



جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



ضمانات حياد الهيئة المكلفة
بتأديب الموظف العام

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

* هشام عريق

* محمد يزيد حميدانو

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ. عبد الله كنتاوي	جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي	رئيساً
أ. غنية نزلي	جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي	مشرفاً ومقرراً
أ.د. فاروق خلف	جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي	مناقشاً

السنة الجامعية: 2016 - 2017



قَالَ تَعَالَى:

﴿وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلَّا عَلَيْهَا ۗ

﴿وَلَا نُزِرُ وَاِزْرَةً ۗ وَزَرًا أُخْرَى ۗ﴾

الأنعام: 164.

شكر وعرفان

رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي، وأن أعمل صالحا ترضاه
وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين.

كم جميلة هي الدنيا، وكم يزيدنا النجاح، وكم سيكون شكرنا لخالقنا وموفقنا على هذا
العمل الذي نفعنا الله به ونفع غيرنا

إذ لا يسعنا بعد إتمام هذه الدراسة إلا شكر الله تعالى الذي أعاننا على إتمامها.

و شكر العبد من شكر ربه

نقدم بالشكر الجزيل للأساتذة المشرفين: "غنية، نزلي" على نصائحها وإرشاداتها.

كما نقدم بأخص عبارات الشكر والتقدير والامتنان والاعتراف بالجميل لكل من
ساعدنا ومدّ لنا يد العون من قريب أو بعيد.

وإلى جميع أساتذة قسم الحقوق، وعمال الإدارة والمكتبة في هذا القسم

وإلى كل تلك الصدور الرحبة التي لم تبخل علينا ولو بكلمة دعاء

إلى من ساهم معنا في إخراج هذه المذكرة، مكتبة بن عيشة بجميع عمالها.

مقدمة

تعتبر الوظيفة العامة هي المحرك الرئيسي لسياسة الدولة وهي العصب الحقيقي لتحقيق التنمية وأهدافها، فلن تكون تنمية ولن تحقق الأهداف المرسومة من دون مرافق عامة وإدارة منظمة وعنصر بشري مؤهل فالإدارة ليست الوسائل المادية والهيكل واللوائح والقوانين فحسب، بل يضاف إلى ذلك الموظف الكفاء والمؤهل لتأدية هذه المهام

والموظف العام هو كل شخص وظف وفقا للشروط والإجراءات القانونية في مؤسسة أو إدارة عامة ليقوم بواجبات ومسؤوليات وظيفة ما¹، ويعتبر بذلك الموظف العام الأداة التي تدير الدولة من خلالها جميع هيكل المرفق العام

لذا فإن مجال قطاع الوظيفة العامة يحتل أهمية بالغة في محاولة تنظيمه والوصول الى أكبر قدر ممكن من الإصلاح والتنظيم، ويسود العالم حليا نظامين أساسيين لتسيير مجال قطاع الوظيفة العامة

النظام الأول هو النظام المفتوح الذي يعتبر الوظيفة العامة عبارة عن مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة بل قد يكون مستقلا أو خاصا ويتسم هذا النظام بالبساطة والمرونة في تسيير المستخدمين في التوظيف وكذا في علاقة الموظف بالإدارة، فعلاقة الموظف بالإدارة في هذا النظام حرة، والتوظيف يخضع لمبدأ المنافسة بين أحسن المترشحين²

والنظام الثاني هو النظام المغلق الذي يتميز بالدوام والاستقرار المهني، فالعلاقة بين الإدارة والموظف يحكمها القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وتقوم الوظيفة العمومية في النظام المغلق على هيكل تنظيمية في مجال تصنيف الموظفين، فتقسم الى فئات وأقسام، وتقسّم الى أسلاك وكل سلك قانون أساسي خاص³.

¹ - فاروق خلف ، مطبوعات معدة في مادة الوظيفة العامة ، محاضرات أقيمت على طلبت سنة أولى ماستر حقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي ، بالسنة الجامعية 2015/2016، ص 9.

² - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010، ص 52.

³ - فاروق خلف ، المرجع السابق ، ص 3.

ولقد أعتد المشرع الجزائري في كل القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة على النظام المغلق أو نظام الهياكل المغلقة، لكون أن الإدارة الجزائرية في ذلك الوقت كانت حديثة النشأة ويلزم المحافظة على استقرارها، فأخذ بنظام التعاقد لكنه وضعه وفقا لشروط محددة حرصا منه على سيرورة المرافق العامة .

إن الوظيفة العامة في الجزائر مرت بمراحل عديدة كانت من خلالها تتطور وتتلائم حسب الظروف والحالة الإقتصادية والسياسية للدولة ونجد من أهم هذه المراحل :

المرحلة الإنتقالية للوظيفة العمومية من 1962 إلى 1966 وتعتبر الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة إدارة فتية عاجزة عن تحقيق التنمية ومواكبة التطور حيث تم العمل بجيع القوانين التي خلفها الإستعمار¹، تليها مرحلة التطوير 1966 الى 1978 وتعد هذه الفترة من أصعب الفترات في حياة الوظيفة العمومية وإتسمت بالإصلاح والتكيف وعملت فيها السلطات على تحقيق الإنسجام لهياكلها ونصوصها، وبدأت هذه المرحلة بصور الأمر 133/66² الذي عمل على إصلاح الجوانب الوظيفية داخل الإدارة الجزائرية .

ثم مرحلة توحيد علم الشغل التي صدر فيها القانون 12/78 المؤرخ في 1978/08/05 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الذي كان يهدف إلى توحيد عالم الشغل وإعادة وتنظيمه تطويره، وبناءا على القانون 12/78 وتحديد المادة 2 منه تم إصدار المرسوم 59/85³ ، ثم مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية وفي هذه الفترة أصبحت الوظيفة العمومية تعاني أكثر من أي وقت من فراغ قانوني وتنظيمي بسبب محاولة توحيد عالم الشغل هذا من

¹- فارق خلف ، المرجع السابق ، ص 6.

²- الأمر رقم: 133/66، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.

³- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.

جهة ومن جهة أخرى عدم وجود أنظمة صارمة للوظيفة العمومية في الانتقاء واتسم النظام المطبق بالغموض¹.

وأخيرا مرحلة صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06² والتي كانت نتيجا للمحاولات السابقة لتطوير قانون الوظيفة العمومية في الجزائر

ولقد حاول وسعى المشرع الجزائري عند وضعه للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة وما تبعه من قوانين تنظيم العلاقة بين الموظف العام والسلطة الإدارية خاصة في مجال التأديب لأنه يؤكد مبدأ إرساء الانضباط والمحافظة على النظام داخل هياكل المرفق العام

إن التأديب في نطاق الوظيفة العامة هو معاقبة الموظف لإخلاله بواجباته المفروضة عليه، أو خروجه على المقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة³، فالتأديب إذن هو عملية تنظيمية تهدف إلى تهذيب وتقويم سلوك الموظف لأجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد كتحصيل حاصل، وبناء عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب

ولما كان العقاب أو الجزاء التأديبي وهو وسيلة الجهة الإدارية لأداء رسالة التأديب، واحتمال جنوح هذه الجهة هو أمر وارد لاسيما أنها تتمتع في اتخاذ العقوبة التأديبية بسلطات عديدة كسلطة التحقيق والحكم معا، فلا بد إذ من وجود ضمانات لهذا الموظف، ضد تعسف

¹ - فاروق خلف ، المرجع السابق ، ص 8.

² - الأمر رقم: 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

³ - حمد محمد حمد الشلماني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2007 ، ص 7.

الإدارة في استعمال سلطاتها في توقيع الجزاء على الموظفين التابعين لها¹.

من هنا كان لدراسة موضوع التأديب وبالأخص الضمانات المقررة والممنوحة للموظف العام بالغة الأهمية في محاولة إدراك الحياد الذي تتحل به السلطة الإدارية والحدود والصلاحيات التي أقرها المشرع حماية منه لحقوق الموظفين داخل هياكل الإدارة العامة من تعسف السلطات الإدارية عند قيامها بوظيفتها التنفيذية لحسن سير مرافقها العامة

إن حاجة الموظفين في جميع أسلاك الوظيفة للضمانات التأديبية تعد ضرورة ملحة لإرتباط هذه الأخيرة بمختلف مراحل سير الدعوى التأديبية ، خاصة وأن المشرع الجزائري قد أقر قدرا كافيا من الضمانات تلازم الموظف منذ توجيه التهمة إليه إلى غاية صدور القرار التأديبي

وفي دراستنا لموضوع الضمانات واجهتنا عدة عوائق لعل من أهمها عدم توفر المراجع بالإضافة إلى أن البحوث في الجزائر حول هذا الموضوع تكاد تكون ضئيلة وغير ملمة بالرغم من الأهمية التي يكتسبها موضوع ضمانات حياد السلطة التأديبية من الناحية العملية .

ومن خلال هذه الدراسة نحاول أن نسهم في موضوع الضمانات التأديبية في التشريع الجزائري، حيث لم تتناول الدراسات السابقة موضوع الضمانات بشكل كافي، ونذكر من بين هذه الدراسات : مصطفى بوادي الذي كتب في موضوع الضمانات التأديبية من خلال رسالة الدكتوراه بعنوان ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي، كذلك حياة عمراوي التي كتبت في موضوع الضمانات من خلال مذكرة لنيل شهادة الماجستير بعنوان الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، وتعتبر دراستنا لموضوع ضمانات التأديب بشكل أدق من خلال ضمانات حياد الهيئة المكلفة بتأديب الموظف العام.

¹ - حمد محمد الشلماني ، المرجع السابق ، ص 7.

ومن هذا المنظور فالإشكالية المثارة حول الموضوع هي :

ماهي الضمانات التي منحها المشرع الجزائري للموظف العام في مجال حياد الهيئة المكلف بتأديبه ؟

وفي محاولة منا للإجابة على هذا التساؤل ومعالجة للإشكالية المطروحة تفحصنا النظام القانوني الجزائري من بداية أول تشريع إلى غاية صدور الأمر الأخير، ولقد إعتدنا في دراستنا على منهج تحليل المضمون والمنهج الوصفي، وبتالي قسمنا موضوع الدراسة إلى فصلين كما يلي :

حيث يتناول الفصل الأول (الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي وضوابطها) ويندرج تحت عنوان الفصل الأول مبحثين الأول بعنوان (السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي)، والمبحث الثاني بعنوان (ضوابط السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي)

ويتناول الفصل الثاني (ضمانات التأديب الإجرائية الإدارية والقضائية الممنوحة للموظف العام) ويندرج تحت عنوان الفصل الثاني مبحثين الأول بعنوان (آليات الرقابة الإدارية في مواجهة القرار التأديبي)، والمبحث الثاني بعنوان (آليات الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام).

الفصل الأول

الهيئة المكلفة بإصدار

القرار التأديبي وضوابطها

إن الجزاء هو الوسيلة الأنجع لردع الأفراد المخالفين للقانون لأجل الحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع.

و بما أن الجزاء الإداري أو العقوبة التأديبية بصفة أخص من صور الجزاء الذي تمتلك فيه الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقريره على الموظفين المخطئين، لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن المشرع الجزائري قد أحاطه بجملته من الضوابط تكبح من سلطات الإدارة المطلقة بشكل يلحق الضرر بموظفيها، فإذا ما ارتكب الموظف العام خطأ تأديبياً أو إقترف ذنباً وظيفياً يشكل هدراً لكرامة لهذه الوظيفة وسمعتها، فإن السلطة التأديبية تمتلك المختصة لها الصلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخطئ في حدود سلطاتها المقررة قانوناً .

ولبيان الهيئة مصدرة القرار التأديبي والضوابط التي تنقيد بها في توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام فقد تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين ، المبحث الأول بعنوان الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي و المبحث الثاني بعنوان ضوابط الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي على التوالي:

المبحث الأول

السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي

تلعب السلطة التأديبية الدور الأساسي في النظام التأديبي، لكونها ترتبط دائما بالجهة المختصة بالتأديب، والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ما بين الدول.

ويرجع بعض أسباب هذا الاختلاف إلى مصادر تاريخية وأخرى مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع، إلا أن للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثيرا مباشرا على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب¹، وعليه سنتطرق في المطلب الأول إلى الإختصاص الأصلي في تحديد العقوبة التأديبية وسنتناول في المطلب الثاني الإختصاص التأديبي في الشريعة الجزائرية.

المطلب الأول

الإختصاص الأصلي في تحديد العقوبات التأديبية

يرجع الأصل في تحديد العقوبات التأديبية إلى المشرع نظرا لما يتسم به القانون من قوة إلزامية لجميع الأفراد المخاطبين به، فضلا عن كون العقوبات التأديبية تحمل في طياتها جزاءات ردية للموظفين، والتي من دونها لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

فالأصل أن القانون هو الذي يحدد هاته العقوبات، ذلك أن القانون لا يصدر عن نزاعات شخصية وبالتالي لا يخشى من استنثاره بوضع عقوبات إدارية تطغى على حقوق الأفراد وحياتهم العامة، وذلك بالنظر إلى مراحل إصداره ومدى تأثير الرأي العام في وضعه مما يجعل الإدارة ملزمة بضرورة احترام النصوص المقررة للمخالفة².

¹. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 13.

². عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية و مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2008، ص 58.

وعليه رغم الإختلاف في القوانين التأديبية إلا أنه لا تخرج عادة عن نظام من الأنظمة الثلاث، فهناك أنظمة توكل مهمة التأديب إلى جهة قضائية، ومنها من يوكل هذه المهمة إلى الجهة الإدارية للموظف، بالإضافة إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين وهو ما يعرف بالنظام الشبه قضائي ، وسنتناول كل من هذه الأنظمة في ما يلي :

الفرع الأول

النظام الإداري للتأديب

يعرف النظام الإداري بأنه النظام الذي يكلف إلى جهة الإدارة بشكل كامل ومستقل باختصاص تأديب الموظفين، لأن السلطة الرئاسية في هذا النظام الإداري للتأديب وحدها لها الحق في تقرير مدى جسامه خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى ولو بصفة استشارية¹.

مما أضفى على طبيعة هذا النظام طابع السلطة الرئاسية ويتمتع الموظف في ظل هذا النظام على ضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب بحيث يشترط إعلام الموظف، بما ينسب إليه، و ذلك يمكنه من الرد وحق من التظلم والطعن في قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى ومنح له ضمانات قضائية والتي لا تمارس إلا إذا كان المشرع قد أورد على سلطة التأديب في ممارستها للاختصاصات قيود معينة وفي هذه الحالات يكون لصاحب الشأن حق اللجوء إلى القاضي المختص.²

لقد أخذ على هذا النظام أنه يمكن الرئيس الإداري من التعسف والاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها، وكذا تخاذل بعض الرؤساء على اتخاذ الإجراءات التأديبية يؤدي إلى ضعف السلطة الرئاسية.

إلا أنه ارتكز في الرد على الانتقادات الموجهة إليه ،بأن النظام الإداري للتأديب يخضع للرقابة القضائية، إضافة إلى أن النظام الرئاسي له مميزات خاصة لكون الرئيس الإداري يقدر الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ مما يعطي حركية في الإدارة، أما فيما يخص

¹. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 354.

². سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 2011، ص

تعسف الرئيس الإداري، في حق التأديب شأنه شأن التشجيع وتغيير من الأمور الضرورية للتسيير.¹

الفرع الثاني

النظام القضائي للتأديب

إن النظام التأديبي يتميز بسمة خاصة وهي إقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر الذي يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الإدارية الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة حيث هذه الأخيرة تنظر في الدعوى لتختص بدرجة معينة من شدة العقوبة وبتقدير الخطأ التأديبي المنسوب إلى الموظف العام المعني وبتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة وبعد قرار هذه الهيئات ملزما للسلطات الإدارية الرئاسية.²

ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة والأساسية في حماية حقوق ومصالح الموظفين أثناء المحاكمات التأديبية ، حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالاستقلالية والبعد عن تأثير السلطة الإدارية الرئاسية لما يوفره أيضا من حماية وضمانه من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، إذ أنها في ظلها تنفرح لمهمة التسيير هذا الدور الذي كثيرا ما ابتعدت عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب.³

الفرع الثالث

الاتجاه شبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية ولكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى ، وكقاعدة عامة لا تقيد هذه الإستشارة السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها استشاري.⁴

بالإضافة إلى أن السلطة الإدارية الرئاسية في ظلها تلتزم باستشارة هيئات معينة تدعى لجنة الموظفين وذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية، ومن العيوب التي واجهت هذا النظام أن التطور

¹ . سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر رقم 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1996 ، ص 112_113.

² . سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995، ص 436

³ . كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة للنشر والطباعة ، الجزائر ، 2003 ، ص 136.

⁴ . سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 439.

الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه القضائي في النظام التأديبي قد أدى إلى انكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب واستبعاد العقوبات الشديدة خوف من تعسفها والاتجاه تدريجياً إلى الأخذ بالعديد من الضمانات لصالح الموظفين¹.

المطلب الثاني

الإختصاص التأديبي في التشريع الجزائري

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، ولذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بهذا التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمناً².

إن تلك المبادئ تسرى بالنسبة لكل جزء روعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية فلا يجوز للإدارة أن تطبق جزء لم يرخص به المشرع لذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره فينعتد للشخص الهيئة التي لها سلطة الإشراف والرقابة على الموظف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لهذا الإشراف والحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الإشراف والرقابة على العامل الذي اقترف الخطأ هي تمكينها على إصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه³.

إن المشرع الجزائري في إطار التأديب أنتهج ما يعرف بالنظام شبه القضائي، سواء في الأمر رقم 133/66 أو المرسوم التنفيذي رقم 59/85 وحتى الأمر رقم 03/06 ويتجلى هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية، وإحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية.

الفرع الأول : الإختصاص الأصلي للرئيس الإداري

يعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري، فهو بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيه داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر من

¹. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 359.

². سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 50.

³. نفس المرجع، ص 52.

أجل ضمان حسن سير المرافق العامة، وعملاً بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة، الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية¹.

إن المشرع الجزائري أخص السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتحريك دواليب الإجراءات التأديبية، إذ نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06 على أنه: (تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين)²، وهذا يدل على أن سلطة التأديب في نظام الوظيفة العمومي الجزائري هي من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، ونفس المنهج الذي إتبعته تشريعات الوظيفة المتعلقة بشأن تنظيم المسار الوظيفي فقد جاء حسب الأمر رقم: 133/66 في مادته 54 على أن السلطة التأديبية من إختصاص السلطة التي لها حق التعيين³ في حين جاء المرسوم رقم: 59/85 ضمن مادته 123 على أنه: (تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة إن اقتضي الأمر بالسلطة التأديبية)⁴، وحسب المادة 165 من الأمر 03/06 تقول على أنه: (تتخذ السلطة التي لها صلاحيات تعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية...)، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم: 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري، فإن سلطة التعيين، السلطة الإدارية الرئاسية والتي تمارس حق التأديب هي:

_ الرئيس المباشرة (مسؤول المصلحة) للموظف العام المخطئ تأديبياً.

_ مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمين المؤسسة.

_ رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمين البلدية.

_ الوالي لدى مستخدمين الولاية.

¹. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 365.

². المادة 162 من الأمر رقم: 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006، ص 15.

³. المادة 54 من الأمر رقم: 133/66، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.

⁴. المادة 123 من المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.

_ الوزير عند مستخدمى الإدارة المركزية.¹

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى من الأمر رقم 133/66 والمرسوم رقم 59/85 شريطة تسبب قرارها التأديبي، فقد جاء في نص أحكام المادة 56 من الأمر رقم 133/66 (تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار مغل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء..).

وجاء حسب المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 على أنه: (تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين... عقوبات الدرجة بمقرر مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدا). في حين ذهب الأمر رقم : 03/06 بقوله : تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعنى.

لقد ترك المشرع الجزائري المجال واسعا للسلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى في كل من الأمر رقم 133/66 في المادة 56 بنصها (تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار مغل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء)، وهذا أيضا ما نصت عليه المادة 125 من المرسوم 59/85 (تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين، عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدا) .

وترجع يرجع إعطاء المجال الواسع للسلطة الرئاسية في هذه الدرجة من العقوبات لقلة أهميتها وبساطتها مقارنة بالعقوبات التي قد تصل إلى الشطب من قائمة التأهيل كعقوبة من الدرجة الثانية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم: 03/06 سالف الذكر .

إن ممارسة سلطة التأديب مقيدة بنصوص قانونية، والذي يطرح تساؤل حول مدى إمكانية تفويض اختصاص التأديب ، وعلى اعتبار أن التفويض يحتل مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام وموضوع التأديب بوجه خاص، غير أن بعض تشريعات الدول نصت على عدم إمكانية العمل به في المجال التأديبي يؤدي إلى ضعف أداءه في هذا الإطار

¹ . المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم: 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادر في 28 مارس 1990 ، ص 444.

الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية، باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري أن تتفرع لها شخصيا¹

كما نلاحظ أن المشرع الجزائري أجاز العمل بالتفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات والتي تضمنتها أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 99/90 السالف الذكر على أنه:

(يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته)، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤولا لمصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعنى بعد أخذ رأى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والتي تستوفي إمكانية تفويض الرئيس الإداري لسلطة التأديب.

الفرع الثاني

الإختصاص الإستثنائي لمجالس التأديب (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء)

لقد أنشأ المشرع الجزائري إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية هيئات على مستوى كل سلك إداري تشاركها في اتخاذ القرارات التأديبية إذا ما تعلق الأمر بالعقوبات على درجة من الشدة.

إن أول تشريع ينظم الوظيفة العامة في الجزائر أطلق على هذه الهيئات عدة مصطلحات ففي ظل الأمر رقم: 133/66 إسم " اللجنة المتساوية الأعضاء"².

أما المرسوم رقم: 59/85 فقد سماها " لجنة الموظفين"³، في حين أطلق عليها الأمر رقم: 03/06 تسمية "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"⁴.

إن اللجان المتساوية الأعضاء تعتبر من أهم وسائل إقامة والبحث عن التوازن بين الضروريات القصوى للإدارة، بمقتضى الفاعلية والمصالح الفردية للموظف.

وتدخل في هذا الإطار الحق النقابي الذي ظل يدافع ضد تعسف الإدارة ومحاولة إدماج الموظف في تسيير الشؤون الموظفين، ولو بدرجة أقل ربما كان للمنظمات النقابية دور كبير في إرساء قواعد جادة في مجال مشاركة الموظفين في تسيير شؤونهم المهنية.

¹. سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 198.

². المادة 56 من الأمر رقم: 133/66، المرجع السابق، ص 552.

³. المادة 123 من المرسوم رقم: 59/85، المرجع السابق، ص 353.

⁴. المواد 62-63-64 من الأمر رقم: 03/06، المرجع السابق، ص 07-08.

وهذا ما جسده المشرع الجزائري من خلال إنشاء هيئات الوظيفة العامة ضمن الباب الثالث الفصل الثالث بعنوان " هيئات المشاركة والطعن".

بحيث أقرت المادة 62 من الأمر رقم: 03/06 على أنه تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية " لجان إدارية متساوية الأعضاء، لجان الطعن، لجان تقنية " . إن المشرع قد حدد منطق المشاركة عند إنشائه اللجان المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري اللذين يجتمعان كمجلس تأديبي، حتى لا تكون للرئيس الإداري الانفراد بتوقيع العقوبات التي هي على درجة من الخطورة، لذا كان من الضروري دراسة كل من الإطار العضوي للمجلس وكذا الإطار الوظيفي باختصاص استثنائي محددة على سبيل الحصر.

01_ تشكيلة المجلس التأديبي

تتكون اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك متساوية من حيث مستوياتها و تأهيلها لدى المؤسسات والإدارية العمومية، وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بينهم الأعضاء المعينون لعنوان الإدارة.

تشتمل اللجان المتساوية الأعضاء على عدد المتساوية من ممثلي الإدارة والممثلين الذين ينتخبهم الموظفون¹.

يتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية بقرار من الوزير المختص².

في حين أن الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولايات، البلدية، والمؤسسات العمومية) فيتم تعيينهم بقرار من الوالي أو المدير المختص، و يمكن أن تكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب كل سلك أو مجموعة من الأسلاك وتتكون من أعضاء دائمون وأعضاء إضافيين يتساوى في العدد من الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيين في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين غائبين³.

¹. المادة 3 من المرسوم رقم: 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 ، المتعلق بإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادر في 17 فيفري 1984، ص 89.

². المادة 07 من المرسوم رقم: 10/84، المرجع السابق، ص 90.

³. المادة 2-4 من المرسوم رقم: 10/84، المرجع نفسه، ص 89.

يعين أعضاء اللجنة لمدة (03) سنوات، ويمكن تجديد عضويتهم بإستثناء تقصير مدة العضوية أو تمديد لها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعنى، بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومي حيث يمكن خاصة تجديد عدة لجان تابعة لمصلحة واحدة أو مجموعة مصالح في أن واحد، ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو التمديد مدة (6) أشهر، غير أنه في حالة طراً تعديل على هيكل أحد الأسلاك أمكن إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير أو الوالي المهني دون اشتراط المدة .

أما فيما يخص اجتماعات اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، تجتمع بصورة سرية ويتأخر هذه الاجتماعات الوزير المختص على مستوى الوزارات والوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي بطلب من الرئيس أو من الإدارة أو بطلب من نصف ممثلي العمال على الأقل أو بطلب من المعنيين أنفسهم .

لقد أقر المشرع قواعد شكلية لمداوات المجلس، حيث يجب أن يحضر اجتماعاته ثلاث أرباع (4/3) الأعضاء على الأقل، وإذا لم يكتمل هذا النصاب تؤجل القضايا المطروحة على المجلس ويفصل فيها في الجلسة التالية حتى بحضور نصف أعضائه¹.

يصدر المجلس رأيه بالأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ماعداً في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة على العقوبة المقترحة إن ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات يتتافى مع الهدف المتوخى من التمثيل المتساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، إذ بلا شك فإن صوت الرئيس يخدم الإدارة ولن يخدم أبداً الموظف وعليه فإن هذا يتتافى مع الباعث من وراء هذه اللجان والذي هو أساساً ضمان للموظف أمام تعسف الإدارة.

أما بخصوص اجتماعات اللجنة فإنه يتم باستدعاء من رؤسائها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الدائمين على الأقل، مرتين في السنة على الأقل مهما كان الأمر².

لقد أوكلت مهمة كيفية تعيين ممثلي الإدارة داخل اللجان المتساوية الأعضاء إلى الرئيس الإداري أما عن ممثلي الموظفين وكيفية تعيينهم داخل اللجان فقد نظمت من خلال المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 19 جانفي 1984.

¹. المادة 19 من المرسوم رقم: 10/84، المرجع السابق، ص 91.

². المادة 13 من المرسوم 10/84، المرجع نفسه، ص 91.

تعد قائمة الانتخابية للموظفين المدعويين وتعلق في الأماكن الإدارية 62 يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاقتراع.

كما يمكن لتأدية عمليات الانتخاب توزيع الناخبين على فروع اقتراع بقرار من الوزير أو الوالي المعنى، ويمكن للناخبين خلال الأيام الثمانية 8 التي تلي تعليق القائمة أن يتحققوا من التسجيلات، وأن تطلب الأمر أن يقدموا طلبات التسجيل.

أما فيما يخص المرشحين فقد نصت المادة 03 من المرسوم 11/84 على ما يلي: يمكن أن ينتخب كعضو في إحدى اللجان المتساوية الأعضاء كل موظف تتوفر فيه الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة، ولقد استثنت المادة 03 من نفس المرسوم بعض فئات الموظفين الذي لا يمكنهم الانتخاب وهم :

- 01_ بالنسبة للموظفين الموجودين في عطلة مرضية طويلة الأمد
- 02_ بالنسبة للموظفين الذين عوقبوا بالتنزيل في الرتبة أو الإقصاء المؤقت من الوظيفة إلا إذا صدر العفو عنهم أو أسقطت العقوبة المسلطة عليهم
- 03_ بالنسبة للموظفين الذين أصبحوا عاجزين وورد ذكرهم في النصوص العامة المتعلقة بعدم القابلية للانتخاب¹.

إن أي موظف تتوفر فيه شروط الانتخاب يحق له أن يترشح وذلك عن طريق إصدار تصريح موقع عليه من طريق التسلسل الإداري إلى الوزير أو الوالي أو مدير المؤسسة التي تعينه، وتتولى هذه الجهات جميع التصاريح التي تقدم لها المرشحون وإعادة قائمة بذلك خمسة (5) أسابيع على الأقل قبل التاريخ المحدد للانتخابات، تعرض القوائم للدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية فيما يخص الإدارة المركزية وعلى المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع وإذا لم ترد في غضون 15 يوما فإن سكوتها يعد موافقة.

أما فيما يخص عدد أعضاء مجلس التأديبي فقد صدر القرار المؤرخ في 09 أبريل 1984 الذي يحدد عدد أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء وهي كما يلي² :

¹. المادة 03 من المرسوم رقم: 11/84، المؤرخ في 14 يناير 1984 والمحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادر في 17 جانفي 1984، ص 94.

². المادة 2 من القرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، الذي يحدد عدد الأعضاء في اللجان المتساوية الأعضاء، ص 621.

عدد موظفي المجلس التأديبي		ممثلون عن الموظفين		ممثلون عن الإدارة	
الأعضاء الدائمون	الأعضاء الإضافيون	الأعضاء الدائمون	الأعضاء الإضافيون	الأعضاء الدائمون	الأعضاء الإضافيون
2	2	2	2	2	2
3	3	3	3	3	3
4	4	4	4	4	4
5	5	5	5	5	5

02_ الإطار الوظيفي للمجلس

تنص أحكام المادة 11 من المرسوم رقم 59/85 على إختصاص لجان الموظفين " مجالس التأديب" التي أوكلت لها مهمة النظر في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين¹.

ونفس الصياغة التي تضمنها المرسوم رقم: 10/84 الذي نصت أحكام المادة 09 على انه (حيث يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي...)، أما المادة 64 من الأمر رقم: 03/06 فإنها نصت على أنه: (تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي) .

لم يعطي المشرع لرأي المجالس الإدارية المشتركة صفة الإلزام وبالتالي فإن الإدارة غير ملزمة قانوناً بإتباع الرأي الذي تنتهي إليه اللجان وتستطيع التحلل من هذا الرأي دون أدنى مسؤولية قانونية إلا أن الإدارة ملزمة باستشارته².

تعد طبيعة إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء بأنها أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة والرأي والاقتراحات والمشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية

¹ - المادة 11 من المرسوم رقم : 59/85 ، المرجع السابق ، ص 335.

² - سعد الشتيوي ، المرجع السابق ، ص 21.

للموظفين العموميين وأن عملية تحريك أعمال واختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء والالتجاء إليها من قبل الإدارات مسألة اختيارية، إلا ما استثنى بموجب نص قانوني¹ وعليه فإن المجلس التأديبي لا ينظر إلا في العقوبات من الدرجة الأولى.

أما العقوبات من الدرجة الثانية فسلطة التعيين صلاحية الخيار في أن تأخذ رأى هذه الهيئات في العقوبات من الدرجة الثالثة، فإنها زيادة على كونها تستوجب استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي فإن اتخاذها تستلزم موافقتها².

لقد حدد المشرع الجزائري صراحة في الحالات التي يصدر فيها القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية، وذلك من خلال نص المادة 165 على أنه (تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصول على توضيحات من المعنى وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ رأى الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي)، هذا ما تضمنته المادة 02 من المرسوم 152/66 المؤرخ في 02 يونيو 1962 المتعلق بالإجراء التأديبي ، على ان المجلس ينعقد بناء على تقرير معلل يصدر من السلطة التي لها حق التأديب .

