



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر *الوادي*
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

دور الرقابة الإدارية في الحد من الإهمال الوظيفي

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. جوادي إلياس

إعداد الطلبة:

✓ جغوبي رضوان
✓ فرطاس بشير
✓ مسعودي عون

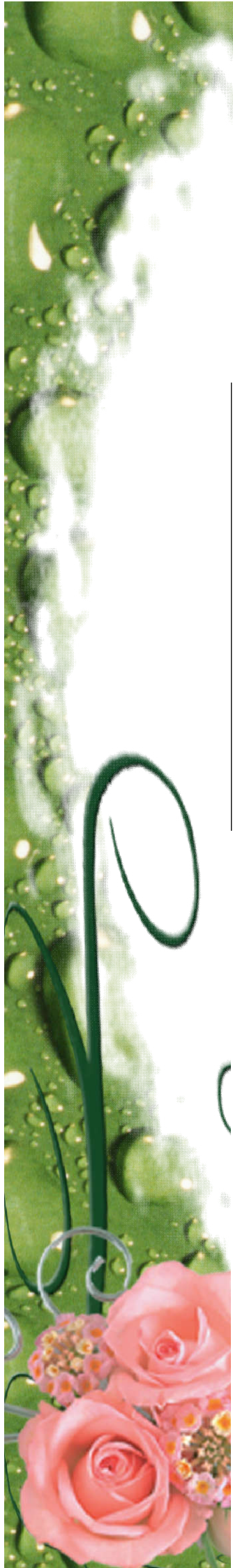
لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة الاصلية	الصفة
جوادي إلياس		جامعة حمه لخضر -الوادي	مشرفا ومقررا
جرمون محمد الطاهر	استاذ محاضر قسم أ-	جامعة حمه لخضر -الوادي	رئيسا
العايبي سعيدة	استاذة محاضرة قسم ب-	جامعة حمه لخضر -الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي جَعَلَ الْمَوْتَ
وَالْحَيَاةَ وَالَّذِي
يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالذُّرْءَ
وَالَّذِي يُصَوِّرُ
الْبَشَرَةَ كَيْفَ يَشَاءُ
وَالَّذِي يُسَوِّدُ
الْبَشَرَ وَالْأَسْوَدَ
وَالَّذِي يُبَيِّضُ
الْبَشَرَ وَالْأَبْيَضَ
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي جَعَلَ الْمَوْتَ
وَالْحَيَاةَ وَالَّذِي
يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالذُّرْءَ
وَالَّذِي يُصَوِّرُ
الْبَشَرَةَ كَيْفَ يَشَاءُ
وَالَّذِي يُسَوِّدُ
الْبَشَرَ وَالْأَسْوَدَ
وَالَّذِي يُبَيِّضُ
الْبَشَرَ وَالْأَبْيَضَ
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا
وَالَّذِي يُجْعَلُ
الْوَسْمَانَ أَزْهَقًا
وَأَبْيَضًا



إهداء

إلى فضاء العنان و الرعاية المستمرة
إلى ذلك العطاء الذي لا ينضب
والذي الكريمين، جزاهما الله عنا خير جزاء
و إلى كل أفراد العائلة الكريمة
إلى كل من قدم لنا عوناً أو نصراً
و إلى رفقاء مسيرتنا العلمية "زملاء الدراسة"

شكر وعرفان

لا يسعنا عند إتمام هذه المذكرة إلا أن نقف وقفة شكر وحمد لله سبحانه

وتعالى على توفيقه لنا في إنجاز هذا العمل

كما لا يفوتنا أن نقف وقفة شكر وتقدير الى كل من قدم لنا

المساعدة في إعداد هذه المذكرة المتواضعة

نخص بالذكر الأستاذ المؤطر "جوادي إلياس" الذي عمل على

توجيهنا وإثارتنا بما يكفل لنا النجاح

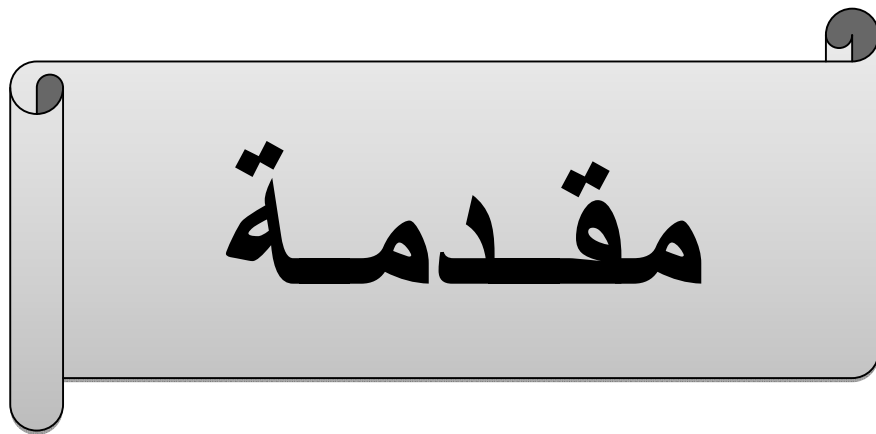
كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع زملائنا في الدراسة

والى كل الأساتذة الذين وافقونا

طيلة المشوار الدراسي بالجامعة ولم يبخلوا علينا بتوجيهاتهم

ونصائحهم القيمة

إلى كل هؤلاء نقف وقفة إجلال وتقدير



مقدمة

تتكون الدولة من مجموعة أجهزة إدارية و التي تقوم من خلالها بتلبية حاجيات الشعب المختلفة، حيث يتولى تسيير هذه الأجهزة الإدارية مجموعة من الموظفين العموميين، إلا أن التحاق هؤلاء الموظفين بهذه المناصب الإدارية يكون بصفة قانونية ورسمية يكون وفق اليات محددة، حيث يتولى القانون بتنظيم الوظيفة العامة ونجد في الجزائر قد أوكلت للقانون الأساسي للوظيفة العمومية هذه المهمة الذي ينظم صلاحيات الموظف العام التي يقوم بها خلال توليه الوظيفة إلا أن نشاطه لا يكون مطلقا بل هو خاضع إلى آليات رقابية، وبما أن نشاطه ذو طابع إداري، فإن الرقابة التي تكون عليه رقابة إدارية.

حيث تعتبر الرقابة الإدارية أحد أهم الآليات الرقابية التي تكون على الموظف العام، من أجل مراقبة نشاطه المهني، وما مدى تطابقه مع النظام القانوني الخاضع له، حيث تكمن هذه الرقابة في حصر الانحرافات السلوكية أو المهنية للموظف وتقويمها وتحديد نوع العقوبة التي توقع عليه.

فتحرص الرقابة الإدارية وتسهر على سلامة كل خلية من خلايا التنظيم الذي تشرف على المتابعة داخل الإدارة وباعتبار أن العنصر البشري هو أحد أهم مصادر الأداء داخل الإدارة وباعتبار ان الفرد هو أهم مواردها إذ لا معنى للموارد الاخرى سواء كانت مالية تكنولوجية أو تنظيمية إذا غاب عنها أداء البشر سواء في المستوى الاداري أو التنفيذي فالفرد يلعب دورا حيويا في كافة مستويات الاداء إذ يعبر بشكل مباشر عن مجهودات الموظفين في سبيل تحقيق أهدافه الإدارية.

مهما اختلفت هذه الانحرافات إلا أنها تدخل ضمن الإهمال الوظيفي الناتج عن الموظف العمومي خلال مساره المهني إلا أن هذا الأخيرة سواء كان ناتج عن سوء أو حسن نية فهو جريمة في نظرا القانون يعاقب كل مرتكبها طبقا لأحكام القانون والتنظيمات المعمول بها. لقد نظم المشرع الجزائري عملية تأديب الموظف العام عن الانحرافات التي يقوم بها من

خلال قانون الوظيفة العمومية 03/06 حيث وضع نظام تأديبي محكم من حيث الرقابة التي تسلط على الموظف وتحديد نوع الخطأ المهني أو الإهمال الناتج عنه، وصولاً إلى الإجراءات القانونية التي تتخذ ضد الموظف المهمل للوظيفة، بالإضافة لقد حدد المشرع السلطات التي لها حق الرقابة وتأديب الموظف .

أهمية الدراسة:

نظراً للدور الذي يلعبه الموظف العام في النظام الإداري للدولة، فإن انحرافه قد يؤدي إلى الإخلال بالمصالح الإدارية وتعطيلها أو استغلالها بصفة شخصية ، وهنا تكمن أهمية الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي. حيث تساهم هذه الأخيرة في محاربة جميع الانحرافات التي تصدر على الموظف من بينها الإهمال الوظيفي بدرجة الأولى.

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب الذاتية:

إما الأسباب الذاتية التي دفعتنا لهذا الموضوع هو البحث في الآليات الرقابية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل مراقبة الإهمال الوظيفي .

ونظراً للدور الذي تلعبه الرقابة الإدارية في مجال محاربة الانحرافات الوظيفية الناتجة عن الموظف العام والمتمثلة في التصرفات المهنية المخلة بالعمل كالغياب والتأخر والتعاقس ، ومدى تأثيرها على السير الحسن للمرفق العام، وهذا ما دفعنا للبحث في معرفة كيفية ممارسة الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي. وكذا معرفة الأثر الذي تخلفه الرقابة على الموظف العام.

أسباب الموضوعية:

تكمن الدوافع الموضوعية لاختيارنا لهذا الموضوع هي كالاتي:

بما أن الإهمال الوظيفي متعلق بنشاط الموظف العام الذي يمارس في نشاط إداري داخل مصالح إدارية، وبالتالي نظراً لنقص الدراسات حول هذا الموضوع تكون الرقابة التي

تمارس على الإهمال الوظيفي هي الرقابة الإدارية، وهذا ما دفعنا في البحث لمعرفة كيف نظم المشرع عملية الرقابة على الإهمال الوظيفي للموظف العام؟
أهداف الدراسة :

يتمثل الهدف الأساسي لهذه الدراسة في توضيح طرق الرقابة على الإهمال الوظيفي ومعرفة أهميتها وتبيان أثرها على الموظف العام .
-الدراسات السابقة:

- حاحه عبد العالي ،الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر،رسالة

دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة بسكرة، 2013.

وتطرق فيها إلى الكيفيات والأسس القانونية التي سطرته الدولة لمكافحة الفساد داخل الادارة
بشتى أنواعه وجميع كفياته وذلك من اجل ضمان حماية المرافق العامة .

- ريش ريمة،الرقابة الادارية على المرافق العامة، شهادة ماجستير في القانون

العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ام البواقي، 2012-2013 .

تطرقت فيها الى ماهية المرافق العامه وتأثير الرقابة على مدى سيرها باضطراد.

فيصل بن طايح المطيري ،معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوظيفية لحماية النزاهة و

مكافحة الفساد، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم

الامنية، الرياض 2008.

تطرق فيها الى العراقيل والعوائق التي تعترض منفاذي الرقابة ومدى تطابق الاليات

النظرية مع التجسيد الفعلي لها.

-بشية دليلة وحملوي رشيدة نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري

قالمة جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مذكرة مكملة لنيل شهادة

ماستر تخصص تنظيم سياسي واداري.

تطرقت فيها بكل تفصيل الى النظام التأديبي للموظف من خلال القوانين السارية المفعول

مثل قانون الوظيفة العمومية 03/06 وقانون الصفقات العمومية وقانون مكافحة الفساد .

إشكالية الدراسة :

- كيف نلمس تأثير الرقابة الإدارية في الحد أو التقليل من الإهمال الوظيفي ؟

- المنهج الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي ويظهر ذلك في تعريف كل من الرقابة الإدارية والإهمال الوظيفي، ويتخللها المنهج التحليلي في تحليل بعض النصوص القانونية. ولإجابة على الإشكالية اقترحنا خطة تتكون من فصلين الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية و الإهمال الوظيفي. وقسمناه الى مبحثين المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية. وقسمناه بدوره الى مطلبين المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية و المطلب الثاني: انواع الرقابة الادارية. والمبحث الثاني: ماهية الإهمال الوظيفي. وقسمناه الى مطلبين المطلب الأول: مفهوم الاهمال الوظيفي. والمطلب الثاني: اسباب الاهمال الوظيفي. وفصل الثاني يتمثل في الإطار القانوني للرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي. وقسمناه الى مبحثين المبحث الأول: الاهمال الوظيفي والجهات الرقابية عليه وقسمناه بدوره الى مطلبين المطلب الأول: نظام التأديب للإهمال الوظيفي. والمطلب الثاني: الهيئات المختصة بالرقابة على الإهمال الوظيفي. والمبحث الثاني: الاجراءات التأديبية للموظف العام. وقسمناه الى مطلبين المطلب الأول : إجراء التحقيق والمداولة. و المطلب الثاني: إجراءات اصدار القرار التأديبي. وخاتمة تحتوي على استنتاجات .

الفصل الاول: الاطار المفاهيمي للرقابة

الادارية على الاهمال الوظيفي.

المبحث الاول: مفهوم الرقابة الادارية.

