرئيسي إلى حين صدور العقوبة التأديبية بحقه، فيظهر الأثر الرجعي لهذه العقوبة في الطابع المالي الذي يمس بالموظف، كونه لا يتقاضى راتبه كاملاً ابتداءً من تاريخ إجراء التوقيف المؤقت وليس من تاريخ إتخاذ العقوبة التأديبية في حقه.

الفرع الثالث: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في مختلف المجالات، ويقصد بمبدأ المساواة في العقوبة أن العقوبات المنصوص عليها في القانون التأديبي يجب أن تسري على جميع الموظفين المخالفين دون أي تفرقة بينهم فالعقوبة التأديبية لا تختلف باختلاف المراكز الوظيفية، من حيث نوعيتها أو درجتها في السلم الإداري، فالمخالفة تستحق الجزاء المناسب سواء إرتكبها موظف حديث الإرتباط بالإدارة أو موظف قديم، أو كان الموظف في درجة عادية، أو درجة علياً³، فكل الناس سواسية أمام القانون.

وبذلك يعتبر هذا المبدأ أحد مقتضيات مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، فمتى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها والآثار المترتبة عنها واحدة وتشكل بذلك أساساً لقيام دعوى تأديبية فلا بد من التطبيق الموحد للقانون بغض النظر عن الأطراف التي يوقع عليها العقاب⁴.

¹ - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص: 286.

² - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص: 81.

³ - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 487.

⁴ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص: 287.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ، فقد نصت المادة 29 من دستور 1996 على أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي"¹.

كما أكدت ذلك المادة 27 من الأمر 03/06 والتي تنص على أنه " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الإجتماعية"². وعموما فإن المشرع الجزائري إستمد هذه المبادئ من المبادئ التي جاءت بها مختلف المواثيق الدولية، وهذه المبادئ تعد بمثابة ضمانات تحمي الموظف من تعسف الإدارة في إستعمال سلطتها لتوقيع العقاب.

وعليه تتضح لنا الغاية من وضع مختلف المبادئ التي تقوم عليها العقوبة التأديبية، حيث تكمن في التوفيق بين مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف المخطئ، وهذا من شأنه أن يحد من إستعمال الإدارة لسلطة التأديب في غير الأغراض التي حددها القانون.

¹ - دستور 1996 المؤرخ في 1996/11/28، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/08.

² - المادة 27 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

المبحث الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية

لا يوجد في القوانين التي تنظم شؤون الوظيفة العامة سواء الوطنية منها أو غيرها تعريفاً للعقوبة التأديبية وإنما وردت العقوبات التأديبية في ظل قوانين التوظيف المختلفة في شكل قوائم حددت على سبيل الحصر الجزاءات والتي تلتزم سلطة التأديب بتطبيقها عند مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية¹، وهو ذات المسلك الذي إتجهه المشرع الجزائري، حيث لم يقدم تعريف للعقوبة التأديبية وإكتفى بتصنيفها في شكل درجات مختلفة، حيث تضمنت مجمل القوانين التي كانت تعني بتنظيم شؤون الوظيفة العامة ابتداءً من المرسوم 133/66 إلى غاية الأمر 03/06 حيث عمل المشرع الجزائري في ظل هذه القوانين على وضع قائمة محددة للعقوبات التأديبية تندرج بشكل تصاعدي حيث بدأ بأخفها درجة وصولاً إلى أقصاها درجة.

وبهذا فقد قيد المشرع الجزائري السلطة المختصة التي لها صلاحية التأديب ومنعها من توقيع عقوبات خارج تلك التي حددها القانون، وقد رتبت هذه العقوبات تبعاً لشدها، وصنفت تبعاً لدرجة الخطأ الذي يوافقها طبقاً للقواعد النسبية والتي في أغلب الأحيان لا تحترم من طرف السلطة الإدارية².

وفيما يلي سيتم التعرض إلى تصنيف العقوبات التأديبية الواردة في ظل القوانين السابقة والتي نظمت شؤون الوظيفة العامة في مطلب أول، وتصنيفها حسب ما ورد في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمعمول به حالياً ضمن مطلب ثاني.

المطلب الأول: تصنيف العقوبات التأديبية قبل صدور الأمر 03/06

سبق القول بأنه ولئن كانت الأخطاء التأديبية لا تقع تحت حصر معين ويصعب تحديدها، نظراً لتعددتها وإختلافها حسب الظروف، فإن القاعدة العامة التي تحكم العقوبات التأديبية هي مبدأ المشروعية، وبخلاف الأخطاء التأديبية والتي لم ترد على سبيل الحصر، فإن العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر وعلى السلطة التأديبية الإلتزام بهذه الجزاءات وعدم تطبيق عقوبات لم يرد بها نص وإلا كان قرارها التأديبي مشوباً بالبطلان³.

¹ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 318.

² - Essaid taib, op, cit, p : 340.

³ - فؤاد محمود معوض، مرجع سابق، ص: 258.

وفيما يلي يتم التعرض لتصنيف العقوبات التأديبية في ظل الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في الفرع الأول، والتصنيف الذي ورد في ظل المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في فرع ثاني.

الفرع الأول: تصنيف العقوبات التأديبية حسب الأمر 133/66

بالرجوع إلى الأمر رقم 133/66 نجد أن المشرع الجزائري قد عمد إلى تحديد درجات العقوبة التأديبية حيث قسمها إلى درجتين تمثلت في عقوبات من الدرجة الأولى، وعقوبات من الدرجة الثانية، وهو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد 54 إلى 61¹، حيث نصت المادة 55 منه على أن العقوبات التأديبية هي:

أولاً: عقوبات من الدرجة الأولى

- الإنذار والتوبيخ

وعليه فإن هذه العقوبات تتخذ بموجب قرار معلل دون إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء².

ثانياً: عقوبات من الدرجة الثانية

- الشطب من قائمة الترقية
- التتريل من درجة واحدة إلى ثلاثة درجات
- النقل التلقائي
- التتريل في الرتبة
- الإحالة إلى التقاعد تلقائياً
- العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش
- العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش.

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

إن الإحالة على التقاعد تلقائياً لا تقرر إلا إذا توافرت في المعنى الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات، أما العزل فيمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات والجماعات المحلية والمصالح

¹ - انظر المواد من 54 إلى 61 من الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 56 من نفس الأمر.

والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم كما لا يوقع إلا بعد إستشارة لجنة المساوية الأعضاء.

وما تجدر الإشارة إليه أن توقيع العقوبات من الدرجة الأولى يعود للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أي جهة أخرى، بينما يوجب المشرع على السلطة المختصة بالتعيين على ضرورة إستشارة اللجنة المساوية الأعضاء فيما يخص العقوبات من الدرجة الثانية¹.

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية حسب المرسوم 59/85

قبل التطرق للتصنيف الوارد في ظل هذا المرسوم تجدر الإشارة لما ورد في نص المادة 74 من المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية حيث نصت على عقوبات تأديبية ولكن دون تصنيفها إلى درجات، بل إكتفت بالنص عليها بصورة عامة².

أما المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية³، فقد صنف العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات طبقا لما ورد في نص المادة 124 منه وهي :

أولاً: عقوبات من الدرجة الأولى

● الإنذار الشفوي

● الإنذار الكتابي

● التوبيخ

● الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

لقد ترك المشرع للإدارة حرية توقيع هذه العقوبات على الموظف المخالف دون إستشارة لجنة الموظفين مسبقا مع إمكانية تطبيق هذه العقوبات على العمال خلال فترة التجريب.

ثانياً: عقوبات من الدرجة الثانية

● الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام

● الشطب من جدول الترقية.

¹ - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 108، 109.

² - انظر المادة 74 من المرسوم 302/82، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، مرجع سابق.

³ - المادة 124 من المرسوم رقم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

والإدارة ملزمة هنا بتسبيب مقررهما عند توقيعها لهذه العقوبات، كما يمكن للموظف الذي تعرض لهذه العقوبات رفع قضيته إلى لجنة الموظفين خلال شهر لإبداء رأيها¹.

ثالثا: عقوبات الدرجة الثالثة

• النقل الإجباري.

• التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات.

• التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير تعويضات.

وفي هذه الحالة فإن الإدارة ملزمة بإستشارة لجنة الموظفين، فلا يمكنها توقيع هذه العقوبات إلا بعد الموافقة من طرف لجنة موظفين²، كما نشير إلى أن المشرع الجزائري قد منح للمؤسسات والإدارات العمومية صلاحية توقيع عقوبات أخرى من الدرجة الأولى والثانية تتفق وطبيعة العمل في هذه المؤسسات والإدارات العمومية³. من خلال ما سبق يمكن القول بأن المشرع الجزائري قصد وضع نظام تدريجي للعقوبات التأديبية يأخذ بعين الإعتبار درجة الخطأ الذي إرتكبه الموظف العام، وهذا يستلزم حتما إقامة تناسب بين الخطأ والعقوبة.

إن هذا الإتجاه الجديد يخالف تماما ما كاد سائدا في ظل قانون الوظيفة العامة لسنة 1966 حيث صنفّت العقوبات التأديبية إلى درجتين، إذ تجد الإدارة يدها مقيدة بعدد ضئيل من العقوبات ربما لا تجد من بينها العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب⁴، وعليه فقد أحسن المشرع في ظل هذا المرسوم بتصنيفه للعقوبات التأديبية في ثلاث درجات بخلاف ما ورد في الأمر 133/66 سالف الذكر وهذا إستجابة من لمتخلف المستجدات والتطورات التي تطرأ بصفة مستمرة في مجال الوظيفة العامة، وفي مجال القانون الإداري بشكل عام وهذا يستوجب الإستجابة لتلك التطورات التي قد تطرأ من حين لآخر.

المطلب الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية في ظل الأمر 03/06

لقد عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر على وضع تقسيم جديد للعقوبات التأديبية، حيث قسمها إلى أربع درجات على خلاف التقسيم إلى ثلاث درجات طبقا لأحكام المرسوم 59/85 وإلى درجتين في ظل الأمر 133/66 والذي سبق التطرق لهما.

¹ - انظر المادة 126 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 127 من نفس المرسوم .

³ - انظر المادة 124 من نفس المرسوم.

⁴ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 90.

وإن هذا التزايد في درجات العقوبة التأديبية، جاء متناسبا مع التزايد في درجات الخطأ، حكمة من المشرع يسعى من خلالها إلى منح الإدارة قدر أكبر من أجل إختيار العقوبة التي تتناسب مع الخطأ المرتكب إلى جانب توفير ضمانات للموظف إلى جانب الضمانات المقررة له، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى تصنيف العقوبات التأديبية الواردة في ظل الأمر 03/06¹، وذلك بتقسيمها إلى عقوبات ذات أثر معنوي بإعتبارها أدنى درجات العقوبات التأديبية جسامة وسيتم التطرق لها ضمن الفرع الأول، إلى جانب عقوبات ذات الأثر المادي (التي تمس الوظيفة) بإعتبارها أشد العقوبات أثرا على الحياة الوظيفية للموظف، كونها تنصب على المزايا الوظيفية سواء المادية منها أو المعنوية، كما قد تنصب على العلاقة الوظيفية في حد ذاتها².

الفرع الأول: العقوبات التأديبية ذات الأثر المعنوي

وتتمثل في العقوبات من الدرجة الأولى وحسب نص المادة 163 من الأمر 03/06 هي :

أولاً: التنبيه

وهو التوجيه الصادر عن المسؤول الذي له صلاحية التأديب تجاه الموظف قام بسلوك غير مقبول، والغرض منه لفت إنتباه الموظف إلى ضرورة عدم تكرار ما صدر منه في الواقع أثناء قيامه بالواجبات الوظيفية³.

ثانياً: الإنذار الكتابي

ويقصد به إشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي إرتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته⁴، كما يعد من أخف العقوبات التأديبية ويهدف إلى تحذير الموظف عند الإخلال بالواجبات الوظيفية حتى لا يتعرض لجزاء أشد إذا لم يمثل لمضمون الإنذار فعابا ما يتضمن القرار التأديبي الصادر بالإنذار تحذيرا للموظف بأنه سيعاقب بعقوبة أشد في حالة العودة إلى إرتكاب مثل ما صدر عنه من قبل⁵.

وعليه فإن عقوبة الإنذار تهدف إلى تبصير الموظف بالمخالفة التي إرتكبها وذلك حتى لا يعود إليها مرة أخرى⁶.

1 - انظر المادة 163 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

2 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث- قضاء التأديب- (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 294.

3 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 176.

4 - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 2، 2011، ص: 328.

5 - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 424.

6 - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 176.