من هذا يبدو جليا أن انعقاد اللجان المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة تشكل ضمانا للموظف العام في مواجهة الإدارة إلا أنها لم تخرج السلطة الرئاسية من الهيمنة على سلطة التأديب، وتتضح ذلك من خلال ترأس اللجنة المتساوية الأعضاء والمجتمع كمجلس تأديبي وهذا يعد إخلالا لمبدأ التمثيل المتساوي³.

أما فيما يخص ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوى الأصوات وهو ما يمس مصداقية الهدف الذي شرع من أجله التساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، وهذا معناه أن التمثيل المتساوي لم يغير شيئا من مكانة الإدارة في إطار التأديب .

1 - احمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية للإدارة المحلية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 315.

2 - المادة 127 من المرسوم رقم: 59/85 ، المرجع السابق ، ص 354.

3 - صباح حماتي ، الاليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، منشورة ، 2014 ، ص 66.

المبحث الثاني

ضوابط السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي

على الرغم من الاختلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية والجنائية، إلا أنه ثمة ضوابط عامة تتحكم في توقيع الجزاءات على نحو يمكن أن تقرر معه أن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحد.

ونظرا لما تملكه السلطة التأديبية من سلطة تقديرية في الوضعية التأديبية فقد كان لابد من وجود ضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإصدار القرار ولذا سنتطرق لأهم القيود والضوابط التي تحكم عملية إصدار القرارات التأديبية¹، وذلك من خلال مطلبين سنتناول فيهما أهم المبادئ التي سارت معظم التشريعات الحديثة عليها .

المطلب الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته

يعتبر الجزاء وسيلة لردع الأفراد المخالفين للقانون لأجل الحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع. وباعتبار الجزاء الإداري أو العقوبة التأديبية بصفة أخص من صور الجزاء الذي تمتلك فيه الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخطئين، لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن المشرع الجزائري قد أحاطه بجملة من الضوابط تحد من استعمال سلطاتها المطلقة و بشكل أدق سنحاول أن نبين مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أولاً يليه مبدأ شخصية الجزاء التأديبي²

وسنبين هذه القيود والضوابط من خلال ما يلي :

الفرع الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يقتضي هذا المبدأ ضرورة تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية تلتزم السلطة التأديبية باحترامها عند اختيارها للعقوبة الملائمة وهذا بالنظر إلى درجة خطورة الخطأ ويهدف هذا المبدأ إلى تأكيد التزام السلطات التأديبية فيما تصدره من قرارات بالقانون، بما يمثله ذلك من سياق لحماية حقوق وحرية الأفراد فلا يمكن إذن توقيع

¹. سعيد بو شعير ، المرجع السابق ، ص 84 .

². كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 95 .

جزاء إدارية إلا إذا كانت محددة قانونا ، ذلك لأن مبدأ الشرعية يلزم على الإدارة قبل توقيعها لهذه الجزاءات ضرورة احترام القوانين والمبادئ العامة التي جاءت منظمة لها¹.

والمشرع الجزائري في مجال الوظيفة العامة كغيره من التشريعات الوظيفية الأخرى لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر حيث اكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها يعد جريمة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء المحدد، خاصة وأن واجبات الموظف تلتقي وتتشابك مع القواعد والمبادئ التي تحكم تسيير المرافق العامة ، فأبي فعل ينطوي على الإخلال بأبي من هذه المبادئ يعد مخالفة تأديبية.

وإذا كان مبدأ شرعية العقوبة في المجال الجنائي يتطلب حصر العقوبات لكل جريمة على محددة، وذلك استنادا إلى أن المشرع قد حدد هذه العقوبات وهذه الأفعال على سبيل الحصر وفي ذات المصدر، فان ذلك لا ينطبق في المجال التأديبي.

وتأسيسا على ذلك يرى غالبية الفقهاء عدم إمكانية تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر².

وبالتالي عدم إمكانية إخضاعها لمبدأ شرعية الجريمة التأديبية ، حيث يكفي فقط إتيان الموظف لسلوك يكون مخالفا لأحكام الوظيفة التي يشغلها بغض النظر عن عدم نص المشرع عليها من استثنائه بوضع عقوبات إدارية تطغى على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة ، وذلك بالنظر إلى مراحل إصداره ومدى تأثير الرأي العام في وضعه مما يجعل الإدارة ملزمة بضرورة احترام النصوص المقررة للمخالفة³.

أولا : أهمية مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يحتل هذا المبدأ أهمية بالغة في مجال التأديب الإداري في كل التشريعات الوظيفية ، إذ يهدف إلى إحاطة الموظفين مسبقا بالأفعال التي تعد أخطاء تأديبية والتي يترتب عنها إنزال العقوبة التي حددها القانون ، و بالتالي يكون الموظف على بينة من المركز الذي سيؤول إليه في حالة ما إذا ارتكب أي فعل من هذه الأفعال أو امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الملقاة

¹ - حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، منشورة، 2012، ص 19.

² - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 88.

³ . سعيد بو شعير ، المرجع السابق، 91.

على عاتقه هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يساعد على حماية الموظف من إمكانية تعسف الإدارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه أو إنزال عقوبة أشد من العقوبة المقررة قانوناً¹. ذلك لأنه انطلاقاً من هذا المبدأ فإنه لا يجوز للسلطة المختصة رغم ما منحت من سلطة تقديرية، توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع بنص صريح ، بغض النظر عن كونها سلطة إدارية أو قضائية.

ومن هنا تتجلى أهمية هذا المبدأ، إذ إنه يحقق الغاية السامية التي أوجد لأجلها التأديب الإداري والمتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة وذلك عن طريق " الردع العام الذي يؤدي إلى تقليل وتخفيض عدد المخالفات المسلكية التي يمكن أن يرتكبها زملاء الموظف العام، أو عن طريق الردع الخاص الذي يؤدي إلى منع الموظف من تكرار ارتكاب غيرها أو ارتكاب ذات المخالفة المسلكية " ².

ثانياً : النتائج المترتبة على مبدأ الشرعية

إن مبدأ "لا عقوبة إلا بنص" تزول قيمته إذا تركنا الإدارة حرة في اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري ، إلا أن هذه السلطة أو الحرية قيدت من خلال مبدأ الشرعية الذي هو من مبادئ ضوابط العقوبة التأديبية ، وسنتناول النتائج المترتبة على هذا المبدأ على التوالي :

1 _ تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً

إن العقوبات بصفة عامة ترد فيها قيود على حقوق الافراد وحررياتهم ، ومن المأخوذ به في الفقه القانوني هو وجوب تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً " والتفسير بصفة عامة هو إنتقاء مدلول النص ومحتواه من اجل إمكان تطبيقه بصورة صحيحة وذلك عن طريق تحديد المعنى الذي يقصده الشارع من ألفاظ النص لجعله صالحاً للتطبيق على وقائع الحياة"³ وبالتالي فالسلطة التأديبية إذا صادفتها نصوص غامضة ومبهمه تحتاج إلى تأويل فلا يجوز التوسع في تفسيرها إلى حد خلق عقوبات جديدة غير منصوصا عليها.

¹ . عبد الوهاب البنداوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون تاريخ نشر، ص 37.

² . علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 528.

³ . كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 95.

2_ الإلتزام بالحدود المقررة قانونا للجزاء التأديبي

وفقا لمبدأ شرعية العقوبة الإدارية، فإنه لا يكفي أن تقوم الإدارة بتوقيع عقوبة من بين العقوبات التي ورد بشأنها نص قانوني فحسب بل يجب عليها أيضا أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردتها المشرع أي تحترم مقدارها دون زيادة أو نقصان، وبالتالي فكل جزاء تأديبي يخالف نوع العقوبة أو مقدارها أو مدتها المحددة يكون محل إلغاء.

و بالرجوع إلى جل تشريعات الوظيفة العامة نجد أنها لم تضع حدين للجزاء كما في الجزاء الجنائي، بل اكتفت فقط بوضع الحد الأعلى وذلك كي لا تترك مجال للسلطة التأديبية فتوقع الإدارة بذلك على الموظف المذنب جزاء يفوق حجم الخطأ المقترف¹.

3_ عدم جواز تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد

يعني ذلك ضمان وحدة الجزاء الإداري حيث لا يجوز أن يوقع على الموظف عقوبتين إداريتين أصليتين عن فعل واحد ارتكبه ، كأن يعاقب الموظف بالإنذار ويعاقب في ذات الوقت بالحرمان من الترقية، والعبرة من ذلك هو أن الإدارة قد استنفذت ولايتها بتوقيع جزاء واحد فقط وأن الجزاء الأول قد رتب نفس الآثار الردعية المرجوة من الجزاء الثاني وبالتالي يكون هذا الأخير قد فقد غايته الردعية².

4_ عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع

كثيرا ما تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراءات إدارية معينة كنقل أو ندب أو إلغاء وظيفة ، مدعية أنها ضرورية للتنظيم الداخلي للمؤسسة، غير أنها تخفي من وراءها جزاءات تأديبية مستترة فالعقوبات التأديبية المقنعة إذن هي إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام لهذا تتمثل هذه العقوبات في إجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف

5_ عدم رجعية الجزاءات التأديبية

يعد مبدأ عدم الرجعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام ، ويجد هذا المبدأ العام أساسه وسنده القانوني في الإعلانات والمواثيق الدولية و العديد من النصوص التشريعية ، وسنتناول مضمون هذا المبدأ والاستثناءات الواردة عليه من خلال ما يلي :

¹. حياة عمراوي، المرجع السابق، ص 21.

². حمد محمد حمد الشلماني، المرجع السابق ، ص 286.

أ_ مضمون مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية

عدم رجعية القوانين يعني أن القانون لا يطبق على الأفعال والوقائع التي حدثت قبل دخوله حيز التطبيق، لأن القانون وضع لأجل تطبيقه على المستقبل لا على الماضي. وعلى هذا الأساس فإن هذا المبدأ يضمن تناسق وترابط القوانين المتتابعة مما يقرر حماية واستقرار المراكز القانونية للأشخاص¹.

وفي مجال التأديب تسري آثار القرارات التأديبية على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت قبل صدور قرار التأديب.

ب_ الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية الجزاءات التأديبية

نظراً أنه لكل قاعدة إستثناء فإنه ترد على قاعدة عدم رجعية الجزاءات التأديبية استثناءات التالية :

_ حالة الوضع الأصح للموظف المتهم

نظراً لما يحققه هذا الاستثناء من حماية للحريات الفردية وحمايتها ، فقد تم تمديد أعمال هذا المبدأ في مجال الجزاءات الإدارية باعتباره ينصرف إلى كل نص ذو طبيعة عقابية ، رغم أن الجزاءات الإدارية لا تؤدي إلى سلب حرية الموظف وإنما ترتب آثار بالغة في تقييدها أو الحرمان ولو إلى حين من ممارسة مهنة بذاتها أو نشاط ما²، وبالتالي إذا كانت العقوبة الصادرة أصح للموظف المذنب، كأن تؤدي القاعدة الجديدة المنظمة لهذه العقوبة إلى خفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه كانت هذه العقوبة الجديدة هي الأولى بالتطبيق.

_ حالة توقيف الموظف عن العمل خلال المساءلة التأديبية

قد تتطلب في بعض الأحيان موجبات التحقيق أو ارتكاب الموظف لخطأ جسيم توقيفه عن العمل لفترة محددة ، فصدور قرار الفصل من الخدمة في هذه الحالة لا يوقع من تاريخ صدوره بل تمتد آثاره إلى تاريخ صدور قرار الوقف . ونحن نضم رأينا إلى من اعتبر أن هذا الاستثناء يعد خرقاً صريحاً لمبدأ عدم الرجعية لأنه مجحف بحق الموظف الموقوف، ذلك أن قرار الوقف عن العمل خارج عن إرادة الموظف فهو صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة ، وبالتالي كيف يجازى هذا الموظف بحرمانه من بقايا رواتبه وعدم تعويضه عن فترة توقيفه عن العمل والتي كانت الإدارة أصلاً هي سبب الوقف .

¹ - حياة عمراوي ، المرجع السابق ، ص 24.

² . عبد العزيز خليفة، المرجع السابق ، ص 19.

الفرع الثاني

مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

نظرا لكون العقوبة التأديبية عقوبة ردعية فإنها تخضع كغيرها من العقوبات الردعية الأخرى إلى مبدأ شخصية العقوبة، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي استقرت عليها جميع السياسات العقابية حيث ترجع جذور هذه القاعدة إلى الشريعة الإسلامية التي كانت سباقة في إرساء جميع مبادئ العقوبة حيث ترجع إلى أزيد من أربعة عشر قرنا¹ فقد أشارت النصوص الإسلامية في عدة مواقع إلى حتمية الالتزام بهذا المبدأ، من ذلك قوله عز وجل ﴿وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى﴾²، ﴿وَلَا تَرَزُّ وَازِرَةً وَزَرَ أُخْرَى﴾³.

وستنطلق إلى هذا المبدأ من خلال تحديد مضمونه في الفرع الأول، والنتائج المترتبة عليه في الفرع الثاني .

أولا : مضمون مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يعني هذا المبدأ أن لا يسأل عن العمل إلا فاعله، وأن الفرد لا يسأل جنائيا عن عمل غيره ويقصد أيضا بشخصية العقوبة التأديبية أنها لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية و ثبتت مسؤوليته التأديبية⁴.

و يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء ، حيث أنه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري ، سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يكون قد قام بفعل ايجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية.

وعليه فالمسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية يشترط لقيامها وقوع خطأ يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية مع إمكانية إسناد هذه الخطأ إلى عامل محدد ، ويترتب عن عجز الإدارة في تحديد الموظف المخطئ تحديدا دقيقا لإنتفاء المسؤولية التأديبية عنه .

¹. حياة عمرابي، المرجع السابق، ص 26.

². سورة النجم، الآية 39.

³. سورة فاطر، الآية 18.

⁴. عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص30.

وتبعاً لذلك فالعقوبة لا يمكن أن توقع إلا على شخص الموظف المذنب ، أي الذي ارتكب المخالفة التأديبية أو اشترك فيها لكي لا تمتد إلى موظف غيره لم يثبت في حقه أي خطأ، وبالتالي فالخطأ الشخصي لا يفترض حدوثه ، فلا يجوز مساءلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة ، ما لم يثبت في حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من نسب الخطأ إليه.¹

ثانياً : النتائج المترتبة عن مبدأ شخصية الجزاء الإداري

1_ يترتب على هذا المبدأ أنه في حالة وفاة الموظف قبل صدور قرار العقوبة تنتقض الدعوى التأديبية أما في حالة وفاته بعد صدور قرار العقوبة وقبل تنفيذها فان ذلك يؤدي إلى زوال آثار القرار التأديبي إذ لا يمكن ترتيب هذه الآثار إزاء ورثة الموظف المتوفى.

2_ لا ترفع الدعوى التأديبية إلا على شخص محدد دون غيره ، وذلك لتفادي توقيع العقوبة على بريء لا علاقة له بوقوع الخطأ التأديبي.

3_ عدم تمكن الموظف المخطئ من الإفلات من العقاب ذلك أن العقوبة توقع على كل موظف مغل بالالتزامات الوظيفية بغض النظر عن كونه قد أخل بهذه الالتزامات بمفرده أو قد ساعده أو شاركه موظفون آخرون في ذلك .

المطلب الثاني

مبدأ المساواة و تسبب القرار التأديبي

إن مبدأ المساواة بين الموظفين أمام العقوبات التأديبية أمر في غاية الأهمية إلى جانب مبدأ تسبب القرار التأديبي فهو يعد احد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويمثل واحداً من حقوق الإنسان الهامة والتي حرصت عليها المواثيق والمعاهدات والإتفاقيات الدولية، وقامت بتطبيقه جميع الأنظمة الوظيفية المعاصرة في مختلف دول العالم، وسنتطرق من خلال هذا المطلب إلى كل من مبدأ تسبب القرار التأديبي ثم مبدأ المساواة.²

¹ . عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص31

² . المرجع نفسه، ص 32.