المبحث الثاني: مفهوم الاهمال الوظيفي.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية و الإهمال الوظيفي

يكتسب الموظف العام هذه الصفة عند توليه وظيفة عمومية بشكل دائم، ويشترط أن يكون قد رسم في السلم الإداري، وهذا من أجل إعطاء الحق له في ممارسة نشاطه المهني، حيث نظم المشرع الحياة المهنية للموظف من كل الجوانب بداية بالشروط القانونية الواجب توفرها للالتحاق بالوظيفة، وبالإضافة إلى ذلك الحقوق والواجبات والامتيازات التي تكون مصاحب لتوليه الوظيفة، إلا أنه عند ممارسة هذه الأخيرة يكون نشاط لموظف العام تحت الرقابة لكي لا يكون هنالك إهمال من طرفه أو تقاعس في أداء المهام الموكلة إليه، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفصل والمعنون بالإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على

الإهمال الوظيفي الذي قسمنا اليه مبحثين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: ماهية الإهمال الوظيفي.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

تتماشى الرقابة و مفهومها و أغراضها و أهدافها مع النشاط الاقتصادي ، وما يرتبط به من عوامل الإنتاج كما ترتبط ارتباطا كبيرا بالحجم فكما كبر حجم المشروعات و المؤسسة كلما زاد عدد العاملين وتعددت المسؤوليات وزاد تقسيم العمل ، تطلب العمل رقابة أكثر لتحقيق حسن استخدام الأصول والأموال والقوى البشرية بما يعود على رأس المال بالعائد المناسب ولهذا فالرقابة مطلوبة على المستوى الكلي والجزئي ، ولقد نبعت الحاجة إلى رقابة عمل الغير منذ قديم الزمان ، حيث كان العمل و الاحتفاظ بالأصول يوكل إلى الأفراد لحساب الدولة، وتطلب الأمر الرقابة على هؤلاء الأفراد ،حيث يقومون بالاحتفاظ بالأصول وتسجيل تحركاتها وقديما كان الفرد يقيد و يراقب عمله في نفس الوقت إلا أن التقدم فصل الملكية عن الإدارة و بالتالي زادت الحاجة إلى الرقابة علي العاملين ، و كذلك الرقابة لصالح أصحاب رأس المال ، وأصبحت من وظائف الإدارة رقابة أعمال العالين و محاسبتهم على أخطائهم و تصحيح هذه الأخطاء،وأصبحت الحاجة ماسة إلي من يراقب هؤلاء المديرين نيابة عن أصحاب رأس المال على أن يقدموا لهم تقريرا عما لمسوه أثناء رقابتهم .

عند ممارسة الموظف نشاطه المهني فإنه لا يمارس بشكل مطلق، بل أن هذا النشاط يكون تحت الرقابة التي وضعها القانون كآلية لتقييم نشاط الموظف، فالرقابة التي يكون الموظف خاضع لها هي الرقابة الإدارية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث المعنون بمفهوم الرقابة الإدارية حيث قمنا بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

تختلف تعريف الرقابة الإدارية باختلاف جانب دراستها، حيث توجد العديد من أنواع الرقابة بالإضافة تمر الرقابة الإدارية بعدة مراحل، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين:

- الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية.

- الفرع الثاني: مراحل وأهمية الرقابة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

الرقابة وظيفة هامة من وظائف العملية الإدارة فهي تقوم بمثابة نتائج العمل الفعلية مع الأهداف المحددة من قبل الإدارة والتأكيد أن ما تم انجازه يتفق مع ما هو مخطط له ولا يقصر دور الرقابة على اكتشاف الانحرافات عن الخطة ، فحيث تعريف الرقابة الإدارية من عدة جوانب منها الجانب الفقهي والجانب الاصطلاحي والإجرائي واللغوي فيجب علينا أن نتطرق إلى التعريف اللغوي لكلمة الرقابة :

أصل كلمة رقابة : "رqb رqوبا ورقابة أي حرس إنتظر- حاذر رصد رقابة الله في أمره أي خافه".¹ رقابة، رَقابة،

الرَّقابة: القيام بالمراقبة والإشراف على عمل مهنة مَنْ يراقب ويطلع على المطبوعات قبل نشرها تم فرض رقابة مشددة على المصنّفات الفنيّة/ الأسعار.

الرَّقابة الإداريّة: مراقبة الإدارة للتأكد من مطابقتها لتصرّفاتنا للقانون، وذلك بناءً على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها.²

¹الدكتور أحمد مختار عمر، معجم: اللغة العربية المعاصر، المجلد الأول، طبعة 2008، ص212.

²تعريف و معنى رقابة في معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي ،، مكتبة الشروق الدولية ، 2014/02/27 ص412.

أما التعريف الاصطلاحي لكلمة الرقابة:

تعريف الرقابة هي تحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأن غرضهما هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرارها حدوثها كما إنها تطبق على كل شئ -الأشياء - الناس الأفعال.³

وتعرف أيضا على إنها وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية لما يتفق مع إنجاز الأهداف.⁴

ونستنتج من التعريفات السابقة تعتبر الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرضي، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعية.

إما تعريف الرقابة الإدارية من الجانب الفقهي فهي متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذا للخطط الموضوعية وتقويم أعمالها أولا بأول، وذلك ضمان لتحقيق الأهداف المرسومة المنظمة على أفضل وجه وفي اقصر وقت وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر ممكن من الأخطاء.⁵

ويمكن تعريفها أيضا: على أنها التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها.⁶

³ - عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم المفاهيم- الوظائف-العمليات، سنة 2001، ص 246.

⁴ - علي الشريف، الإدارة المعاصرة الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2002-2003، ص 265.

⁵ - بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ام البواقي، 2012-2013 ص 14.

⁶ - السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007 ص 47.

فتعرف الرقابة الإدارية على أنها: هي تلك العملية الإدارية التي تقوم بقياس الواقع الفعلي، ويقصد بها أنها جزء من العملية الإدارية حيث يكمن دورها في تحديد ما يوجد في الواقع من انحرافات.

الرقابة الإدارية تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعية بكفاءة وفعالية والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها.⁷

الرقابة هي التي تمارس على أعمال الأشخاص و الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية وسواء السابقة أم اللاحقة وأيضا رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية.⁸

التعريف الإجرائي للرقابة الإدارية: هي متابعة ما تم تنفيذه ومقارنته مع الخطط الموضوعية وأهداف المنظمة لاكتشاف الانحرافات وتوجيهها نحو المسار الصحيح التي تسعى نحوه أهداف المنظمة، كما أنها تقوم أداء الموظفين وغرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والقوة والتوجيه.

الفرع الثاني : مراحل و أهمية الرقابة الإدارية

تمر الرقابة الإدارية على عدة مراحل نذكر منها:

أولا : مراحل الرقابة الإدارية

تتكون عملية الرقابة الإدارية من الخطوات الرئيسية التالية:

1- وضع المعيار أو الهدف:

ويقصد به وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات التي تحقق وتعتبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى

⁷ -بريش ريمة ،المرجع السابق ،ص 15.

⁸ -محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، المنصورة، دار الفكر والقانون 2008، مصر، ص71.

النوعي لها والزمن اللازم لأدائها ويجب أن تكون هذه المعادلات واضحة ومفهومة ..

2- قياس الأداء الفعلي مقابل المعايير : مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية

سلفا للأداء أي تقييم للإنجاز بعد أداء العمل.

3- تصحيح الأخطاء والانحرافات : يقصد بها إبراز الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها

عملية قياس الأعمال السابقة ، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المتحققة بالمعدلات الموضوعية

أن هناك اختلافاً فهنا يجب اتخاذ الإجراء التصحيحي.⁹

ثانياً : أهمية الرقابة الإدارية

للرقابة صلة وثيقة بالتخطيط فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التي

تقف إزاء تنفيذ الخطة وتشعره في الوقت المناسب بضرورة تعديلها أو العدول عنها كلية أو

الأخذ بإحدى الخطط البديلة على نحو ما أشرنا عن التعرض لموضوع التخطيط .

والرقابة لها صلة بالتنظيم فهي التي تكشف للمدير عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي

لوحدته الإدارية.

وفي مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توفرت لديه وسائل

رقابية فعالة لمراجعة النتائج لأن المفوض يظل مسئولاً عن إنجاز المفوض إليه للواجبات

التي فوضها.

والرقابة لها صلة أيضاً بعملية إصدار الأوامر وبعملية التنسيق إذ يستطيع المسؤول

عن طريقها التعرف على مدى تنفيذ قراراته ومدى فعاليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء

التنظيم وهي التي تمكن المدير في النهاية من معرفة أوجه القصور في التنسيق في منظمته

الإدارية فيعمل على تلافيها أو تذليلها.¹⁰

⁹- أبو بكر مصطفى يعير، الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة العربية العدد 273، ص 9-10.

11.

¹⁰ عبد الله عبد الرحمان النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير ، كلية

الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية، السعودية، 2003، ص 32-31.

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية

بالنظر إلى أنشطة النظام الإداري أو ما يسمى بميكانيكية العملية الإدارية فإننا نجد أنها تعتمد على ثلاث مراحل رئيسية حيث تبدأ بتوفير المدخلات ومن ثم عملية التحويل وتنتهي بتحويل المدخلات إلى مخرجات وبالتالي فإن هذا النظام يحتاج إلى أنواع رقابة مختلفة. ويمكن تصنيف الرقابة إلى عدة أشكال سننتظر إلى هذه المطلب الذي قسمناه إلى:

الفرع الأول: صور الرقابة حسب المدى الزمني.

الفرع الثاني: صور الرقابة حسب أهدافها أو موضوعها.

الفرع الثالث: صور الرقابة حسب مصدرها .

الفرع الأول: صور الرقابة حسب المدى الزمني:

1. الرقابة السابقة:

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي تهدف إلى ضمان تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغييرات.¹¹

2. الرقابة المتزامنة:

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة خصوصاً أثناء عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعية، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته أثناء عملية التحويل يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف فالمشرف التنفيذي مثلاً يقضي معظم وقته كل مساء في الحركة بين المحاسبين والزبون وقاعة الطعام والمطبخ لمتابعة عملية

¹¹ عبد الله عبد الرحمان النيمان، المرجع السابق، ص 25.

تقديم الخدمات والتأكد من رضى الزبون.¹²

3. الرقابة اللاحقة:

وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على مخرجات الأنشطة التنظيمية بعد انتهاء عملية التشغيل والإنتاج أي أن الرقابة اللاحقة تركز جهودها على المنتج النهائي

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوى التشغيلي ثلاث أدوار رئيسية :
تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرتهم¹³

تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين ، تحذير وتنبيه المسؤولين عن الحاجة لإدخال تعديلات على المدخلات أو العملية الإنتاجية نفسها .

الفرع الثاني : صور الرقابة حسب أهدافها أو موضوعها

أ-الرقابة الإيجابية:

وتهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشأة لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء بما يكفل تحقيق الأهداف.

ب. الرقابة السلبية:

وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة يقصد بها تصيد المسؤولين عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني ... الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم.

¹² الصباح عبد الرحمن، مبادئ الرقابة الإدارية ، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمان 1997 ، ص 149-206.

¹³ ياغي محمد عبد الفتاح ، مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، المجتمعة الأردنية ، الطبعة الثالثة ، الأردن ، ص 320-327.

والفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الإيجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء كما تهدف الرقابة السلبية .

الفرع الثالث: صور الرقابة حسب مصدرها (الجهة التي تقوم بالرقابة)

1-الرقابة الخارجية: تتولى عملية الرقابة الإدارية هيئات مستقلة على السلطة التنفيذية في المنظمة ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات أهمها بيعة نظام الحكم القائم او التنظيم الحكومي السائد والطبيعي وتعد عملا متما لرقابة الداخلية.¹⁴

2-الرقابة الداخلية: ويتمثل هذا النوع من الرقابة فيما يلي

أ. الرقابة الذاتية :

ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على عملياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد.

ب. رقابة متخصصة:

وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة الحسابات، وحدة شئون الأفراد ، وحدة الرقابة المالية، وحدة التفتيش العام.

ج. رقابة رئاسية (هرمية) :

وأساسها طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعنى أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري أعلى على موظف تابع لوحدة الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى .

ويهدف هذا النوع من الإدارة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما انه مسئول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية.¹⁵

¹⁴ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات سوناكوم، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، ص 42.

¹⁵ عبد الله عبد الرحمان النيمان، المرجع السابق، ص 23.

وفي الأخير نستنتج أن وظيفة من وظائف الإدارة تقيس وتصحح أداء المرؤوسين لغرض التأكد بأن أهداف المنشأة والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تحقيقها، إذا فهي الوضعية تمكن كل مدير من رئيس مجلس الإدارة إلى رئيس العمال من التأكد .

أو يتم مطابق لما يريد إتمامه أو كما يقول هنري فايول " تتطوي الرقابة على التحقق عما إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وان غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تطبق على كل شيء ، الأشياء ، والناس ، والأفعال.

المبحث الثاني : ماهية الإهمال الوظيفي

عندما يتولى الموظف العام وظيفة فإنه هناك واجبات يجب عليها الالتزام والقيام بها على أكمل وجه وفي حالة ما إذا لم يقوم بها قام بإهمال واجباته أو ما يسمى بالإهمال الوظيفي وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث المعنون بمفهوم الإهمال الوظيفي حيث قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الإهمال الوظيفي.

المطلب الثاني: أسباب الإهمال الوظيفي.

المطلب الأول: مفهوم الإهمال الوظيفي

تتعدد تعريف الإهمال الوظيفي ما بين تعاريف فقهية وأخرى تشريعية، فلقد أولت التشريعات اهتمام كبير لجريمة الإهمال الوظيفي لكونها ترتبط مباشرة بمسألة استقرار واستمرارية المرفق العام، وإن إهمال الوظيفة العامة فإنه قد يؤدي إلى الإخلال بسير هذه المرافق وبالتالي سنتطرق في هذا المبحث إلى تعاريف الإهمال الوظيفي حيث قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف الإهمال الوظيفي.

الفرع الثاني: مظاهر الإهمال الوظيفي.

الفرع الأول: تعريف الإهمال الوظيفي

تختلف تعاريف الإهمال الوظيفي لاختلاف زوايا الدراسة التي عرف بها، حيث يعرف الإهمال الوظيفي على أنه:

>> هو تراخي الموظف عن القيام بالواجبات الموكلة إليه بحكم وظيفته والتقاعس عن القيام بواجبات الحيطة والحذر<<. ما يمكن استنتاج من هذا التعريف بأن الإهمال الوظيفي يكون عند تراخي الموظف العام وتقاعس في أداء واجباته وواجبات الحيطة والحذر.

ويعرف أيضا الإهمال الوظيفي عند الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب "لا يعد من ذلك بتعريفه على أنه مخالفة الموظف العام الواجب من واجبات وظيفته التي حددها القانون ولوائح العرف العام ولا يشمل تلك المخالفات أثناء العمل فقط بل يشمل ما يقع خارج العمل من الموظف، ويشمل إهدار لكرامة الوظيفة أو الامتناع عن فعل ينسب إلى الفاعل يعاقب عليه عقوبة تأديبية.¹⁶

فأما سليمان الطماوي فقد عرف الإهمال الوظيفي على أنه كل فعل أو امتناع بارتكابه ويجافى واجبات منصبه.¹⁷

لقد جاء في نص المادة 42 من الأمر 03-06: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه حتى خارج الخدمة و يجب أن يتسم في كل الاحوال بسلوك لائق ومحترم".¹⁸

ولقد عرفت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 17-321 وضعية إهمال وظيفي على أنه: "يعتبر في وظيفة إهمال المنصب كل موظف في الخدمة يتغيب خمسة عشرة (15) يوما

¹⁶ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت سنة 2001، ص401.