ثالثا: التوبيخ

يحمل التوبيخ معنى اللوم الشديد، فهو من حيث التدرج أشد عقوبات الدرجة الأولى، ولا يوجد ما يدل على أنه كتابي كما هو حال بالنسبة للإنذار الكتابي، إلا أن المتعارف عليه أن التوبيخ غالبا ما يعبر عنه كتابيا ويرسل إلى الموظف، بغرض لفت إنتباهه إلى وجوب عدم تكرار ما صدر عنه وتحسين أعماله في المستقبل¹. إن هذه العقوبات قد تكون شفوية كما قد تكون كتابية وما يميزها هو أنه ليس لها أثر مادي أو مالي، كما أنها أخف العقوبات التأديبية، وتتناسب مع المخالفات اليسيرة فقد قررها المشرع بالنسبة لكل خطأ من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالإنضباط العام وبمس الوظيفة العامة، حيث تهدف إلى تعزيز الموظف و تنبيهه إلى أن ينتهج منهجا قويمًا في سلوكه مستقبلا².

ويختلف التنبيه عن الإنذار الكتابي في أن الأول يتم تبليغه لفظيا للمعني، أما الثاني فيبلغ له في شكل كتابي كما يدرج ضمن ملفه الإداري، على غرار التوبيخ الذي هو أشد وقعا على الكيان المعنوي للموظف ويدرج أيضا ضمن ملفه الإداري.

الفرع الثاني: العقوبات ذات الأثر المادي

بخلاف العقوبات من الدرجة الأولى والتي تجسدت في العقوبات المعنوية وذلك نظرا لأثرها المحدود كعقوبة التنبيه، والإنذار الكتابي أو التوبيخ هناك طائفة من العقوبات ذات أثر شديد على الحياة الوظيفية للموظف حيث تنصب على العلاقة الوظيفية في حد ذاتها وقد تمثلت هذه الأخيرة في درجات سيتم تطرق لها ضمن هذا الفرع.

أولا: عقوبات من الدرجة الثانية

وهي عقوبات أشد من عقوبات الدرجة الأولى، وتمثل أساسا في طائفتين أساسيتين هما :

1- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام

ويتمثل في منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته بصفة مؤقتة أي بمعنى إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا، فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يباشر لوظيفته عملا³، كما تنتج عنه آثار تتمثل فيما يلي :

- منع الموظف من ممارسة أعباء منصبه خلال مدة الإيقاف.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث- قضاء التأديب- (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 282.

² - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 255.

³ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص: 391.

- ومن الناحية المالية يتم حرمانه من بعض مرتبه بقيمة توافق مدة العقوبة،¹ وبعبارة أخرى فإنه لا يتقاضى أجرا على مدة الإيقاف.

2- الشطب من قائمة التأهيل

إعتبارا لنظام المسار المهني يمكن أن يرقى الموظف من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة وتتم الترقية حسب الطرق المنصوص عليها قانونا²، ولكن تسليط عقوبة الشطب من قائمة التأهيل قد يحرم الموظف من إمكانية الترقية، فهي عقوبة تنطوي على آثار مادية ومعنوية في نفس الوقت. حيث يترتب عنها حرمان الموظف من الترقية بعنوان السنة المالية وعدم تسجيل الموظف في جدول الترقية يجرمه من الحصول على ترقية مشروعة كان يأمل في الحصول عليها خلال صلاحية الجدول السنوي مع إحفظاه بحقه في التسجيل على الجداول اللاحقة³.

ثانيا: عقوبات من الدرجة الثالثة

تصنف هذه العقوبات ضمن أشد العقوبات وتتمثل في :

1- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام

وهي عقوبة مشابهة لعقوبة التوقيف سالفه الذكر إلا أن الإختلاف هنا يكمن في مدة التوقيف، حيث يتم توقيف الموظف في ظل عقوبة التوقيف سالفه الذكر لمدة تتراوح من يوم إلى ثلاثة أيام، أما في ظل عقوبة التوقيف الواردة ضمن الدرجة الثالثة فإنه يتم توقيف الموظف لمدة تتراوح بين أربعة أيام إلى ثمانية أيام، كما أنها عقوبة ذات طابع مالي حيث يتم الخصم من مرتب المعني القيمة الموافقة لمدة العقوبة التأديبية.

¹ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 439.

² - انظر المادة 107 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط،

ص: 437، 2010/2009.

2- التزليل من درجة إلى درجتين

الأصل أن للموظف الحق في الترقية في الدرجات كلما توفرت لديه أقدمية معينة، وحسب تقييمه من طرف الجهة المختصة وتتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة، وبصفة مستمر في حدود 12 درجة، وحسب مدة تتراوح بين 30 و42 سنة¹.
إلا أن خضوع الموظف لمثل هذه العقوبة قد يؤدي بدلا من التقدم في الدرجات إلى التأخر فيها نتيجة لهذه العقوبة حيث يتراجع الموظف إلى درجة أدنى من تلك الدرجة التي كان يشغلها وقت توقيع العقوبة عليه دون المساس برتبته² كما يترتب عن هذا التخفيض في الدرجة النقص الفوري من مرتب الموظف إلى غاية إستعادته لدرجته القديمة بواسطة الأقدمية.

3- النقل الإجباري

يتمثل النقل الإجباري في تغيير مكان العمل للموظف كعقوبة تأديبية، فهو إجراء تأديبي يتم بموجبه نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر³، وهذا الإجراء لا ينبغي الخلط بينه وبين النقل الإجباري لفائدة المصلحة الذي يمكن إتخاده لأسباب غير تأديبية، إذ أن هناك قاعدة عامة تسمح للإدارة بنقل الموظف إجباريا عندما تستدعي المصلحة ذلك مع وجوب أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد إتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل⁴، إلا أن هناك إستثناءات ترد على هذه القاعدة تحدد في قوانين الأساسية الخاصة.

ثالثا: عقوبات من الدرجة الرابعة

وتعتبر هذه العقوبات من أقسى العقوبات التأديبية التي يمكن أن تطبق على الموظف وتتكون من عقوبتين هما:

1- التزليل إلى الرتبة السفلى مباشرة

ويقصد بالرتبة " الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها"⁵.

¹ - المادة 10 من المرسوم رقم 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ر. ج عدد 61 الصادرة بتاريخ 2007/09/30.
² - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 269.
³ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 438.
⁴ - انظر المادة 158 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.
⁵ - المادة 05 من نفس الأمر.

ويتمثل هذا الإجراء في تعيين الموظف في رتبة أدنى مباشرة من الرتبة التي كان ينتمي إليها، فتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة، وفي الواقع فإن التخفيض لا يمكن أن يترتب عنه الإقصاء من السلك الذي يتبعه الموظف¹ والسلك يظم مجموعة من الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة أو عدة رتب ويخضعون لنفس القانون الأساسي الخاص².

وعلى سبيل المثال، فإن سلك المتصرفين يتكون من ثلاث رتب وهي :

- رتبة المتصرف المستشار.
- رتبة المتصرف الرئيسي.
- رتبة متصرف.

ففي حالة تطبيق عقوبة تزييل في الرتبة على المتصرف المستشار، فإنه يتزل إلى رتبة المتصرف الرئيسي، والتي هي الرتبة السفلى مباشرة له و تصبح مهام الموظف المعني بالتزييل هي تلك المحددة بالنسبة لرتبته الجديدة الأقل من رتبته الأصلية، كما أن راتبه ينخفض تبعاً للتصنيف الجديد.

2- التسريح

وهي عقوبة بمجرد توقيعها يفقد الموظف صفة الموظف العام، أو بمعنى آخر هي أحد الأساليب التي تؤدي إلى إنتهاء الرابطة الوظيفية إذا ما تم تقريرها،³ والملاحظ أن المشرع الجزائري كان قاسياً جداً في صياغته لنص المادة 185 من الأمر 03/06 والمتعلقة بآثار التسريح أو العزل، بحيث منع الموظف محل عقوبة التسريح من التوظيف من جديد في الوظيفة العمومية، وبالتالي فإن عقوبة التسريح بهذا المعنى هي من أقسى العقوبات التي قد يتعرض لها الموظف العام، وإلى جانب عقوبة التسريح فإنه تجدر الإشارة إلى أن هناك عقوبة أخرى توقع على الموظف العام وتتمثل في العزل والذي يكون نتيجة الغياب غير المبرر للموظف لمدة 15 يوماً متتالية، إذ أنه في هذه الحالة يتم تنحيته عن الوظيفة بصفة نهائية ويتم ذلك حسب الإجراءات التي حددها القانون⁴.

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 438.

² - المادة 06 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 438.

⁴ - انظر المادة 184، 185 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

وما تجدر إشارة إليه هو أن التسريح لا يعد في كل الأحوال عقوبة تأديبية، فالموظف الذي لم تقتنع الإدارة بأدائه الوظيفي فإنها تعمل على تسريحه دون إشعار مسبق أو تعويض وهذا ما نصت عليه المادة 85 من الأمر 03/06 سالف الذكر.

باستقراء مختلف التصنيفات الواردة في ظل القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العام فإننا نلاحظ أن تصنيف المشرع الجزائري للعقوبات التأديبية قد جاء بشكل متباين من قانون لأخر، إلى أن إستقر المشرع الجزائري على تصنيف العقوبات التأديبية في شكل أربع درجات وهذا في ظل الأمر 03/06 حيث نجده قد درج على وضع هرم تدريجي للعقوبات التأديبية، وذلك بترتيبها من العقوبات الأخف درجة إلى الأشد درجة، والملاحظ هو أن العقوبات الوارد في ظل هذا الأمر هي نفس العقوبات الواردة في المرسوم 59/85¹ مع إعادة تصنيفها إلى أربع درجات، مركزا في ذات الوقت على أن تقدير العقوبة التأديبية ينبغي أن يتم بناء على مجموعة من الاعتبارات التي حددها المشرع من خلال نص المادة 161 من الأمر 03/06 مع الإشارة بأنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع الواردة في المادة 163². من خلال هذا التصنيف الذي أورده المشرع تتضح لنا جدية المشرع في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب، وما من شك بأن هذا التدرج له ما يبرره من الناحية العملية حيث يستطيع من خلاله القاضي من بسط رقابته على سلطة الإدارة في هذا المجال ومن هذا تتجسد إرادة المشرع في وضع نظام تأديبي محكم يوفق بين كل من السير الحسن لمختلف المرافق إلى جانب ضمان حقوق الموظفين في هذا المجال.

1 - انظر المادة 124 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

2 - المادة 164 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول:

وخلاصة لما سبق فالعقوبة التأديبية هي " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية الذي من شأنه أن يربط نتائج سلبية على حياة الموظف العملية ".
 وخلافا للأخطاء التأديبية والتي لم ترد على سبيل الحصر فإن العقوبات التأديبية جاءت على سبيل الحصر وهذا من شأنه أن يحد من سلطة التقديرية للإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية.
 فلقد صنف المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على شكل تدريجي، بحيث رتبها من العقوبة الأخف إلى الأشد ضمن أربع درجات وذلك تماشيا مع جسامة الأخطاء المرتكبة.
 كما أن المشرع نص على إمكانية أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصية بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع الواردة في المادة 163 من الأمر 03/06 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وإلى جانب ذلك فقد أخضع المشرع تسليط العقوبة التأديبية على الموظف لبعض المبادئ والضوابط التي يجب مراعاتها عند توقيع العقوبة التأديبية وذلك سعيا منه لتوفير أكبر قدر من الحماية للموظف من جهة والحد من تعسف السلطة التأديبية من جهة أخرى.

الفصل الثاني

المتابعة التأديبية للموظف العمومي

الفصل الثاني: المتابعة التأديبية للموظف العمومي

يترتب على إخلال الموظف بواجباته الوظيفية سواء كانت إيجابية أو سلبية مجازاته من طرف السلطة الإدارية المختصة وفقا لأحكام التأديب الوظيفي، و بمعنى آخر فإن إخلال الموظف بواجباته الوظيفية يعرضه إلى المتابعة التأديبية¹.

فقد رأينا فيما سبق أن السلطة المختصة بالتأديب تعمل على تكييف الفعل الذي إقترفه الموظف العام وإضفاء عليه طابع الذنب الإداري قصد إختيار العقوبة التأديبية المناسبة، ثم تأتي بعد ذلك سلسلة من الأعمال هدفها الأساسي تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب ويصطلح عليها بالإجراءات التأديبية وهي تخضع إلى قواعد قانونية من شأنها أن تحول دون إساءة إستعمال السلطة من المجال التأديبي².

وإذا كان الجزاء هو الوسيلة التي تساعد الجهة الإدارية في ضمان حسن سير المرافق العام بانتظام و إطراد فإن إحتمال تعسف هذه الجهة أمر وارد ولدى كان لابد من توفير ضمانات تحول دون إساءة إستعمال هذه السلطة، حيث كفل المشرع الجزائري حماية الموظف من تعسف الإدارة في إستعمالها لسلطة التأديب، وذلك بإحاطته بعدة ضمانات تتمثل أساسا في وجوب ممارسة التأديب في إطار القانون القائم وذلك بإحترام وإتباع الإجراءات اللازمة لتنفيذ عملية التأديب، وأي تخلف عنها أو تجاوزها يؤدي إلى المساس بمشروعية القرار التأديبي المتخذ بشأنها .