الفرع الأول

مبدأ المساواة

يقصد بهذا المبدأ أن يخضع جميع الموظفون جميعهم إلى ذات الجزاءات الواردة في قانون الوظيفة العامة بغض النظر على فئاتهم أو درجاتهم، ولذا ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها. إن فرض العقوبات التأديبية مغايرة ضمن نصوص القوانين الأساسية ليس ضربا لمبدأ المساواة وخاصة بالنسبة للعقوبات التي تقرر لشاغل الوظائف السامية¹.
لقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ صراحة على أن العامل يتعرض للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله².

رغم الجهود المبذولة للحد من إعمال السلطة التقديرية للإدارة في مجال تحديد الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية، ووضع ضوابط تتحكم في كل منها حتى يكون القرار التأديبي عادلا منصفا ويطمئن إليه الموظف ويحقق الغاية التي وجد من أجلها وهو الردع داخل الوسط الوظيفي إلا أن التقيد بها يبقى نسبيا، الأمر الذي يستدعى التطبيق الحازم للضوابط لتوفير أكثر ضمانة ضد أي تعسف محتمل من قبل الإدارة.

الفرع الثاني

مبدأ تسبب القرار التأديبي

ظهر مصطلح التسبب لأول مرة في فرنسا كمصطلح لغوي خلال القرن الثامن عشر، وكان يقصد به تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها، فالتسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي لكون القرار مسببا إذا فصح لنفسه عن الأسباب التي استندت إليها مصدر القرار إذا فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار³.

و يعد التسبب من العوامل الأساسية التي يعتمد عليها القضاء في عملية مراقبة العقوبات التأديبية لأنه بواسطته تفصح السلطة التأديبية عن الأسباب التي جعلتها تتخذ القرار التأديبي،

¹ - وسام عقون ، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، منشورة ، 2013 ، ص 9 .

² . المادة 74، من المرسوم رقم: 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادر في 14 سبتمبر 1982، ص 1805.

³ . حياة عمراوي ، المرجع السابق ، ص32.

ومضمون التسبب أو الأصل فيه أن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبب قرارها الإداري إلا إذا نص القانون على ذلك. لقد ورد هذا المبدأ في جل القوانين الأساسية المتعلقة بالوظيفة العامة التي نصت عليه صراحة أحكام المادة من 1725 الأمر رقم 21/22 والتي تضمنت أن السلطة المختصة بالتأديب لا بد أن تتخذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر سواء التي تتخذها بنفسها أو التي تتخذها بعد استشارة هيئة أخرى¹.

ومن هذا إستقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه لا بد أن يتضمن تسبب القرار التأديبي ثلاث عناصر اساسية :

- 01_ تأسيس الوقائع الموجبة للعقوبة.
- 02_ التحديد القانوني الذي يبنى عليه القرار التأديبي.
- 03_ الرد على ما يبيده الموظف المتهم في أوجه الدفاع.

¹. سليم جديدي، المرجع السابق ، ص 34.

الفصل الثاني

ضمانات التأديب الإجرائية الإدارية

والقضائية الممنوحة للموظف العام

إن القضاء الإداري وكذلك تشريعات الوظيفة المقارنة قد وقرت الحد الأدنى من الضمانات الأساسية، التي يجب أن تلتزم بها جهات التأديب قبل توقيع الجزاء على الموظف المذنب وذلك لأجل تحقيق محاكمة عادلة لهذا الأخير، خاصة وأن التأديب هو استثناء أوجده المشرع لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة للأفراد.

إلا أن هذه الضمانات غير قائمة بذاتها في أغلب الأحيان، إذ أحييت بجملة من الضمانات اللاحقة التي تكفل تطبيقها على أحسن وجه كما تكفل تلاقي القصور الذي قد يشوبها خلال مختلف مراحل الإجراءات التأديبية السابقة.

وتتمثل هذه الضمانات في الرقابة الإدارية التي يعهد بها إلى الإدارة في حد ذاتها ، والتي تمارسها هذه الأخيرة من خلال التظلم الإداري الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار أو إلى رئيسه، أو عن طريق الطعن الإداري الذي يوجهه الموظف المذنب إلى لجان الطعن المختصة في حين تتمثل الضمانة الثانية في الرقابة القضائية وهي المرحلة الأخيرة التي يلجأ إليها الموظف بعد أن يستنفذ كل الضمانات الأخرى ، خاصة وأن الرقابة القضائية كفيلة بترسيخ فعالية النصوص القانونية وتأكيد قيمتها، حيث أنه لا قيمة لمبدأ الشرعية إذا لم يقترن بهذه الضمانة الفعالة.

وعليه يكون تقسيمنا للفصل الثاني كالاتي: المبحث الأول بعنوان آليات الرقابة الإدارية في مواجهة القرار التأديبي، والمبحث الثاني بعنوان آليات الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام .

المبحث الأول

آليات الرقابة الإدارية في مواجهة القرار التأديبي

يعتبر نظام تأديبي مطبق في الدولة سواء كان نظاما إداريا أو قضائيا أو نظاما شبه قضائي، فإن من عوامل فعاليته ونجاعته أن يوفر للموظف قدر أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالطمأنينة خلال إجراءات المساءلة¹.

وبذلك فالرقابة الإدارية هي مجموعة الآليات الإجرائية التي يملكها الموظف من أجل الوقوف ضد القرارات التأديبية الصادرة من الإدارة وهي وسيلة للمواجهة².

هذه الآليات نجد مضمونها في النصوص القانونية المتضمنة قانون الوظيفة العامة والتي تبرز جليا من خلال التطرق بالدراسة لجميع المراحل الإجرائية، وعليه سنتطرق في المطلب الأول إلى الضمانات الإجرائية السابقة لصدور القرار التأديبي، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه الضمانات الإجرائية اللاحقة لصدور القرار التأديبي .

المطلب الأول

الضمانات الإجرائية السابقة لصدور القرار التأديبي

إن الضمانات الإجرائية التي تسبق صدور القرار التأديبي تعتبر من بين الآليات الفعالة التي تكبح جماح الإدارة و تحد من تعسفها في استعمال سلطاتها تجاه الجمهور المتعامل معها، وذلك من خلال قيامها برقابة أعمالها بنفسها والتحقق من مدى احترامها لمبدأ المشروعية خاصة وإن التجارب أظهرت مرارا أن كل رجل سلطة يميل دوما إلى إساءة استعمالها.

إن أغلب النظم الوظيفية جاءت خالية من تشريع ينظم الإجراءات التأديبية كما هو الحال بالنسبة للإجراءات الجنائية والمدنية بل تم تنظيمها ببعض القواعد التي تتضمنها نصوص متفرقة في قوانين ولوائح عديدة تنظمها في الأصل قواعد موضوعية³.

وبالنسبة لعملية إتخاذ القرار التأديبي فتسبقها مواجهة الموظف العام بما هو منسوب إليه من أخطاء أمام سلطات تأديبية مختصة أعطاها القانون حق ممارسة السلطة التأديبية، و مباشرة الإجراءات التأديبية هو تعبير عن إرادة سلطة عامة في أن تتخذ الإجراءات التأديبية

¹ - سليم جديدي ، المرجع السابق ، ص 290.

² - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 79.

³ - أحمد محمد إبراهيم الحفناوي ، البطان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 91.

ضد الموظف العام، وذلك عبر القوانين الذي تختص هذه السلطة بالسهر على تنفيذه، رغم إختلاف التشريعات الوظيفية في مدى إلزامية بعض الإجراءات كالتحقيق ، ودوره في إسناد الخطأ التأديبي للموظف ، إلا أنه قد يكون ضروري إذا طلبته جهة مختصة .

الفرع الأول

التحقيق التأديبي وضماناته

يمثل التحقيق إحدى الضمانات الجوهرية في مجال التأديب، رغم أن أغلب التشريعات لم تجعله إجراء إلزامياً، إلا أن المبادئ القانونية العامة والتي حرصت على تمكين الموظف من إجراء التحقيق التأديبي قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحقه، بهدف الكشف عن مدى أحقية إصدار القرار ضده، ولما يمارسه الموظف من ضمانات التي يتوفر عليها هذا الإجراء .

أولاً : تعريف التحقيق التأديبي

لقد تعددت مصطلحات التي تطلق على التحقيق في المجال التأديبي " التحقيق الإداري" أو " التحقيق التأديبي"، وعليه فإن مصطلح التحقيق التأديبي أكثر دقة في هذا المجال كون أن التحقيق قد يمكن استخدامه بالنسبة للتحقيق التأديبي وغير التأديبي كالتحقيق الجنائي مثلاً، أما مصطلح التحقيق الإداري لا يشمل كل أنواع التحقيق الإداري كالتحقيق الذي يأمر به القاضي الإداري¹.

فالتحقيق التأديبي هو مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة التي جاءت بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة²، وتقوم عادة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري بناء على ملاحظات الرئيس المباشرة حول تصرفات الموظف الذي يتبعه.

و مهمة طلب التحقيق قد يقوم به الرئيس الإداري أو الموظف المكلف بمهمة المراقبة والتفتيش³.

يكمن الهدف من هذا الإجراء في محاولة التأكيد من أفعال الموظف والوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إليه والظروف التي تمت فيها البحث عن الأدلة⁴.

¹ - كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص 153.

² - أماني زين بدر فراج ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، المنصورة، مصر، 2010 ، ص 602.

³ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 442.

⁴ - أماني زين بدر فراج ، المرجع السابق ، ص 604.

ثانيا : السلطة الممارسة لمهمة التحقيق التأديبي

لقد منح المشرع للسلطة التأديبية مهمة إجراء التحقيق التأديبي، وهي السلطة الرئاسية، وعليه فإن السلطة الرئاسية هي الجهة الإدارية صاحبة الإختصاص الأصيل في إجراء التحقيق التأديبي، فتمارس إختصاص التحقيق مع الموظفين بأحد الأسلوبين :

1- أن تقوم بالتحقيق الجهة الرئاسية للموظف عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين بإجراء التحقيق¹.

2- أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية أو إدارة يكون التصرف في التحقيق متروكا للرئيس الإداري المختص².

في هذا الصدد نجد أن بعض التشريعات تمنح الإختصاص للنياية الإدارية بفحص الشكاوى أو إجراء التحقيق مما ينتج عن ذلك ازدواج التحقيق حيث تباشر كل من الجهة الإدارية والنياية الإدارية ذلك .

وسعيا لحماية الموظف في هذه الوضعية الخطرة، التي قد تؤدي إلى أذى يمس سمعته الوظيفية، ولذا جاء هذا الإجراء آلية للوقوف على إثبات الأخطاء المهنية ضد الموظف، وهذا ما أثار خلاف الفقهاء فيما يخص مدى الحياد الذي يجب أن يتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق إذا لا يجوز الجمع ما بين سلطتي الاتهام والإدانة، فهناك من رأى أنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء هو في الحقيقة يشكل امتداد للسلطة التأديبية³.

في حين رأى الجانب الأخر بأن الجمع بين سلطة التحقيق وتحريك الدعوى التأديبية وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف في مواجهة السلطة التأديبية، لأنه في حالة ما إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل أن تؤثر على حياده⁴ .

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، مصر، دون تاريخ نشر، ص 289.

² - نفس المرجع ، ص 289.

³ - كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص 154.

⁴ - نفس المرجع ، ص 154.

وفي هذا الصدد أعطى المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام ، بذلك نرى أن المشرع الجزائري جمع بين الاتهام والتحقيق على نحو ما هو معمول به في فرنسا إذ غالبا ما تتفق الإدارة في هذه الحالات مع الموظف المكلف بالتحقيق على الوصول إلى النتائج التي ترغب فيها¹.

ثالثا : ضمانات التحقيق التأديبي

لقد أعطى المشرع للجنة أو الهيئة المكلفة بالتحقيق كافة الوسائل لإثبات الحقيقة أو نفي مسؤولية الموظف عن الفعل المنسوب إليه ، وقد يترتب عند انتهاء التحقيق إحالة الموظف لمحاكمته² ، ومن أبرز مقومات التحقيق والتي تشكل ضمانا للموظف وهي :

01 - شكلية التحقيق

تستلزم بعض القوانين أن يتم التحقيق مع الموظف كتابة وذلك لأنها تكون في العادة أكثر إنضباطا وأدق تعبيرا وأسهل مراجعة وأكثر تأكيدا³ ، وبالتالي فإن وجود كتابة التحقيق تعد إحدى الضمانات الأساسية للتحقيق الإداري أو الاتهام التأديبي، وتعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لأنها تتعلق بحق الموظف المتهم في تسجيل كل ما يشكل المخالفات حتى لا تتمتع معالم الظروف والملابسات⁴ ، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري أن يكون الاستماع إلى الموظف المذنب كتابة وإذا رفض المثول لابد من معاينة ذلك قانونا.

02 - حيده التحقيق

تعد حيده المحقق أو الهيئة التي أسندت لها مهمة التحقيق في غاية الأهمية لتحقيق العدالة في توقيع العقوبة التأديبية ويقصد بالحيده بصفة عامة تنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وسلطة توقيع الجزاء وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية⁵ ، كذلك يجب أن تتوفر في المحقق مجموعة من الصفات تضمن حيده المحقق وهي كما يلي :

¹ - نفس المرجع ، ص 155.

² - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 84.

³ - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، مصر، 2008 ، ص 299.

⁴ - أماني زين بدر فراج ، المرجع السابق ، ص 622.

⁵ - نفس المرجع، ص 617.

- أ - إستقلالية المحقق وعدم تبعيته أو على الأقل عدم تأثره بالرئيس الإداري مما يجعل قرار التأديب مستندا على عناصر موضوعية منتقاة من المستندات التي قدمها الموظف .
- ب - لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق وقد يكون هذا الضغط في صورته إكراه معنوي، كأن يهدد المحقق الموظف بالتهمة بطلب الوقف عن العمل.
- ج - يجب على المحقق بذل العناية الواجبة فيما يعرض عليه من تحقيقات وشكاوى والتزام الحيطة والنزاهة فيما يتخذه من إجراءات.
- د - يحظر على المحقق إذاعة أسرار التحقيقات أو الأوراق المتداولة وعليه يجب أن يكون كتما لمجريات التحقيق ضمان لسير التحقيق في المجرى الطبيعي¹.

الفرع الثاني

التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي وضماناته

التوقيف عن العمل هو إجراء تحفظي ووقائي تلجأ إليه الإدارة في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة أو إذا كان محل متابعة جزائية تحول دون بقائه في منصب عمله و لأنه إجراء غير تأديبي فإن السلطة التأديبية لا تلزم بإتباع شكلية محددة كتمكين الموظف مثلا من الإطلاع على ملفه التأديبي أو ضرورة مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه².

فالتوقيف إذا ليس عقوبة تأديبية وإنما مجرد إجراء وقائي³، فإذا هذا يشكل ضمان لصالح الإدارة يقتضى إعطاءها حق وقف الموظف احتياطيا عن عمله مقابل الضمانة التي منحت له والقيود التي فرضت على الإدارة قبل البت في أمر التوقيف الموظف.

أولا : السلطة التي لها صلاحية إصدار قرار التوقيف

الجهة المختصة بإصدار قرار التوقف عن العمل لمصلحة التحقيق هي تلك التي تملك تأديب الموظف، تأسيسا على أن القرار الوقف الاحتياطي هو إجراء مؤقت ، باعتبار أن التوقيف .

¹ - محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، 2002 ، ص 536.

² - حياة عمراوي ، المرجع السابق ، ص 87.

³ - محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 207.