¹⁷ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاة التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي مصر 1987، ص47

¹⁸ المادة 42 من الأمر 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 2006، ص212.

متتالية على الأقل دون مبرر مقبول والمبرر المقبول كل مانع أو حالة قوة قاهرة بما يأتي الكوارث الطبيعية العجز البدني الناتج بالالتحاق بمنصب عمله.¹⁹

وتنص المادة 184 من الأمر 06-03 إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشرة (15) يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الاعتذار وقف كفيات تحدد عن طريق التنظيم.²⁰ وتعريف إهمال الوظيفي على أنه تراخي الموظف عن القيام بالواجبات المنوطة به بحكم وظيفته وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر، فقد يكون مصدرها نص قانوني أو لائحة أو قرارات إدارية أو أوامر مصلحة ويتحقق الإهمال الوظيفي بالسلوك الايجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على نحو يغفل فيه إتباع القواعد القانونية التي يتعين كما يتحقق الإهمال أيضا بالسلوك السلبي بالامتناع عن ممارسة اختصاصه ويكون الإهمال أداء التهاون في مباشرة الأعمال الوظيفية:

- 1- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب القيام به من أعمال.
- 2- القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي.
- 3- التعيين في العمل من دون إذن وبغير سبب قانوني أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.²¹

¹⁹ المرسوم التنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 13 صفر 1439، الموافق 2 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، جريدة الرسمية العدد 66، بتاريخ 23 صفر 1439، الموافق 12 نوفمبر 2017، ص 11.

²⁰ المادة 184 من الأمر 06-03، السالف الذكر.

²¹ ديوان اللغة العربية، معجم مصطلحات الكبير، الإهمال الوظيفي <https://www.diwanal Arabia> 05-05-

الفرع الثاني: مظاهر الإهمال الوظيفي

يأخذ الإهمال الوظيفي عدة مظاهر منها:

أولاً: امتناع الموظف عن أداء اختصاصاته الوظيفية بنفسه:

عند تولي الموظف الوظيفة فإنه يوكل إليه اختصاصات وجب عليه أن يقوم بها بنفسه ولا يمكنه أن يمتنع عنها أو أنه يقوم بها شخص آخر لا يملك الصفة القانونية وهذا ما يعرف باحترام قاعدة توزيع الاختصاصات في الإدارة العامة.²² فلا يملك أن يتخلى أو يتنازل أو يوكل غيره لممارسة تلك الصلاحيات إلا في الحالات المحددة قانوناً كتفويض الاختصاص والتوقيع والحلول وكل تصرف على خلاف ذلك يؤدي إلى المسؤولية التأديبية للموظف فضلاً عن بطلان ذاته، ونظر لخطورة هذا السلوك وتأثير على الواجبات الوظيفية وعلى سير الإدارة العامة ومختلف المرافق المحلية خصوصاً، حيث نص المشرع الجزائري صراحة على ضرورة قيام الموظف بالمهام والاختصاصات الموكولة إليه بصفة شخصية وهذا في المادة 01/47 من الأمر 03/06: كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكولة إليه.²³

ثانياً: عدم الالتزام بأوقات العمل:

لقد ألزم القانون على الموظف العام عند ممارسة نشاطه الوظيفي أن يلتزم بأوقات العمل وفي حالة ما إذا لم يلتزم فإنه يكون قد أهمل وظيفته فيأخذ عدم الالتزام بأوقات العمل الأشكال التالية: التغيب عن العمل أو التأخر في الالتحاق بمكان العمل صباح أو الخروج منه باكراً، وذلك بدون إذن الرئيس الإداري أو انشغال بما ليس له علاقة بالعمل كقراءة الصحف واستقبال الزوار والانتقال من مكتب إلى آخر دون سبب وظيفي²⁴. ولقد ظهر في

²² حاحه عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص383.

²³ المادة 47، من الأمر 03/06، السالف الذكر.

²⁴ أحمد بن عبد الرحمان الشيمري، أخلاقيات الموظف، الطبعة السادسة، دار الأمل للنشر، الأردن، 2011، ص37.

الأونة الأخيرة استعمال وتصفح المواقع الاجتماعية للموظفين داخل العمل مما يؤدي إلى ضياع الوقت في ما هو خارج عن الوظيفة.

حيث يعاقب كل موظف قام بغيبات غير مبررة خلال فترة عمله وذلك عن طريق الخصم من الراتب وهذا يكون متناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون أما إذا تغيب الموظف ولمدة 15 يوماً متتالية على أقل دون مبرر شرعي وقانوني، فيحق لسلطة التي لها سلطة التعيين أن تقوم بإجراء المناسب له ألا هو العزل يكون بسبب إهمال المنصب وبعد اعذار.²⁵

ثالثاً: البطء والتراخي في الواجبات الموكلة إليه:

ويقصد بالتراخي وهو التباطؤ والتكاسل من قبل الموظف العام في انجاز مهام المطلوبة منه وعدم بذل الجهد اللازم لإنجازها في الوقت المحدد فلا يبذل الموظف جهد إلا إذا كان هناك حافز مادي أو شخصي أو خوفاً من العقاب وبالتالي فإن بعض الموظفين فإنهم يبذلون جهد قليل مقابل البحث عن أجر كبير.²⁶

رابعاً: التهاون والسلبية في الأعمال الوظيفية:

وتكمن السلبية في امتناع الموظفين في المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية، حيث يميلون إلى الانطواء والانعزالية ويتجنبون الاتصال بالأفراد ولا يرغبون في التعاون ولا يشجعون العمل الجماعي والتطوير والإبداع والابتكار.²⁷

وهذا ما يجعل من الموظف جامد غير ايجابي داخل الوسط الوظيفي حيث يتحول الموظف إلى مجرد متلقي الأوامر فقط دون مناقشته وإبداء الرأي فيها حيث تقتل فيه روح التغيير والمبادرة والتجديد وهذا راجع إلى انخفاض الروح المعنوية للموظف وعدم ارتباطه

²⁵ -على خطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص515.

²⁶ أحمد بن عبد الرحمان الشميمري المرجع نفسه، ص38.

²⁷-1 فيصل بن طلع، بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوظيفية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2008، ص38.

بالعمل والإدارة وفقدان الانتماء والولاء للمصلحة التي يعمل فيها.²⁸

خامسا: عدم تحمل المسؤولية:

يكون الإهمال عند قيام الموظف التهرب من القيام بمسؤوليته الكاملة، ويكون التهرب من المسؤولية في تحويل المستندات والوثائق من مستوى إداري إلى آخر والتهرب من الإمضاءات والتوقيعات، وهذا بالإضافة إلى التفسير الضيق والتطبيق الحر للتعليمات و الأوامر وهذا الأمر الذي يؤدي إلى تعقيد العمل الإداري وما ينجر عنه قيام البعض بالبيروقراطية الإدارية وقد تفتح أيضا إلى تفشي المختلفة للفساد الإداري.²⁹

²⁸ -حاحة عبد العالي و أمال يعيش تمام، اثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مجلة الاجتهاد

القضائي العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017 جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 151.

²⁹ أحمد بن عبد الرحمان الشميمري، المرجع السابق، ص39

المطلب الثاني: أسباب الإهمال الوظيفي

يعتبر الإهمال الوظيفي مربوط بالوظيفة، فإنه يختلف بالإهمال باختلاف نوع الوظيفة إلا أن الأسباب التي تكون دافع له واحدة، فهي التي تخلق المناخ المناسب للإهمال فنجد الأسباب منها ما قد يكون متعلقة بالموظف عام، أي أنها أسباب شخصية ومنها ما تتعلق بالوظيفة إليه، ومن خلال هذا المطلب المعنون بأسباب الإهمال الوظيفي والذي قسمناه إلى فرعين:

الفرع الأول: الأسباب الإهمال الوظيفي

الفرع الثاني: انعكاسات الإهمال الوظيفي على الإدارة.

الفرع الأول: أسباب الإهمال الوظيفي

أولاً- الأسباب الشخصية

ويقصد بالأسباب الشخصية هي التي ترتبط بذات الشخص أي الموظف أن تكون تابعة منه وعن إرادته ونذكر منها:

1- ضعف الوازع الدين والأخلاقي للموظف العام:

حيث يعتبر الدين في الدول الإسلامية المرجع الأول من ناحية التربية والأخلاق فهو يعتبر الرقيب الداخلي والذاتي لشخص وفي حالة ما إذا ضعف الوازع الدين تراجع الضمير، وقل الدافع إلى الاحترام كرامة وأخلاقيات العمل الوظيفي، وبالتالي يكون الموظف سهل الوقوع الجريمة لعدم وجود رقيب على تصرفاته وسلوكياته، إلى وهذا يعتبر سبباً رئيسياً في الإهمال الموظف للوظيفة لكونه يتعلق بذات الموظف مباشرة.³⁰

³⁰ محمد جمال مظلوم، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة ، دراسة إستراتيجية خليجية، العدد32 ، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، لندن، أبريل، 2000، ص21.

ثانياً- الأسباب الوظيفية:

من الأسباب التي تؤدي إلى الإهمال الوظيفي بالإضافة إلى ما تطرقنا إليه في الفرع الأول من أسباب شخصية، إلا أن هناك أسباب تؤدي إلى الإهمال تكون مصادرها الوظيفة أو المرفق العام الذي يمارس فيه الموظف نشاطه سنذكره كالتالي:

1- تضخم وسوء تنظيم الجهاز الإداري:

نظرا للتوسع الذي عرفته الجزائر في الآونة الأخيرة في المرافق العامة لها ذلك كان استجابة للزيادة المفرطة في حجم الطلب على الخدمات العامة إلا أن هذا التوسع تجاوز حدود الحاجة مما أدى إلى تضخم الجهاز الإداري من خلال الزيادة الكبيرة في الموظفين العموميين الدائمين والمؤقتين مع ثبات النسبي لحجم النشاط الذي يقوم به المرفق العام، مما أدى إلى آثار سلبية منها تداخل الاختصاصات وبطء أداء الخدمات وعدم جودتها وظاهرة الإتكالية واللامبالاة والتكاسل والوساطة وغيرها واعتبرها كوسيلة لإنهاء الخدمة أو للحصول على المكافآت والحوافز³¹، إلا أن هذا التضخم يكون سببا رئيسيا في سوء التنظيم الإداري داخل المرافق العامة.

2- تعقد الإجراءات الإدارية وغلبة الطابع البيروقراطي في الإدارات العمومية:

إن تعقيد الإجراءات الإدارية ليس له خطورة في حد ذاته لكن الخطورة الأساسية تكمن في تعقيد هذه الإجراءات والاعتماد عليها اعتمادا مطلقا بلا أي تصرف والتذرع بها لعرقلة سير العمل الإداري.³²

3- ضعف الجهاز الرقابي والمساءلة الإدارية:

تعد طرق الرقابة الإدارية السبب الرئيسي الذي يؤدي إلى الإهمال مما يجعل الموظف يتكاسل أو لا يقوم بواجباته على أكمل وجه أو أنه يقوم بمخالفات أخرى لكونه

³¹ صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق للعمليات التنموية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 113.

³² حاحه عبد العالي، المرجع السابق، ص 73.

يعرف أنه ليس عليه الرقابة التي تبعث فيهم الخوف والردع حيث تعتمد الكثير من الإدارات على المتابعة المكتتبية دون الميدانية أو على معلومات غير كاملة منتقاة من مصادر مشبوهة مما يجعل العملية الرقابية غير ذات جدوى الأمر الذي يساعد على فتح ثغرات ينفذ من خلالها الفساد.

4- عدم موضوعية طرق التوظيف داخل المرافق العامة:

مما يؤدي إلى الإهمال الوظيفي أي سوء اختيار الموظف عام ويرجع ذلك الى سوء وضع الشروط التوظيف فإن يوجد شخص مناسب في مكان غير مناسب هذا لا يؤدي الى نجاح الإدارة وتنفيذ المهام يتوقف إلى حد كبير على مدى حسن اختيارها الموظف الكفاء وتعيينه في الوظيفة التي تتلاءم ومؤهلات وقدراته واستعداداته.³³

5- عدم تناسب سياسة الأجور مع الظروف الاقتصادية والمعيشية للموظف:

إن ضعف الأجر ومر تبات والحوافز والمكافآت وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية وارتفاع مستوى المعيشة يجعل من الموظف غير قادر على توفير حاجياته العامة من خلال تقاضيه أجرا قليل مما قد جعل يبحث عن ظرف آخر لكسب أو الانحراف الوظيفي كالسلبية وعدم مساهمة في اتخاذ القرار وعدم تحمل المسؤولية والرشوة وقبول الهدايا بغير وجه حق.³⁴

6- التسرع في إصدار التشريعات كثيرة الخاصة بالإدارة العامة:

إن التسرع في إصدار التشريعات الكثيرة يكون سببا في الإهمال الوظيفي أو ما يسميها البعض بالتلوث القانوني، حيث تتطوي على عيوب الصياغة القانونية والشكلية والموضوعية، كالتناقض والغموض والنقص والتعارض بين القوانين مما يجعله عاجز على مكافحة والحد من الانحرافات الإدارية.³⁵

³³ حاحه عبد العالي، المرجع السابق، ص75.

³⁴ زاكي راتب غوشة، الانحراف بالوظيفة العامة في الإدارة العربية أسبابها وسبل مكافحتها، مجلة الدراسات الجامعة الاردنية، المجلد 10 العدد 01.1983 ، ص161.

³⁵ حاحه عبد العالي، المرجع السابق، ص77.

الفرع الثاني: انعكاسات الإهمال الوظيفي

من المسلم أن للإهمال الوظيفي آثار سلبية تؤدي إلى تدهور العمل الإداري ومردوديته، حيث ينعكس سلبا أيضا على الخدمة العمومية وتراجع أداء المرافق العامة لها وهذا ما أكدتها المدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفية ، حيث أكدت المدرسة الأولى على أن الفساد الإداري ومن بينه الإهمال الوظيفي بمختلف أنواعه يؤدي إلى تداعي النسق القيمي السلوكي في المنظمات ومن ثم في المجتمع عموما.