فعلى الإدارة أثناء تأديب الموظف التقيد في مختلف مراحل التأديب بالحدود والقواعد القانونية التي رسمها المشرع، وأن تتبع جميع الإجراءات المخولة لها في ذلك، ومن هذا المنطلق سنتطرق في هذا الفصل إلى مراحل التي يتم من خلالها تأديب الموظف العام مبيين في ذلك السلطة التي لها صلاحية ممارسة التأديب إلى جانب أهم الإجراءات المتبعة في ذلك، ثم نتناول أهم الضمانات المخولة للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب.

¹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 164.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص : 129.

المبحث الأول: مراحل تأديب الموظف العمومي

تقتضي عملية إتخاذ القرار التأديبي إتباع مجموعة من الإجراءات المحددة قانونا والتي يجب على سلطة التأديب التقيد بها وعدم خروج عنها. فقد عمل المشرع على وضع مجموعة من الضوابط الإجرائية وجب على الإدارة إتباعها حال متابعة الموظف بخطأ مهني، وتختلف هذه الإجراءات بإختلاف صور الخطأ المرتكب بعد معاينتهم من قبل الرئيس المباشر للموظف المتابع¹.

فالإجراءات التأديبية تهدف إلى كشف حقيقة وجود مخالفة تأديبية، من عدمه وتحديد مرتكبها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه. ولمعرفة أهم هذه الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام، وجب التطرق للسلطة التي لها صلاحية مباشرة هذه الإجراءات وهذا ما يتم التطرق إليه في مطلب أول ثم يتم التطرق لأهم الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام في مطلب ثاني.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب.

يعرف سليمان الطماوي السلطة التأديبية على أنها " الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها أن تتنازل عن إختصاصها التأديبي إلا بنص صريح وواضح"².

وما تجدر الإشارة إليه هو أن القواعد التي تنظم سير سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة تختلف من تشريع لآخر وعليه سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى مختلف النظم التأديبية وموقف المشرع الجزائري منها، ثم يتم تطرق لإجراءات التي تتم من خلالها متابعة الموظف تأديبيا.

الفرع الأول: النظم التأديبية المقارنة

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر، وذلك بالنظر إلى أن التشريع التأديبي يعد رهين البيئة التي يولد بها، ومن هذا المنطلق سيتم تطرق لمختلف الأنظمة التأديبية ضمن هذا الفرع.

¹ - Essaid taib, op, cit, p :347.

² - أمان زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 219.

أولاً: النظام الإداري

وفي ظل هذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الإستعانة بأي هيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الخاضعين لها¹، وهذا ما يسمى بالتأديب الإداري أو الرئاسي ويعني ذلك أن الإدارة تستقل دون الرجوع إلى أي جهة أخرى في تحديد المخالفات التأديبية وإختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نص عليها القانون، فالتأديب الإداري هو الذي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في نطاق الإدارة على مبدأ الضمان فالعرض من هذا النظام هو تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد وهذا لن يتحقق إلا إذا زودت الجهة الإدارية بسلطة توقيع الجزاءات² ففاعلية التأديب تستوجب أن يتسم الجزاء بالحسم والسرعة حتى يحقق أثره بالنسبة للموظف المخطئ وغيره وإذا ما عهد بالتأديب إلى جهة أخرى غير الإدارة، فإن ذلك يؤدي إلى إستغراق الوقت الطويل وهذا من شأنه أن يفقده فاعليته.

فالسطة الإدارية إذن أكثر مقدرة من غيرها على التعرف على سلوك الموظف، وتقدير مدى خطورة الخطأ الذي إرتكبه وأثره، لذي فإنها أقدر على إتخاذ الإجراء التأديبي، وتأخذ بهذا النظام كقاعدة عامة العديد من الدول كإنجلترا³.

ثانياً: النظام شبه القضائي

وتتمثل هذه الصورة في إلترام جهة الإدارة المختصة بالتأديب بأن تأخذ رأي جهة إستشارية مستقلة – ينص على تشكيلها المشرع – وذلك قبل إصدارها قرار الجزاء التأديبي وهو ما يفرض عرض المخالفة التأديبية على تلك الجهة التي تفحص المخالفة التأديبية، ثم تصدر رأيها في خصوص هذه المخالفة وترسله للجهة الإدارية⁴. وغالبا ما يتخذ هذا النظام إحدى الصور الآتية :

الصورة الأولى: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل إصدار قرار توقيع الجزاء، على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وعلى الرغم من كون رأي هذه الهيئة غير ملزم للجهة الإدارية، إلا أن جهة الإدارة ملزمة قانونا بأخذ رأيها قبل توقيع العقوبة، وإلا ترتب على ذلك بطلان قرارها.

1 – أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 76.

2 – علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 14.

3 – قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص: 71.

4 – أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 244.

الصورة الثانية: وتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأيا ملزما للإدارة، أي يتعين على جهة الإدارية إحترامه والتقيده به.

الصورة الثالثة: وتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة مجالس تأديب مخصصة لهذا الغرض، وتكون مشكلة من عناصر قضائية وإدارية، إذ تعتبر مثل هذه الهيئات جهة إدارية ذات إختصاص قضائي¹. وعليه فإن ملامح هذا النظام تتلخص في كونه صورة من صور التدرج الرئاسي، فهو لا يستبعد جهة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، ولكن يلزمها بإستشارة هيئات معينة ومستقلة قبل توقيع الجزاء التأديبي لما يحققه من ضمانات إجرائية للموظف، و من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد كل من فرنسا، المغرب.

ثالثا: النظام القضائي

في هذا النظام يقرر المشرع إنتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الإتهام أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها وإناطة سلطة التأديب بميثاق قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها في القانون².

فهذا النظام يقتضي وجود قضاء مستقل عضويا ووظيفيا ويتجلى ذلك في عدم خضوع قضاة التأديب لتأثير السلطة الرئاسية³، إذ يتبين من هذا النظام أن المشرع يشكل محكمة خاصة وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية ومن بين الدول التي أخذت بهذا النظام نجد مصر⁴.

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية، في بلد معين تنتمي حتما إلى نظام واحد من بين هذه الأنظمة فالغالب أن التشريع يجمع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة كأن يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في أحد صوره الثلاث كان يترك للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها في أخرى بإستشارة رأي جهة معينة قبل توقيع الجزاء.

1 - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص: 76.

2 - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 15.

3 - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص: 235.

4 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص: 77.

الفرع الثاني: موقع النظام التأديبي الجزائري من النظم التأديبية.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، بالإضافة إلى إنشاء مجالس أو لجان التأديب إلى جانب الإدارة في المجال التأديبي بحيث ألزم الإدارة بإستشارة هذه اللجان قبل توقيع الجزاء على الموظف المعني، والهدف من ذلك هو الحد من تعسف الرؤساء ضد المرؤوسين في حالة ما تعرض أحدهم للمساءلة التأديبية، وتتحصر مهامها في تسليط العقوبات التأديبية الأكثر خطورة كالتسريح أو العزل¹.

أولاً: تأديب الموظف عن طريق السلطة الرئاسية.

منح المشرع الجزائري للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، شريطة تسبب قرارها التأديبي كما لم يلزمها بإستشارة أي هيئة أو التقيد برأي جهة معينة بالإضافة إلى ذلك فقد قيدها المشرع قبل إتخاذها القرار التأديبي بالحصول على توضيحات كتابية من المعني². فالمشرع حصر سلطة الإدارة في تأديب الموظفين في إطار العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فقط بإعتبارها أقل خطورة، وبالتالي فإنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ بواسطة قرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني والتي تعد إجراء جوهري ينبغي على إدارة إحترامه قبل إتخاذ أي إجراء تأديبي في حق الموظف المعني.

ثانياً: تأديب الموظف عن طريق المجلس التأديبي

تتخذ السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بموجب قرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تبث في القضية في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ إخطارها وهذا ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 03/06 وعليه يتضح من خلال هذا النص أن إرادة المشرع إتجهت إلى الإعتراف للسلطة الرئاسية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، مع التأكيد على أن الوضع بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة يجب أن يتم بإجراء آخر وهو إلزامية الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء في تشكيلتها التأديبية.

¹ - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص: 78.

² - انظر المادة 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

وطالما أن المشرع الجزائري قد إشتراط الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، فإنه يبدوا من الضروري التطرق إلى تشكيلة هذه الأخيرة.

تتكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب القواعد الواردة في القانون على مستوى الإدارة المركزية والولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية¹، حيث تنشأ هذه اللجان حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وهي تتشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة ومنتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين لحساب الإدارة، حيث يقدم المرشحون إلى عهدة إنتخابية قصد تمثيل الموظفين من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا، وفي حالة عدم وجود نقابات ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية، يمكن لكل الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة أن يرشحوا أنفسهم².

أما عن مدة العضوية، فإنها تكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويمكن إستثناءا تقصير مدة العضوية أو إطالتها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير، أو الوالي بعد موافقة المدير العام للوظيفة العمومية ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو الإطالة مدة ستة أشهر، وإذا ما طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك، فإنه يجوز إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير المختص أو الوالي المعني دون إشتراط المدة³.

ومن خلال ما سبق تجدر الإشارة إلى أن السلطة التأديبية وهي تقوم بوظيفتها، لا تنتمي إلى نظام واحد، إذ يوجد بعض النظم التأديبية التي تجمع بين النظام الإداري وشبه القضائي، وهو نفس الوضع بالنسبة للنظام التأديبي الجزائري، الذي يترك للسلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع بعض الجزاءات تتمثل في عقوبات من درجة الأولى والثانية، بينما يلزمها بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بإستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تنقعد كمجلس تأديبي.

ومن هنا يمكن القول بأن النظام المنتهج من طرف المشرع الجزائري في مجال التأديب من خلال الأمر

03/06 هو نظام يجمع بين النظام الرئاسي والنظام الشبه القضائي.

¹ - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج

رج عدد 03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

² - أنظر المواد 63، 68، 69 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 05 من المرسوم 10/84، المرجع السابق.

وعليه يتضح لنا من خلال عرض مختلف الأنظمة التأديبية أن النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري لا يخدم مصالح الموظفين طالما أن الجهة التي تتولى التأديب تتمثل في الجهة الإدارية نفسها، مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا يتعارض مع مبادئ العدالة وكان من أحسن أن يعمد المشرع بسلطة التأديب إلى جهة محايدة تماما عن الجهة الإدارية وذلك من أجل ضمان نزاهة توقيع العقوبات التأديبية .

المطلب الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية

بالرجوع إلى أحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري يعتبر كل تغل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية¹.

كما أنه يلزم الموظف بواجب التحفظ، وتجنب كل ما يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة وأن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم².

وبالتالي فإن كل إخلال بهذه الواجبات قد يعرض الموظف لمتابعة تأديبية من طرف السلطة المختصة، وفي مقابل ذلك فقد قيد المشرع السلطة التي لها صلاحية متابعة الموظف بإتباع إجراءات تأديبية حددها القانون، وأن أي خروج على مقتضاياتها يؤدي إلى الطعن في قرارها التأديبي نظرا لمخالفتها تلك الإجراءات. وعليه يتم التعرض في هذا المطلب إلى تحديد المقصود بالإجراءات التأديبية، إلى جانب أهم الإجراءات المتبعة من طرف السلطة التأديبية في مجال تأديب الموظف العام في حالة المتابعة التأديبية.

الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية

يتعين على السلطة التأديبية إتباع إجراءات معينة للتحقق من إرتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه وذلك من أجل مجازاته بالعقوبة المناسبة. ويقصد بالإجراءات التأديبية بأنها " الخطوات التي يجب على السلطة المختصة أن تتبعها منذ لحظة إكتشاف المخالفة التأديبية إلى توقيع الجزاء القانوني على الموظف المخالف"³. فالإجراءات ذات أهمية كبيرة في أي نظام تتعلق به، سواء كان إداريا أو جنائيا أو مدنيا، بإعتبار أنها السبيل لإقتضاء الحقوق، والكشف عن الحقيقة والحكم بمقتضاها⁴.

¹ - انظر المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 42 من نفس الأمر.

³ - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، مرجع سابق، ص: 81.

⁴ - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص: 286.

وعليه فإنه لا يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن تشرع بتحريك الإجراءات التأديبية إلا إذا ارتكب الموظف خطأ مهنياً أو أحل بواجباته المهنية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب على هذه السلطة التقيد بهذه الخطوات والإجراءات وعدم الخروج عنها.