أول إجراء تقوم به السلطة المختصة باتخاذها في حال ارتكاب خطأ مهني جسيم، وقد نص المشرع الجزائري طبقاً لأحكام المادة 173 من الأمر 03/06 والتي تضمنت أنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن العمل فوراً¹ وعليه فإن صلاحية اتخاذ هذا الإجراء الذي يستهدف إقصاء الموظف مؤقتاً عن العمل تتدرج منطقياً ضمن صلاحية السلطة التأديبية دون حاجة للنص عليه صراحة.

ثانياً : ضوابط الإجراء التحفظي

إن لتنوع الأفعال التي يمكن أن تكون مبرراً لتوقيع عقوبة تأديبية فإنه من غير ممكن بل ومن المستحيل تحديد الوقائع التي تكون سبباً في تقرير وتوقيف الموظف المخطئ، ومن حالات التوقيف التحفظي التي تضمنتها أحكام المادة 58 من الأمر 133/66 وأيضاً المادة 173 من الأمر 03/06 هي :

- في حالة ارتكاب الموظف الخطأ جسيماً والذي يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة.

- و وفقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 03/06 والتي نصت على حالة متابعة جزائية لا تسمح ببقاء الموظف في منصبه .

نلاحظ أن المشرع وفقاً للمادة السابقة، لم يحدد المتابعات الجزائية التي تحول دون بقاءه في الوظيفة وبذلك وسع من سلطة الإدارة التقديرية ، مما يجعلها تتعسف في استعمال هذا الإجراء والذي قد يؤدي بالضرر على الموظف وخاصة في حالة متابعته الجزائية والتي يكون فيها الموظف في حالة مزريّة، ولم يثبت إدانته بعد².

01 - مدة التوقيف

حصرت أغلب التشريعات على تحديد المدة الواجبة لقرار التوقيف وذلك لخطورة توقيف الموظف عن العمل وكذا من أجل إسراع الإدارة في التعجيل في إصدار القرار التأديبي،

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 447.

² - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 89.

فلاحظ طبقاً للأحكام المادة 130 من المنشور رقم 05¹ على أنه يجب أن تسوى وضعية هذا الموظف لموقفه في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف، وعليه فتوقف الموظف بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز الشهران يأخذ هذا الإجراء بموجب قرار صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين، التي تقوم بتبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة، أما فيما يخص التوقيف للمتابعة الجزائية فقد حددت بمدة لا تتجاوز (6) ستة أشهر وذلك طبقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 03/06².

02 - إحترام حقوق الموظف

إن أهم أثر أساسي للتوقيف هو الإبعاد العاجل للموظف المخطئ من منصبه فيتولى مسؤولوه المباشرون استرجاع جميع الوسائل التي كانت ممنوحة له لممارسة مهامه كالأوراق الرسمية والأختام، نلاحظ في هذا الصدد أنه يترتب على توقيف الموظف احتياطاً عن عمله وقف المترتب عليه ابتداء من تاريخ التوقيف، طبقاً للأحكام المادة 02/173 من الأمر 03/06 حق الموظف أثناء فترة التوقيف يتقاضى نصف راتبه طيلة مدة التوقيف وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي³.

أما إذا أخذ المجلس التأديبي بعقوبة أقل من عقوبة الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم يثبت المجلس التأديبي الإتهامات المنسوبة للموظف في الآجال المحددة فيكون من حق الموظف استرجاع كامل حقوقه والأجزاء التي خصمت منه⁴.

الفرع الثالث

مواجهة الموظف التأديبية

يكتسي مبدأ المواجهة أهمية كبيرة كضمانة لا غنى عنها لوصول إلى محاكمة عادلة وان تباينت واختلفت النظم التأديبية، إلا أن هذا المبدأ يرتكز على أمرين أساسيين والمتمثلة في إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات والاطلاع على ملفه التأديبي .

¹ - المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم : 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ص 5.

² - المادة 174 من الأمر رقم : 03/06، المرجع السابق، ص 16.

³ - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 123.

⁴ - المادة 173 من الأمر رقم : 03/06، المرجع السابق، ص 15.

تعنى المواجهة بصفة عامة وهو تمكين من تتعرض حقوقه ومصالحه لأي تصرف ما يؤثر في مركزه القانوني، يحاط به علما حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره¹، والملاحظ أن مبدأ المواجهة في التأديب مستوحاة من القانون الجنائي حيث ذهبت غالبية الفقهاء على أن أساس المواجهة في التأديب نابع من طبيعة جزائية.

ليحظي هذا المبدأ بمكانة واعتبر من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا وقانونا، فقد حرصت كافة القوانين الوظيفية العامة على التأكيد على ضرورة احترام مبدأ المواجهة والحق في الدفاع² و مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يتعين توافرها بالنص على إعلام الموظف بما هو متهم بارتكابه وحقه في الإطلاع على ملفه حتى يكون على علم بما وجه إليه.

أولا : إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه

تعتبر مواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه من أبرز ضمانات حق الدفاع التي كفلها له الدستور وعليه فإن السلطة بعد معاينة الأفعال التي ارتكبتها الموظف تلتزم بإخطاره³ فأخطار الموظف مسبقا وإعلامه هو من الضمانات الجوهرية الأساسية في المساءلة التأديبية، ومتى وقعت السلطة التأديبية الجزاء دون إخطار أو إعلام صاحب الشأن فإن القرار يكون قابلا للإبطال حتى في حالة عدم وجود نص بذلك .

و المشرع الجزائري لم يشر إلى ذلك من خلال نصوص الوظيفة العمومية سواء الأمر رقم: 133/66 ولا المرسوم التنفيذي رقم : 59/85 إلى إعلام الموظف غير أن المشرع نص عليه صراحة بموجب المادة 64 من المرسوم رقم : 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل على أنه : (لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعنى إلا إذا رفض المثل وتمت معاينة ذلك قانونا)⁴.

لكنه رغم قصور النص لعدم وجوب إعلام الموظف، إلا أنه أشار إلى طريقة التبليغ، لكنه أيضا لا يوجد ضمن المواد ما يحدد القالب الذي يفرغ فيه الإعلام، كما يبلغ الموظف الذي

1- محمد ماجد ياقوت ، المرجع السابق ، ص 540.

2- وسام عقون ، المرجع السابق ، ص 23.

3- محمد ماجد ياقوت ، المرجع السابق ، ص 548.

4- المادة 64 من المرسوم رقم : 302/82 ، المرجع السابق 1804.

يحال إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي بتاريخ مثوله أمامها قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصي عليه مع وصل استلام بعد إخطارها¹.

إن هذه الضمانة تمنح للموظف أجلا كافيا لإعداد دفاعه وتقديم ملاحظاته بهذا يسقط الخطأ المنسوب إليه، بانقضاء أجل خمسة وأربعون يوما ابتداء من تاريخ المعاينة دون أن تلتزم السلطة التي لها صلاحية التعيين بإخطار المجلس التأديبي².

ثانيا : حق الإطلاع على الملف التأديبي

إن حق الإطلاع على الملف التأديبي يعني بذلك إطلاع الموظف اطلعا كاملا على ملفه الشخصي وكافة أوراقه وليس فقط على قرار الاتهام، فكل موظف معاقب يفتح له ملف خاص يتضمن جميع المعلومات المتعلقة بحالته الشخصية الوظيفة ليكون دليلا على حسن أو سوء سيرته التي تكون عاملا في تشديد أو تخفيف العقوبة حسب الأحوال³.

لقد كرست هذه الضمانة كمبدأ قانوني عام للموظف العام عبر كل قوانين الوظيفة العامة، من خلال نص المادة 75 من الأمر رقم 133/66 ، ونص المادة 129 في فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي رقم : 59/85 .

يتم إعلام الموظف المعنى كتابيا بمكان وتاريخ إطلعه على الملف التأديبي، إلا أنه وبالرجوع للمرسوم رقم: 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن أنه يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، وأن يتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية أو بتسليم نسخة منها على نفقة الطالب .

هذا ويؤكد لنا المرسوم أن حق الموظف لا يقتصر على الاطلاع على ملفه التأديبي فحسب بل له أن يطلع على كل الوثائق والمعلومات الإدارية، كما أن حق الاطلاع على الملف لا يقتصر على الموظف المعنى فقط بل يمتد إلى من يختاره للدفاع عنه.

الفرع الرابع

حق الاستعانة بمدافع

حق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم حتى ولو لم ينص عليه القانون ذلك لكونه يتعلق بالمبادئ العليا للعدالة ، و يعتبر من الحقوق المقدسة التي لا يجوز المساس بها أو

¹ - المادة 168 من الأمر رقم : 03/06 ، المرجع السابق ، ص 15.

⁴ - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 94.

³ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 124.

الانتقاص منها في جميع الإجراءات سواء المدنية والجنائية والإدارية والإجراءات التأديبية كتحصيل حاصل، ذلك لأنه إذا كان من مصلحة الإدارة إنزال العقوبة المناسبة بحق الموظف المخطئ¹ حتى تتحقق الغاية من العقاب وهي تحقيق الردع العام والردع الخاص، فإن مصلحة الموظف المذنب هي أيضا أولى بالحماية وضمان حقه في الدفاع عن نفسه وإظهار براءته وذلك من خلال السماح له بالإدلاء بأقواله سواء بنفسه أو بواسطة محاميه.

أولا : مضمون حق الدفاع

إن حق الدفاع هو حق مقدس في جميع المحاكمات ولا سيما ما ينطوي منها على معنى العقاب كالمحکمات الجنائية والتأديبية ولهذا فإن القضاء التأديبي يطبق في هذا المقام ذات المبادئ المقررة في المحاكمات الجنائية².

و أخذا بهذه القاعدة يقتضي بأنه لا يجوز توقيع عقوبة على الموظفين إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه ، لتمكين المتهم من الدفاع عن نفسه لرد الظلم الواقع عليه فليس هناك في الواقع ظلما أو قهرا أقصى من أن تكتم الأفواه ، أن حق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم، ونظرا لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة في قوانينها الأساسية وكذلك في دساتيرها على أصالة حق الدفاع .

هذا ما أخذ به المؤسس الدستوري على اعتبار حق الدفاع حقا دستوريا بمقتضى المادة 39 من تعديل الدستوري لسنة 2016³ ، الذي كرسه المشرع في جميع قوانين الوظيفة العامة والتي تضمنتها المادة 57 من الأمر 133/66 وهي نفسها المنصوص عليها في المادة 129 من المرسوم التنفيذي 59/58 السابق الذكر .

أما نص المادة 169 من الأمر 03/06 فقد تضمنت مايلي : (يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية أو أن يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه)

¹ - حياة عمراوي ، المرجع السابق ، ص 71.

² - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 564.

³ - تنص المادة 39 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : ((الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان أو عن الحريان الفردية والجماعية مضمونة)) .

ثانيا: الطابع الحضورى لحق الدفاع

تكريسا لحق الدفاع وتحقيقا لقدر من الضمانات للموظف المذنب أقرت المبادئ العامة للقانون في مجال التأديب الطابع الحضورى للإجراءات التأديبية وجعلته مبدأ مستقر عليه يطبق حتى في غياب النصوص القانونية ، والطابع الحضورى للإجراءات هو الأصل والاستثناء إجراؤها دون حضور المتهم إذ أنه من المبادئ الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة¹.

لقد أكد الأمر رقم : 03/06 من خلال نص المادة 168 التي تضمنت بأنه يجب على الموظف الذي يحال إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثل شخصا ويمكنه في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه، كذا إمكانية أن يلتبس من مجلس التأديبي تمثله من قبل مدافعه، وفي حالة عدم حضور الموظف الذي استدعى بطريقة قانونية أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية².

ثالثا: سماع الشهود

إن من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع، حق الموظف المتهم في طلب سماع أية شهادة يراها تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، فله الحق في أن يطلب إستدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته.

تعد وسيلة الشهادة أكثر وسائل الإثبات التي تشير إليها النصوص القانونية وأكثر استعمالا من الناحية العملية، لأن الإستماع للشهادة توضح وتثير بعض الخفايا المسلكية والظروف المحيطة بارتكابها، إن شهادة الشهود السماعية لا ترقى إلى مرتبة الدليل الكافي³.

لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية عند تحديدها لمفهوم الشهادة في أحد أحكامها على أنه : (الأقوال التي يدلى بها غير الخصوم بما أدركوه بمسامعهم أو ما استقوه من غيرهم بأسمائهم أو أبصارهم متعلقة بالواقعة أو الظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفى في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجا سائغا مقبول)⁴.

1- محمد ماجد ياقوت ، المرجع السابق ، ص 552.

2- المادة 168 من الأمر رقم : 03/06 ، المرجع السابق ، ص 16.

3- علي خطار الشنطاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 570.

4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، 2003 ، ص 179.

ورغم أهمية سماع الشهود كوسيلة من وسائل استعمال حق الدفاع، غير ملزم في جميع الأحوال بالانصياع لطلب المحال في سماع شهادة من يطلب شهادتهم¹.

و لقد نصت كل من المادة 129 في فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي 59/85 على حق إستحضار شهود ، وكذلك المادة 169 من الأمر 03/06 بنصها (يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا)²، وبالمقابل يمكن للسلطة المختصة إحضار الشهود الذين نرى أن شهادتهم ممكنة.

رابعاً : حق الإستعانة بمدافع

إن الاستعانة بمدافع حق مكفول للموظف إذا له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه وعليه يمكن أن يدافع عن نفسه بالأصالة أو بالوكالة وهو ما أكدته المشرع بموجب المادة 169 من الأمر 03/06 والذي جعل من حق الموظف أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه و في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه³.

إن هذا الحق فرضه المركز الضعيف الذي يحتله الموظف مقارنة بالمركز القوي للإدارة وذلك أن معظم الموظفون تتقصم الثقافة والمعرفة بالأمور الوظيفية كما أنهم لا يحسنون في الغالب الاستفادة من فرصة الإطلاع على ملفاتهم واستنباط ما يفيدهم وينفي المسؤولية عنهم أثناء المواجهة التأديبية، فكان إلزاما تمكين الموظف من الاستعانة بمن هو أقدر على هذه المواجهة⁴.

خامساً : المثول أمام المجلس التأديبي

باعتبار أن المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، كما تنص على ذلك المادة 64 من الأمر 03/06 فإنها تتعقد في شكل مجلس تأديبي في حالة تعرض أحد الموظفين إلى مسألة تأديبية تستوجب إستشارة هذه اللجان .

لقد أقرت معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب يتمثل في مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى تحقيق العدالة وهذا الرأي يعتبر بمثابة ضمان

¹ - نفس المرجع ، ص 181.

² - المادة 169 من الأمر رقم : 03/06 ، المرجع السابق ، ص 15.

³ - المادة 168 من الأمر رقم : 03/06 ، المرجع السابق ، ص 15.

⁴ - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 101.

للموظف وأن كان الفقهاء لم يتعرضوا له، إلا أن اعتباره جهاز يمثل الموظفين بجانب السلطة الرئاسية يعبر عن مدى تمسك المشرع بالموظف، شأنه في ذلك شأن تمسكه بالإدارة. إن كان رأى اللجنة المتساوية الأعضاء استشاري فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية إلا أن السلطة الإدارية المختصة لا تتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي¹.

المطلب الثاني

الضمانات الإجرائية الإدارية اللاحقة للقرار التأديبي

من أهم الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي أن للموظف صاحب الشأن الحق في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة في شأنه لدي مصدر القرار أو رئيسه وهذا ما يسمى بالتظلم الإداري، وكذلك الحق في الطعن في هذه القرارات أو الأحكام التأديبية أمام مجلس الدولة الذي يختص كهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في هذه القرارات أو تلك الأحكام، والحكم بإلغائها إن كان لذلك وجه والتعويض عنها إذا ترتب عليها ضرر، وهذا التظلم يسمى بالتظلم القضائي .

الفرع الأول

التظلم الإداري

هو طلب يتقدم به الموظف الذي صدر القرار التأديبي في حقه إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار ملتمسا إعادة النظر فيه² وهو بذلك وسيلة ودية لتسوية النزاع حول الجزاء التأديبي حيث قد تؤدي للاستجابة له جزئيا أو كليا و يساعد هذا الإجراء من جهة أخرى الإدارة على تصحيح أخطاءها بنفسها حتى لا تتفاجأ باختصاصها أمام القضاء³، وللتظلم الإداري نوعان:

أولا : التظلم الرئاسي

ويقصد به أن يتقدم الموظف بشكواه إلى الرئيس مصدر القرار التأديبي الذي يتولى بناء على سلطته الرئاسية إما سحب هذا القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون.

¹ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 463.

² - أماني زين بدرا فراج ، المرجع السابق ، ص 671.

³ - نفس المرجع ، ص 680.

ثانيا : التظلم الولائي

يتمثل هذا النوع من التظلم في أنه الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار نفسه بشكوى يلتزم فيها إعادة النظر في القرار الذي أصدره. وبعد من قبيل الطعن الرئاسي طلب إعادة الاعتبار الذي بإمكان الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى والثانية أن يقدمه إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ القرار هذا ما نصت عليه المادة 176 من الأمر 03/06¹.

الفرع الثاني

التظلم أمام لجنة خاصة

لقد أنشأ المشرع الجزائري هيئة إدارية خاصة تدعى لجان " الطعن " مهمتها إعادة النظر في هذه القرارات وذلك منذ صدور المرسوم رقم 10/84 وكذلك المرسوم 59/85 إضافة إلى الأمر 03/06.

أولا : تشكيلة لجان الطعن

تتكون لجان الطعن بحسب المادة 65 من الأمر 03/06 مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين ، وإذا كان الأمر 03/06 لم يحدد الفئة التي يعين منها ممثلو الإدارة فنلجأ بذلك إلى المادة 23 من المرسوم 11/84 السابق الذكر والتي نصت على أن التعيين يكون من الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل أما النصف الآخر من ممثلي الموظفين وبذلك يختارون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء ويكون عدد ممثلي كل طرف من 5 إلى 7 أعضاء².

و يرأس الوزير أو من يمثله لجنة الطعن التي تحدث لدى وزارته أو الوالي أو من يمثله في اللجان التي تحدث لديه³.

على أن تنصب اللجان في أجل شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء⁴

ثانيا : إختصاص لجان الطعن

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

¹ - المادة 176 من الأمر رقم : 03/06 ، المرجع السابق ، ص 16.

² - عمراوي حياة ، المرجع السابق ، ص 109.

³ - المادة 13 من المرسوم 59/85 ، المرجع السابق

⁴ - المادة 66 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، ص 8.

وقد أضافت المادة 67 من الأمر 03/06 إلى إختصاص هذه اللجان العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة وذلك بعد استحداث هذه العقوبات بموجب المادة 163 من نفس الأمر، وبذلك تكون اختصاصات لجان الطعن بعد إخطارها من الموظف بالعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة¹ و المنصوص عليها في المادة 163 ما يلي:

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثلاثة أيام

- التنزيل من درجة إلى درجتين

- النقل الإجباري

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة

- التسريح

ثالثا: ميعاد الطعن أمام هذه اللجان

لقد تراجع المشرع الجزائري 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 24 من المرسوم 10/84 بقولها: "يمكن للإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلجؤا إلى لجان الطعن خلال أجل 15 يوما... " لكي ترفع بموجب الأمر 03/06 إلى شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي إلى المعني إذ نص المشرع على أنه: " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحدا ابتداء من تاريخ تبليغ القرار " ²

¹ - المادة 167 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، ص 8 .

² - المادة 175 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، ص 16.

المبحث الثاني

آليات الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة ضد

الموظف العام

إن أهمية الطعن القضائي في مواجهة القرارات التأديبية الصادرة في حق الموظف العام، تعد من أولى وأهم الضمانات المقررة للموظف العام ليس فقط في المجال التأديبي وإنما في كافة مجالات الوظيفة العامة، ذلك أن جميع النصوص التي ترد في هذا الشأن تكون عديمة القيمة إذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة هي القضاء.

إن التظلم القضائي قد يرد على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية، وقد يرد على الأحكام التي تصدرها المحاكم التأديبية ومجالس التأديب ولما كان التظلم الأول أي الذي يرد على القرارات التأديبية الرئاسية لا يختلف في قليل أو كثير عن ذلك التظلم الذي يرد على بقية القرارات الإدارية الأخرى، حيث يأخذ في جميع الأحوال شكل دعوى الغاء أو دعوى تعويض¹.

بمعنى أنه لا تستقل القرارات التأديبية في هذه الحالة بأحكام خاصة للطعن عليها أمام القضاء الإداري عن بقية القرارات الإدارية الأخرى، إذ تخضع شأنها في ذلك شأن هذه القرارات الأخيرة لجميع القواعد المنظمة للطعن بدعوى الإلغاء أو بدعوى التعويض أو بالدعويين معاً.

وعليه سنتطرق في المطلب الأول إلى قضاء إلغاء القرارات التأديبية والمطلب الثاني سنتناول فيه قضاء التعويض عن القرارات التأديبية على التوالي.

¹ - مصطفى بواوي ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، منشورة ، 2014 ، ص 339.

المطلب الأول

قضاء إلغاء القرارات التأديبية

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تختلف عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام¹.

إن بسط رقابة الإلغاء على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وأهدافها، وعليه فالموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي مكنه القانون بحق اللجوء إلى القضاء واستعمال آلية دعوى إلغاء القرارات التأديبية، فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء المختص مختصاً فيها قرار إدارياً طالبا إلغاءه².

ولدعوى الإلغاء جملة من الخصائص نستعرضها في ما يلي :

- تعتبر دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية وأنها من دعاوى قضاء المشروعية لأنها تقوم على محاولة إلغاء القرار الإداري غير المشروع³.
- إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الأصلية والوحيدة التي تؤدي إلى إعدام وإلغاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير مشروعة⁴.
- إن دعوى الإلغاء تختص بإجراءات خاصة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام⁵.

الفرع الأول

شروط قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي

يمكن للموظف المتضرر من قرار إداري مقاضاة إدارته أمام المحاكم الإدارية أو الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى حسب الأحوال، ولكن لا تقبل دعواه إلا بتوفر عدد من الشروط حددها القانون فيما يلي :

¹ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 265.

² - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة 14:00

³ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 265.

⁴ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 584.

⁵ - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2009 ، ص 68.

الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه بالإلغاء و الشروط المتعلقة برفع الدعوى، وكذا الشروط المتعلقة بالآجال، و أن يكون مضرًا بمصلحة من مصالح الطاعن.

أولاً : الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه

لا يمكن للموظف الطعن في القرارات التي مصدرها الإدارة إلا بتوافر مجموعة من الشروط ، باعتبار أن دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية.

01 - يجب أن يكون القرار إدارياً

لكي يكون القرار قابلاً للطعن بالإلغاء لا بد أن يصدر فعلاً عن سلطة إدارية، فالقرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية بإدارتها المنفردة لإحداث أثر قانوني معين، ويتعين في الغالب أن تتوفر بعض الشروط في القرار الإداري، كأن يكون كتابياً ومؤرخاً، وموقعاً، لأن هذه العناصر تفيد على التوالي، في حالة وقوع نزاع على التعرف على فحوى القرار وتاريخ إصداره، ومدى صلاحية الجهة المصدرة له .

02 - أن يكون القرار نهائياً

إن القرار التأديبي يخضع للنظام القانوني الذي تخضع له سائر القرارات الإدارية أي النظرية العامة للقرارات الإدارية¹ فالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية بوصفه عملاً قانونياً يشترط فيه أن يكون ذات صبغة أو صورة تنفيذية² .

أي أصبح قابلاً للتنفيذ دون أن توقفه سلطة إدارية أخرى يكون لها حق التعقيب عليه أو التصديق عليه ومثال ذلك، القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس التأديبي فهي تعتبر مجرد مقترحات وليست قرارات نهائية لأنها تخضع إلى تصديق السلطة التي تملك حق التأديب، وبالتصديق عليها من طرف تلك السلطة تصبح قرارات إدارية نهائية يمكن أن تكون موضوعاً للطعن بالإلغاء³ .

¹ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 246.

² - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر ، 2009 ، ص 22.

³ - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة 18:30.

ومن تطبيقات القضاء الإداري بهذا الشأن القرار الصادر 1976/12/18¹، قضيت السيد عباس مولود ورئيس بلدية لبليدة حيث جاء فيه :

" حيث أن المقرر الصادر عن رئيس بلدية لبليدة بإعتباره سلطة إدارية، يكتسي الطابع التنفيذي والنهائي، وأن هذين المعيارين كافيين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه ".
03 - أن يولد القرار ضررا بالنسبة للموظف

لا يكون القرار الإداري محل أي طعن بالإلغاء ما لم ينشأ عن إصداره تأثير في المركز القانوني للموظف المعني بالأمر أما القرارات التي لا ينشأ عنها أي تأثير في الوضع الإداري والقانوني للموظف، فلا تعتبر في مجال الطعن بالإلغاء ومثالها قرار الإدارة بإحالة أحد الموظفين إلى الكشف الطبي².

ثانيا : الشروط المتعلقة بالموظف رافع الدعوى

من المسائل المستقر عليها أنه لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها صفة ومصالحة شخصية³، فكل موظف عام صدر ضده قرار تأديبي له الحق في طلب إلغاء هذا القرار التأديبي⁴، وبذلك كانت القاعدة القانونية العامة هي أن التقاضي لا يصح إلا ممن له الصفة والأهلية والمصلحة لإثبات حقوقه .

01 - الأهلية

لا يجوز رفع دعوى بالإلغاء إلا إذا توافرت شروط الأهلية، وتخضع الأهلية المدنية للشخص لقانون الأحوال الشخصية، على أن يكون خاليا من عوارض الأهلية، أي أن يكون متمتعا بقواه العقلية ولم يثبت سفهه، حيث تناول المشرع الجزائري شرط الأهلية في نص المادة 64 من قانون إجراءات المدنية والإدارية ، فالأهلية ليست شرط لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة⁵.

¹ - قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، المؤرخ في 1976/12/18، المجلة القضائية العدد 1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1977، قرار منشور، ص 118.

² - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة، 18:30.

³ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 418.

⁴ - كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص 164.

⁵ - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 114.

02 - المصلحة

وهي شرط لازم لقبول دعوى الإلغاء ، فالقاعدة تقول : حيث لا مصلحة لا دعوى، فالمصلحة تكون القصد منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تتعرض للهدر أو المساس خلافا لأحكام القانون إلا أنه لهذه المصلحة جملة من الشروط واجب توفرها وهي :

المصلحة الشخصية والمباشرة للموظف المعني ، كذلك المصلحة المادية والأدبية وهي التي يمكن تقديرها بالمال كقرار العزل أو التسريح والذي يكون له أثر مالي بفقدان لراتب ، أيضا المصلحة القائمة أو المحتملة التي تعني أن الموظف العام المدعى سيحقق فائدة حتمية في حالة إلغاء القرار التأديبي الموجه ضده ¹.

03 - الصفة

إن رافع دعوى الإلغاء لا يكفي أن تتوفر فيه شرطا الأهلية والمصلحة في رفع هذه الدعوى فقط، وإنما يجب أن يجوز أيضا على الصفة، أي أن يدعي حقا أو مركزا قانونيا لنفسه، وإلا لم تقبل دعواه. ولذا ترفض دعوى إلغاء قرار إداري من موظف ليس مقصودا به، ولو كانت لهذا الموظف مصلحة في إلغائه كما يمنع التقاضي باسم شخص الطاعن بدون وكالة منه ².

ثالثا : الشروط المتعلقة بالآجال

حدد المشرع مدة قانونية لرفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، يترتب عن عدم احترام حدودها لاكتساب القرار الإداري حصانة ضد الإلغاء وبالتالي سقوط حق الطاعن في الطعن لأن دعوى الإلغاء يمكنه رفعها أمام الجهة القضائية المختصة خلال ستين يوما من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه، أو من تاريخ العلم اليقيني به كما سار على ذلك الاجتهاد القضائي ³.

01 - النشر

عموما يتم نشر القوانين بمختلف درجاتها في الجريدة الرسمية حيث تصبح سارية المفعول بمجرد نشرها، وفي غياب وجود نص عام يحدد كيفية النشر ووسائله، يمكن أن يتم النشر بأية وسيلة من وسائل الإعلام المرئية أو السمعية أو المكتوبة أو غيرها مما يصح أن تصل به القرارات إلى علم الأفراد ولا بد من الإشارة إلى أن الاستعانة بهذه الوسائل في النشر لا يكون

¹ - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 113.

² - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة ، 18:30.

³ - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 92.

صحيحاً إلا حيث لا يرد نص يوجب النشر في الجريدة الرسمية ولا يحتج بالنشر إلا بالنسبة للقرارات التنظيمية .

02 - التبليغ

إذا كان الأمر يتعلق بقرارات فردية فإن ميعاد الطعن فيها يبدأ من تاريخ تبليغها إلى من يهمله الأمر ولا يعتبر التبليغ بالبريد المضمون صحيحاً إلا إذا كان مصحوباً بشهادة الإشعار، بالتسليم موقعا عليها من طرف المرسل إليه، وإلا اعتبر بالتبليغ لاغياً ، وبالرجوع الى المادة 192 من الأمر 03/06 والتي جاءت على أنه : (يبلغ الموظف المعنى بالقرار المتضمن العقوبات التأديبية في أجل لا يتعدى 08 أيام ابتداء من تاريخ إتخاذ هذا القرار)¹.

03 - العلم اليقيني

يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ العلم اليقيني الذي يحصل في الحالة التي يكون فيها الموظف المعنى بالأمر عالماً بفحوى القرار المطلوب إلغاؤه، وتاريخ صدوره، وتعليله، فمثل هذا العلم اليقيني يقع على عاتق الإدارة².

الفرع الثاني

رقابة قاضي إلغاء القرارات التأديبية

القرار التأديبي هو في الحقيقة قرار إداري ومن ثمة فإنه يتعين حتى تؤتى آثاره أن يكون مبرئاً من العيوب التي من شأنها إبطال القرارات الإدارية فإن ولاية القضاء الإداري تنحصر في مراقبة الإجراءات ومشروعيتها فإن من أسباب الطعن في القرار التأديبي هي مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع³.

أولاً : الرقابة على الجوانب الشكلية للقرار التأديبي

وهي تندرج ضمن الرقابة على الجوانب الشكلية لقرار التأديبي حيث يتعلق هنا بعيبي الاختصاص، الشكل والإجراءات كما يلي :

01 - عيب عدم الإختصاص

عندما يصدر القرار الإداري عن سلطة غير مختصة، أي لم يخول لها القانون حق إصداره، نقول إن القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص ويرتبط عيب عدم الاختصاص بالنظام

¹ - المادة 172 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، ص 15.

² - عمار بوضباف ، دعوى الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 98.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، القاهرة، مصر، 2008 ، ص 100.

العام، ومعنى ذلك أن قاضي الإلغاء يستطيع من تلقاء نفسه أن يتدخل لإثارة هذا العيب في أية مرحلة تكون عليها الدعوى ولو لم يثره رافع دعوى كسب الإلغاء، كما ليس من حق الإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص فتتنازل عنها لجهة أجنبية أو تلجأ لإصدار قرار إداري لا تملك سلطة إصداره¹.

02 - عيب الشكل والإجراءات

يتعين على الإدارة أن تراعي عند إصدار كل قرار إداري الأشكال والإجراءات التي حددها القانون في هذا المجال.

والقاعدة العامة هي أن كل مخالفة من جانب الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يترتب عليها تعرض القرار المطعون فيه للإلغاء، ولكن لا يجب الأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها، إذ لا بد من التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، فالأولى فقط هي التي يترتب الإلغاء على مخالفتها، وهناك أحكام لإدارات عدة أصدرتها الغرفة الإدارية متعلقة بمخالفة صلح للشكليات التي يفرضها القانون² منها:

- حالة إتخاذ القرار من السلطة التأديبية وعدم استشارة المجلس التأديبي في اتخاذ العقوبة

- حالة عدم تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه أثناء المحاكمة التأديبية

ومن القرارات التي جاءت بخصوص إغفال الإجراءات الإستشارية في القرار التأديبي، قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية، الصادر بتاريخ 2002/7/22³، في قضية السيد (ب.ر) ضد محافظ الغابات بقالمة، حيث جاء فيه :

" حيث أنه طبقاً للمرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فإن الموظف (ب.ر) غير محق بأن يرفض نقله الى مكان آخر لفائدة المصلحة العامة، بشرط أن ملفه الإداري يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها، وبما أن محافظ الغابات أغفل القيام بهذا الإجراء، فإنه عرض بذلك قرار النقل للإلغاء .

¹ - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة ، 18:30.

² - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 289.

³ - قرار مجلس الدولة الصادر في 2002/7/22، تحت رقم 005485، مجلة مجلس الدولة العدد 5، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2004، قرار منشور، ص 164-165.

ثانيا : الرقابة على الجوانب الموضوعية للقرار التأديبي

لا يكفي أن تتخذ السلطة المختصة بالتأديب قرار تأديبا، وفقا للإجراءات سليمة بل لابد أن يكون الجانب الموضوعي للقرار التأديبي مطابقا للقانون ولأهدافه المسطرة لذا توصف هذا النوع من الرقابة بأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة القرار الإداري للأحكام القانون وتنصب هذه الرقابة على ما يلي¹ :

01 - عيب مخالفة القانون

يقصد بهذا العيب مخالفة السلطة التأديبية للقانون بمعناه الضيق كأن تخالفه بصورة مباشرة بأن توقع على الموظف المتهم عقوبة غير منصوص عليها، فلا يقصد عيب مخالفة القانون بشكل محدد بل مخالفة كامل النصوص بمدلول أوسع².

ويعني أيضا عدم احترام القواعد القانونية بشكل عام، كأن يخالف محل القرار القواعد الدستورية أو القواعد التشريعية والتنظيمية ومن حالاته ما يلي :

- حالة خروج الإدارة على حكم قررتها قاعدة قانونية ومثال على ذلك كأن تصدر الإدارة قرار يسري بأثر رجعي على أحد الموظفين ، في حين أن القرارات الإدارية لا يمكن أن تسري بأثر رجعي .

- حالة الخطأ القانوني في تفسير أو تطبيق القاعدة القانونية ومثال على ذلك أن تصدر الإدارة قرارا بإعفاء موظف بناء على مقترح للمجلس التأديبي رغم أنه لم يكن مشكلا بصفة قانونية، حيث لم يراع مبدأ التساوي والتكافؤ بين أعضائه³.

02 - عيب الانحراف في استعمال السلطة

المفروض دائما أن تكون الغاية من اتخاذ قرار إداري هو خدمة المصلحة العامة لكن متى اتخذ القرار لأغراض لا تمت بصلة إلى ذلك أعتبر مشويا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وغالبا ما تكون القرارات الإدارية المتسمة بهذا العيب صحيحة في الظاهر وسليمة في عناصرها الأخرى، بحيث يصعب حتى على القاضي نفسه استجلاء ما وراءها من خلفيات

¹ - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 124.

² - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 895.

³ - دعوى الإلغاء وشروط قبولها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.chechar.cc> ، أطلع عليه يوم 2017/07/12 ، على الساعة ، 18:30.

سيئة. ومن أمثلة هذه الحالة، أن تقوم الإدارة باتخاذ قرار بنقل أحد الموظفين لأجل مصلحة عامة، ثم تبين أن هذا القرار يستهدف تعيين موظف آخر في المنصب الذي أصبح شاغرا له وذلك لوجود علاقة قرابة بالمسؤول الإداري الذي اتخذ قرار النقل¹

03 - عيب السبب للقرار الإداري

من المبادئ المقررة في القانون العام أن وجوب توفر دوافع للسلطة التأديبية التي أدت لمباشرتها لسلطة إصدارها القرار التأديبي².

لذلك يجب أن ينبني كل قرار على سبب قانوني أو واقعي يبرر إصداره، فلا تتدخل الإدارة إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها، وإلا كان تصرفها متسما بعدم المشروعية وقابلا للإلغاء.

أ - قيام حالة واقعية

إن عدم قيام حالة واقعية يستند إليها القرار الإداري، يجعل هذا الأخير معيبا في سببه، ومثال ذلك أن تصدر الإدارة قرارا بإحالة أحد موظفيها إلى التقاعد بناء على طلبه، ثم يتبين أنه لم يتقدم بهذا الطلب³.

ب - قيام حالة قانونية

يمكن أن تكون الحالة الواقعية قائمة وصحيحة وثابتة وقت إصدار القرار، ولكن العيب يكمن في الوصف القانوني للواقعة فتضفي عليها وصفا قانونيا لا ينطبق عليها ثم تؤسس قرارا بناء على ما وقعت فيه من خطأ في ذلك الوصف القانوني، مما يجعل قرارها معيبا من حيث السبب ومثال على ذلك كأن تصدر الإدارة قرارا إداريا بقبول استقالة موظف عمومي فرضت عليه بالإكراه، فالإكراه في هذه الحالة سيؤثر على الوصف القانوني للواقعة باعتبار أن واقعة الاستقالة يشترط فيها الرضا⁴.

¹ - عبد الكريم عبد اللاوي، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://www.alkanounia.com> ، أطلع عليه يوم ، 2017/07/15 ، على الساعة، 18:30.

² - صباح حمايتي ، المرجع السابق، ص 127.

³ - عبد الكريم عبد اللاوي، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://www.alkanounia.com> ، أطلع عليه يوم ، 2017/07/15 ، على الساعة ، 18:00

⁴ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 295.

المطلب الثاني

قضاء التعويض عن القرارات التأديبية

أمام السلطة التقديرية التي تتميز بها السلطة التأديبية في إصدارها قراراتها الإدارية والمتضمنة للعقوبات التأديبية ضد الموظف العام، تتمتع هذا الأخير بالحق في التعويض عن الإضرار التي أصابته بسبب القرار التأديبي.

إن دعوى التعويض تهدف إلى إصلاح وتغطية الأضرار التي لحقت بالموظف العام، ليستند هذا الأخير في حقه لرفع هذه الدعوى الحق القانوني الموجب للرابطة الوظيفية الذي تم الاعتداء عليها لأنها دعوى التعويض دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية والحقوق الشخصية¹ ، ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض.

فدعوى التعويض إذا هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم للإصلاح الضرر التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري².

الفرع الأول

النظام القانوني لقيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية

ترجع الأسباب والقواعد الموضوعية للحكم بالمسؤولية والتعويض في دعوى التعويض الإدارية لأسباب وقواعد قيام وانعقاد مسؤولية للسلطة التأديبية فهي بذلك مسؤولة عن قراراتها التي ألحقت ضراراً بالموظف العام على أساس خطئها³.

وعليه يكون شرط انعقاد المسؤولية يقوم على ثلاث أركان أساسية هي ركن الخطأ وركن الضرر إضافة إلى ركن العلاقة بين الخطأ والضرر .

أولاً : ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية

يعرف ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام والذي يشكل إخلالاً بالالتزامات وواجبات قانونية سابقة عن طريق التقصير و الإهمال الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته و يعقد المسؤولية الإدارية¹

¹ - صباح حماتي ، المرجع السابق ، ص 139.

² - عمار عوادي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 ، ص 255 .

³ - نفس المرجع ، ص 257.

ويعتبر الخطأ هو الركن الأول في مسؤولية الإدارة، فالخطأ هو مخالفة للأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو تصرف قانوني².

ولا يقيم القضاء الإداري مسؤولية الدولة على أعمال أعوانها وإنما على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي و استخدمت هذه التفرقة بعد إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة العامة في فرنسا عن الأخطاء الصادرة من موظفيها وعمالها في حدود اختصاصاتهم و قد يتأخذ الخطأ صورتين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، لعل أهمها الخطأ المرفقي المتمثل في خطأ ينسب إلى الإدارة وليس إلى الموظف شخصياً وقد يكون مرتكب الخطأ المرفقي موظفاً أو موظفين³.

إن من واجبات المرفق العام أن يحترم القوانين العامة وعدم إحترام القوانين العامة ينشئ عدم المشروعية الذي هو خطأ مرفقي بإضافة إلى المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة وهذا يشكل خطأ جسيماً يستوجب قيام مسؤوليتها، هذا ونشير إلى أنه لا يمكن أن يثبت الخطأ في حق الجهة الإدارية لقيام مسؤوليتها وبالتالي الحكم بالتعويض، وإنما يجب أن ينجم عن الخطأ ضرر يصيب الموظف العام⁴.

ثانياً : ركن الضرر في المسؤولية الإدارية

يعتبر الضرر قوام المسؤولية باعتبار محل الالتزام بالتعويض الناشئ عن الخطأ المترتب على القرار التأديبي، فالضرر هو إذا الخسارة التي لحقت الضحية بطريقة إرادية أو غير إرادية بفعل شخص⁵.

وهو بذلك الأذى الذي يلحق بالموظف العام في ماله أو جسمه أو عواطفه أو حق من حقوقه، مما يفرض نشوء مسؤولية السلطة التأديبية قائمة بصفة فعلية والتي ينتج عنها نوعين من الضرر ووجوب توفر مجموعة من الشروط في هذا الضرر التعويضي⁶.

01 - الشروط الواجب توافرها في الضرر

1 - عبد الكريم عبد اللاوي، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://www.alkanounia.com>، أطلع عليه يوم، 2017/07/15، على الساعة، 18:00

2 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 363.

3 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 123.

4 - صباح حمايتي، المرجع السابق، ص 145.

5 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 1542.

6 - علي خطار الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة على أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 294.

لإقرار التعويض يجب أن يكون هناك ضرر لكن هذا الضرر يجب أن يتوفر على جملة من الخصائص التي تجعل منه أي الضرر قابلاً للتعويض، وهذه الشروط هي :

أ - يجب أن يكون الضرر محققاً : أي يجب أن يكون الضرر أكيد الوقوع حاضراً أو مستقبلاً¹

ب - أن يصيب الضرر حقاً مشروعاً : وذلك بأن يمس الضرر بالمركز القانوني للموظف²

ج - أن يكون الضرر خاصاً : بمعنى أن يصيب فرداً معيناً أو مجموعة أفراد معينين

د - أن يكون مباشراً ويمكن تقديره نقداً : وبذلك يجب أن يتعلق الضرر بالإدارة، ويمكن تقديره مادياً .

ثانياً : أنواع الضرر

إن في الضرر الموجب للمسؤولية الإدارية نوعين، أولهما الضرر المادي والثاني الضرر المعنوي

أ - الضرر المادي : وهو ذلك الضرر الذي يقع على مصلحة المتضرر ذات القيمة المالية ويشترط فيه أن يكون محققاً³

ب - الضرر المعنوي : وهو الضرر الذي لا يمس المصلحة المالية للموظف وإنما يقف على السمعة والإعتبار والشرف .

ثالثاً : ركن العلاقة السببية

العلاقة السببية ركن ضروري في المسؤولية لا تتعقد إلا إذا وجدت علاقة بين الفعل المسؤول والضرر الناجم الذي أصاب الشخص المضرور وعليه تنتفي مسؤولية الإدارة إذا انعدمت هذه العلاقة⁴ وعليه قامت العلاقة السببية بين هذا التقصير والضرر الذي حدث لذلك يقع على عاتق الموظف العام إقامة الدليل على أن السبب المباشر للضرر اللاحق به علاقة مباشرة مع نشاط الإدارة⁵.

¹ - نفس المرجع ، 295.

² - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 146.

³ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 972.

⁴ علي خطار الشنطاوي ، مسؤولية الإدارة العامة على أعمالها الضارة ، المرجع السابق ، ص 300.

⁵ - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 147.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في العلاقة السببية بين الفعل المسؤول والضرر الناجم، قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر في 1990/05/05، تحت رقم 65983، في قضية السيد (ر.م) ضد والي ولاية قسنطينة¹، حيث جاء فيه :

" حيث أن المدعي (ر.م) لم يعرض ولم يأتي بالدليل عن الضرر اللاحق من جراء قرار نقله، وبالتالي لا يمكنه الاستفادة من التعويض، إلا بعد إثباته للضرر اللاحق به...".

الفرع الثاني

طبيعة التعويض عن القرار التأديبي وتقديره

يتمتع القاضي الإداري بحرية واسعة في تقييم الضرر القابل للتعويض ، ولكن إرادة أطراف القضية تستطيع أن تضع له حدودا ، بحيث لا يمكن للقاضي الإداري أن يمنح تعويضا يفوق التعويض المحدد من طرف المشرع في قضايا معينة ، كما تشكل إرادة الضحية حدا لحرية القاضي في تحديد الحد الأقصى للتعويض².

إضافة إلى أن التعويض عن العقوبة التأديبية التي سلطت على الموظف العام ينجر عليه جزاء على السلطة التأديبية التي ارتكبت الخطأ المحدث للضرر والمتمثل في القرار غير المشروع.

ويحرص المشرع من أجل حماية المتضرر من عمل الإدارة العامة فقد أقر المسؤولية واجتماع الخطأ الشخصي والخطأ المصلي معا وعليه تتحمل الإدارة التعويض نتيجة خطأ الموظف المصدر للقرار التأديبي لتقوم بالرجوع على الموظف المخطئ، مع تحديد طبيعة التعويض الذي يتضمنه قرار القاضي، وتقديره³.

أولا : طبيعة التعويض عن القرار التأديبي

ويقدر التعويض في عدة صور أو أنواع، فقد يكون نقدياً، أو عينياً، أو أدبياً وإن كان المشرع قد جعل التعويض النقدي هو الأصل في المسؤولية التقصيرية إلا أنه أتاح الحكم

¹ - قرار غير منشور، أشارت إليه خديجة مرابط، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، منشورة، 2012، ص 118.

² - عبد الكريم عبد اللاوي، التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرفقية والشخصية في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://www.alkanounia.com>، أطلع عليه يوم ، 2017/07/15، على الساعة 18:00 .

³ - صباح حمايتي ، المرجع السابق ، ص 148.

بالتعويض العيني إذا كان ممكناً وطلبه المضرور ، أو بتعويض بمقابل غير نقدي كنشر الحكم على سبيل التعويض على نفقة المحكوم عليه في قضايا السب والقذف¹.
إلا انه الجانب العملي يشتمل أن التعويض العيني ينطوي دوماً إلى أضرار بالمصلحة العامة فيتوجب إهدار جميع التصرفات التي قامت بها الإدارة تحقيقاً للمنفعة خاصة وقد يؤدي لشل الإدارة .

ثانياً : تقدير التعويض عن القرار التأديبي

التعويض قد يحدده القانون ، وقد يترك تقديره للقاضي ، والقانون عادة لا يتدخل في تقدير التعويض إلا إذا تعلق الأمر بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر أي بدون خطأ وإذا حدد القانون قيمة التعويض ، فإن القاضي يتقيد بإرادة المشرع حتى ولو رأي أن هذا التعويض المحدد بنص القانون لا يغطي كافة الأضرار التي لحقت بالمضرور².

ويتم تقدير التعويض من تاريخ وقوع الضرر أي من يوم صدور القرار التأديبي غير المشروع، غير أن القضاء الإداري الجزائري أقر مبدأ التعويض من تاريخ رفع الدعوى³.
ولقد كرس القضاء الإداري مبدأ تقدير التعويض من خلال قراره الصادر في 2007/02/10⁴، في قضية الموظف (م.ع)، وجاء فيه :
" ... حيث أن طلب المستأنف للتعويض عن قرار العزل مبرر لأن الضرر المستحق للتعويض ثابت، وللقاضي كل السلطة لتقييم وتحديد ذلك التعويض... " .

¹ - الأضرار التي تسببها الإدارة والتعويض عنها، محاضرات منشورة على الموقع، <http://www.startimes.com> ،
أطلع عليه يوم ، 2017/07/16 ، على الساعة 18:00.

² - خديجة مرابط، المرجع السابق، ص 144 .

³ - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 420.

⁴ - قرار مجلس الدولة ، الصادر في 2007/02/10، تحت رقم 07886، القرار غير منشور، أشارت إليه، خديجة مرابط،
المرجع السابق، ص 144.

الخاتمة

الخاتمة

وفي الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الموضوع والذي يمثل موضوعا هاما بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء والذي يتجلى في ماهية الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي والضوابط التي عمل المشرع على تجسيدها من خلال أهم المبادئ التي تنقيد بها السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي وذلك على غرار جل التشريعات الأخرى كالتشريع الفرنسي والذي يعد أهم مرجع بالنسبة للمشرع الجزائري، أما من ناحية حياد السلطة التأديبية أثناء توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام نجد أن المشرع أحاطها بجملة من الضمانات الإجرائية الإدارية والقضائية وذلك لإضفاء اكبر قدر ممكن من نزاهة عملية تأديب الموظف العام في إطار ضمانات تكفل اطمئنان الموظف العام على أن التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق العام.

لذلك كان من الضروري إحداث التوازن المطلوب بين مصلحة الوظيفة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام في مجال العقاب التأديبي مع الوضع في الاعتبار الأضرار المترتبة على عدم إحداث التوازن المطلوب بين هاتين المصلحتين، لأنه دائما ما تكون جهة الإدارة الأقوى وصاحبة قرار الاتهام وتوقيع الجزاء وهذا ما يؤدي إلى جنوح الإدارة و تعسفها ضد الموظف العام .

و سنحاول إدراج جملة من الإجراءات التي إتبعها المشرع الجزائري لضمان أكبر قدر ممكن من حياد الإدارة وإحداث التوازن المطلوب :

- إنشاءه للجان المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري الذين يجتمعان كمجلس تأديبي حيث لا يكون بوسع الرئيس الإداري أن يتمتع بسلطة إصدار القرار وخاصة في مجال عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، ومنح هذه الهيئات إطار قانوني يحدد إطارها العضوي والوظيفي ليتمكن الموظف من الاستفادة من هذه الضمانة المكفولة قانونا.

الخاتمة

- بذل العديد من الجهود من أجل الحد من إعمال السلطة التقديرية للإدارة في مجال إصدار القرارات التأديبية بوضع ضوابط تتحكم فيها سواء قيود مستوحاة من المبادئ العامة والمتمثلة في مبدأ الشرعية الذي يعتبر من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد ليأخذ بهذا الأخير في حالات استثنائية لتنوع ومرونة الخطأ المهني في حد ذاته، الى جانب واجب تقيد السلطة التأديبية بملائمة الجزاء مع الفعل المرتكب وخضوعها لمبدأ الملائمة، وضرورة إفصاحها عن الأسباب القانونية التي استندت إليها عند إصدارها لقرار التأديبي.

- إضافة الى الإلتزام بالحدود المقررة قانونا للجزاء التأديبي وعدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة مرتين عن ذات المخالفة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، لأن هذه القيود جاءت حتى يكون القرار التأديبي عادلا ويحقق الردع في الوسط الوظيفي رغم ضرورة العمل بهذه القيود إلا أن تطبيقها يبقى نسبيا، ولا يمكن ربما تحقيقها إلا إذا تم إدراجه ضمن التشريعات المتعلقة بالوضعية التأديبية.

هذا الى جانب منح الموظف العام جملة من الإجراءات الإدارية والقضائية التي تكفل له حق الدفاع عن نفسه لدى السلطة الإدارية التي تملك حق سحب القرار التأديبي، أو اللجوء إلى لجنة خاصة، الى جانب ذلك اللجوء الى القضاء الذي هو الضمانة الفعالة لمواجهة سلطة التأديب، والتي سنبينها من خلال ما يلي :

- بأن يمارس الموظف أحقيته في مواجهة تأديبية وتمكينه من الإحاطة بتصرفاته حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره، ليكون مبدأ المواجهة من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا .

- إمكانية ممارسة آلية أخرى وهي تقديم الطعون الإدارية المختلفة سواء كان عن طريق التظلم الولائي أو الرئاسي أو التوجه إلى لجان خاصة والمتمثلة في لجان الطعن المنبثق أساسا عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، مما قد يبين ضمان حيادية الهيئة .

الخاتمة

بعدها يأتي دور القضاء في منع الإدارة من التعسف عن طريق فرض رقابته عن هذه الأعمال، وخاصة أن خلو قوانين الوظيفة من أحقية الموظف في اللجوء للقضاء كضمانة لاحقة لاسترجاع حقوقه المعتدى عليها بموجب القرار التأديبي رغم المركز الضعيف الذي يحتله في أطراف هذه العلاقة بفعل وقرينة افتراض صحة القرارات الإدارية ويقع عبء إثبات العكس على من يدعي .

- يحق للموظف أن يمارس الآليات القضائية عن طريق رفع دعوى الإلغاء التي تخول من خلالها بسط القاضي الإداري رقابة المشروعية عن عناصر هذا القرار، كأساس لإلغاء القرارات التأديبية.

- تكون عملية إلغاء القرار التأديبي واجب النفاذ وعلى الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار التأديبي، لكون الاعتقاد أن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه بإلغاء القرار الإداري غير مشروع .

- إعطاء الحق للموظف بأن يسلك طريق التعويض عن الأضرار التي إصابته من جراء هذا القرار التأديبي غير المشروع، ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض وهذا على خلاف دعوى الإلغاء التي يهدف من خلالها الحصول على حكم بإلغاء القرار التأديبي .

وعلى أساس النتائج التي توصلنا إليها يمكننا أن نبرز بعض الإقتراحات على سبيل الإجتهد، ومحاولة للنهوض بقطاع الوظيفة العامة وبشكل أخص النظام التأديبي فيه لأعلى درجاته من الكفاءة، ومن هذه الإقتراحات ما يلي :

الخاتمة

محاولة إستحداث نظام وظيفي تأديبي مستقل عن قانون الوظيفة العامة بشكل عام، وبذلك يكون أكثر تفصيلا ودقة من النظام التأديبي الحالي، ومن جهة أخرى يضيف أكبر قدر ممكن من الضمانات التأديبية للموظف العام .

ضرورة المساواة بين كافة طوائف موظفي الدولة وذلك دون التفرقة بين الموظفين العاديين وشاغلي الوظائف العليا في الدولة، لأن الضمانات الممنوحة للموظف هي هامة جدا مهما كان مركزه الوظيفي .

تحديد وحصر المخالفات التأديبية مسبقا على غرار التشريع الجنائي، وأن لا يترك الأمر للسلطة التأديبية في تقدير بعض الأخطاء من طرف الموظفين و تحديد العقوبة المناسبة لهم.

استحداث هيئة إدارية مستقلة تضم الى جانب ممثلين عن الموظفين وكذا جهة الإدارة ممثلين عن مفتشية الوظيفة العامة، أثناء التحقيق في المخالفات من الدرجة الثالثة والرابعة، وذلك لعدم الوقوع في ممارسات الضغط من جهة الإدارة على أعضاء المجالس التأديبية .

ضرورة إعادة النظر في المجالس التأديبية وإعطائها دور هام وفعال، ومحاولة إمامها بسياج من الحصانة والحياد، وبذلك يصبح لديها نوع من الهيبة لتفعيل دورها كضمانة هامة للموظف .

تفعيل دور هيئة المجلس الأعلى للوظيفة وعملها بشكل يعزز أكثر من دورها، لأنها هذه الهيئة هي الأقدر والأجدر على مسايرة الجانب التأديبي بما يعزز من الضمانات الأساسية للموظف .

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

• أولاً : المصادر

أ/ القرآن الكريم :

1. سورة النجم، الآية، 39.
2. سورة فاطر، الآية، 18.

ب/ النصوص القانونية :

1. الدستور الجزائري الصادر عن طريق القانون رقم : 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجديد، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016 .
2. القانون رقم : 09/08 المؤرخ في 27 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
3. الأمر رقم : 133/66 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966.
4. الأمر رقم : 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.
5. المرسوم رقم : 152/66 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966.
6. المرسوم رقم : 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لإختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها و عملها، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادرة في 17 جانفي 1984 .
7. المرسوم رقم : 11/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لكيفيات تعيين الممثلين عن الموظفين في اللجنة المتساوية الأعضاء، الصادرة في 17 جانفي 1984.

قائمة المصادر والمراجع

8. المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.
9. المرسوم رقم : 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.
10. المرسوم رقم : 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادر في 28 مارس 1990.
11. القرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، الموضح لكيفيات تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم : 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، الذي يحدد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها .
12. القرار المؤرخ في 09 أبريل 1984، الذي يحدد عدد الأعضاء في اللجنة المتساوية الأعضاء و تشكيلها وتنظيمها و عملها .
13. المنشور رقم : 99/67 المتعلق بإنشاء وتجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن المؤرخ في 9 فيفري 1999.
14. المنشور رقم: 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم: 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية
15. التعليم رقم : 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والمتعلقة بتنظيم وتسيير لجنة الموظفين ولجان الطعن.

قائمة المصادر والمراجع

• ثانيا : المراجع

أ/ الكتب :

1. أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية للإدارة المحلية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
2. أحمد محمد إبراهيم الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007 .
3. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2010 .
4. حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007 .
5. سعد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008 .
6. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر رقم 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996 .
7. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 .
8. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 2011 .
9. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995 .
10. عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية و مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2008 .

قائمة المصادر والمراجع

11. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 2003 .
12. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2008 .
13. عبد الوهاب البندراوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون تاريخ نشر
14. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004
15. علي خطار الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة على أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008 .
16. علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003 .
17. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009.
18. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر ، 2009
19. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
20. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
21. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، دون تاريخ نشر.

قائمة المصادر والمراجع

22. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والطباعة، الجزائر، 2003
23. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008
24. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون تاريخ نشر .
25. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002 .

ب/ الرسائل الجامعية :

1. مصطفى بوادي ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الجزائري والفرنسي ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، منشورة ، 2014 .
2. حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، منشورة ، 2012 .
3. خديجة مرابط، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، منشورة، 2012 .
4. صباح حمايتي ، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، منشورة ، 2014.

قائمة المصادر والمراجع

5. وسام عقون ، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، منشورة ، 2013 .

ج/ المطبوعات :

- فاروق خلف ، مطبوعات معدة في مادة الوظيفة العامة ، محاضرات أقيمت على طلبت سنة أولى ماستر حقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي ، السنة الجامعية 2016/2015 .

د/ المجلات:

1. المجلة القضائية، العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر 1990.
2. مجلة مجلس الدولة، العدد 05، منشورات الساحل عين البنيان، الجزائر، 2004.
3. مجلة مجلس الدولة، العدد 03، منشورات الساحل عين البنيان، الجزائر، 2007.

هـ/ مواقع الأنترنت:

1. <http://www.alkanounia.com>
2. <http://www.startimes.com>
3. <http://www.chechar.cc/vb/showthread.php?t=15287>

فهرس الموضوعات

الفهرس

الصفحة	الموضوع	العنوان
		شكر و عرفان
5		مقدمة
11	الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي وضوابطها	الفصل الأول
12	السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي	المبحث الأول
12	الاختصاص الأصلي في تحديد العقوبات التأديبية	المطلب الأول
13	النظام الإداري للتأديب	الفرع الأول
14	النظام القضائي للتأديب	الفرع الثاني
14	الإتجاه شبه القضائي	الفرع الثالث
15	الإختصاص التأديبي في التشريع الجزائري	المطلب الثاني
15	الإختصاص الأصلي للرئيس الإداري	الفرع الأول
18	الإختصاص الإستثنائي لمجالس التأديب (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء)	الفرع الثاني
24	ضوابط السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي	المبحث الثاني
24	مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته	المطلب الأول
24	مبدأ شرعية الجزاء التأديبي	الفرع الأول
29	مبدأ شخصية العقوبة التأديبية	الفرع الثاني
30	مبدأ المساواة و تسبب القرار التأديبي	المطلب الثاني
31	مبدأ المساواة	الفرع الأول
31	مبدأ تسبب القرار التأديبي	الفرع الثاني
34	ضمانات التأديب الإجرائية الإدارية والقضائية الممنوحة للموظف العام	الفصل الثاني
35	آليات الرقابة الإدارية في مواجهة القرار التأديبي	المبحث الأول
35	الضمانات الإجرائية السابقة لصدور القرار التأديبي	المطلب الأول
36	التحقيق التأديبي وضماناته	الفرع الأول

الفهرس

39	التوقيف عن العمل كإجراء تحفظي وضماناته	الفرع الثاني
41	مواجهة الموظف التأديبية	الفرع الثالث
43	حق الدفاع	الفرع الرابع
47	الضمانات الإجرائية الإدارية اللاحقة للقرار التأديبي	المطلب الثاني
47	التظلم الإداري	الفرع الأول
48	التظلم أمام لجنة خاصة	الفرع الثاني
50	آليات الطعن القضائي في القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام	المبحث الثاني
51	قضاء إلغاء القرارات التأديبية	المطلب الأول
51	شروط قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي	الفرع الأول
55	رقابة قاضي إلغاء القرارات التأديبية	الفرع الثاني
59	قضاء التعويض عن القرارات التأديبية	المطلب الثاني
59	النظام القانوني لقيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية	الفرع الأول
62	طبيعة التعويض عن القرار التأديبي وتقديره	الفرع الثاني
65		الخاتمة
70		قائمة المراجع
77		الفهرس

ملخص:

يتجلى هذا الموضوع في ماهية الهيئة المكلفة بإصدار القرار التأديبي والضوابط التي عمل المشرع على تجسيدها من خلال أهم المبادئ التي تتقيد بها السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي وذلك على غرار جل التشريعات الأخرى كالتشريع الفرنسي والذي يعد أهم مرجع بالنسبة للمشرع الجزائري، أما من ناحية حياد السلطة التأديبية أثناء توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام نجد أن المشرع أحاطها بجملة من الضمانات الإجرائية الإدارية والقضائية وذلك لإضفاء أكبر قدر ممكن من نزاهة عملية تأديب الموظف العام في إطار ضمانات تكفل اطمئنان الموظف العام على أن التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق العام.

لذلك كان من الضروري إحداث التوازن المطلوب بين مصلحة الوظيفة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام في مجال العقاب التأديبي مع الوضع في الاعتبار الأضرار المترتبة على عدم إحداث التوازن المطلوب بين هاتين المصلحتين، لأنه دائما ما تكون جهة الإدارة الأقوى وصاحبة قرار الاتهام وتوقيع الجزاء وهذا ما يؤدي إلى جنوح الإدارة و تعسفها ضد الموظف العام.

Résumé :

Nulle part ailleurs ce sujet dans ce que l'organisme responsable de la délivrance décision disciplinaire et contrôle le travail du législateur reflète à travers les principes les plus importants qui respectent l'autorité disciplinaire rendant la décision disciplinaire si semblable à la majeure partie des autres lois, telles que la législation et les Français, qui est la référence la plus importante pour le législateur algérien, mais en termes de neutralité du pouvoir disciplinaire lors de la signature de la sanction disciplinaire des fonctionnaires, nous constatons que le législateur enveloppait dans un ensemble de garanties procédurales et ainsi administratives et judiciaires à donner autant que possible l'intégrité du processus disciplinaire des employés du secteur public en vertu des garanties pour assurer rassurer le public que la discipline des employés pour atteindre Son but en tant qu'outil pour protéger l'installation publique.

Par conséquent, il était nécessaire d'apporter l'équilibre souhaité entre les intérêts de la fonction publique et l'intérêt privé employés du secteur public dans le domaine de la peine, la prise disciplinaire en compte les dommages causés à ne pas provoquer le choix entre ces deux intérêts de l'équilibre, parce qu'il est la main toujours la direction la plus forte et propriétaire de l'acte d'accusation et la signature de la peine, et cela conduit à Mauvaise gestion et arbitraire contre l'agent public.