حيث ذهب أنصار المدرسة الثانية إلى انه إضعاف السلة المعنوية والأخلاقية في المجتمع والى زيادة فرص الجريمة المنظمة، وإضافة عبء آخر على دافعي الضرائب وغيرها من الآثار السلبية الأخرى.

حيث أشادت كل من المدرستين بفوائد الإهمال الوظيفي وإيجابياته فهو من وجهة نظرهم يوسع الخبرات المتاحة في السوق ويحقق البيروقراطية الإدارية.

حيث يرى أنصار المدرسة الوظيفية انه من الخطاء اعتبار كل نتائج الإهمال الوظيفي سلبية إلا انه من الممكن أن تكون له فوائد كثيرة في مختلف المجالات وهذا يكون في حالة إذا ما توفرت ظروف معينة ويسمونه بالفساد المنتج.³⁶

أكد كولين ليز في هذا المجال إن اعتبار نتائج الفساد أو الإهمال الوظيفي سيئة هذا خطأ بل فهو له دورا ايجابي في القضاء على الروتين العقيم حيث يوفر حوافز الشخصية القوية للبيروقراطية كما ذهب أيضا كارل فريدريك إلى أن الفساد يخفف من حدة التوترات بطريقة غير قانونية.³⁷

يمكن القول أن الإهمال الوظيفي إن له ايجابيات إلا أن هذه الأخيرة تعود على بعض المنحرفين إداريا بكسب إلا أن الآثار السلبية له أكثر من ايجابياته وهذا ما أكده غالب الفقه

³⁶ طلال بن مسلط الشريف: ظاهرة الفساد الإداري وأثره على الأجهزة الإدارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، جدة العدد، 02.2004 ص 47.

³⁷ -حاحه عبد العالي و آمال يعيش، المرجع السابق، ص 151.

- وعلى رأسهم المدرسة القيمية وما بعد الوظيفية ويمكن حصر أهم الآثار السلبية في ما يلي:
- 1- تراجع وتدني أخلاقيات الوظيفية وانتشار القيم العامة السلبية داخل الجهاز الإداري ، وهذا الأمر يؤثر مباشرة على كفاءة أداء الجهاز الإداري وفعاليتته حيث يؤدي التدهور وتراجع مردودية الجهاز الإدارية ومستوى الإنتاج والى تعثر وتيرة التنمية المحلية.
 - 2- تدهور مستوى وولاء وإخلاص الموظفين العموميين للجهاز الحكومي مما يؤدي إلى تدني وتراجع نوعية وجودة المنتج أو الخدمة التي يقدمها الجهاز للمتفرقين.³⁸
 - 3- فساد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، حيث تقوم هذه العلاقة على استبدال الرؤساء بالسلطة وعدم ثقتهم في مرؤوسيههم وهو ما يؤدي إلى الجمود وعدم المرونة في اتخاذ القرار بمواجهة وحل والمشكلات مما يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين.
 - 4- ينتج عن الإهمال الوظيفي هجرة الكفاءات وأصحاب الخبرات والمؤهلات العليا من الدولة النامية إلى الدول المتقدمة ومن القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص الأمر الذي يؤدي إلى عدم كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية.
 - 5- يؤدي الإهمال الوظيفي إلى إخفاق السلطة الرسمية وذلك بخلق مستوى آخر موازي لها، يؤدي إلى عدم فعالية بعض القرارات التي تتخطها السلطة الرسمية فتفقد هذه الأخيرة بذلك قدرتها وهيبتهما لدى المواطنين.
 - 6- كما قد يعتمد موظفي الجهاز الإداري إلى تعطيل مصالح المواطنين امعانا واستظهار للأهمية وتدليلا على أن السلطة التي بين أيديهم هي وحدها التي تتحكم في هذه المصالح .
 - 7- الحد من تقديم الخدمات العمومية وارتفاع أعبائها وكذا التوزيع غير العادل لها، أو تردي نوعياتها أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو واسطة.³⁹
 - 8- عزوف المستثمرون المحليون والأجانب عن الاستثمار المحلي لارتفاع تكلفة الاستثمارات

³⁸ - عبد الرحمان احمد هيجان، الفساد الإداري وأثره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 21.

³⁹ - ساجد شرقي محمد، الفساد أسبابه ونتائجه وسبل مكافحته، المؤتمر العلمي حول النزاهة اساس الامن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص 04.

نتيجة الإهمال الوظيفي داخل الجهاز الإداري وانحرافه بالإضافة إلى ذلك تعقيد إجراءاته والبيروقراطية المفرطة التي تميزه.

9- يؤثر الإهمال الوظيفي بشكل مباشر على القيم الأخلاقية داخل المجتمع المبني على الصدق والأمانة والإخلاص والعدل والمساواة و تكافؤ الفرص ويسهم في انعدام المهنية في العمل الإداري وانتشار عدم المسؤولية والسلوكيات السلبية لدى الأفراد في المجتمع حيث يصبح التمسك بهذه المبادئ في عرف المفسدين تخلفاً وجموداً.

في الأخير نستنتج أن الإهمال في أداء الوظيفة العمومية خرقاً وخروجاً واضحاً عن مبادئ النزاهة والحياد وأخلاقيات العمل الإداري التي يجب أن يتحلى بها أي موظف عمومي،. وهو أحد السلوكيات والمظاهر السلبية الأكثر انتشاراً أما عن أسبابه وعوامله فهي متداخلة يصعب فصلها، منها ما هو متعلق بالموظف العمومي نفسه، ومنها ما هو خارجي ذو صلة بالمرفق العمومي والبيئة المحيطة به.⁴⁰

⁴⁰ حاحه عبد العالي و أمال يعيش، المرجع السابق، ص159.

خلاصة الفصل:

نستخلص من هذا الفصل أن الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي تكون على مراحل متعددة ، حيث توجد أنواع مختلفة من الرقابة الإدارية تتمثل مظاهر الإهمال الوظيفي في العديد من الصور التي نص عليه القانون والتي جرمها إلا أن الإهمال الوظيفي يكون عن طريق أسباب إما أن تكون شخصية أو وظيفية. يعتبر الإهمال في أداء الوظيفة العمومية خرقا وخروجا واضحا عن مبادئ النزاهة والحياد وأخلاقيات العمل الإداري التي يجب أن يتحلى بها أي موظف عمومي، لأنه ينبئ عن سوء نيته وقصده وانحرافه عن واجباته الوظيفية. وهو أحد السلوكيات والمظاهر السلبية الأكثر انتشارا في المرافق العمومية المركزية والمحلية على السواء.

أما عن أسبابه وعوامله فهي متداخلة يصعب فصلها، منها ما هو متعلق بالموظف العمومي نفسه، ومنها ما هو خارجي ذو صلة بالمرفق العمومي والبيئة الخارجية المحيطة به الإهمال الوظيفي وفق الشكل السابق هو أحد صور الفساد الإداري التي تعد أكبر العقبات التي تقف حائلا أمام النهوض بالتنمية المحلية وترقية وتحسين الخدمة العمومية

الفصل الثاني: الإطار القانوني للرقابة الإدارية

على الإهمال الوظيفي.

المبحث الأول: الإهمال الوظيفي والجهات الرقابية عنه

المبحث الثاني: الإجراءات التأديبية للموظف العام

الفصل الثاني: الإطار القانوني للرقابة على الإهمال الوظيفي

تعتبر الرقابة بين أهم الآليات الردعية التي وضعها للقانون من أجل محاربة الفساد بكل أشكال ولعل أبرز هذه الأنواع الفساد الذي يكون متعلق بالوظيفة أو ما يطلق عليه الإهمال الوظيفي فدور الرقابة الإدارية هنا لا يكون في تجديد نوع الخطأ المهني للموظف العام سواء كان هذا الخطأ أثناء أداء الوظيفة أو خارجة لأنه هناك التزامات وظيفية تتجاوز أوقات العمل وفي حالة ما إذا أخله بها الموظف فإنه ارتكب خطأ وهذا ما يحيله الى المسألة القانونية وهذا ما نتطرق إليه من خلال هذا الفصل المعنون بالإطار القانوني للرقابة على الإهمال الوظيفي: حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإهمال الوظيفي والجهات الرقابية عليه.

المبحث الثاني: الإجراءات التأديبية للموظف العام.

المبحث الأول: الإهمال الوظيفي والجهات الرقابية عليه

كما سلف للذكر أن الموظف العام خاضع لنظام قانوني حيث إذا قام بخطأ فإنه يتم تأديته عن طريق القانون ومن طرف جهات خول لها القانون صلاحيات التأديبية إلا انه لا يكون التأديب عشوائيا بلا يكون مواقف لنظام التأديبي الذي وضعه المشرع وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث الذي قسمنا إلى مطلبين:

المطلب الأول: نظام التأديب للإهمال الوظيفي.

المطلب الثاني: الهيئات المختصة بالرقابة على الإهمال الوظيفي.

المطلب الأول: نظام التأديب للإهمال الوظيفي

لقد وضع المشرع الجزائري نظام تأديبي للموظف العام في حالة وجود خطأ مهني ولتجنب أي نوع من إساءة استعمال السلطة أو الابتزاز أثناء توقيع العقوبة على للموظف العام قد وضع المشرع قاعدة تناسب الأخطاء والعقوبات وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب والذي قسمناه إلى فرعين:

الفرع الأول: الأخطاء المهنية.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية.

الفرع الأول: الأخطاء المهنية

لقد نظم المشرع الجزائر من خلال القانون الأساسي الوظيفية العام الأخطاء المهنية حيث التي يقوم بها الموظف خلال مساره المهني إلى أربعة درجات ، حيث يعرف الخطأ التأديبي في نص المادة 160 من الأمر 03/06 فهو يشكل كل تخذ عم الواجبات المهنية أو كل مساس بالانضباط وكل مخالفة من طرف الموظف أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ

مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية .⁴¹
هذا ما أدى إلى ظهور ثلاثة اتجاهات فقهية اختلفت في تحدد أركان الجريمة
التأديبية والمتمثلة في:

الاتجاه الأول:

يرى الأستاذ سليمان الطماوي أن الجريمة التأديبية تقوم على ركن أساسي واحد إلا
وهو الركن المادي، بحيث يعتبر الموظف المخالف ركنا مفترضا في الجريمة فهذا الاتجاه
حدد أركان الجريمة التأديبية كما يلي:

- 1- الموظف المخالف أو المراد تأديبه، وهو ما يطلق عليه الركن الشخصي او المفترض.
- 2- الخطأ التأديبي أي الركن المادي.

فهذا الاتجاه استبعد كل من الركن الشرعي والركن المعنوي، ذلك لاعتبار انه لتحقيق
المخالفة التأديبية وجب شرعية العقاب وان يثبت ارتكاب الموظف الفعل الخاطئ دون عذر
شرع، وذلك بغض النظر عن دوافعه الذاتية وحسن نيته.⁴²

الاتجاه الثاني:

عكس الاتجاه الأول فإن هذا الاتجاه، يقسم أركان الجريمة التأديبية إلى ركنين
أساسيان و هما:

- 1- الركن المادي: ويراد به الخطأ التأديبي.
 - 2- الركن المعنوي : والمقصود به صدور الخطأ بنية وإرادة الموظف، فهذا الاتجاه لا يعتد
بالركن الشرعي للجريمة التأديبي.
- الاتجاه الثالث:

نسب أنصار هذا الاتجاه أن الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية لا تقوم إلا
إذا توفرت الأركان المكونة لها والمتمثلة في الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي.
إما الأخطاء التأديبية هي كما يلي:⁴³

⁴¹ المادة 160 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

⁴² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص50.

⁴³ - عبد الفتاح حسين، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1964، ص73.

1-الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى:

لقد حصر المشرع الأخطاء من الدرجة الأولى في كل إخلال يمس بالانضباط العام والذي يمكن أن يزعزع المؤسسة ولمصالحها وهذا نصت عليه المادة 178 من الأمر 03/06 على أن الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والتي تتمثل على وجه الخصوص في كل إخلال بالانضباط العام للذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح⁴⁴ وما يمكن أن نستخلصه من هذا هو أن المشرع قد أخطى للجهة المختصة في التعيين سلطة إدراج هذا الصنف من السلوكيات التي تشكل إخلال بالواجبات الوظيفية المتعلقة بالانضباط العام سواء عدم احترام أوقات العمل أو عدم إدارة العمل الوظيفي بأمانه ودقة عالية"

2-الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية

بالرجوع إلى نص المادة 179 من الأمر 03/06 على أن الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية هي المتعلقة بتصرفات الموظف العام والمتمثلة في: المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة وذلك سواء بصفة غير عمدية أي نتجة غفلة أو الإهمال منه يمكن من شأنها إلحاق الضرر بأمن الموظفين والشركات الهيئة المستخدمة.⁴⁵

الاختلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 المتعلقة بالمخالفات من الدرجة الثالثة والمادة 181 المتضمنة الأخطاء من الدرجة الرابعة.⁴⁶

⁴⁴ المادة 178، من الأمر 06/03، السالف الذكر.

⁴⁵ المادة 179، من الأمر 06/03، السالف الذكر.

⁴⁶ المادتين 180-181، من الأمر 06/03، السالف الذكر.

3-الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة:

تعتبر على وجه الخصوص الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة هي الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- تحويل غير القانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية مهاموظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية خارجه عن المصلحة.⁴⁷

4-الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة

تعتبر الأخطاء من الدرجة الرابعة هي أقصى درجات الأخطاء المهنية التي يمكن أن يقوم بها الموظف خلال مساره المهني حيث نصت المادة 180 من نفس الأمر على أن الأخطاء التي يقوم بها الموظف في هذه الدرجة على وجه الخصوص كما يلي:

- الاستفادة من الامتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة بالسير الحسن للمصلحة .
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.⁴⁸
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط آخر مريح غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43-44 من هذا الأمر 06/03.

⁴⁷ المادة 180 ،من الامر 03/06، السالف الذكر.