الفرع الثاني: الخطوات الإجرائية لتأديب الموظف العمومي

بعد ارتكاب الموظف العام خطأً تأديبياً أو أحل بواجباته الوظيفية تشرع السلطة التأديبية المختصة في مباشرة الإجراءات التأديبية ضده وتمثل هذه الأخيرة فيما يلي :

أولاً: تحريك الإجراءات التأديبية

تباشر السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ المهني، بناء على تقرير يعده الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني، ويرسله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبين فيه الأعمال المكونة للخطأ المهني، وظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها والتقييمات الممكنة إجرائها على هذه الحالة¹.

كما يمكن أن يشرع في هذا الإجراء موظف مكلف بمهمة المراقبة أو التفتيش - في حدود إختصاصه - وذلك بتقديم عرض حال عن طريق التسلسل الإداري، إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يتضمن الوقائع التي يمكنها أن تكون موضوع عقوبة تأديبية، بتوضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع مع تقديم كافة البيانات التي من شأنها أن تقدم للإدارة توضيحات عن ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف².

وفي بعض الأحيان تجد السلطة التي لها صلاحية التعيين ملزمة بإبلاغ النيابة العامة، بالأفعال المرتكبة من طرف الموظف والتي قد تعد من الأفعال التي جرمها قانون العقوبات، ويجد هذا الإلتزام أساسه في نص المادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية والذي جاء فيه " يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهام وظيفته خبر جنائية أو جنحة إبلاغ النيابة العامة بغير توان، وأن يوافيها بكافة المعلومات ويرسل إليها المحاضر والمستندات المتعلقة بها"³.

¹ - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص: 300.

² - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 442.

³ - الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ

1966/06/26.

ثانيا: توقيف الموظف العمومي

وهو إجراء أساسي مؤقت الهدف منه إقصاء الموظف من الخدمة لمدة محدد في إنتظار إحالة ملفه التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، ويتم هذا الإجراء من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين¹، وذلك بموجب مقرر يبلغ به الموظف عن طريق الرئيس السلمي للموظف المعني وتتم عملية التبليغ رسميا مقابل إشعار بالإستلام².

ونظرا للآثار التي قد يربتها إجراء التوقيف المؤقت على الموظف، فإن القانون قيد سلطة التعيين بحالتين للجوء إليه والتي تتمثل في :

- 1- حالة إرتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة.
- 2- حالة متابعة الموظف جزائيا، بحيث لا تسمح ببقائه في منصبه وذلك طبقا لنص المادة 173 و174 من الأمر 03/06³.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التوقيف عن المهام ليس له طابع تأديبي، وإنما الهدف منه هو تفادي الضحة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدق بسبب التواجد الفعلي للموظف المتهم، وكذا تسهيل مباشرة المتابعة التي ستتخذ ضده لاحقا بالإضافة إلى المحافظة على الأدلة⁴.

ثالثا: إخطار المجلس التأديبي

بالرجوع إلى نص المادة 166 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم سلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة إخطار المجلس التأديبي وذلك بموجب مقرر مبرر حيث جاء في نص المادة ما يلي " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما إبتداء من تاريخ معاينة الخطأ ".

كما يتضح من النص أن المشرع قيد المجلس التأديبي بأجل محدد لدراسة القضية، وفي حالة عدم إحترام هذا الأجل فإن ذلك يترتب عليه سقوط الخطأ المنسوب للموظف⁵.

1 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 447.

2 - انظر الملحق رقم 06.

3 - انظر المادة 173، 174 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

4 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 448.

5 - انظر المادة 166 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح المشرع الجزائري للموظف المتابع تأديبياً حق إطلاع على ملفه التأديبي، إلى جانب إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية وهذا من أجل تمكينه من ممارسة حقه في الدفاع ورد التهمة المنسوبة إليه¹، حيث يتم إعلام الموظف المعني كتابياً. يمكن وتاريخ الإطلاع على ملفه التأديبي مع إشعار بالإستلام، وفي حالة رفضه الإطلاع على هذا الملف فإن الإجراءات التأديبية تتواصل في حقه².

رابعاً: مثول الموظف المتابع أمام لجنة التأديب

يتعين على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمجموعة كمجلس تأديبي المثول شخصياً إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك، حيث يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوماً على الأقل بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل إستلام حيث يبين الإستدعاء مكان وتاريخ وساعة إنعقاد المجلس التأديبي وأسباب الإستدعاء إلى جانب ضمانات الدفاع³.

كما يمكن للموظف المعني أن يلتمس من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه وذلك بتقديمه لمبرر مقبول وبالإضافة إلى ذلك يكمن للموظف المحال على المجلس التأديبي الإستعانة بمدافع أو موظف يختاره بنفسه، وتكمن الحكمة من إستدعاء الموظف أمام لجنة التأديب في مناقشة الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه وإستجوابه مع تقديم دفاعه كتابياً أو شفويًا، أو إحضار شهود لرد إتهامات السلطة التأديبية، كما يمكنه الإستعانة بمدافع سواء كان محامياً أو أحد زملائه في السلك الوظيفي و في حالة عدم حضور الموظف والذي تم إستدعاءه بطريقة قانونية أو في حالة رفض التبرير الذي قدمه، فإن المتابعة التأديبية تستمر في شأنه⁴.

كما تجدر الإشارة أنه يمكن للمجلس التأديبي أن يتطلب من السلطة الرئاسية فتح تحقيق في حالة وجود غموض أو إبهام، خاصة إذا كان الخطأ جسيماً وبذلك تسد الثغرات ويجول ذلك دون وقوع في الخطأ وهذا ما

1 - انظر المادة 167، 168 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، مرجع سابق.

2 - انظر الملحق رقم 03، 01.

3 - انظر الملحق رقم 04.

4 - انظر المادة 168، 169 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

أكدته المادة 171 حيث جاء فيها " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، قبل البث في القضية المطروحة"¹.

خامسا: مرحلة الأخذ بالرأي الاستشاري للمجلس التأديبي

بالرجوع إلى نص المادة 165 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع قد منح للسلطة الرئاسية صلاحية توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بموجب مقرر مبرر بالإضافة على حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني، ويكون بذلك الأخذ برأي المجلس التأديبي غير ملزم للسلطة الرئاسية، فالمشرع لم يلزم السلطة المختصة بالتأديب بإستشارة أي هيئة، أو التقيد بأي رأي من أي جهة معينة، وذلك نظرا للأثر المحدود للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية مقارنة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والتي ألزم المشرع السلطة المختصة بتوقيعها الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي². وذلك نظرا لخطورة هذه العقوبات وما قد يترتب عنها من آثار تتعلق بالمسار المهني للموظف كونها قد تصل لغاية فصل الموظف من منصبه.

كما أكد المشرع على ضرورة توفر النصاب القانوني لتشكيل هذه اللجان لكي تصح مداولاتها، حيث أكدت المادة 19 من المرسوم 10/84 المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء على ضرورة حضور إجتماعات هذه اللجان ثلاثة أرباع عدد أعضائها على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يستدعى من جديد أعضاء اللجنة خلال الثمانية أيام الموالية، وعندئذ يصح إجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها³.

سادسا: مرحلة إصدار القرار التأديبي وتبليغه

بالرجوع إلى نص المادة 165 سالفه الذكر نجد أن السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، فالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية فإن السلطة الإدارية هي المختصة بتلك العقوبات والتي تصدرها بموجب مقرر مسبب دون إستشارة مجلس التأديبي مسبقا.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، فإنه لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها، إلا بعد الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس

¹ - المادة 171 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 165 من نفس الأمر.

³ - انظر المادة 19 من المرسوم 10/84، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

تأديبي، حيث تتداول هذه الأخيرة بعد إحالة الملف التأديبي إليها في جلسة مغلقة، كما يجب أن يكون القرار الصادر عن المجلس التأديبي مبرراً¹.

وبناء على رأي المجلس التأديبي الخاص بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبة التأديبية بموجب قرار مبرر، ويبلغ هذا القرار وجوباً للموظف المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام، ابتداءً من تاريخ إتخاذ هذا القرار، الذي يحفظ في ملفه الإداري².

أما عن كيفية تبليغ هذا القرار فإن المشرع في ظل أمر 03/06 لم يحدد كيفية أو إجراء تبليغه، ونظراً لذلك فقد حرصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³، على أن يكون تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغاً شخصياً، ونظراً لكون القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتتطبق عليه القواعد المنصوص عليها في ظل هذا القانون والخاصة بإجراء التبليغ.

وما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظفين الذين صدرت ضدهم عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة بحقوقهم في تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي⁴.

وفي الأخير نجد أن المشرع قد وفق لحد ما في تحديده لتلك الإجراءات التي من خلالها تتم متابعة الموظف المذنب غير أن ما يأخذ على المشرع هو ذلك الغموض الذي يكتنف بعض النصوص والتي نص من خلالها المشرع على الإجراء في حين لم يبين طريقة ممارسته وهذا من شأنه أن يمس بتراهة تلك الإجراءات.

¹ - انظر المادة 165، 170 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، مرجع سابق.

² - انظر المادة 172 من نفس الأمر.

³ - انظر المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج عدد 21 الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

⁴ - انظر المادة 175 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

المبحث الثاني: الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية

إذا كان الجزء التأديبي وسيلة لضمان السير الحسن للمرافق العامة، فإن احتمال جنوح السلطة المختصة بتوقيعه أمر وارد لاسيما وأنها تحوز في إتخاده على سلطات عديدة.

فالجزاء التأديبية تتسم بنوع من القسوة ولها على أقل تأثير بالغ على من توقع عليه وهي بذلك تمثل مساسا بأحد حقوقه إما إنتقاصا أو حرمانا، لدى لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الإنحراف في تطبيقها وتكفل لمن يخضع لها حماية من التعسف في إنزالها¹.

ونظرا لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء الذي يمتد أثره إلى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة فقد كان من الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات ولأهمية تلك الضمانات تم تقسيمها إلى ضمانات سابقة، إلى جانب تلك المترامنة مع توقيع الجزاء التأديبي وأخرى لاحقة على توقيعه في حق الموظف العام²، حيث سيتم التطرق لأهم الضمانات السابقة وتلك المعاصرة على إتخاذ العقوبة التأديبية وهو ما سنتناوله في المطلب الأول، ثم يتم التطرق للضمانات الممنوحة للموظف بعد توقيع العقوبة التأديبية في مطلب ثاني.

المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية

إذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات الهيئة التأديبية تحقيقا لمصلحة الجهاز الإداري في الدولة فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارس التأديب في مواجهتهم حيث تشكل تلك الضمانات حقوقا للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة³.

ومن هنا فإن الضمانات ليست إلا ضوئا يبين الإجراءات التأديبية ويزيل عتمتها، وسلاحا للموظف لمواجهة إنحرافات السلطة التأديبية وتعسفها ونتيجة لذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة التأديبية أو أثناءها أصبح من الأمور المستقر عليها حتى في غياب النص القانوني الذي يقرها، بإعتبارها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة وتتمليها قواعد العدالة والإنصاف⁴.

1 - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 292.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 1، 2003، ص: 04.

3 - المرجع نفسه، ص: 03.

4 - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 95.

الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية

لقد أقر المشرع للموظف المتابع تأديبياً جملة من الضمانات السابقة على إتخاذ العقوبة التأديبية في حقه وذلك لمواجهة السلطة التأديبية من أجل كفالة حقوقه ورد كل ما نسب إليه من مخالفات وتجاوزات وتمثل هذه الضمانات فيما يلي :

أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

وتعني هذه الضمانة إيقاف الموظف على حقيقة التهم المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير على ارتكابه مخالفة تأديبية¹، فإذا رأت السلطة التي لها صلاحية التعيين أن الأعمال التي يقوم بها الموظف تشكل خطأ يستوجب عقوبة تأديبية، كان واجبا عليها إعلام الموظف المخطئ بما نسب إليه من أخطاء وذلك من أجل تحقيق أكبر قدر من الشفافية في المجال التأديبي، وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في ظل المادة 167 من الأمر 03/06 حيث نصت على حق الموظف المتابع تأديبياً بأن يعلم بكل الأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية خلال 15 يوم من تحريك الدعوى التأديبية ضده حتى يكون له علماً كافياً بكل الأخطاء المنسوبة إليه². والحكمة من وراء إبلاغ الموظف بالتهم المنسوبة إليه هو تمكينه على إطلاع بكل ما نسب إليه وهذا من شأنه أن يساعده في تحضير دفاعه ودرء الإتهام عن نفسه، وهذا الإجراء من شأنه أن يضمن أكبر شفافية في معالجة ملفات الموظفين المتابعين تأديبياً³.

وما تجدر الإشارة إليه أنه في حالة عدم إحترام الإدارة لهذا الإجراء يعرض قرارها التأديبي الصادر عنها إلى الطعن فيه بالإلغاء بسبب التعسف في إستعمال السلطة.

ثانياً: حق الاطلاع على الملف التأديبي

حق الإطلاع على الملف التأديبي هو من حقوق الدفاع ويعتبر هذا الحق من أقدم الضمانات للموظف ويعني إحاطة الموظف علماً بكل ما يتعلق بمحاكمته تأديبياً ولقد تبني المشرع الجزائري هذا المبدأ في العديد من

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص: 128.

² - انظر المادة 167 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص: 209.

النصوص التشريعية حيث نصت المادة 167 على حق الموظف في إطلاع على ملفه التأديبي حيث جاء فيها "وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"¹. فلقد جاء نص المادة واضحا فيما يخص حق الموظف في إطلاع على ملفه التأديبي، إذ يتوجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين إتخاذ كافة التدابير لتمكينه من إطلاع على ملف التأديبي. وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم ينص على حق الموظف في الإطلاع على ملفه الشخصي إلى جانب ملفه التأديبي بل نص فقط على ضرورة الإطلاع على ملفه التأديبي، وهذا قد يعد إنتقاصا من هذه الضمانة وذلك لما قد يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف والتي قد تشفع له في مواجهة العقوبة التأديبية التي قد تسلط عليه.

ثالثا: التحقيق التأديبي

يعرف التحقيق بأنه مجموعة الإجراءات القانونية التي تهدف إلى تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها في كافة العناصر المتصلة بها،² فالهدف الأساسي من عملية التحقيق هو إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية، فهو يرمي إلى معرفة الظروف التي أرتكب فيها الذنب الإداري، وبالتالي يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود والإستماع إلى توضيحات الموظف المتهم خاصة إذا تعلق الأمر بأخطاء جسيمة³، ونظرا لما يشكله التحقيق من ضمانة بالغة الأهمية فقد إستقر القضاء على بطلان الجزاء التأديبي وما قد يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه⁴ وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد بأنه لم يضيفي الصفة الإلزامية على إجراء التحقيق وهذا ما يفهم من نص المادة 171 من الأمر 03/06 والتي تنص "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البث في القضية المطروحة"، حيث يتم اللجوء إليه في حالة ما لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى إسناد الخطأ للموظف، إطلاقا من إطلاعها على الوثائق وسماع الشهود بسبب غموض الوقائع المنسوبة للموظف، حيث يمكن لهذه الأخيرة طلب فتح تحقيق إداري من قبل السلطة الإدارية التي لها صلاحية التعيين وذلك لتقصي الحقيقة وإصدار قرار التأديب على أسس المشروعية، وعليه

¹ - المادة 167 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص: 335.

³ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 156.

⁴ - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 295.

فإن التحقيق يعد ضماناً جوهرياً لا بد من إتباعها قبل توقيع الجزاء على الموظف، فالشكاوى والبلاغات وإن كانت تصلح بأن تكون سنداً لإتهام الموظف إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء عليه ما لم تجري الجهة الإدارية المختصة تحقيقاً تواجه فيه الموظف المعني¹.

رابعاً: حق الموظف في الدفاع

يعد حق الدفاع من أهم الضمانات التي تحرص الدساتير على النص عليها نظراً لما يكفله من حق للمتهم في رد التهم المنسوبة إليه، سواء مارسه بنفسه أو بواسطة مدافع عنه، فهذا المبدأ يعد ضماناً أساسية لتحقيق العدالة ووسيلة ضرورية لتمكين المتهم من إثبات براءته، فهو حق مقدس لا يجوز إهداره²، وتقرير ضمانات الاستعانة بمدافع هدفها الجوهري هو خلق نوع من التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل تتخذها تجاه المتهم وهي في سبيلها للبحث عن الحقيقة، وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه، حيث أن المتهم لا يستطيع الإضطلاع بهذا العمل بمفرده لأسباب قد تكون شخصية فيكون بوسعه الاستعانة بمدافع مؤهل للقيام بهذا الدور³، هذا وبالرجوع إلى التشريعات المتعاقبة للوظيفة العامة نجدها قد نصت على هذا الحق، كما لم يصدر الأمر 03/06 حالياً من هذا المبدأ حيث نصت المادة 169 منه على أنه "....ويحق له أن يستعين بمدافع محول أو موظف يختاره بنفسه". والملاحظ من هذا النص أن المشرع الجزائري حين نص على هذا المبدأ لم يستعمل لفظ "محام" غير أنه إستعمل عبارات دالة على ذلك كعبارة "مدافع يختاره" و "مدافع محول"، حيث ترك المشرع المجال مفتوحاً للموظف في إختيار مدافعه، إذ يمكنه الاستعانة بمحام أو نقابي أو أي شخص آخر يختاره.

ولقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك حيث سمح بتمثيل الموظف بمدافع حتى في حالة تعذر حضوره أمام المجلس التأديبي ولكن شرط تقديم مبرر مقبول لغيابه⁴، كما يمكن حق الدفاع للموظف للموظف المخطئ رد المخالفات المنسوبة إليه وذلك عن طريق تقديم الملاحظات التي تحمل في طياتها دليل تبرئته وهذا ما جاء في نص المادة 169 حيث جاء فيها "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية...."، وإلى جانب ذلك

1 - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص: 100.

2 - قوسم حاج غوتي، مرجع سابق، ص: 97.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص: 225.

4 - انظر المادة 168 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

يفرض حق الدفاع تمكين الموظف المذنب من جميع الوسائل القانونية لإثبات براءته، كحقه في إستدعاء أي شخص لأداء الشهادة سواء كان من بين الموظفين أو من غيرهم¹.

ومن خلال ماسبق يتجلى لنا حرص المشرف في توفير قدر من ضمانات لصالح الموظف من أجل ضمان مختلف حقوقه خاصة في مجال التأديب، إلا أنه كان ينبغي على المشرع أن يكون أكثر دقة فيما يخص بعض الضمانات الإجرائية، فكان ينبغي مثلاً على المشرع أن ينص على إلزامية إجراء التحقيق بدل ترك السلطة التقديرية في اللجوء إليه مما يشكله التحقيق من ضمانة للوقوف على معالم وحقيقة المخالفة، كما أحسن المشرع من خلال ترك المجال مفتوح أمام الموظف في اختيار المدافع الذي يراه مناسباً مما يمكنه من الدفاع عن نفسه ورد مختلف الاتهامات الموجه له.

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية

إلى جانب تلك الضمانات السابقة، وسعيًا من أجل توفير ضمانات فعالة للموظفين العموميين، ورغبة في صدور القرار التأديبي، معبرا عن الحقيقة، متجردا من كل غاية تخالف تحقيق الصالح العام الذي شرع التأديب لأجل تحقيقه فقد وجدت إلى جانب تلك الضمانات ضمانات معاصرة على إتخاذ توقيع العقوبة في حق موظف وهذا الأمر من شأنه أن يحد من إنحراف السلطة التأديبية وأن يكفل للموظفين حقوقهم أثناء المتابعة التأديبية المتخذة في حقهم.

أولاً: حياد السلطة التأديبية

توجب معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب الوظيفي تتمثل في ضمان حياد السلطة التأديبية²، فضمانة الحياد تقوم بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد الأمر الذي يستوجب الفصل بين سلطتي الإتهام والحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق والإتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم، فمؤدى هذا المبدأ عدم صلاحية كل من سبق له الإتصال بمراحل الدعوى التأديبية للحكم فيها. وتتحقق الحيادة في التأديب بتنظيم قواعد الإختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والإتهام وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تحيط به إعتبارات شخصية أو وظيفية، تشكك في حيادته وتجرده³.

¹ - انظر المادة 169 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 206.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص: 182.

وبالرجوع إلى تشريع الجزائري نجد أن المشرع قد منح السلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد أخضعها للرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، ولكن بالرجوع إلى المادة 63 من الأمر 03/06 نجد أن رئاسة هذه اللجان قد أنيط بها للسلطة التي وضعت على مستواها وهذا يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه اللجان مادام أن الرئيس ينتمي إلى الإدارة وهذا من شأنه أن يمس بضمانة حياد السلطة التأديبية¹، بالإضافة إلى ذلك فإن المشرع لم ينص على إمكانية رد عضو مجلس التأديب من طرف الموظف وذلك متى توفرت شروط الرد وأن عدم نص المشرع الجزائري على هذا الحق من شأنه أن يؤثر على حياد السلطة التأديبية والإضرار بذلك بمصلحة الموظف.

ثانيا: ضمانات تسبب القرار التأديبي

إن تسبب القرار المتضمن الجزاء التأديبي من الضمانات الهامة للموظف العام إذ بيعت في نفسه الطمأنينة ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار التأديبي².

ويعني إشتراط تسبب القرار التأديبي ضرورة تضمين ذلك القرار على كافة الوقائع الموجبة لتوقيع العقوبة التأديبية، أي الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي، فهو بمثابة ضمانات تكفل عدالة العقوبة التأديبية³.

كما يعرف التسبب بأنه " الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح مصدر القرار عن الأسباب التي إستند إليها⁴.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التسبب يختلف عن السبب، فكل قرار يفترض أن له سبب، فالقرار التأديبي بوجه عام سببه هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته⁵، فهو إذن تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإصدار القرار التأديبي، أما التسبب فهو ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره بهدف إحاطة المخاطب به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم⁶.

1 - انظر المادة 63 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، مرجع سابق.

2 - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 337.

3 - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 208.

4 - بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات القانونية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 08، أوت 2010، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص: 111.

5 - ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية (إجراءات جمع الأدلة التأديبية، وجمع الإستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي)، المكتب الجامعي

الجديد، الإسكندرية، ط1، 2001، ص: 256.

6 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص: 231.

كما أن لتسييب القرار التأديبي هدف مزدوج، ففيه دعوة للإدارة بالترتيد وعدم التسرع في إصدار قراراتها حماية لمبدأ المشروعية، كما أن الموظف المخاطب بالقرار التأديبي يمكنه الوقوف على الأسباب الحقيقية التي أدت لتوقيع العقاب عليه¹، فمن خلال هذا التسييب يمكن للموظف مناقشة هذه الأسباب التي ذكرتها الإدارة وتفيذها أمام الجهات المختصة².

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد تدارك النقائص التي عرفتها القوانين الوظيفية السابقة في مجال تسييب القرارات التأديبية، حيث نص على وجوب تسييب كل القرارات التأديبية بغض النظر عن درجة العقوبة³، حيث نصت المادة 165 من الأمر 03/06 " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية...، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كالمجلس تأديبي..."، بل أكثر من ذلك فقد قام المشرع الجزائري بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كالمجلس تأديبي بهذا الإجراء حينما ألزمها بتسييب قراراتها المتضمنة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة حيث نصت المادة 170 من الأمر المذكور أعلاه " يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، وبالتالي فإن المشرع الجزائري في ظل الأمر 03/06 قد وفق لحد كبير في مسألة تسييب القرار التأديبي بخلاف ما كان معمول به في ظل قوانين السابقة وذلك عندما أقر تسييب القرار التأديبي مهما كانت درجة العقوبة التأديبية، وهذا يشكل ضمانة هامة لصالح الموظف المتابع تأديبيا.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة التأديبية

فإذا ما إستنفد الموظف الضمانات المشار إليها سلفا سواء أكانت تلك الضمانات سابقة أو معاصرة للجزاء التأديبي وتم توقيع الجزاء التأديبي عليه، فلا يكون أمامه سوى التظلم من قرار الجزاء إداريا أو الطعن فيه قضائيا⁴.

ومن أهم الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، الطعن في القرارات التأديبية ويتعين قبل تقديم هذا الطعن التظلم من القرار التأديبي، حيث أقر المشرع الجزائري حق الموظف في التظلم أمام لجان الطعن المختصة وهذا

1 - عبد الحميد بن علي، مرجع سابق، ص: 93.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 502.

3 - بدري مباركة، مرجع سابق، ص: 115.

4 - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 307.

ما يسمى بالتظلم الإداري¹، والتظلم هو " عبارة عن إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري قصد إلغائه أو تغييره ".

إن طرق الطعن في القرارات التأديبية تتمثل في تظلم الموظف من القرار التأديبي الصادر بحقه سواء أكان التظلم ولائيا أو رئاسيا أو رفع ذلك التظلم أمام لجان خاصة أمام لجنة الطعن وهذا من أجل توفير أكبر قدر من ضمانات للموظف محل العقوبة التأديبية، وإلى جانب الطعن القضائي الذي يهدف لإلغاء القرار التأديبي²، فقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حيث أقر للموظف المتابع تأديبيا، والذي لم يتمكن من ضمان حقوقه من خلال اللجوء إلى القضاء حق رد الاعتبار وذلك بعد مرور مدة زمنية معينة.

الفرع الأول: التظلم الإداري في المجال التأديبي

لقد أقر المشرع لصالح الموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي إمكانية الطعن فيه وذلك برفع تظلم للجهة المختصة من أجل إعادة النظر أو إلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه، ويختلف التظلم حسب الجهة التي يوجه لها ذلك التظلم، فالتظلم المقدم إلى مصدر القرار يسمى بالتظلم الولائي، أما التظلم المقدم إلى الجهة التي تعلق السلطة مصدرة للقرار فيسمى بالتظلم الرئاسي³، بالإضافة إلى الطعن أمام لجان الخاصة.

أولاً: التظلم الولائي

وهو التظلم الذي يقدم إلى السلطة التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه أو أمام السلطة التي قامت بالعمل المادي محل التظلم، يلتزم فيه إعادة النظر في قرارها سواء بسحبه أو إلغائه أو تعديله حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحريات الأفراد وللمصلحة العامة.

ثانياً: التظلم الرئاسي

وهو التظلم الذي يوجه إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو تلك التي قامت بالعمل المادي محل التظلم، فالتظلم الرئاسي يقدم إلى رئيس مصدر القرار يلتزم منه سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون⁴.

¹ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص: 517.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 160.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص: 518.

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2014، ج 2، ص:

ثالثا: التظلم أمام لجان الطعن

لقد منح المشرع الجزائري للموظف الذي صدر بشأنه قرار تأديبي يقضي بتسليط عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يرفع تظلما أمام لجنة خاصة¹، حيث نصت المادة 65 من الأمر 03/06 على أنه " تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية، وتتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، و ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في لجان الطعن"، وتختص لجان الطعن بإعادة النظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة وذلك بعد إخطارها من طرف الموظف وهذا ما نصت عليه المادة 175 من الأمر سالف الذكر².

وما يستنتج من هذا النص، هو أن التظلم أمام لجنة الطعن المختصة يتوقف على توفر بعض الشروط وهي:

- صدور قرار تأديبي يقضي بتسليط عقوبة إما من الدرجة الثالثة أو من الدرجة الرابعة.
- تبليغ الموظف المعني بقرار العقوبة في الآجال القانونية وهي 8 أيام تسري من تاريخ إصدار قرار العقوبة³.
- أن يتم التظلم في القرار المتضمن العقوبة التأديبية في الآجال القانونية أي شهر واحد يسري من يوم تبليغ الموظف المعني بقرار العقوبة.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن المهلة التي حددها في تقديم الطعون أمام هذه اللجان والتي كانت محددة ب 15 يوما من تاريخ تبليغ القرار، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم 59/85 بقولها " يمكن أن تقدم طعون الإدارة أو المعنيين أنفسهم إلى هذه اللجان في ظرف خمسة عشر (15) يوما"،⁴ لكي ترفع بموجب الأمر 03/06 إلى شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي إلى المعني.

وفي الأخير نستنتج أن لجنة الطعن المختصة في الطعون المقدمة من الموظفين ضد القرارات التأديبية التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة والرابعة فقط، أما العقوبات من الدرجة الأولى والثانية فيسري عليها أحكام التظلم الولائي والرئاسي.

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 478.

² - انظر المادة 175 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 172 من نفس الأمر.

⁴ - المادة 13 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

الفرع الثاني: الطعن القضائي

تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لرقابة القضاء الإداري، حيث تخول القوانين التي تنظم القضاء الإداري للموظف حق الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة بحقه، بإعتبار هذا الحق من أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف في مواجهة سلطات التأديب¹، فبالإضافة إلى الضمانات الإدارية فإن هناك ضمانات أخرى تكفل تلافي النقص وأوجه القصور وتمثل في فرض الرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً على القرارات التأديبية.

وتمثل رقابة القضائية على القرار التأديبي الضمانة الأخيرة والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبو عليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه². وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد عمل على تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات الإدارية سواء إلغاءً أو تعويضاً، والمتمثلة في المحاكم الإدارية في حالة ما إذا كان القرار الإداري صادر عن إحدى الهيئات المحلية (الولاية، المصالح غير ممركرة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية...) وهذا ما أكدته نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومجلس الدولة في حالة ما كانت قرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المركزية وهذا ما أكدته نص المادة 901 من نفس القانون حيث جاء فيه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."³.

فالطعن إذن ينصب على القرارات الإدارية، وتجدر الإشارة إلى أن القرار التأديبي يعد قراراً إدارياً، إذ تتوفر فيه جميع خصائص القرار الإداري من حيث أنه صادر عن جهة إدارية وهي السلطة التأديبية المختصة، وبارادتها المنفردة بهدف إحداث أثر قانوني معين والمتمثل في توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخل بواجباته الوظيفية وطالما أنه يعتبر من قبيل القرارات التأديبية فإن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات التأديبية سواء إلغاءً أو تعويضاً.

¹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 212.

² - سعد نواف العتري، مرجع سابق، ص: 324.

³ - انظر المادة 801، 901 من القانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عما كان معمول به، حيث لم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق. بمعي أن التظلم لم يعد وجوبيا لقبول دعوى الإلغاء بل أصبح جوازيا،¹ كما أن المادة 175 من الأمر 03/06 إستعملت عبارة " يمكن للموظف ..."²، حيث يفهم من هذا النص أن التظلم أمام لجنة الطعن لا يعد وجوبيا وهذا ما أكدته نص المادة 830 من قانون سالف الذكر³، إذ يمكن للطاعن القيام به أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري طالبا إلغاء القرار التأديبي الذي صدر في حقه، كما يمكنه طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت من ورائه وذلك بإحترام الإجراءات المحددة قانونا و المتعلقة برفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة.

الفرع الثالث: محو العقوبة التأديبية

تكمن الحكمة من نص معظم التشريعات الوظيفية على إجراء محو الجزاءات التأديبية، أو رد الإعتبار كما ورد في الأمر 03/06، فتح باب التوبة أمام الموظف المذنب وتشجيعه على الإستقامة في سلوكه فتزال بذلك جميع الآثار السيئة التي خلفتها العقوبة التأديبية في حياته الوظيفية خاصة وأن المشرع قد نص في المادة 172 على أن يحفظ القرار المتخذ للعقوبة في الملف الإداري للموظف ليحذف من العقوبة سابقة تأديبية.

فقد أقر المشرع للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى والثانية الحق في رد الإعتبار وذلك بمرور سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، وهذا ما جاء في نص المادة 176 بقولها " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الإعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة"، ويتضح من النص أن رد الاعتبار من إختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين بناء على طلب الموظف وهذا الإجراء يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية دون العقوبات التأديبية من درجة الثالثة والرابعة.

كما ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك من خلال المادة 176 حيث قرر محو العقوبة التأديبية بقوة القانون ودون تقديم أي شكوى، ويكون ذلك بعد مرور سنتين من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة التأديبية بشرط أن لا يتعرض الموظف إلى عقوبة جديدة⁴، وهذا ما يعكس رغبة المشرع في تقرير ضمانات من شأنها أن تضمن الحماية والإستقرار للموظف العام.

¹ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص: 167.

² - انظر المادة 175 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 830 من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴ - انظر المادة 176 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

ويترتب على رد الإعتبار تطهير الملف الإداري للموظف المعني من كل آثار العقوبة المدونة في بعض مستندات الملف الإداري للموظف، كمستند تحريك القضية التأديبية ضده أو مقرر التأديب¹... إلخ، وبعبارة أخرى كافة الوثائق المتعلقة بالعقوبة التأديبية وملابساتها²، وهذا ما أكده المشرع في نص المادة 176 بقولها "... وفي حالة رد الإعتبار، يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني".

ومن خلال ما سبق يتضح لنا سعي المشرع في تجسيد مبادئ العدالة وذلك من خلال منح الموظف الحق في الطعن بنوعيه سواء الإداري وذلك باللجوء إلى الجهة الإدارية المختصة أو القضائي من خلال اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة، غير انه كان من الأحسن أن يتم الطعن الإداري أمام جهة إدارية أخرى كأن يتم الطعن أمام المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، لأن إختصاص لجنة الطعن في هذا المجال قد يؤثر على مصداقية هذا الإجراء نظرا لوجود هذه اللجنة على مستوى الإدارة وهذا من شأنه أن يمس بحياد هذه الجهة فيما يخص النظر في تلك الطعون المرفوعة في هذا المجال.

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص: 488.

² - المرجع نفسه، ص: 489.

خلاصة الفصل الثاني :

إجمالاً لما سبق فقد أسند المشرع الجزائري صلاحية توقيع العقوبات التأديبية إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بالإضافة إلى هيئة أخرى تتمثل في لجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بمعنى أن توقيع الجزاءات التأديبية هو إختصاص أصيل من إختصاصات السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين دون إستشارة أي جهة وذلك بموجب قرار مبرر بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، في حين أنه ألزمها فيما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بضرورة إستطلاع رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي. وعليه فإن النظام التأديبي الذي أخذ به المشرع الجزائري يتجسد في النظام شبه القضائي. كما أن المشرع قد ألزم السلطة التي لها صلاحية التعيين بإتخاذ مجموعة من الإجراءات المنظمةة بقواعد قانونية في حالة متابعة التأديبية للموظف، حيث رتب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي الذي يتخذ ضده. بالإضافة إلى ذلك فقد أقر للموظف ضمانات أساسية يلجأ إليها الموظف الذي مست مصالحه وحقوقه الوظيفية نتيجة قرارات إدارية غير مشروعة ومعيبة من الرؤساء الإداريين، وهذا سعياً من مشرع لضمان أكبر قدر من حماية للموظف من جهة والحد من تعسف السلطة التأديبية في ممارسة صلاحياتها من جهة أخرى، كما قد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك فقد أقر للموظف إمكانية اللجوء إلى القضاء من أجل إلغاء القرار التأديبي الغير المشروع أو طلب تعويض أو كلاهما.

خاتمة

خاتمة:

لقد تأكد لنا عبر هذه الدراسة أن النظام التأديبي - تأديب الموظف العام - يعد الحلقة الأساسية في ظل الحياة المهنية للموظف العام، فقد حظي هذا الموضوع باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري وهو بصدد وضع مختلف القوانين التي تكفل تنظيم شؤون الوظيفة العامة، ولقد تزايدت هذه الأهمية بتحول دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، الأمر الذي أدى إلى زيادة أعبائها ووظائفها، مما استدعى ضرورة زيادة عدد الموظفين الذين توكل إليهم مهمة تنفيذ سياساتها وتحقيق مختلف أهدافها المسطرة في شتى المجالات، وتبعاً لذلك فقد دعت الحاجة إلى وضع قوانين تنظم شؤون الوظيفة العامة والتي من شأنها أن تكفل لشاغليها مختلف الحقوق مقابل ما تفرضه عليه من إلتزامات، وإن أي خروج عن هذه الإلتزامات يعرضه للمتابعة التأديبية، وهذا حرصاً من المشرع لضمان فاعلية الإدارة في أداء واجباتها، إلى جانب كفالة مختلف الحقوق للموظفين.

فالخطأ التأديبي يعد أساس المتابعة التأديبية " فهو كل سلوك صادر عن الموظف العام، أو الخروج على مقتضى الواجب، من شأنه أن يخل بالسير الحسن للمرفق العام ".

وما تجدر الإشارة إليه هو أن الأخطاء التأديبية لم ترد على سبيل الحصر، لذلك فهي لا تخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص "، لأن القانون التأديبي لم ينسج على منوال القانون الجنائي في حصر الأفعال المجرمة وتحديد عناصرها، ونوع العقوبة المقررة لكل منها، وإنما إكتفى بردها إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها، ورغم من عدم حصر المشرع لتلك الأخطاء التأديبية فلا يمكنها أن تخرج عن تلك الدرجات الأربع التي حددها المشرع في ظل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

إن عملية تأديب الموظف العام ليست عملية إنتقامية ولا قهرية بل على عكس فهي عملية قانونية هدف من ورائها إصلاح الموظف وتقويم سلوكه وتحذير باقي الموظفين، حفاظاً على حسن سير المرافق العامة.

وبخلاف الخطأ التأديبي فإن الجزاء التأديبي يخضع لقاعدة " لا عقوبة إلا بنص "، فالعقوبة لا تبني إلا على أساس نص قانوني يجيزها ومن ثم لا يجوز توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص تشريعي، حيث يقصد بها " ذلك الجزاء الذي يمس الموظف العام في مركزه الوظيفي، وذلك بالإنقاص من مزاياه المادية أو المعنوية أو بإلغاء خدمته بصفة مؤقتة أو بشكل نهائي ".

فالسطة التأديبية وإن كانت حرة في تقدير ما يندرج ضمن المخالفات التأديبية، فإنها ملزمة بتوقع عقوبة من بين العقوبات التي حددها المشرع سلفاً، وذلك دون أن يحدد لكل ذنب إداري ما يقابله من جزاء تأديبي وهو

ما عمده إليه المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 03/06 سالف الذكر من خلال تصنيفه للعقوبات التأديبية إلى أربع درجات بدءاً من أخفها درجة (التنبيه) وصولاً إلى أقصاها درجة (التسريح)، وذلك بوضع هرم تدرجي لها.

كما لا يستقيم النظام التأديبي دون تحديد السلطة المختصة بالتأديب، والتي بدورها تختلف من تشريع إلى آخر باعتبارها ضرورة حتمية من شأنها أن تكفل تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من جهة وضمان حقوق الموظف من جهة أخرى، فقد عمدت بعض الدول إلى الأخذ بالنظام الإداري في توقيع الجزاء التأديبي وذلك بإستقلال الإدارة بحقها في توقيع هذا الجزاء وذلك من أجل تحقيق مبدأ فاعلية الإدارة. ودرجت دول أخرى على اعتماد النظام الشبه القضائي، الذي يلزم الإدارة بإستشارة جهة معينة قبل توقيع الجزاء التأديبي، في حين رأت دول أخرى أن النظام القضائي يعد أنجع وسيلة لمتابعة الموظف تأديبياً، وذلك من خلال إنشاء هيئات قضائية مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب للموظف وتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المحددة قانوناً وذلك من أجل تحقيق مبدأ الضمان.

علماً أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنظام الشبه القضائي في تحديده للسلطة المختصة بالتأديب، وذلك يتجسد ذلك من خلال حق السلطة التي لها صلاحية التعيين في توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، إلى جانب إنشاء مجالس التأديب تتمثل في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تبدي رأياً وجوبياً فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة وبهذا فقد إنتهج المشرع منهجاً سليماً لما يحققه من توازن بين ضمان فاعلية الإدارة من جهة، وضمان حقوق الموظفين أثناء المساءلة التأديبية والحد من تعسف سلطة التأديب من جهة أخرى.

وبالتالي يقصد بالنظام التأديبي للموظف العام، تلك القواعد والأحكام التي تبين واجباتهم وتحدد أخطاءهم والعقوبات التي توقع عليهم من طرف السلطة التأديبية المختصة وفق إجراءات تأديبية معينة هاته الإجراءات تتناول بالبحث في الأخطاء والعقوبات التأديبية المقررة لها ابتداءً من مرحلة تحديد الخطأ التأديبي وتكييفه إلى غاية صدور القرار التأديبي في حق الموظف المتابع تأديبياً، فالإجراءات التأديبية هي بمثابة همزة وصل بين إرتكاب الخطأ التأديبي و صدور القرار التأديبي في ذلك وتوقيع العقوبة التأديبية، وعلى هذا الأساس فإن وقوع الخطأ التأديبي من الموظف العام المخطئ والمتابع تأديبياً وإن أعطى للسلطة التأديبية المختصة حق توقيع العقاب التأديبي عليه، إلا أنه لا

يعطيها الحق في توقيع ذلك العقاب التأديبي دون إجراءات تأديبية، والتي يترتب على عدم إتباعها أو التغاضي عنها بطلان هذا العقاب التأديبي أو صدوره مخالفا للقانون.

فالشرعية الإجرائية تستلزم صدور القرار التأديبي من طرف السلطة المخولة قانونا قائما على مجموعة من الإجراءات والضوابط حددها القانون، وهي في نفس الوقت تمثل ضمانا أساسية للموظف في مواجهة تعسف هذه السلطة.

فالمشرع الجزائري في هذا الجانب قد كفل للموظف العام المتابع تأديبيا جملة في الضمانات الأساسية والتي من شأنها أن تكفل له حقوقه تجاه تعسف السلطة المختصة بالتأديب، سواء تلك التي أقرها له قبل توقيع العقوبة التأديبية أو تلك الضمانات التي أقرها له حتى بعد توقيع العقوبة التأديبية، وذلك من خلال الطعن في الإجراءات التأديبية التي جاءت مخالفة للقانون إلى جانب حقه في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة سواء من أجل إلغاء ذلك القرار التأديبي الصادر في حقه أو طلب تعويض عن الأضرار التي لحقت من وراء تلك الإجراءات المخالفة للقانون.

وللوقوف أكثر على النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة من خلال الأمر 03/06 كان لابد لنا في هذا

السياق تسجيل النتائج التالية :

- إذا كان المشرع الجزائري قد وازن بين عنصر الفاعلية الإدارية وعنصر الضمان وذلك من خلال أحده بالنظام التأديبي شبه القضائي من خلال الأمر 03/06، القائم على أساس إشراك مجالس التأديب ولجان الطعن في إتخاذ العقوبات التأديبية إلا أنه من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة بهذا الصدد فإمما نستنتج عدم فاعلية هذه الأخيرة، لأنه حتى ولو كانت تشكيلة هذه المجالس يراعى فيها تمثيل كلا الطرفين (الإدارة والموظف) فإن ذلك لا يكفي طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من طرف الإدارة نفسها الموضوعة لديها اللجنة مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات مما يؤدي إلى إهدار حقوق الموظفين خاصة في مجال التأديب.
- رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الذي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات فإن عدم تحقق مبدأ الشرعية في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الأخطاء التأديبية وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحا للسلطة التقديرية للإدارة في إختيار العقوبة المناسبة ، كل ذلك قد أثر وبشكل جلي على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف وبالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية.

- ضرورة توضيح مختلف النصوص الإجرائية المنظمة لمختلف الإجراءات و المتعلقة بإجراءات المتابعة التأديبية إلى جانب تلك النصوص التي تتضمن النص على مختلف الضمانات التي قررها المشرع لصالح الموظف العام، حيث نجدها في الكثير من الأحيان تنص على الإجراءات ولا تحدد كيفية القيام به.
- يحتاج النظام التأديبي أو بالأحرى قطاع الوظيفة العامة من أجل النهوض به وتحقيق أهدافه وفق الإطار القانوني الذي جاء به الأمر 03/06 إلى جملة من المؤشرات والتي تتعلق أساسا بالمستوى العلمي والتقني للموظفين العموميين وحتى الرؤساء منهم ومدى قدرتهم على إستيعاب وفهم مختلف الواجبات المهنية المنوطة بهم إلى جانب الشعور بالمسؤولية.
- غياب مبدأ الحيادة في الجهة القائمة بالتحقيق كضمانة تأديبية جوهرية مقررة لصالح الموظف العام، وذلك أن قيام السلطة التأديبية بالتحقيق في المخالفات التأديبية يجعل منها الخصم والحكم في نفس الوقت مما سيؤثر حتما على مسار التحقيق، لأن الإدارة تعمل على تغليب عنصر الفاعلية الإدارية على عنصر الضمان فما يهتمها هو الجانب التنظيمي فقط أي ضمان حسن سير المرفق العام، ذلك لأن الموظف المكلف بالتحقيق سيكون دوما خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب، فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده.
- إن تحقيق وتعزيز التوازن بين ضمان السير الحسن للمرافق العامة - فاعلية الإدارة - وكذا ضمان مختلف الحقوق للموظف العام خاصة في مجال التأديب وما يقتضيه من شفافية وتوفير لمختلف الضمانات والتي تحد من تعسف السلطة التأديبية، يجعلنا نقترح جملة من التوصيات والتي تتمثل عموما فيما يلي :
- ضرورة إسناد عملية التحقيق إلى هيئة مستقلة تماما عن السلطة التأديبية المكلفة أصلا بتوقيع الجزاء التأديبي وذلك من أجل إعطاء مصداقية أكثر لهذا الإجراء وبث الطمأنينة في نفسية الموظف المذنب.
- على المشرع الجزائري تدارك النقص الذي يكمن في النصوص الإجرائية، والنص على آلية تتمثل في حق الموظف المتابع تأديبيا في رد عضو مجلس التأديب وذلك في حالة توفر أي حالة من حالات الرد كوجود عداء شخصي تجاه الموظف مثلا أو وجود مصلحة شخصية للعضو محل الرد إلى غير ذلك من الحالات.
- نقترح أن يختص المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المستحدث بموجب الأمر 03/06 إلى جانب إختصاصاته بالسهر على مراقبة وتوجيه أعمال لجان الطعن خاصة فيما يتعلق بالطعن بالقرارات التأديبية، بمعنى أن تصبح هذه اللجان تابعة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

- ضرورة إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالأمر 03/06 والتي من شأنها أن ترفع الكثير من اللبس الموجود في تطبيق مختلف النصوص القانونية التي جاء بها هذا الأمر.
- غرس روح المسؤولية لدى السلطة التأديبية على أساس أن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام وليس المساس بحقوق الموظفين لأن مسألة التأديب الوظيفي الممنوحة لها ما هي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها والقيام بوظائفها، إلى جانب ضرورة توعية الموظفين وتنمية الرقابة الذاتية لديهم وذلك من أجل غرس القيم الأخلاقية لديهم.

تمت بحمد الله وفضله

الملاحق

الملحق رقم : 1

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية

إستدعاء للإطلاع على الملف التأديبي

السيدة(ة) :

الرتبة :

العنوان :

تطبيقا لاحكام المادة.....يشرفني ان أنهي إلى علمكم أنه تبعا لقرار إحالتكم على المجلس التأديبي،يمكنكم الإطلاع على ملفكم التأديبي على مستوى مصلحة المستخدمين إبتداءا من (أذكر التاريخ)

في حالة رفضكم الإطلاع على الملف التأديبي،تتابع الإجراءات مسارها العادي .

حرر ب.....في.....

إمضاء السلطة المؤهلة

الملحق رقم 2

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مديرية :

ولاية :

مصلحة المستخدمين

المرجع :

محضر تسليم الملف التأديبي والإداري

أنا الممضي أسفله السيد.....الرتبة.....

أعترف بأني إطلعت على الملف التأديبي والإداري.

في.....

الإمضاء

.....

السيد.....رتبة.....

يعترف بأن تسليم الملف التأديبي

والإداري تم بحضوره وتحت رقابته

في.....

الإمضاء

.....

الملحق رقم : 3

محضر خاص بعدم إستعمال الموظف

لحقه في الإطلاع على الملف التأديبي والإداري

أنا الممضي أسفله السيد.....الرتبة.....

أشهد بأن السيدالرتبة..... الذي كشفت

الإدارة له عن نيتها في التسليط عليه عقوبة من الدرجة.....والمتمثلة في.....

لم يتقدم لمقر المديرية للغطلاع على ملفه التأديبي والإداري.

في.....

في.....

الإمضاء

.....

الملحق رقم 4:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية

إستدعاء للمثول أمام المجلس التأديبي

السيد (ة) :

الرتبة :

العنوان :

يشرفني أن اعلمكم بان اللجنة المتساوية الاعضاء ستعقد جلستها التأديبية

يوم.....على الساعة.....وذلك ب.....للنظر في ملفكم التأديبي.

في هذا الإطار، أذكركم بأنه طبقا للمادة.....يمكنكم

الإستعانة بمدافع تختارونه، كما يتعين عليكم إيداع مذكرة دفاعكم في اجل.....أيام قبل تاريخ

إنعقاد جلسة المجلس التأديبي.

ب.....في.....

إمضاء السلطة المؤهلة

.....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية

تبلغ قرار مجلس التأديب

السيد (ة) :

الرتبة :

العنوان :

الموضوع : تبلغ قرار مجلس التأديب

يشرفني أن انهي الى علمكم بان اللجنة المتساوية الاعضاء المنعقدة في مجلس تاديبى قد قررت

خلال جلسة يوم.....ضدكم عقوبة.....

بهذا الصدد يمكنكم رفع طعن امام لجنة الطعن المختصة خلال خمسة عشر يوما (15) غبتداء من

تاريخ هذا التبليغ.

ملاحظة : يطعن فقط في العقوبات المنصوص عليها بالمادة 24 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في

14 جانفي 1984.

حرر ب.....في.....

إمضاء السلطة المختصة

الملحق رقم : 6

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو

محضر تبليغ مقرر التوقيف

رقم.....المؤرخ في

في عام.....وفي يوم.....نحن (تعيين المسؤول) قمنا بتبليغ

المقرر رقم.....المؤرخ في.....المتضمن توقيف

السيد (ة).....الرتبة.....ابتداء من.....

يصرح المعني (ة) باطلاعه على محتوى المقرر، وامضي (ة) بحضورها

إمضاء المسؤول

إمضاء المعني (ة)

الملحق رقم : 7

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية

مقرر التوقيف

ان السلطة التي لها صلاحية التعيين

بمقتضى المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتضمن كفاءات تطبيق الاحكام

التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.

وبمقتضى المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الاساسي النموذجي

لعمال المؤسسات والادارات العمومية ولا سيما المادتين 130 و 131

بمقتضى المرسوم التنفيذي (ذكر المرسوم المسير لوضعية الموظف) بناء على القرار (المقرر)

(المتضمن الوضعية الاخيرة للموظف)

نظرا لعرض الحال المؤرخ في.....

اعتبارا لكون الافعال المنسوبة الى السيد (ة)..... يشكل خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة.

يقرر

المادة الأولى : يوقف السيد (ة)الرتبة.... من مهامه (ها)ابتداء من.....

المادة 02 : خلال مدة التوقيف التي لا تتجاوز شهران لا يتقاضى الموظف (ة) الموقوف اي مرتب

عدا المنح العائلية.

المادة 03 : يكلف السيد.....بتنفيذ ما جاء في هذا حرر ب.....يوم.....

الملحق رقم : 8

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية

قرار التسريح

إن.....(ذكر السلطة المخولة بصلاحيحة التعيين)

- بمقتضى الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق ل 29 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في اول رمضان عام 1410 الموافق ل 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الاداري، بالنسبة للموظفين واعوان الادارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم..المؤرخ في ...المضمن ترسيم/تعيين....(بيان الاسم واللقب) في رتبة....ابتداء من.....،وبناء على محضر اجتماع اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء الكجتمعة في مجلس تاديبى بتاريخ.....

- وباقتراح من

يقرر

يقرر المادة الأولى : يسرح..(بيان الاسم واللقب) بسبب خطأ مهني جسيم (او فترة تربص غير مجدبة)،حسب الحالة،ابتداء من.....

المادة 2 :يكلف....(السلطة الادارية المخولة) بيتنفيذ هذا القرار

حرر.....في.....

الملحق رقم : 9

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة او الادارة المعنية

قرار العزل

ان (ذكر السلطة المخولة بصلاحيه التعيين)

- بمقتضى الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لاسيما المادة 184 منه.
- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق ل 29 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق ل 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.
- وبناءا على القرار رقم .. المؤرخ في... المتضمن ترسيم/تعيين.. (بيان الاسم واللقب) في رتبة.. ابتداء من.....

- وبناءا على الاعذارات رقم..... المؤرخة في.... الموجهة للمعني (ة)

- وبناءا على أوصلة الإستلام رقم ... المؤرخة في.....

- وباقتراح من.....

يقرر

المادة الاولى : يعزل..... (بيان الاسم واللقب) بسبب إهمال المنصب ابتداء من.....

المادة 2: يكلف..... (السلطة الإدارية المخولة) بتنفيذها هذا القرار.

حرر ب..... في.....

قائمة المصادر المراجع

I - الكتب والمؤلفات باللغة العربية :

أ- المصادر القانونية :

أولاً: الدستور

- دستور 1996 المؤرخ في 28/11/1996، ج.ر.ج عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، ج.ر.ج رقم 25 الصادرة بتاريخ 14/04/2002، المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج عدد 63 الصادرة بتاريخ 16/11/2008.

ثانياً: النصوص التشريعية:

• الأوامر

1. الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 08/06/1966 (ملغى).
2. الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ 26/06/1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/08 المؤرخ في 26/06/2001، ج.ر.ج عدد 34 الصادرة بتاريخ 27/06/2001، والمعدل والمتمم بالقانون 22/06 المؤرخ في 20/12/2006، ج.ر.ج عدد 84 الصادرة بتاريخ 24/12/2006.
3. الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، ج. ر. ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13/05/2007 ج.ر.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 13/05/2007.
4. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16/07/2006.

• القوانين

1. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 08/03/2006، المعدل والمتمم بالأمر 10/05 المؤرخ في 26/08/2010، ج.ر.ج عدد 50

الصادرة بتاريخ 2010/09/01، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2011/08/02، ج.ر.ج عدد 44 الصادرة بتاريخ 2011/08/10.

2. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج العدد 21 الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

ثالثاً: النصوص التنظيمية:

1. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 1982/09/14. (ملغى)

2. المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج عدد 13 الصادرة بتاريخ 1985/03/24. (ملغى)

3. المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 1984/01/14 المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج العدد 03، الصادرة بتاريخ 1984/01/15.

4. المرسوم رقم 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ر.ج عدد 61 الصادرة بتاريخ 2007/09/30.

II- الكتب العامة والمتخصصة:

أولاً: الكتب العامة :

1. فريجة حسين ، شرح قانون العقوبات الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009.
10. كنعان نواف ، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2007.
2. الطماوي محمد سليمان ، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر 2007.
3. عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر 2012.
4. الشنطاوي خنطار علي ، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، الأردن 2009.
5. عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2014.
6. الحلو راغب ماجد ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2008.
7. الدينيات محمد جمال مطلق ، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2001.

8. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009.
9. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2006.
- ثانياً الكتب المتخصصة :
1. بوضياف أحمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986.
10. صباح مصباح محمود سليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن 2004.
11. الشمري عامر إبراهيم أحمد ، العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، الأردن 2011.
12. سواكر عبد الحكيم ، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والإجتهد القضاء الإداريين)، مزوار للمطبوعات، الجزائر 2011.
13. خليفة عبد العزيز ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2008.
14. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2003.
15. محارب علي جمعة ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2004.
16. معوض محمد فؤاد ، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي و القانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2006.
17. رحماوي كمال ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2006.
18. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2002.
19. قاسم محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989.
2. رياض أحمد رزق، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2010.
20. فودة محمد سعد ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر 2007.

21. ياقوت محمد ماجد ، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفرا الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات وآراء الفقه والمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2007.
- 22 طنطاوى. ممدوح ، الأدلة التأديبية (إجراءات جمع الأدلة التأديبية، وجمع الإستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2001.
3. الحنفاوي أحمد محمد إبراهيم ، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007.
4. فراج أماني زين بدر ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة 2010.
5. العتري سعد نواف ، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2007.
6. الشتيوى سعيد ، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2008.
7. بوشعير سعيد ، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991.
8. مقدم سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009/2010.
9. الطماوي سليمان محمد ، القضاء الإداري، الكتاب الثالث - قضاء التأديب - (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

III - المراجع باللغة الأجنبية :

1. essaid taib ,droit la fonction publique,edition distribution houma,alger ,2005.
2. missoum sbih,la fonction publique,hachette paris,1968.

VI + الأطروحات والرسائل :

أولاً: أطروحات الدكتوراه :

1. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2006/2007.

ثانياً: رسائل الماجستير :

1. تيشات سلوى ، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس 2010/2009.
2. عبد الحميد بن علي، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011/2010.

V- المجالات :

1. المجلة القضائية، العدد الأول، 1989.
2. المجلة القضائية، العدد الأول، 1990.
3. مجلة الدراسات القانونية الصادرة عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 08، أوت 2010، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر.
4. مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002. .

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الشكر

الإهداء

ملخص البحث

مقدمة..... أ - ج

الفصل التمهيدي: الأخطاء التأديبية للموظف العمومي

10	تمهيد.....
11	المبحث الأول: تحديد مفهوم الموظف العمومي.....
11	المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي.....
11	الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي.....
13	الفرع الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي.....
14	الفرع الثالث: التعريف التشريعي للموظف العمومي.....
17	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العمومي والدولة.....
17	الفرع الأول: النظرية التعاقدية.....
19	الفرع الثاني: النظرية التنظيمية.....
19	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف العمومي بالدولة....
19	أولاً: تكييف المشرع الجزائري للعلاقة بين الموظف العمومي والدولة.....
20	ثانياً: الآثار المترتبة على إعتبار العلاقة بين الموظف العمومي والدولة علاقة تنظيمية.....
22	المبحث الثاني: مفهوم الخطأ التأديبي.....
22	المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي وتمييزه عن باقي الأخطاء.....
22	الفرع الأول: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي.....
23	الفرع الثاني: التعريف القضائي للخطأ التأديبي.....
25	الفرع الثالث: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي.....
28	الفرع الرابع: تمييز الخطأ التأديبي عن غيره من الأخطاء.....

28	أولاً: الفرق بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي.....
29	ثانياً: الفرق بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني.....
30	المطلب الثاني: صور الأخطاء التأديبية.....
31	الفرع الأول: الأخطاء التأديبية الغير الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي.....
31	أولاً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى.....
31	ثانياً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية.....
32	الفرع الثاني: الأخطاء التأديبية الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي.....
32	أولاً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة.....
33	ثانياً: الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة.....
34	الفرع الثالث: أركان الخطأ التأديبي.....
35	أولاً: الركن المادي.....
36	ثانياً: الركن المعنوي.....
37	ثالثاً: الركن الشرعي.....
39	خلاصة الفصل.....

الفصل الأول: العقوبات التأديبية

41	تمهيد
42	المبحث الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
42	المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية وتمييزها عن العقوبة الجنائية
42	الفرع الأول: التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية
44	الفرع الثاني: التعريف القضائي للعقوبة التأديبية
45	الفرع الثالث: التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية
46	الفرع الرابع: تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية
46	أولاً: أوجه التشابه

46	..... ثانيا: أوجه الاختلاف
48	..... المطلب الثاني: ضوابط العقوبة التأديبية
49	..... الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية
50	..... أولا: التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي
51	..... ثانيا: عدم تعدد العقوبات التأديبية على المخالفة الواحدة
52	..... الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية
53	..... الفرع الثالث: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية
55	..... المبحث الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية
55	..... المطلب الأول: تصنيف العقوبات التأديبية قبل صدور الأمر 03/06
56	..... الفرع الأول: تصنيف العقوبات التأديبية حسب الأمر 133/66
56	..... أولا- عقوبات من الدرجة الأولى
56	..... ثانيا- عقوبات من الدرجة الثانية
57	..... الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية حسب المرسوم 59/85
57	..... أولا- عقوبات من الدرجة الأولى
57	..... ثانيا- عقوبات من الدرجة الثانية
58	..... ثالثا- عقوبات من الدرجة الثالثة
58	..... المطلب الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية في ظل الأمر 03/06
59	..... الفرع الأول: العقوبات التأديبية ذات الأثر المعنوي
59	..... أولا- التنبيه
59	..... ثانيا- الإنذار الكتابي
60	..... ثالثا- التوبيخ
60	..... الفرع الثاني: العقوبات ذات الأثر المادي أو العقوبات التي تمس الوظيفة
60	..... أولا: عقوبات من الدرجة الثانية
61	..... ثانيا: عقوبات من الدرجة الثالثة

62	..... ثالثا: عقوبات من الدرجة الرابعة.
65	..... خلاصة الفصل.
الفصل الثاني: المتابعة التأديبية للموظف العمومي	
68	..... المبحث الأول: مراحل تأديب الموظف العمومي.
68	..... المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب.
68	..... الفرع الأول: النظم التأديبية المقارنة.
69	..... أولا: النظام الإداري.
69	..... ثانيا: النظام شبه القضائي.
70	..... ثالثا: النظام القضائي.
71	..... الفرع الثاني: موقع النظام التأديبي الجزائي من النظم التأديبية.
71	..... أولا: تأديب الموظف عن طريق السلطة الرئاسية.
71	..... ثانيا: تأديب الموظف عن طريق المجلس التأديبي.
72	..... المطلب الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية.
72	..... الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبي.
74	..... الفرع الثاني: الخطوات الإجرائية لتأديب الموظف العمومي.
74	..... أولا- تحريك الإجراءات التأديبي.
75	..... ثانيا- توقيف الموظف العمومي.
75	..... ثالثا- إخطار المجلس التأديبي.
76	..... رابعا- مثول الموظف المتابع أمام لجنة التأديب.
77	..... خامسا- مرحلة الأخذ بالرأي الإستشاري للمجلس التأديبي.
77	..... سادسا- مرحلة إصدار القرار التأديبي وتبليغه.
79	..... المبحث الثاني: الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية.
79	..... المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة على توقيع العقوبة التأديبية.

80	..... الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية.
80	..... أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه.
80	..... ثانياً: حق الاطلاع على الملف التأديبي.
81	..... ثالثاً: التحقيق التأديبي.
82	..... رابعاً: حق الموظف في الدفاع.
83	..... الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية.
83	..... أولاً: حياد السلطة التأديبية.
84	..... ثانياً: ضمانات تسبب القرار التأديبي.
85	..... المطلب الثاني: الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة التأديبية.
86	..... الفرع الأول: التظلم الإداري في المجال التأديبي.
86	..... أولاً: التظلم الولائي.
86	..... ثانياً: التظلم الرئاسي.
87	..... ثالثاً: التظلم أمام لجان الطعن.
88	..... الفرع الثاني: الطعن القضائي.
89	..... الفرع الثالث: محو العقوبة التأديبية.
91	..... خلاصة الفصل الثاني.
97-93	..... خاتمة.
107-99	..... الملاحق.
109	..... قائمة المصادر والمراجع.
115	..... فهرس المحتويات.