⁴⁸ المادتين 180-181 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

الفرع الثاني : العقوبات التأديبية للإهمال الوظيفي

لقد عرفت العقوبة التأديبية على أنها ذلك الجزاء الذي يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن خطأ تأديب⁴⁹، حيث تتمتع هذه الأخيرة بمجموعة من الخصائص تتمثل في المرونة، الفئّة، المساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية، و تماشيا مع نظرية تناسب الخطاء مع العقوبة وبما إنه توجد أربعة درجات للأخطاء المهنية فإنه تقابلها أربعة درجات من العقوبات المهنية ولقد تناول المشرع الجزائري في نص المادة 163 من الأمر 03/06 تصنيف العقوبات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف وهي كآتي:⁵⁰

أولا: عقوبات من الدرجة الأولى:

وتتمثل في ما يلي : **التنبيه، والإندار الكتابي، التوبيخ.**

حيث يتمثل **التنبيه** في تقديم إشعار للموظف تحذيرا بالمخالفة التي ارتكبتها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي.

أما **الإندار** الكتابي يكون بأشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبتها وتحذيره من الإخلال بواجباته الوظيفية مستقبلا.

التوبيخ : هو أكثر درجة من الإندار يسجل غالبا في ملف الموظف .⁵¹

ونظرا لعدم خطورة هذه العقوبات فإن المشرع الجزائري ترك للإدارة الحرية الكاملة في توقيع مثل هذه العقوبات، ذلك دون أي رقابة عليها أو استشارة من أي جهة أخرى، و يمكن تسليط هذه العقوبات أيضا على العمال خلال فترتهم التجريبية.

⁴⁹ سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 1996، ص93.

⁵⁰ المادة 163 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

⁵¹ -أبركان زهير وشابي محمد الأمين، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر في ظل الأمر 06/03، جامعة مولود

معمر تيزي وزو، 2016/2017، ص 50.

ثانياً: العقوبات من الدرجة الثانية:

وتتمثل في العقوبات في هذه الدرجة في ما يلي:

-التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام ، حيث يقصد بالتوقيف هنا التوقيف المؤقت عن العمل هو الإبعاد الفوري والمؤقت لموظف من وظيفته في حالة ارتكابه لخطأ جسيم أو جنحة ماسة بالحق العام، مع أو عدم الاستفادة من الأجرة.

-الشطب من قائمة التأهيل:يعتبر التسجيل في قائمة التأهيل حسب نص المادة 107 من الأمر 03/06⁵² من بين الآليات القانونية للترقية في الرتب، والتي تتمثل في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، حسب عدّة كفاءات منها على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، وذلك بعد أخذ رأي اللجنة لمتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة،والشطب من قائمة التأهيل، هي عقوبة تؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية في الرتبة، أي أن يتمّ التشطّيب على اسم الموظف من لائحة الترقية في الرتبة برسم السنة التي اتخذ فيها القرار التأديبي، ويختص باقتراح هذه العقوبة المجلس التأديبي، ولا تقترح هذه العقوبة إلاّ في حالة ثبوت أنّ الموظف مقيد في جدول الترقية برسم السنة التي اتخذ فيها قرار العقوبة.

فهذه العقوبات تنطوي على آثار مادية ومعنوية في نفس الوقت بحيث تؤثر على أدبيات وأخلاقيات الموظف وصلته بالإدارة كما انه تلحق أضرار مادية وذلك بحرمانه من المزايا المقررة في القوانين الخاصة بالموظفين.⁵³

⁵² -المادة 107 من الأمر 06/03, السالف الذكر.

⁵³ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، طبعة 2002، ص 162.

هنا أيضا تتمتع الإدارة بصلاحيّة توقيع هذه العقوبات وليست مقيدة برأي أي جهة أخرى إلا أنها ملازمة لتسبب مقررهما، مع إمكانية الموظف في رفع قضيته إلى لجنة الموظفين خلال شهر من صدور القرار لتعي رأيها في ذلك.

ثالثا: عقوبات من الدرجة الثالثة :

وتتمثل في التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثلاثة أيام

التنزيل من درجة إلى درجتين: فزيادة عن الأثر المالي لهذه العقوبة المتمثل في انخفاض المرتب، تترتب عليه خسارة الأقدمية الموافقة للدرجة من المسار المهني للموظف المعني، بحيث يبدأ حساب المدة المطلوبة للترقية في الدرجة الأعلى بعد التنزيل من تاريخ اتخاذ العقوبة.

النقل الإجباري:و في ظل انعدام إمكانية إعادة الاعتبار للموظف المعني فإنه طبقا للمادة 163 و 176 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر⁵⁴، فإن الموظف المنقول إجباريا و تأديبيا يواصل مساره المهني في مكان العمل أو الإدارة التي تم نقله إليها بصفة عادية ودائمة، كما أنه لا يمنع من مراجعة وضعيته الإدارية، في إطار حركات النقل العادية للموظفين أو لضرورات المصلحة القصوى بشرط أن لا يكون تحايلا يقصد منه محو آثار العقوبة.

ونظرا لخطورة هذه العقوبات فإن السلطة التأديبية لا تملك سوى اقتراح العقوبة، ويبقى على اللجنة المتساوية الأعضاء الحرية في توقيع والموافقة على العقوبة المقترحة او تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من طرف الموظف العام.

⁵⁴ -المادتين 163 و 176 من الامر 03/06، السالف الذكر.

رابعاً: العقوبات من الدرجة الرابعة:

إن إدراج المشرع لهذه العقوبة استحدثها بموجب أحكام الأمر 06/03 بعلاقة تناظرية مع درجات الأخطاء التي صنفها إلى أربعة تتمثل هذه العقوبات في:

التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: في الرتبة فإن قانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم ينص إمكانية إعادة الاعتبار لكونها تتعارض مع الغرض من العقوبة.

التسريح:⁵⁵ هي عقوبة التي تجعل الموظف المعاقب بها تحت طائلة المنع من التوظيف في الوظائف العمومية الوارد في المادة 185 من الأمر 06-03 المذكور أعلاه.⁵⁶

⁵⁵ -المادة 163 من الأمر 06/03، السالف الذكر

⁵⁶ -المادة 185 من الأمر 06/03، السالف الذكر

المطلب الثاني: الهيئات المختصة بالرقابة على الإهمال الوظيفي

اعتمد المشرع الجزائري في النظام التأديبي للموظف العام على النظام الشبه قضائي ويتجلى هذا النظام بتحويل للسلطة الرئاسية سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية وإحالة البعض الآخر منها بالموظفين والتي من بينها مسألة التأديب وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب والذي قسمناه إلي فرعيين: الأول: الهيئة المختصة بالتأديب في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية. والثاني: الهيئة المختصة في بالتأديب للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

الفرع الأول: الهيئة المختصة في التأديب للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية.

حوّل المشرع الجزائري للسلطة الرئاسية صلاحية تسليط العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية واستشارة أي هيئة أو التقيد برأي جهة أخرى، وقد حدد المشرع بسلطة التعيين، وسبب تحويل السلطة الرئاسية لمثل هذه العقوبات دوافع مختلفة والمتمثلة في:

- إن المسؤول المباشر يكون أكثر دراية من غيره لتقدير سلوك الموظف المرتكب للخطأ.
- ترك سلطة التأديب للمسؤول المباشر يمكن من سرعة التحرك دون تبديد وقت.
- هذه السلة تحقق النظام في المؤسسة باعتبارها المسيرة نحو المصلحة.

حيث تمكن السلطة من التحكم في مستخدمها وتسيير نظام الإدارة، كما منح المشرع صلاحية التعيين والرقية للمسؤول المباشر دون جهة أخرى إلا إذا كان صريح لإمكانية مشاركة اللجنة المتساوية الأعضاء في سلطة التعيين لضمان الموضوعية في قرارات الهيئة المختصة.⁵⁷

⁵⁷ محمد انس قاسم، مذكرة في الوظيفة العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ط 2 سنة 1989 ص 137.

اللجنة المتساوية الأعضاء:

فهي هيئة استشارية استحدثتها نظام الوظيفة العمومية الغرض منها إدراك الموظف في تسيير حياته المهنية وحسن تطبيق النصوص القانونية، حيث تتشكل من طرفين هما الموظفين وأعضاء من الإدارة وبعده متساوي وترأسها السلطة التي لها صلاحية التعيين تنشأ هذه اللجنة حسب الحالة أو حسب الرتب أو مجموعة أسلاك متساوية ومستوياتها يتم تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية.⁵⁸

حيث تتكون من أعضاء دائمين وأعضاء إضافيين بحيث يتساوى في العدد من الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيين في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين غائبين.⁵⁹

إلا أن تعيين أعضاء هذه اللجنة يكون لمدة ثلاث سنوات ويمكن تجديد عضويتها استثناء تقصير مدة العضوية أو تمديد لها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بحيث لا يمكن تجاوز ستة أشهر في التقصير أو التمديد غير انه في حالة طرد تعديل على هيكل احد الأسلاك يمكن إنهاء عضوية اللجنة المختصة بقرار من الوزير أو الوالي المعني ذلك بدون شروط المدة .

إما فيما يخص اجتماعات اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي تجتمع بصورة سرية يترأسها الوزير المختص على مستوى الوزارات والوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي وذلك بطلب من الرئيس أو من الإدارة أو بطلب من نصف ممثلي الموظفين على الأقل أو بطلب من المعنيين أنفسهم .

⁵⁸ محمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة المحلية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع طبعة 2012، ص 302.

⁵⁹ -المادة 2-4 من المرسوم 84/10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المتعلق باختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها الجريدة الرسمية العدد 03 الصادرة في 17 فيفري 1984 ص 89.

وقد اشترط المشرع قواعد شكلية لصحة لمداولات المجلس اشترط المشرع ان يحضر ثلث أرباع الأعضاء وعلى الأقل وإذا لم يبلغ هذا العدد تؤول القضايا المطروحة على المجلس ويفصل فيها في الجلسة التالية ولو بحضور نصف أعضائه.⁶⁰

الفرع الثاني: الهيئة المختصة بتأديب للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة

نظرا لحساسية العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة جعل المشروع الجزائري اختصاص التأديب للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس التأديبي دون امتلاك السلطة الرئاسة سوى حق اقتراح العقوبة وللجنة ليس لها إلا الموافقة على الاقتراح وتقوم بتسليط العقوبة إلى تراها مناسبة للذنب أو الخطاء المقترف من طرف الموظف.⁶¹

فلقد نصت المادة 162 من الأمر 06/03 على انه تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية المناسبة من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار وذلك بعد اخذ الرأي اللازم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي والت يجب أن تثبت في القضية المعروضة عليها وفي اجل لا يتعدى 45 يوم ابتداء من تاريخ إخطارها.⁶²

وعلى الرغم من انعقاد اللجان المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة ولتشكيله ضمانا للموظف العام في مواجهة الإدارة إلا أنها لم تخرج السلطة الرئاسية من الهيمنة على السلطة التأديب ويتضح ذلك من خلال وترأسها للجنة المتساوية الأعضاء.

⁶⁰ -المادة 19 من المرسوم 84/10 ص 91

⁶¹ - أبركان زهير وشابي محمد الأمين، المرجع السابق ص54.

⁶² -المادة 162 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

المبحث الثاني : الإجراءات التأديبية للموظف العام

تعرف الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي فالإجراءات التأديبية يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقيق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب إليه ،⁶³ بالرجوع إلى قاعدة تناسب الخفاء مع العقوبة إلا انه لا تسلط العقوبة إلا بعد العديد من الإجراءات الإدارية من اجل اتخاذ قرار في حق الموظف المذنب وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين :

المطلب الأول : إجراء التحقيق والمداولة.

المطلب الثاني: إجراء اصدر القرار التأديبي.

⁶³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة إجراءات تأديب الموظف العام ، ر المركز القومي للإصدارات القانونية ، طبعة 01 ، مصر 2008 ، ص 20

المطلب الأول: إجرائي التحقيق و المداولة

إن الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية أثارت جدل حول ما كانت ذات طبيعة إدارية خالصة، أو إجراءات قضائية، فهناك جانب من الفقهاء يعتبرها ذات طبيعة إدارية مخضرة، في حين اتجه الرأي الثاني إلى إضفاء الطابع القضائي على التأديب، وإجراءاته الي تحليل وظيفة التأديب الذي يعتبر في حقيقة عقابا جنائيا وبمثابة نوع من اختصاص القضاء، بما يستلزم حصر المخالفات التأديبية، وقيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات التأديبية في ظل مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها.

أما المشرع الجزائري يرى أن الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية هي ذات طابع إداري سواء كان النظام التأديبي السائد ذو نظام رئاسي أو قضائي أو شبه قضائي ، وهو الذي يفرض الطبيعة القانونية وهذا حسب الإجراءات المتبعة خلال محاكمة الموظف .⁶⁴ قبل إصدار العقوبة تكون هناك العديد من الإجراءات الإدارية التي تكون كمرحلة للتأديب الموظف العام حيث تعتبر مرحلة التحقيق الإداري والمداولة أول مرحلة للإجراء التأديبي وهذا ما سنتطرق اليه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين :

- الفرع الأول : التحقيق الاداري.

- الفرع الثاني : المداولة.

⁶⁴ بيازة محمد، الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، جامعة العربي تيسي، مذكرة الماستر تخصص تنظيم إداري، 2014-2015 ص35.

الفرع الأول: التحقيق الإداري

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل والركائز في مجال النظام التأديبي وإذ تقوم على إثبات إدانة الموظف العام والبلوغ إلى غاية إظهار الحقيقة فيعتبر التحقيق الإداري هي تلك الإجراءات التي تباشرها السلطة المختصة بهدف إزالة العقوبة على مرتكب الخطاء التأديبي.⁶⁵

فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة والتي تسبق العقوبة إلا أنها من المبادئ الأساسية لشرعية المسائلة، بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد انه استخدم مصطلح التحقيق الإداري للعبير عن التحقيق مع الموظف المخطئ، كما يبدو أن هذا المصطلح له معنى واحد لكنه واسع من حيث المدلول، حيث يقوم هذا الأخير بالسلطة المختصة والتي سوف نتطرق لها.

السلطة المختصة في التحقيق الإداري :

أن السلطة المخولة والتي لها صلاحيات التعيين بالتحقيق في شأن التهم المنسوبة للموظف العام حيث نستنتج من هذا أن السلطة التي لها صلاحيات التعيين تجمع بين الاتهام والتحقيق.⁶⁶

ويعنى آخر فإن المشرع الجزائري يعمل بنفس المنظور المعمول به في فرنسا، وهذا أثار خلاف كبير بين الفقهاء فيما يخص الحياد في عملية التحقيق والجمع بين سلطتي الاتهام والإدانة وانفصلوا إلى ثلاثة اتجاهات والمتمثلة في :

⁶⁵ بشية دليلة و حملوي رشيدة ، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2014/2013، ص 32.

⁶⁶ -المادة 162 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

الاتجاه الأول:

يرى أنصار هذا الاتجاه انه لا مانع أن تقوم السلطة الاتهام بالتحقيق لان هذا يكون امتداد للسلطة التأديبية وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراء .

الاتجاه الثاني :

يرى أن الجمع بين سلطة التحقيق ومباشرة الإجراءات التأديبية ، وضع خطير ينجم عنه مساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية.

الاتجاه الثالث:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن تحقيق مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها السلطة المختصة بغية الوصول إلى الحقيقة التهم المنسوبة للموظف ، ويأتي التحقيق في مرحلة متقدمة على تطبيق العقوبة التأديبية، لهذا يعتبر التحقيق بمثابة ضمانة أساسية ومهمة للحفاظ على كرامة الموظف كما يقوم بكشف الحقائق في القضايا والهم المنسوبة له.⁶⁷

وقد نص المشرع الجزائري بدوره على ضرورة سماع الموظف المرتكب للخطأ التأديبي مهما كانت درجة الخطأ المقترف، كما منح المشرع للجنة متساوية الأعضاء الحق بمطالبة السلطة التي لها صلاحيات التعيين فتح تحقيق في حالة عدم الوضوح في المخلفات المنسوبة للموظف أو في حالة ما إذا كان الخطأ المقترف جسيما.

كما نجد في نص المادة 130 من المرسوم التنفيذي 85/59 التي تنص على انه يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ بنا على تقرير يتم إعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني و إرساله إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين.⁶⁸

⁶⁷ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر، طبعة 2008، الجزائر، ص 154.

⁶⁸ -المادة 130 من المرسوم تنفيذي 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمل المؤسسات والإدارات العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 58 ص333.

الفرع الثاني : المداولة

تعتبر مرحلة المداولة ثاني مرحلة بعد مرحلة التحقيق وفي هذه المرحلة تتصرف فيها السلطة المختصة بالتأديب للتشاور بعد أن تنتهي من مرحلة التحقيق الإداري ، حيث تختلف هذه المرحلة تبعاً لاختلاف الخطأ المرتكب من طرف الموظف ، حيث نصت المادة 170 من الأمر 06/03 إن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة وتكون قراراتها مبررة⁶⁹ كما أضافت المادة 171 من الأمر 06/03 بتبليغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية يكون ذلك في أجل لا يتعدى ثمانية أيام من تاريخ اتخاذ القرار ، مع حفظه في ملفه الإداري .⁷⁰

وبالرغم من كل هذه القيود الإجرائية التي وضعت أمام السلطة التأديبية نجد انه ترك لها جانب من الحرية بحيث لم يقيد بها بأي إجراء في الحالات التالية:

بالنسبة للأخطاء من الدرجة الأولى:

نصت المادة 125 من المرسوم التنفيذي 85/59 ترك العقاب لسلطة التي لديها صلاحية التعيين إن اتخذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا بعد حصولها على توضيحاً كتابية من الموظف المعني بالأمر.⁷¹ فنلاحظ إن المشرع لم يلزم السلطة المخولة بالتأديب باستشارة أي هيئة أو جهة معنية و هذا راجع لعدم جسامه الخطأ المرتكب .⁷²

⁶⁹ -المادة 170 من الأمر 06/03, السالف الذكر.

⁷⁰ -المادة 171 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

⁷¹ -المادة 162 من الامر 06/03، السالف الذكر.

⁷² - 125 المرسوم التنفيذي رقم 59/85 السالف الذكر.

بالنسبة للأخطاء من الدرجة الثانية:

فإن صلاحيات التعيين إصدار العقوبات من الدرجة الثانية بقرار يبين الأسباب دون اخذ رأي جهة أخرى بالرغم من درجة خطورة الخطاء المرتكب من طرف الموظف العام والتي قد تؤدي إلى الشطب من جدول الترقية وهذا ما يمكن اعتباره تعسف في حق الموظف وتوسيعا لصلاحيات الإدارة.

بالنسبة للأخطاء من الدرجة الثالثة:

نظرا لخطورة هذه العقوبة وتلحقه من أضرار بالمشوار المهني للموظف المرتكب الخطاء فقد اقر المشرع الجزائري للجنة متساوية الأعضاء حق تسليط العقوبة التأديبية في حق الموظف المرتكب للخطاء بحيث تعتبر السلطة الوحيدة المختصة بإصدار العقوبة المقابلة للخطاء المرتكب بإبداء الري للسلطة الرئاسية وهذا بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي 89/59.⁷³

بالنسبة للأخطاء من الدرجة الرابعة:

طبقا لنص المادة 173 من الأمر 06/03 في حال ارتكب الموظف العام لخطاء جسيم يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين أن توقفه عن مهامه دون أي إجراء معين وكذلك بالنسبة للموقف الذي قد يبين بأنه محل متابعات جزائية لا يسمح له بالبقاء في منصبه.

⁷³ - المادة 12، من المرسوم التنفيذي 85/59، السالف الذكر.

المطلب الثاني: إجراءات إصدار القرار التأديبي

تعتبر مرحلة إصدار القرار التأديبي آخر مرحلة في الإجراءات التأديبية حيث تعتبر هذه المرحلة حاسمة وحساسة لكونها تتعلق بمستقبل الموظف العام وكذا مدى وانعكاس العقوبة على مشواره المهني، فحسب المادة 131 من المرسوم 85/59 يتضح أن المشرع الجزائري أعطى جميع الصلاحيات للسلطة الرئاسية في العمل على تسليط العقوبات،⁷⁴ وكذا تطبيقها لكن تشترط تسببها وتوقيف الموظف إذا تعرض هذا الأخير للمتابعة الجزائية وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فروع:

الفرع الأول: قرار التأديبي للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية.

الفرع الثاني: قرار التأديبي للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

الفرع الثالث: ضمانات التأديبية للموظف العام.

الفرع الأول : القرار التأديبي للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية

يمكن اعتبار العقوبات من الدرجة الأولى والثانية بخطأ واحد، ويمكن إسناد توقيع العقوبة للسلطة التي لها صلاحيات التعيين دون استشارة جهة أخرى، كما نصت المادة 125 من المرسوم 85/59 وتمكن هذه العقوبات في التنبيه ، إنذار الكتابي ، التوبيخ.⁷⁵

نصت 163 من الأمر 06/03 فقد حددت العقوبة لهذه الأخطاء فتكون إما بالتوقيف الموظف عن العمل لمدة يوم أو ثلاثة أيام و يتعرض الموظف كذلك الى الشطب من قائمة التأهيل لكن يشترط قبل إصدار العقوبة بقرار مسبب وبعد الحصول على توضيحا كتابيا من الموظف المعني.⁷⁶

⁷⁴ - المادة 131 من المرسوم 85/59. السالف الذكر .

⁷⁵ - المادة 125 من المرسوم 85/59 السالف الذكر .

⁷⁶ المادة 163 من الأمر 06/03، السالف الذكر .

الفرع الثاني: القرار التأديبي للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة

نظرا لخطورة هذه العقوبات مقارنة بالعقوبات السابقة فقد اخضع المشرع كليات صدورها طبقا لنص المادة 169 من الأمر 06/03 وتكون بالتوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام وكذلك التنزيل في الرتبة وتكون وفقا لمجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء المختصة والتي تجتمع كمجلس تأديبي خلال شهرين من تاريخ إصدار القرار.

أو إحضار التقرير مع ضرورة حضور الموظف المتهم وكذا سماع صوته بالإدلاء برأيه ويتم إصدار القرار النهائي عن طريق التصويت أما العقوبة من الدرجة الرابعة والتي تعتبر الأخيرة فقد تمس مصلحة الإدارة بالدرجة الأولى فتكون العقوبة إما بالتنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح نظر لجسامة الخطأ.

كما نصت المادة 165 من نفس الأمر إن السلطة المخولة لصلاحيات التعيين بتطبيق العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، وهذا بعد الأخذ برأي لجنة متساوية الأعضاء المتخصصة بدورها كمجلس تأديبي، والتي يجب عليها أن تثبت في القضية المطروحة في اجل لا يتعدى خمس وأربعين يوما من تاريخ إحضارها.

وحسب ما نصت 176 من نفس الأمر فانه يمكن للموظف أن يقدم أمام لجنة الطعن المختصة وذلك يكون في شهر كأقصى حد ابتداء من تاريخ إصدار القرار التأديبي.

وتكمن هذه العقوبات في حالة إفشاء سر من أسرار المؤسسة وكذا تزوير الشهادات والمواصلات أو كل وثيقة، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها بنشاط آخر مريح، أو القيام بإتلاف الوثائق قصد الإساءة لحسن سير المصلحة العامة غير تلك النصوص في المادة 43 من نفس الأمر.⁷⁷

⁷⁷ - المادة 43 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

الفرع الثالث : الضمانات التأديبية للموظف العام

لقد وفر المشرع مجموعة من الضمانات المقررة للموظف قبل وبعد صدور القرار التأديبي وتمثل في :

أولاً: الضمانات الممنوحة أثناء التحقيق:

وهنا يكمن تقسيم الضمانات إلى ثلاثة أقسام وهي تالي :

1-حق الموظف في الاطلاع على ملف القضية:

يعتبر هذا الحق من أهم أسس الضمانات التي يكفلها المشرع للموظف محل الاتهام ويقصد به إمام المتهم بجميع المستندات، والمحاضر التحقيقية التي بنيت بصددتها التهمة والتي تستعمل في المحكمة التأديبية .⁷⁸

2-حق الموظف بالاستعانة بمحام أو ممثل قانوني:

يعتبر هذا الحق من أهم الضمانات التي خولها القانون للموظف المتهم كحق من حقوقها أثناء فترة التحقيق أو الحاكمة، ويكون الاستعانة بمحامي في حالة رغبته الاستعانة به رغم مؤهلاته التي تسمح له بالدفاع عن نفسه، إذ انه يساعده بإعلامه بمدى شرعية التهمة التي اتهم بها هذا الأخير وهذا ما نصت عليه المادة 169 من الأمر 06/03 :يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية أو يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.⁷⁹

⁷⁸ -سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 273.

⁷⁹ -المادة 169 من الأمر 06/03 ، السالف الذكر.

3- ضمانة اللجنة المتساوية الأعضاء:

يعتبر وجود مجلس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية المختصة بسلطة التأديب، ضمانة من ضمانات التحقيق والحياد لممارسة التأديب في الوظيفة العامة وضابط من ضوابط تحقيق الحماية اللازمة للموظف العام المنسوب إليه المخالفات التأديبية، إذ تعد الاستشارة ضمانة أخرى في حالة ارتكاب الموظف خطأ من الدرجة الثالثة أو الرابعة والتي قد تنتهي بقرار التسريح، بحيث يمكن للجنة المتساوية الأعضاء دراسة وضعية الموظف التأديبية بصفة دقيقة وذلك سعياً منها لتحقيق الحماية اللازمة للموظف، فالإدارة هنا ملزمة بأخذ برأي اللجنة قبل تسليط العقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة.

ثانياً: ضمانات الهيئة التأديبية:

ومن أهم هذه الضمانات نجد تسبب القرار التأديبي، والذي مفاده قيام الإدارة ببيان أو بذكر السبب الذي دفعها إلى إصدار قراراتها والذي استندت عليه لإصدار القرار التأديبي فالقرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية يجب أن يشمل على وقائع الدعوى والتهمة الموجهة للموظف بالإضافة لأوجه دفاعه وصولاً إلى بيان الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدارها للعقوبة التي قررتها، وليكون القرار التأديبي صحيحاً يجب أن يحتوي على سد مادي أو قانوني يبرر وجوده وقيامه وإلا فيعتبر باطلاً.⁸⁰

ففي هذا الصدد نلاحظ أن المشرع الجزائري وبالرغم من أنه لم يشتر استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء بشأن إصدار العقوبات التأديب من الدرجة الأولى والثانية، إلا أنه لم يستغني عن شرط تسبب القرار المتضمن إحدى هاتين العقوبتين، قرار له أن القرار الإداري الذي لم يبرر العقوبة التأديبية يتعرض للإلغاء و الإبطال.

⁸⁰ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ط 2000 ص 179.

ثالثا : الضمانات المقررة للموظف العام بعد توقيع العقوبة التأديبية:

تعتبر هذه الضمانات الملاذ الأخير أو الفرصة الأخيرة للموظف، والتي تبقى الموظف في منصبه ذلك في حالة ما إذا باءت محاولاته في مرحلة التأديبية السابقة بفشل. ومن بين هذه الضمانات نجد منها حق التظلم من القرار التأديبي والذي يعرف بالتظلم الإداري كما نجد نوعا آخر من التظلم والذي يكون أمام جهة قضائية مختصة والذي يعرف بالطعن القضائي.

التظلم الإداري:

يقصد به أن يقدم صاحب المصلحة والذي صدر القرار في مواجهة التماسا إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي احدث ضررا بمركز القانوني ، وذلك بهدف تعديله او سحبه نهائيا .⁸¹

إذا التظلم الإداري يعتبر أداة قانونية منحها المشرع الجزائري للموظف العم قبل اللجوء للقضاء لاستيفاء حقه كما يعتر فسحة تسمح للإدارة بإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات ضد الموظف.

- وللتظلم الإداري ثلاثة أنواع وهي:
- إما أن يكون تظلما ولائيا.
- إما أن يكون تظلما رئاسيا.
- تظلما إلى الجهة الخاصة ،مخولا لها في هذه التظلمات والمعروفة بلجنة الطعن.

⁸¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأة المعارف، طبعة 1996 ، القاهرة ، مصر، ص 541.

أ-التظلم الولائي :

يقصد بالتظلم الولائي تقديم طلب من الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي ذاته، يطلب منه فيها إن يعيد النظر في القرار، ذلك إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله، حسب السلطة التي يملكها الرئيس مصدر القرار، يكون ذلك بتعديل هذا الأخير بصفة جزئية أو كلية، وقد لا يرد أصلا على طلب الموظف.

ففي هذه الحالة الإدارة غير ملزمة بالتعديل بل وحتى بالإيجابية على طلب الموظف بالرفض أو القبول، إنما تبقى لها السلطة التقديرية التي تستطيع بموجبها أن تعدل القرار جزئيا أم كليا فضلا عن حقها في عدم إجابة الموظف كليا وهو ما يعد رفضا ضمنيا لتظلمه.⁸²

ب- التظلم الرئاسي:

يقصد به تقديم الموظف بشكواه إلى الرئيس مصدر القرار التأديبي، والذي يتولى بناء على السلطة الرئاسية سحب القرار أو إلغائه وذلك حسب القانون المعمول به. فالتظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة إما السلطة التي تعلق سلطة مصدر القرار التأديبي ، وذلك من منق احترام السلم الإداري الذي يعد من أهم الواجبات المفروضة على الموظف العام والذي يستوجب عليه الالتزام به حتى في حالة الطعن.⁸³

ولو أن هذا النوع من التظلم يعتبر كأداة متاحة للإدارة لمراجعة ما قررته من عقوبة إلا انه يبقى غير فعال بالنظر لمركز الإدارة كسلطة عامة، وما لها من هيئة تجعلها متمسكة في بعض الأحيان وإصرارها الدائم على تغيير قراراتها الإدارية، مما يدفع الموظف باللجوء

⁸² - عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3، سنة 1994، ص 264.

⁸³ سعيد بوشعير، تأديب الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1976، ص 133.

إلى الطعون خاصة التي أعطاها المشرع كضمانة للموظف لإعادة النظر في قرارات الإدارة.

ج- التظلم أمام لجنة خاصة:

في حالة ما إذا تحقق فعالية التظلم الإداري بنوعه السابقين، وعدم تراجع الإدارة عن قراراتها بشكل عام والتأديبية منها بشكل خاص، نجد أن المشرع انشأ لجنة خاصة للطعن على مستوى الوزارات والمؤسسات العمومية بهدف النظر في القرارات التأديبية وذلك بطلب الموظف المذنب أو السلطة الرئاسية بموجب المادة 13 من المرسوم 85/59⁸⁴، إلا أن هذا النوع من التظلم الغي العمل به.⁸⁵

وتختص هذه اللجان في الإجراءات التأديبية التالية:

- التسريح.
- التنزيل.
- النقل الإجباري.

ونشير في هذا الصدد ان في المجال لا يجوز التظلم الإداري في القرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، وذلك حسب ما جاء في المادة 175 من الأمر 06/03 بحيث يكون ذلك في اجل لا يتعدى شهر من تاريخ تبليغ المعني بقرار، وبذلك يكون المشرع قد مدد اجل الطعن بعد أن كان يقدر ب 15 يوم فقط⁸⁶، أما في ما يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية فقد نص فيها المشرع على إمكانية رد الاعتبار مما يمحو العقوبة أصلا من ملف المعني، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 176 من الأمر 06/03 في فقرتها الثالثة.⁸⁷

⁸⁴ - المادة 13 من المرسوم 85/59

⁸⁵ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 163.

⁸⁶ - المادة 175 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

⁸⁷ - المادة 176 من نفس الأمر.

ولأن التظلم الإداري يعتبر آخر مرحلة في الضمانات الإدارية وجب أن يتوفر على شروط أساسية وهي أن يكون التظلم:

من قرار نهائي.

- صدر عن الجهة الإدارية التي تقدم لها أو من جهة إدارية تابعة لها رئاسيا.
- أن يكون التظلم صريحا بأن الهدف منه تعديل أو سحب أو إلغاء القرار الإداري.
- أن لا يقتصر على مجرد معرفة الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار التأديبي.

الطعن القضائي:

يمكن للموظف مواجهة تعسف الإدارة خلال تأديته، وذلك عن طريق ممارسة لحقه في الالتجاء لمرفق القضاء، وذلك بما يعرف بدعوى الإلغاء بعد استنفاد الضمانات الإدارية السابقة.

بحيث تعد رقابة القضاء من أنجع أنواع الوقاية، لما تتميز به السلطات القضائية من استقلال وحياد دون أن ننسى التخصص والتكوين القانوني، وكذا الأحكام التي تصدرها هذه الجهة.⁸⁸

ويعتمد حق اللجوء في هذه الحالة على وسيلة فنية تسمى بدعوى الإلغاء والتي تعتبر من أهم وسائل الرقابة على الإدارة العامة، كما أنها تضمن من جهة أخرى حماية الموظف العام في مواجهة عدم شرعية أعمال والقرارات الإدارية الغير مشروعة بأثر رجعي وكأنها لم توجد إطلاقا.

⁸⁸ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية ،

طبعة 3 1994 ص25

ولأن الجزائر تبنت نظام الازدواجية القضائية ، وذلك وفقا للمادة 152 من الدستور 1996 التي تنص: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ، تضمن لمحكمة العليا ومجلس الدولة وتوحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.⁸⁹ فقد استخدمت هرميين قضائيين وهما، هرم القضاء العادي والذي تعلوه المحكمة العليا و توسطها المجالس القضائية وقاعدته المحاكم الابتدائية ، وهرم القضاء الإداري والذي وفقا للأوضاع المنصوصة عليها في المادة 801/01 تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

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

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
 - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
 - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.⁹⁰
- و 901/01 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص انه يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.⁹¹

⁸⁹ -المادة 152 ،من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ،مؤرخ في 26 رجب عام 1417 ،الموافق 7 ديسمبر سنة 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية ، العدد 76.

⁹⁰ المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، ص 38.

⁹¹ -المادة 901 من القانون 08-09. السالف الذكر.

وكذا المادة 09 من القانون العضوي 98/01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

كما يتعين على الموظف المعني رفع الطعن أمام مجلس الدولة إذا كان القرار التأديبي صادر عن هيئة مركزية، وذلك من أجل يقدر بأربعة أشهر وفقا لما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما في حالة عدم رد الإدارة عن التظلم طيلة شهرين كاملين، فإنه وطبقا للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ويعتبر سكوت الإدارة وعدم الرد على الطلب رفض ضمنى، مع إبقاء حق الموظف في اللجوء إلى القضاء خلال نفس الأجل أي شهرين من انتهاء مهلة الشهرين من تاريخ الرفض.⁹²

إما بالنسبة للشروط الموضوعية الخاصة بدعوى الإلغاء والتي تعرف بحالات أو عيوب القرار فيتمثل في :

- عيب انعدام السبب :يقصد بالشكل في القرار الإداري أن يتم وفقا للإجراءات التي يجب احترامها قبل صدوره وعلى الشكل الخارجي الذي نص عليه القانون. ومن الفقهاء من يفرق بين عيب الإجراء وعيب الشكل ومنهم من يجمع الاثنين في عيب الشكل.⁹³
- عيب عدم الاختصاص: يقصد بالاختصاص الصلاحية أو الأهلية الموكولة من قبل المشرع لسلطة إدارية معينة في اتخاذ قرارات إدارية. وحينما يصدر القرار الإداري عن سلطة لا تملك الأهلية القانونية لإصداره فإن القرار يشوبه عيب عدم الاختصاص.⁹⁴
- عيب الشكل: يقصد بالشكل في القرار الإداري أن يتم وفقا للإجراءات التي يجب احترامها

⁹² -المادة 380 من نفس القانون.

⁹³ - مسعود شيهوب، القانون الإداري والمنازعات الإدارية، الجزء 02، الساحة المركزية، 2000، الجزائر، ص 87.

⁹⁴ - عمار عوابدي، الوجيز في المنازعات الإدارية، الجزء 01. ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، الجزائر، ص 120.

قبل صدوره وعلى الشكل الخارجي الذي نص عليه القانون. ومن الفقهاء من يفرق بين عيب الإجراء وعيب الشكل ومنهم من يجمع الاثنين في عيب الشكل.⁹⁵

● عيب الانحراف: القرار الإداري ليس غاية في حد ذاتها بل هو وسيلة يهدف منها تحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع. فإذا كان مصدر القرار الإداري يستهدف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غاية بعيدة عن الغاية التي حددها القانون فإن قراره يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويقال له كذلك عيب إساءة استعمال السلطة مما يجعل القرار مستحقا للإلغاء.⁹⁶

● عيب السبب: السبب في اتخاذ القرار الإداري هو كل حالة قانونية أو واقعية (مادية) تدفع الجهة المختصة إلى إصداره. وتتمثل الأسباب القانونية في اتخاذ القرارات الإدارية من التشريع حيث تبقى سلطة الإدارة مقيدة وفق ما يلزمه القانون على سبيل الجزم ومن تم تتعدم سلطتها التقديرية طبقا لمبدأ المشروعية. فتقديم طلب للحصول على جواز سفر مثلا واستيفائه الشروط التي يتطلبها القانون هما السبب القانوني لصدور قرار بمنح جواز السفر أو برفضه إذا لم تتوفر فيه الشروط القانونية.⁹⁷

في الأخير نستنتج أن المشرع الجزائري قد وضع العديد من الإجراءات الإدارية في إطار تأديب الموظف العام، بداية هذه الإجراءات تكون عن طريق فتح تحقيق في القضية المطروحة أمام الهيئة المختصة بالتحقيق وتكون آخر مرحلة من الإجراءات هي إصدار القرار التأديبي ، وتجنبنا لأي نوع من أنواع تعسف الإدارة ضد الموظف لقد وفر المشرع مجموعة من الضمانات القانونية في مجال تأديب للموظف العام.

⁹⁵ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 87.

⁹⁶ - محمد الصغير بعلي، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، الجزائر، ص 227.

⁹⁷ - مسعود شيهوب . المرجع نفسه. ص 89

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل نستنتج انه في حال إخلال الموظف العام للواجبات المناطة عليه سواء بطريقة متعمدة أو غير متعمدة فانه بذلك يرتكب خطأ تأديبياً مما يدفع بالسلطة الإدارية لتسليط العقوبة التأديبية عليه وتختلف هذه العقوبة حسب درجة وجسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف العمومي، والمشرع الجزائري من خلال القوانين السارية المفعول ربط العقوبة بالخطأ و صنفها إلى أربعة أنواع أي أن السلطة التقديرية تعتمد في تصنيف العقوبة على طبيعة الخطأ من خلال إسقاطه على المعايير المحددة لطبيعة الأفعال والتصرفات المحددة للخطأ وقبل تسليط العقوبة على الموظف العام تقوم السلطة الإدارية بتباعد المراحل الأساسية للإجراءات التأديبية وذلك للتأكد من صحة الخطأ وأسباب ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي.



في الأخير نستخلص مما تطرقنا له أن الرقابة الإدارية هي احد صور الرقابة التي تمارسها الدولة عن طريق هيئات مكلفة بذلك حيث تعتبر صور من صور الرقابة على النشاط الإداري للموظف العام، تتناول الرقابة الإدارية الجانب الإداري للوظيفة العام بما أنها ترتبط بالجانب الإداري لنشاط الموظف العام وبالتالي فإن تتسم هذه الرقابة بنوع من الحساسية لكونها تتم داخل الجهاز الإداري وعلى الموظفين العامين وعلى اختلاف درجاتهم ومناصبهم. حيث يتمثل الهدف الرئيسي من الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي هو حماية المصلحة العامة بصفة عام من كل أشكال التلاعب والحفاظ على مسار الوظيفة العامة بصفة خاصة. هذا لان الدولة يجب أن تحدد معايير واليات من شأنها الحفاظ على المؤسسات العمومية وهذه الرقابة الإدارية تساهم بشكل كبير في الحد من الجرائم والانحرافات التي تكون مصاحبة للوظيفة العامة ومن شأنها أن تعطل سير المرافق العامة بشكل الذي وجدت من اجله. وتتم الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي في التشريع الجزائري بواسطة آليات الرقابية لكنه تبينا لنا هناك العديد من الانحرافات والجرائم الكبيرة التي وقعت من طرف بعض الموظفين إلا أنهم لم تسليط عليهم أي عقوبة.

ويعتبر الإهمال في أداء الوظيفة العمومية خرقا وخروجا واضحا عن مبادئ النزاهة والحياد وأخلاقيات العمل الإداري التي يجب أن يتحلى بها أي موظف عمومي، لأنه ينبئ عن سوء نيته وقصده وانحرافه عن واجباته الوظيفية. وهو أحد السلوكيات والمظاهر السلبية الأكثر انتشارا في المرافق العمومية المركزية والمحلية على السواء.

ونظرا لعصرنة القطاع الإداري في الجزائر وهذا ما قد ينتج عن بعض الجرائم الجديدة والتي لم ينص عنها القانون الأساسي للوظيفة العامة وبالتالي يجب تطوير أحكام هذا القانون بما يتطابق مع عصرنة الجهاز الإداري.

وأما عن أسبابه وعوامله فهي متداخلة يصعب فصلها، منها ما هو متعلق بالموظف العمومي نفسه، ومنها ما هو خارجي ذو صلة بالمرفق العمومي والبيئة الخارجية المحيطة به. والإهمال الوظيفي وفق الشكل السابق هو أحد صور الفساد الإداري التي تعد أكبر العقوبات التي تقف حائلا أمام النهوض بالتنمية المحلية وترقية وتحسين الخدمة العمومية.

نتيجة لما تطرقنا له في موضوعنا هذا إلى أن الدولة وبفرضها الرقابة الإدارية على نشاط الموظف العام فإن اهتمامها كله بنصب في مدى تطابق نشاط المهني للموظف العام والقوانين والتنظيمات المعمول به إلا أن ما قد يولي انتباهنا أن هذه القوانين تحتوي على ثغرات قانونية يمكن أن تستغل من طرف الموظفين، فنستنتج أن نظام الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي في تتخلله عدة نقائص ويتضح لنا جليا تكرار الأخطاء المهنية إلى يومنا هذا، وهذا ان دل على شيء هو ضعف القدرة الردعية للرقابة، وعليه يجب توفير جميع الظروف المختلفة للموظف العام من أجل تجنب وقوعه في الأخطاء أو الجرائم المهنية حيث يجب توفير له أبسط شروط العيش الكريم من حيث توفير المسكن وتقديم المساعدات الاجتماعية وإعطائه مرتب شهري يسمح له بتوفير جميع حاجياته

لكي لا يضطره إلى البحث عن طرق كسب أخرى مما قد تجعله يستغل المنصب المهني له ويبحث عن طرق كسب غير مشروعة أو انه يصبح جامد ولا يقدم اي مبادرات ايجابية من شأنها أن ترفع من مستوى الخدمة العمومية، او انه يبحث عن طرق كسب شرعية ولكن قد تؤدي إلى إهمال منصبه بشكل كبير لان الكسب من ورائه لا يلبي حاجياته بصفة عامة.

وفي ظل تزايد الجرائم الإدارية للموظفين العموميين وسوء التسيير ونقشي الفساد الإداري داخل الجهاز الإداري وبالتالي تعديل القوانين التي تحكم الرقابة الإدارية.

تعتبر العقوبة التأديبية من أهم أركان النظام التأديبي الذي يعتبر في حد ذاته من الضرورات الأكثر إلحاحا وهذا كونه ينطوي على معنى تهذيب الأخلاق وإعادة النظام والاستقرار إلى المجتمع الوظيفي والى تقويم إصلاح السلوك غير السوي يتجنب الوقوع في الأخطاء المهنية وعليه فدوره يتجلى في حفظ النظام والإسهام في القضاء أو الحد من التهاون واللامبالاة وغيرها من السلبيات التي تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على السير الحسن للمصلحة المعنية، فالعقوبة تعتبر رد على سلوك معيب من وجهة نظر المتطلبات النظامية فهي جزاء يوقع على الموظف كي لا يتجرا ويعود إلى فعله مرة أخرى.

إن التأديب هو وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على نص على التأديب بأنه .تشكيل كل تخل عن

الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء ممارسة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مركبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية . "كما تطرقنا إلى الضمانات المقررة للموظف سواء من وجهة الإجراءات التأديبية وحق الدفاع عن نفسه، و تسبب القرار الإداري وحق الطعن ضد القرار التأديبي كل ذلك حتى يتمكن من مواجهة تعسف الإدارة تجاهه.

بالنسبة للتعديلات التي أدخلت على النظام التأديبي في الوظيفة العامة يبدو أنها بالغة الأهمية إلا أننا نرى بأن هذه الإصلاحات فقدت أهميتها مثل حالة توقيف الموظف عند ارتكابه لخطأ جسيم، بموجب قرار من السلطة الرئاسية، ويكون هذا الإجراء متبوعا بحرمان الموظف من مرتبه الشهري حيث نلاحظ هنا أن الأسرة هي الضحية.

وفي ختام دراستنا للموضوع الرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي نرى أن هذه الرقابة تؤدي إلى تأديب الموظف العام وهذا قد يأتي بنتائج إيجابية ولمنه لا يخلو من بعض السلبيات خاصة، فيما يتعلق بالإجراءات التأديبية والتي ليس لها ايه فعالية في حماية الموظف العام من تعسف الإدارة عندما تستعمل هذه الأخيرة لسلطة التأديب خاصة في مجال عقوبات الدرجة الأولى والثانية، حيث تسلط العقوبات دون الالتزام برأي اللجنة المتساوية الأعضاء ،، كما رأينا قد تصل هذه العقوبات إلى حرمان الموظف من مرتبه لمدة ثمانية أيام.

نعقد أنه لبلوغ الهدف المطلوب على أكمل وجه، يقتضي تقرير مبدأين أساسيين لا غنى احدهما عن الآخر وهما، توقيع العقاب العادل على من يخطئ من الموظفين العموميين والتزام الموظفين بأداء واجباتهم الوظيفية حتى يكون النظام التأديبي قادرا على تحقيق العدالة بين الموظفين ، وحسن سير المرافق العمومية.

من الدراسة الحالية يتبين أن مسألة التأديب من المسائل التي تكتسي حساسية بالغة لا سيما إذا تعلق الأمر باقتراف الموظف لخطأ جزائي، وضرورة حماية مصالح الإدارة وسمعتها وحماية حقوق الموظفين من كل أشكال التعسف يتطلب أن نراعي عدة جوانب موضوعية وإجرائية، ونحاول قدر الإمكان احترام القانون والمشروعية، بالتعاطي بموضوعية مع حالات

الموظفين، ولما كان النص متروكاً للسلطة التقديرية للإدارة، فإنه وتجنباً لكل الإشكالات والتعسفات، نتقدم في ختام الدراسة ببعض التوصيات :

- 1- لا بد من التمييز بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي بمعايير موضوعية، تأخذ بعين الاعتبار ملائمة المخالفة وطبيعتها وكذا مدى تأثيرها على حسن سير المرفق وسمعته
 - 2- عند ثبوت الخطأ الجزائي لا بد من التمييز بين وضعيتين:
 - الخطأ المرتكب أثناء تأدية الوظيفة و الذي له صلة وثيقة بها.
 - الخطأ الذي يرتكب خارج إطار الوظيفة والذي لا علاقة له بهابالنسبة للوضعيات الأولى يوقف الموظف حتى ولو بقي في حالة إفراج أما بالنسبة للوضعيات الثانية، لا بد أن نراعي ما يلي:
 - إذا تم وضع الموظف رهن الحبس المؤقت، توقف العلاقة مباشرة
 - إذا بقي في حالة إفراج والدعوى العمومية محرمة، يمكن للإدارة عدم توقيفه والأخذ بعين الاعتبار لطبيعة الخطأ ومدى تأثيره على سمعة الإدارة وحسن سيرها.
 - 3- عند توقيف الموظف ضرورة الإبقاء على صرف المنح العائلية، وعدم حرمانه من جزء من المرتب للفترة المنوه عنها في المادة.
 - 4- إعادة إدراج الموظف يتم بصدور حكم نهائي يقضي ببراءته مما نسب إليه هنا لا بد من مراعاة وضعيات معينة، بحيث يمكن إعادة الإدماج بصدور القرار القضائي وليس بالحتمي وذلك بعد انتظار نتيجة الطعن بالنقض، فإذا صدر لصالحه حكماً يقضي ببراءته أو أمراً بانتفاء وجه الدعوى، والنيابة تعقت الحكم أو الأمر بالاستئناف على الإدارة اخذ الإجراءات المواتية من خلال توجه المجلس القضائي.
- أما الحالة العكسية فإذا صدر ضد الموظف حكماً مؤيداً بقرار يقضي بالإدانة والعقوبة، ليس للإدارة اتخاذ قرار العزل إلا بعد صيرورة الحكم نهائي، أي انتظار مال الطعن بالنقض. يبقى في الأخير من المفيد الإشارة إلى أن انتفاء عناصر الخطأ الجزائي لا يعني بالحتمي انتفاء عناصر الخطأ التأديبي ويبقى البحث في هذا الموضوع مفتوحاً لأهل الاختصاص كل فيما يخصه.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً:المصادر

معاجم

-معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي ، ، مكتبة الشروق الدولية ، 2014/02/27.

-الدكتور أحمد مختار عمر، معجم: اللغة العربية المعاصر المجلد الاول، طبعة 2008،

-ديوان اللغة العربية، معجم مصطلحات الكبير، الإهمال الوظيفي

[https: /www.diwanalarabia 05-05-2021 13.32](https://www.diwanalarabia.org/05-05-2021/13.32)

-القوانين

1-المرسوم 84/10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المتعلق باختصاص اللجنة المتساوية

الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها الجريدة الرسمية العدد 03 الصادرة في 17 فيفري

.1984.

2- المرسوم تنفيذي 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي

النموذجي لعمل المؤسسات والإدارات العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 58.

3-المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة

1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة

1996، في الجريدة الرسمية ، العدد 76.

4-الأمر 03-06 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46 الصادر في 2006.

5-القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008،

يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. الجريدة الرسمية عدد 21.سنة 2008

6-المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المؤرخ في 13 صفر 1439 الموافق 2 نوفمبر 2017

المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب جريدة الرسمية العدد 66 بتاريخ 23
صفر 1439 الموافق 12 نوفمبر 2017

الكتب

- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، سنة 1994.
- عمار عوابدي، الوجيز في المنازعات الإدارية، الجزء 01. ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2007.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الجزائر دار هومة للنشر، طبعة 2008 .
- محمد الصغير بعلي، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005.
- مسعود شيهوب، القانون الإداري والمنازعات الإدارية، الجزء 02، الساحة المركزية، الجزائر، 2000.
- أحمد بن عبد الرحمان الشميمري أخلاقيات الموظف الطبعة السادسة، مصر، 2011.
- السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على استثمار القطاع العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- الصباح عبد الرحمن، مبادئ الرقابة الإدارية، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمان 1997.
- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ط 1996.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاة التأديب دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، الأردن، 1987.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة إجراءات تأديب الموظف العام ، مصر المركز القومي للإصدارات القانونية ، طبعة 01 ، 2008.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بيروت، طبعة 1996 .
- عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم المفاهيم - الوظائف-العمليات،الأردن، سنة 2002.
- عبد الله عبد الرحمان النيمان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية.2011.
- عبد الفتاح حسين، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية ، مصر ، ط 1964.
- على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003 .
- علي الشريف، الإدارة المعاصرة الدار الجامعية، الإسكندرية، سنة 2002-2003.
- محمد الديداموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، المنصورة، دار الفكر والقانون 2008 .
- محمد انس قاسم، مذكرة في الوظيفة العامة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2 سنة 1989.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،دار الجامعة الجديدة للنشر، ط 2000 .
- محمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة المحلية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع طبعة 2012.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت سنة 2001.

-نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة 2002.

-ياغي محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، المجتمعة الأردنية، الطبعة الثالثة، 2005.

-الرسائل العلمية:

أ: أطروحات الدكتوراه:

-حاحه عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر رسالة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة 2013.

ب: رسائل الماجستير:

-ابركان زهير وشابي محمد الأمين، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر في ظل

الأمر 06/03، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016/2017.

-السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية

بمؤسسة المحركات والجرارات سوناكوم، رسالة ماجستير جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية. 2011.

-بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، شهادة الماجستير في القانون العام، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، أم البواقي، 2012-2013.

-فيصل بن طلع، بن طايح المطيري، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوظيفية لحماية النزاهة

ومكافحة الفساد، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،

الرياض 2008.

-سعيد بوشعير تأديب الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1976.

ج: مذكرات الماستر:

-بشيرة دليلة و حملاوي رشيدة ، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري،
قالمة جامعة 08 ماي 1945 كلية الحقوق والعلوم السياسية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة
ماستر في القانون، 2014/2013.

-بيازة محمد، الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، جامعة
العربي تبسي، مذكرة الماستر تخصص تنظيم إداري، 2014-2015.

-سعيد بوشعير تأديب الموظف العمومي، رسالة ماجستير ،جامعة الجزائر، سنة 1976.

د-المجلات

- حاحة عبد العالي و آمال يعيش تمام، اثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق
العامة، مجلة الاجتهاد القضائي العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017 جامعة محمد خيضر
بسكرة، الجزائر.

-زاكي راتب غوشة، الانحراف بالوظيفة العامة في الإدارة العربية أسبابها وسبل مكافحتها،
مجلة الدراسات الجامعة الأردنية المجلد 10 العدد 01.1983.

-صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق للعمليات التنموية الاجتماعية
والاقتصادية المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب الرياض 1994.

-طلال بن مسلط الشريف: ظاهرة الفساد الإداري وأثره على الأجهزة الإدارية،مجلة جامعة
الملك عبد العزيز الاقتصاد والإدارة،جدة العدد، 02.2004.

-محمد جمال مظلوم، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة كدراسة إستراتيجية
خليجية، العدد32 ،مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية لندن، أبريل، 2000.

- أبو بكر مصطفى بغير، الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية ، المنظمة العربية
للعلوم الإدارية ، جامعة العربية العدد 273 .

-عبد الرحمان احمد هيجان، الفساد الإداري وأثره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي للمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.

- ساجد شرقي محمد، الفساد، أسبابه ونتائجه وسبل مكافحته، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008.



فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

بسملة

إهداء

شكرو عرفان

أ

مقدمة

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية على الإهمال الوظيفي

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

1 المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

9 الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

11 الفرع الثاني : مراحل وأهمية الرقابة الإدارية

13 المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية

المبحث الثاني : ماهية الإهمال الوظيفي

17 المطلب الأول: تعريف الإهمال الوظيفي

17 الفرع الأول: تعريف الإهمال الوظيفي

19 الفرع الثاني: مظاهر الإهمال الوظيفي

22 المطلب الثاني: أسباب الإهمال الوظيفي

22 الفرع الأول: أسباب الإهمال الوظيفي

- 23 الفرع الثاني: انعاسات الالهال الوظيفي على الادارة
- 28 خلاصة الفصل:
- الفصل الثاني: الاطار القانوني الرقابة على الالهال الوظيفي
- المبحث الاول: الالهال الوظيفي والجهات الرقابية عليه
- 31 المطلب الأول: النظام التأديبي للإهمال الوظيفي
- 31 الفرع الأول: الاخطاء المهينة
- 34 الفرع الثاني: العقوبات التأديبية للإهمال الوظيفي
- 37 المطلب الثاني: الهيئات المختصة بالرقابة على الالهال الوظيفي
- 38 الفرع الاول: الهيئة المختصة في التأديب للعقوبات من الدرجة الاولى والثانية
- 40 الفرع الثاني: الهيئة المختصة بتأديب للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة
- المبحث الثاني: الاجراءات التأديبية للموظف العام
- 41 المطلب الأول اجراء التحقيق والمداولة
- 42 الفرع الأول: التحقيق الاداري
- 44 الفرع الثاني: المداولة
- 45 المطلب الثاني: اجراء اصدارالقرار التأديبي
- 46 الفرع الاول: قرارالتأديب للعقوبات من الدرجة الاولى والثانية
- 46 الفرع الثاني: قرارالتأديب للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة
- 47 الفرع الثالث: الضمانات التأديبية للموظف العام

56

خلاصة الفصل

58

خاتمة

70 قائمة المصادر والمراجع: