

جامعة الجبالي بونعامة - خميس مليانة-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

الدعوى التأديبية

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص القانون الإداري

من إعداد الدكتور رقيق ياسين

أستاذ محاضر "ب"

السداسي الأول

السنة الجامعية 2021-2022

مقدمة:

يخضع الموظف العمومي في إطار مزاوئته لنشاطه داخل المرفق العام الذي ينتمي إليه إلى نظام قانوني محدد، يضبط هذا النظام القانوني كل ما يتعلق بالحياة المهنية للموظف العام بداية من التحاقه بالوظيفة إلى غاية انتهاء الرابطة القانونية التي تربطه بالمرفق العام سواء عن طريق الإحالة على التقاعد أو الوفاة أو حتى بالتسريح و العزل.

و هذه المنظومة القانونية التي يخضع لها الموظف، تحدد له أهم الحقوق التي يتمتع بها في المرفق العام أ أيضا الواجبات و الالتزامات الملقة على عاتقه، فلا يحق للموظف أن يستفيد من التزامات أكثر مما هو منصوص عليه في القانون، كما أنه لا يمكن إنقاص من الحقوق التي يتمتع بها. فالموظف محمي قانونا أثناء قيامه بالوظيفة و أعبائها الموكلة إليه، فهو يعمل في الإدارة العامة التي تمثل الدولة و ما تتميز بها من مواصفات السيادة و السلطة العامة، و بالتالي فإن الموظفين الذين ينتمون إليها يجب ان يكونوا محميين من أي تعسف أو اعتداء و هم يقومون بواجباتهم المهنية، و إلا اعتبر ذلك مساسا أولا بهيبة الدولة و ثانيا بهيبة القانون الذي ينص على هذه الحقوق و هذه الحماية التي يتمتع بها الموظف.

و لكم من جهة أخرى فإن الموظف العام الذي يتجاوز القانون و بالتالي لا يلتزم به يعتبر مرتكبا لخطأ مهني مستوجب للعقاب التأديبي، و الخطأ المهني الذي يمكن أن يرتكبه الموظف العام هو خطأ مرتبط أساسا بالقوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة، فهو إذا خرج للموظف عن القواعد القانونية بسلوكه سلوكا أو تصرفات يخرق من خلالها ما هو منصوص عليه في هذه القوانين، أو حتى سلوكات قد يرتكبها الموظف في حياته الخاصة و بعيدا عن المرفق العام و لكنه يعاقب عليه تأديبيا لأنه يمكس بهذه السلوكات اعتبار و شرف الوظيفة التي يقوم بها و المرفق العام الذي ينتمي إليه و بالتالي قد تسبب في الإضرار بهذا المرفق العام.

و الخطأ المهني الذي يقوم به الموظف يستوجب توقيع العقوبة التأديبية التي ينص عليه القانون و التي تكون متناسبة مع الخطأ و جسامته، مع العلم ان هذه العقوبات التأديبية تكون

عادة محددة على سبيل الحصر في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، و بالتالي هي تخض لمبدأ الشرعية الجزائية القاضي بأن لا جريمة و لا عقوبة إلى بنص، فلا يمكن أن تسلط على الموظف العام المراكب للخطأ المهني عقوبة لم ينص عليه القانون و لا ان يسلم عليه عقوبة لا تتناسب مع جسامة الخطأ الذي ارتكبه.

و عادة تكون العقوبات التأديبية مقسمة من طرف التشريعات إلى عدة درجات حسب جسامتها و خطورة الفعل المرتكب، و هو التقسيم الذي يفترض ان يكون متناسبا مع تقسيم آخر للأخطاء المهنية، بحيث تطبق العقوبة المصنفة في الدرجة الأولى مثلا على الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى، و هكذا..

و قد حدد المشرع الجزائري لسنة 2006 العقوبات التأديبية على سبيل الحصر و وضعها في درجات أربع على غرار درجات الاخطاء التي لم يحددها على سبيل الحصر و لكن وضعها هي الاخرى في درجات أربع مقابلة لدرجات العقوبات، فلا يمكن إضافة درجة أخرى للعقوبات و لا النص على عقوبة لم ينص عليه القانون صراحة، و لكن بالنسبة للأخطاء المهنية فلا يمكن إحصاؤها لذلك لم ترد على سبيل الحصر في القانون كما سبق الذكر.

و لكن من الأهمية بمكان أن نقول هنا بأن هناك مجموعة من الإجراءات القانونية يجب اتباعها من طرف الجهات المختصة للوصول إلى مرحلة تطبيق العقوبة التأديبية المناسبة على الموظف الذي ارتكب الخطأ، و هذا ما نسميه بالدعوى التأديبية التي تباشرها السلطة الإدارية التي لها صلاحية التعيين، و هي مجموعة من الخطوات تبدأ من معاينة الخطأ إلى النطق بالقرار التأديبي و تبليغه للموظف المعني به، مع العلم أن هذه الإجراءات هي الأخرى تختلف باختلاف درجة جسامة الخطأ المرتكب من طرف الموظف، و بالتالي العقوبة التأديبية التي يستحقها، فنجد أن العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية تطبقها السلطة التي لها صلاحية التعيين بإجراءات لا يتدخل فيها المجلس التأديبي، بخلاف العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة التي تستوجب رأي مطابق من هذا الاخير ملزم للسلطة التأديبية، أي لا يمكنها الحكم بخلافه على الموظف العام المرتكب للخطأ، و لا شك أن هذه

الإجراءات التأديبية أو الدعوى التأديبية تمر بمراحل و خطوات حددها القانون، لا سيما على سبيل المثال التحقيق قد تتطلبه بعض الحالات المعقدة.

لكن و حتى لا يحدث تعسف من طرف الإدارة و السلطة التي لها صلاحية التأديب في حق الموظف، فقد أحاط القانون هذا الأخير بمجموعة من الضمانات القانونية، و هي الضمانات التي يكفل له قبل مثوله أمام المجلس التأديبي و أثناء مثوله و حتى ضمانات بعد صدور القرار التأديبي في حقه، حيث يمكنه الطعن الإداري في هذا القرار و أيضا يمكنه الطعن القضائي الذي يهدف إلى إلغاء العقوبة المقررة في حقه أو حتى تعويضه في حال تسببت هذه العقوبة في الإضرار به ثم تبين قضائيا بأنها عقوبة باطلة في حقه.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن الموظف قد يرتكب في بعض الأحيان خطأ يكون له توصيف مزدوج، بمعنى أنه خطأ مهني يستوجب العقاب التأديبي، و أيضا خطأ ذو طبيعة جزائية يستوجب تدخل الجهات القضائية المختصة لتطبيق قواعد قانون العقوبات، و بالتالي فهنا لا بد من التطرق إلى العلاقة بين الدعوى التأديبية التي تباشر داخل المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف، و بين الدعوى القضائية الجزائية التي تباشرها الجهات القضائية.

هذه المواضيع باختصار شديد هي التي سنتطرق إليها في هذه المطبوعة الموجهة إلى طلبة قسم الحقوق، و بالتحديد طلبة السنة الثانية ماستر تخصص القانون الإداري.

الفصل الأول: الإطار العام للخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية

سنتطرق في هذا الفصل إلى الإطار العام للمسؤولية التأديبية و شروط قيامها، و المتمثلة في الخطأ المهني الذي يرتكبه الموظف العام و ام ما يميز هذا الخطأ، و معايير تحديده و مقاييس خطورته، كما نتطرق إلى المعنى بالخطأ المهني المستوجب للعقوبة التأديبية و هو الموظف العام، إذ لا نتحدث عن الخطأ التأديبي إلا عندما يتعلق الأمر بالموظف العام.

و سنتطرق أيضا إلى العقوبات التأديبية و تعريفاتها و أصنافها في قانون الوظيفة العمومية، حيث قام المشرع بجعلها في أربع مجموعات في آخر قانون للوظيفة العمومية لسنة 2006، و هذه العقوبات تخضع لمبدأ الشرعية الذي ينص أن لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص، و هذا على خلاف الأخطاء المهنية الواردة في القانون على سبيل المثال و ليس على سبيل الحص.

المبحث الأول: المسؤولية التأديبية و أركانها

يسأل الموظف عما ارتكبه من أخطاء أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته مسؤولية تقوم على الخطأ واجب الإثبات و تكلف الإدارة العامة بإثبات أن الموظف قد ارتكب فعلا الخطأ في وظيفته، و المسؤولية التأديبية كغيرها من المسؤوليات تقوم على أركان لا يمكن لهذه المسؤولية أن تقوم بدون توافرها.

و عندما تتوافر أركان المسؤولية التأديبية تحرك الدعوى التأديبية و إجراءاتها التي تتم بأن يعاقب الموظف أو تتم تبرأته من التهم المنسوبة إليه، بحيث تقوم الإدارة المسؤولية عن هذا الموظف إمام بإصدار العقوبة مباشرة على هذا الموظف، و إما بإحالته على هيئة مختصة يحدد القانون تنظيمها و سيرها و عملها و هي المجلس التأديبي.

و تختلف المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية، بحيث أنه لكل منهما مجاله و أركانه، فالمسؤولية التأديبية أساسها مخالفة الموظف لواجبات وظيفية بينما المسؤولية الجنائية أساسها قيام الشخص بأفعال يجرمها القانون من شأنها أن تحدث خلافا في المجتمع

اضطرابا فيه. كما أنه من الناحية الإجرائية فلكل منهما الإجراءات المحددة التي يحددها القانون، و الجهة المختصة التي تباشرها، و العقاب الجنائي يطبق على كل أفراد المجتمع الذين خالفوا قانون العقوبات بغض النظر عن وظائفهم، بينما العقاب التأديبي فهو عقاب يتعلق بالموظفين في الإدارة العمومية دون غيرهم.

أما بالنسبة لأركان المسؤولية التأديبية فتتمثل الركن الأول في الخطأ المهني الذي يرتكبه الموظف، و الركن الثاني هو الموظف العام الذي ترتبط المسؤولية التأديبية به.

المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي و معايير تحديده

يرتبط الخطأ التأديبي بالوظيفة العامة، أي هو المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء قيامه بمهامه في المرفق العام، أو حت تلك المخالفات التي لا يرتكبها في المرفق و بمناسبة قيامه بالمهام المنوطة به، بل يرتكبها خارج المرفق و لكنها تسيء إلى شرف الوظيفة المرفق الذي ينتمي إليه الموظف العام.

فإخلال الموظف بالواجبات التي حددها القانون في القوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة هو الخطأ الذي يستوجب قيام المسؤولية التأديبية في حق الموظف و بالتالي مباشرة إجراءات الدعوى التأديبية.

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي

سار المشرع الجزائري على نهج غالبية التشريعات فلم يعرف الخطأ تعريفا دقيقا بل استعمل عدة تعاريف منها التقصير و المساس بالطاعة و عدم الانتباه و أخيرا عدم مراعاة اللوائح، و هذا ما جاء في مواد القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري لسنة 2006.

و لقد تنازعت الآراء في تحديد معنى الخطأ التأديبي في المسؤولية التأديبية، فهناك رأي شائع بين الفقهاء يقول أن الخطأ التأديبي هو كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء تأدية

وظيفته و يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة¹.

و يرجع السبب في عدم تعريف الخطأ التأديبي من قبل المشرع إلى طبيعة نوع الخطأ نفسه، و الذي لا يقبل الحصر و التحديد خلافا للخطأ الجنائي كما سنرى ذلك لاحقا في معرض مقارنتنا بين الخطأ الجزائي و الخطأ التأديبي.

و قد يرجع السبب أيضا إلى أن المشرع يخشى إن هو أورد تعريفا للخطأ التأديبي أن يكون ناقصا، بحيث لا يشمل جميع أنواع الأخطاء التأديبية، و لهذا اكتفى بوضع قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات الوظيفية يتعرض لعقوبة تأديبية وفقا للمادة 160 من الأمر 03-06 " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعة الجزائية."

كما عرف الفقه الخطأ بأنه " الإخلال بالتزام قانوني" و يأخذ القانون بهذا المعنى الواسع بحيث يشمل القواعد القانونية أيا كان مصدرها، تشريع أو لائحة، بل يشمل حتى القواعد الأخلاقية²

و هذا التعريف يعتبر أقرب إلى الصواب و الدقة في تحديد الخطأ لأن الموظف العام ملزم باحترام القواعد المكتوبة أو غير المكتوبة. و حاول القضاء تعريف الخطأ التأديبي بأنه " إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية، أو قيامه بعمل محرم عليه، فإذا خالف الواجبات التي تنص عليها القوانين العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون فإنه يكون قد ارتكب خطأ إداريا فيسوغ أننذ معاقبته تأديبيا"³

و لكن السؤال الذي يطرح نفسه، هل يكون كل خطأ تأديبي خطأ شخصيا يقيم و يعقد مسؤولية الموظف الشخصية أم يعد هذا الخطأ مرفقيا؟ فهناك من يرى بأن الخطأ التأديبي

¹ حورية أوراك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي تمنغست، العدد الأول، جانفي 2012، ص 141

² حورية أوراك، نفس المرجع

³ حورية أوراك، نفس المرجع، ص 142

لا يكون خطأ شخصيا أبدا على أساس أن الخطأ التأديبي يكون في الغالب خطأ بسيطا و هذا الخطأ لا يعد في الغالبية العظمى من الاحوال خطأ شخصيا، و إذا صارت القاعدة على أن كل خطأ تأديبي لا يعد خطأ شخصيا فالعكس صحيح، حيث أن كل خطأ شخصي يعد فورا خطأ تأديبيا إذا ما ارتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبةها و سواء كان خطأ عمدي أو خطأ غير عمدي، و لكنه يجب أن يكون على درجة كبيرة من الجسامة بحيث يعد بغير شك إخلالا خطيرا بواجبات الوظيفة مما يجعله في نهاية الأمر خطأ تأديبيا واضحا¹.

و لقد قام تساؤل حول طبيعة و نوعية الخطأ الذي يتم بناء على أمر الرئيس الإداري للموظف المرؤوس، فهل يعد الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأوامر رئيسه خطأ شخصيا يتحمله الموظف شخصيا لوحده، أم يعتبر خطأ مصلحيا و لماذا؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب التفرقة و التمييز بين حالتين: أن يتجاوز المرؤوس حدود الأمر الصادر إليه فينفذه على وجه غير الوجه المقصود به و هنا يتحمل الموظف المسؤولية الشخصية كلمة، كأن أمر الرئيس لا وجود له و قد طبق القضاء الإداري هذه القاعدة في عدة أحكام

و في الحالة الثانية أن يقتصر الموظف على تنفيذ الأمر كما صدر إليه، فإذا نفذ الموظف المرؤوس الأمر الذي صدر إليه من طرف رئيسه الإداري كما هو بحذافيره فهل يعد ذلك خطأ شخصيا أم مصلحيا، ذلك ما أدى إلى اختلاف الفقه حول الإجابة عليه و اختلاف القضاء عن الفقه في ذلك على النحو التالي²:

ذهب الفقيه بارتيليمي إلى ان الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر رئيسه الإداري يعد دائما و في جميع الأحوال خطأ مصلحيا، لأن الرئيس هذا يعطي عمل الموظف المرؤوس الطابع الإداري مما يؤدي إلى قلب الاخطاء الشخصية للموظف إلى أخطاء مصلحية تسأل عنها الغدارة مسؤولية إدارية. أما دوجي فهو يخالف بارتيليمي في رأيه هذا حين يذهب إلى أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تطبيقا و تنفيذا لأمر رئيسه الإداري يعد

¹ حورية أورك، نفس المرجع

² حورية أورك، نفس المرجع، ص 142، 142

خطأ شخصيا يعقد و يرتب مسؤولية الموظف الشخصية و في ذمته المالية الخاصة ، و تفسير ذلك عند دوجي أن الخطأ الذي يرتكبه الجندي تنفيذا أو تطبيقا لأمر صدر إليه من رئيسه يعد خطأ مصلحيا أو مرفقيا أمام ما عدا ذلك يعد خطأ شخصيا يرتب مسؤولية الموظف الشخصية لأن الموظف العام هو رجل إدارة ملزم باحترام القانون و مراعاة أحكامه، فإذا ما صدر إليه أمر بإتيان عمل غير مشروع و جب عليه عدم تنفيذه و إذا نفذ هذا الأمر غير المشروع الذي صدر عليه من رئيسه الإداري كان الخطأ خطأ شخصيا.

أما الفقيه لابند فقد حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين السابقين بتقريره الطريقة الآتية: فهو يرى انطلاقا من أن شريعة الموظف هي القيام بعمله و أن لو ترك له الحق في مناقشة مشروعية الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري لاختل سير المرفق العام، و بالتالي فإن لابند يرى أن واجب الموظف المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه، و بالتالي فإن واجبه ينصرف إلى ثلاث نواحي و هي التأكد من أن الأمر قد صدر إليه من سلطة تملك صلاحية إصداره، و أنه يدخل في اختصاص الموظف المأمور أن ينفذ مثل هذا الأمر، و أن الأمر استوفى الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.

أما عدا ذلك فإن الموظف لا يملك أن يتعرض لمناقشة مشروعيته من أجل احترام الأوامر الرئاسية و من ثم فإن الخطأ الذي يرتكبه من المرؤوس بتنفيذ أمر رئيسه غير المشروع من الناحية الموضوعية يعد خطأ مرفقيا مصلحيا يرتب مسؤولية الإدارة.

هذا وقد ذهب الفقه العربي إلى أن الطاعة الواجبة على المرؤوس لا يجب أن تكون طاعة عمياء و يتحمل المسؤولية ، و هما عنصران أساسيان لأداء العمل الوظيفي على الوجه الاكمل، و لذا يتعين على الموظف كقاعدة عامة أن يناقش الأوامر الصادرة إليه كتابة و المتعلقة بوظيفته متى تحقق من عدم مشروعيتها، فإذا ما أصر الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر الذي اعترض المرؤوس عليه كان على الأخير تنفيذه على مسؤوليته و تكون المسؤولية في هذه الحالة على الرئيس الغداري لا على المرؤوس.

بينما يرى الفقه الألماني ضرورة الطاعة المطلقة، فالطاعة المطلقة هي واجبة على المرؤوس ما دام الأمر صادر في الشكل الرسمي من الرئيس المختص إلى المرؤوس و إذا كان تنفيذ هذا الأمر خطأ فإنه يعد مرفقيا و مصلحيا، و هي النظرية الألمانية التي استوحى منها لابند رأيه، كما يبدو أن المشرع الجزائري قد تأثر بالنظرية الألمانية.

الفرع الثاني: مقياس الخطأ التأديبي و معياره

أولاً: مقياس الخطأ التأديبي

لتحديد درجة خطأ الموظف تعتمد التشريعات المقارنة على مقياسين هما¹:

المقياس الشخصي و المقياس المصلحي، و كذلك المشرع الجزائري حدا حدوهم و اعتمد على هذين المعيارين رغم أنه لم يضع معيارا واضحا للتفرقة بينهما، كما هو الحال في نص المادة 31 من الامر 03-06 و التي تطرقت إلى الخطأين بنصها " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة إليه."

و من خلال نص المادة يتضح أن المشرع الجزائري قد فرق بين كل من الخطأ الشخصي و الخطأ المصلحي بعدة معايير تتمثل فيما يلي:

(1)- الخطأ المرتكب من قبل الموظف خارج الخدمة: أي أن الخطأ منفصل عن العمل الوظيفي انفصالا ماديا و معنويا، أي منفصل عن المرفق، حيث يكون متعلق بالحياة الخاصة للموظف، كأن يقوم بالاعتداء على الغير أو سرقة أو دهسه بسيارته الخاصة.

(2)- الإطار الزمني و المكاني للخطأ المرتكب من طرف الموظف: أي أن هناك اتصال مادي بين الخطأ و المرفق، لكنه منفصل عن الوظيفة من الناحية المعنوية، لكن ينفص الخطأ

¹ انظر عثمان لخضر، قصري لمين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، ماستر، جامعة الجلفة، 2019-2020، ص 8 إلى ص 11

الخطأ عن الوظيفة من الناحية المعنوية لأنه لا يرتبط بالواجبات الوظيفية كقيام أحد الموظفين بإهانة أحد المواطنين و هو بصدد تقديم خدمات له دون وجه حق.

(3)- الخطأ المرتكب عمدا او بسوء نية أو لتحقيق أغراض شخصية أو بسبب عدم العلم و التبصر و الرعونة و عدم اتخاذ الحيطة أثناء أداء المهام الوظيفية، أي خروجه التام عن المصلحة العامة.

(4)- ارتكاب الموظف خطأ جسيما أثناء قيامه بالوظيفة أو بمناسبة زمانا و مكانا: أي يشكل خطورة بالمخالفة الجسيمة للقانون، سواء من ناحية اتباع الإجراءات و الاشكال المقررة قانونا، كالاستيلاء على أموال المواطنين دون وجه حق أو تجاوز الموظف لسلطاته و صلاحياته، كهدم أملاك الغير بدون مبرر، أو أن تكليف الخطأ يمثل جريمة تخضع لقانون العقوبات، كاختلاس الأموال العمومية.

بالنسبة للمقياس الشخصي، فإنه يرتكبه الموظف ببواعث شخصية مثلا لتحقيق فائدة شخصية أو بدافع الانتقام و الكراهية أو لرعونة الموظف.

و إذا اتضح بأن الخطأ او العمل الضار الصادر عن الموظف مطبوع بطابع شخصي بسبب ضعفه او عدم تبصره، و يقصد منه الإضرار و النكايه، أو المنفعة الشخصية فهنا يعتبر الخطأ شخصيا، حتى لو لم تتوفر هذه النية في مرتكبه إذا كان الخطأ جسيما، و بالتالي تترتب عليه المسؤولية التأديبية.

إلا أن تحديد و تقييم الخطأ بهذه الطريقة أمر صعب و عسير لصعوبة تحليل نفسية الموظف و سلوكه ما إذا كان سلوكا مألوفاً أو غير مألوف، و حسن أو سوء نيته لكونه كائن بشري و يتأثر سلوكه بالمعطيات الخارجية، هذا التقييم في بعض الأحيان يفتح الباب للظلم و التعسف في حق الموظف و بالتالي يحمله المسؤولية الشخصية و تبعاتها.

أما بالنسبة للمقياس المرفقي، و هو أن ينسب الخطأ للمرفق لا إلى القائمين و العاملين به، و يرتبط مع تسيير المرفق الإداري، و يتحقق ذلك عند تسييره دون المستوى

المطلوب، فيسبب أضرارا للأفراد، و يمكن القول أنه يتحقق الخطأ المرفقي عند عدم قيام المرفق بتأدية خدماته بسوء تشغيله أو بطء أدائه، هنا نكون أمام مسؤولية الإدارة الكاملة اتجاه الأفراد دون مسؤولية الموظف.

و طبقا لأحكام المادة 31 من الأمر 03-06 المذكورة أعلاه، فالهدف هم تحميل الإدارة المسؤولية عن الموظف إذا نسب الخطأ إلى المرفق الذي تديره، ما لم يثبت خطأ شخصيا منفصلا عن مهامه الموكلة له، كما قضى القاضي الإداري بثبوت الخطأ المرفقي ضد إدارة الضرائب له، أي إلزامها بالتعويض لثبوت مسؤوليتها " وبالتالي فطلب التعويض مبرر بثبوت الخطأ المرفقي المتمثل في قبض إدارة الضرائب لمبالغ غير مستحقة لديها.."¹

غير أن تحمل الإدارة أعباء هذه الأخطاء مهما كانت طبيعتها أو صلتها بالمرفق العام، يؤثر سلبا على الخزينة العمومية، و يغرس روح عدم المسؤولية لدى الموظف، لذلك عمد المشرع الفرنسي إلى تقرير استرداد مبلغ التعويض من الموظفين المرتكبين للخطأ إذا كانت منفصلة عن المرفق، أمام إذا كانت متصلة بالمرفق فلا يتحمل الموظف أي عبء.

أي أن الإدارة تتحمل عبء الأخطاء لوحدتها إلا في حالة الخطأ المرفقي إذا تعددت الأخطاء فإن الإدارة تضطر لدفع التعويض و تحمل الموظف بما يقابل نصيبه من الخطأ اشخصي.

كذلك يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي أو الجريمة، التي يمتد اثرها إلى المجتمع بأكمله و يحكمها قانون العقوبات و قانون الإجراءات الجزائية، فالعقوبة الجنائية تمس جانب الحرية من خلال الحبس، و الجانب المالي الذي يتمثل في الغرامة المالية، بينما الجريمة التأديبية ضيقة النطاق و ينحصر نطاقها في المجال الوظيفي لا غير.

تجدر الإشارة إلى أن الجريمة التأديبية قد يكون لها جانب جزائي يوجب المسؤولية الجزائية للموظف، و مثالها أن يرتكب الموظف جريمة الضرب و الجرح في موقع العمل، أو يزور شهادة للاستفادة من ترقية، أو يتلف عمدا ممتلكات الإدارة، فيسأل جزائيا و تأديبيا.

¹ قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، جلسة 2003/03/18، رقم 47072، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد خاص ص 84.

و كذلك يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني الذي يكون ناتجا عن الإخلال بالعقد و تسمى هنا المسؤولية العقدية أو ناتجا عن التقصي و تسمى هنا المسؤولية التقصيرية.

ثانيا: معيار تحديد الخطأ التأديبي

لا تخضع الأخطاء الوظيفية كقاعدة عامة لمبدأ " لا جريمة إلا بنص، بل يعد خطأ وظيفيا كل مخالفة للقوانين و اللوائح أو الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تم هذا الإخلال أثناء تأدية العمل أو خارجه، و هو ما ذهبت إليه المحكمة العليا من خلال تعريفها للخطأ الوظيفي الذي اعتبرته كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف او الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة¹.

و من جهة نجد أن عدم تحديد الأخطاء الوظيفية من أنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف لمعرفة ما إذا كانت التصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباتها، و لكن من جهة أخرى صنفت الأخطاء التأديبية مع إعطاء الإدارة حرية إدراج المخالفات تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقنين في بعض النصوص أو بالنظر إلى واجبات الموظف²

أ) تحديد معياره عن طريق التقنين

قام المشرع بتقنين بعض المخالفات في نصوص متفرقة يمكن إجمالها كما يلي:

ففي قانون العقوبات اعتبر المشرع بعض الأخطاء التأديبية المرتكبة من طرف الموظف جرائم و رتب عليها مساءلة الموظف جزائيا باعتبار الموظف مواطناً أولاً موظف ثانياً، و صفته الثانية لا تحجب صفته الأولى و من ثم فإنه يخضع ككل مواطناً لهذا القانون دون

¹ المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990، ص 215.

² انظر عثمان لخضر، قصري لمين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، المرجع السابق، من ص 12 إلى 14

ان يفلت من الجزاء التأديبي، و نظرا لتأثير فعله المرتكب على حسن سير المرفق و كرامته الوظيفية و من أهم هذ الأخطاء ما تضمنته المواد التالية:

المادة 78: حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية.

المادة 80: إفشاء السر الموظف لسر من أسرار الدفاع.

المادة 107: انتهاك الموظف للحريات الردية و الحقوق المدنية للمواطنين.

المادة 110: موافقة الموظف مؤسسات إعادة التربية على حبس شخص غير موقوف بالأوراق القانونية أو رفضهم تسليم سجين للسلطات أو الأشخاص الذين يسمح لهم القانون بزيارتهم.

المادة 111: انتهاك القضاء و ضباط الشرطة القضائية لمبدأ الحصانة في غير حالات التلبس.

المادة 115: تقديم الموظف لاستقالته قصد عرقلة سير المرفق العام بانتظام و اطراد.

المادة 142: استمرار الموظف لمزاولة مهامه بعد فصله أو توقيفه.

المادة 214: تزيف الإمضاءات.

المادة 215: شهادة الزور.

المادة 226: تصريح الأطباء الكاذب.

و نذكر بالإضافة إلى ذلك بعض المخالفات المذكورة في القانون 06-01 الصادر في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد، و من بينها المادتين 29 المتعلقة بالاختلاس و المادة 30 المتعلقة بالغدر، و قد نصت من جهتها بعض القوانين المنظمة لشؤون الموظفين على أخطاء وظيفية منها القانون الأساسي للعامل لسنة 1978 و الذي يعتبر بمثابة ميثاق للعمل يطبق على كافة عمال الدولة مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه و من مواده:

المادة 199: و التي تنص على الإهمال و عدم مراعاة قوانين الأمن.

المادة 200: و المتعلقة بالاختلاس و إخفاء الوثائق.

المادة 209: إعاقة حرية العمل أو ممارسة الحق في التنظيم النقابي، احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الانتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.

و قد صنف المرسوم 302-82 الخاص بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية السابق الإشارة إليه في الفصل الاول من مجال تحديد الأخطاء المهنية إلى ثلاثة أصناف بمقتضى المواد 71، 70، و 69 و المتعلقة بالعامل كون احكام هذا المرسوم تطبق على جميع فئات العمال مهما كان القطاع الذي ينتمون إليه و فق نص المادة 20 منه.

أما المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة فقد قنن المخالفات التأديبية في المادتين 23 و 27 و يتمثل في كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف في أي مؤسسة كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية و كذا عدم تنفيذ الموظف للقرارات المتعلقة بالنقل أو التعيين.

أما المرسوم 131-88 الصادر في 1988/07/04 و الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطنين فقد تعرض في مادته 40 إلى مخالفة تتمثل في قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإجراءات الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن.

أما بالنسبة للأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد نص على جملة من الاخطاء و أدرج نوع آخر منها أي الأخطاء من الدرجة الرابعة. و قد عرفت المادة 178 الأخطاء من الدرجة الاولى على أنها كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح أما أخطاء الدرجة الثانية فعرفتھا المادة 179 على أنها كل الاعمال المؤدية إلى المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين او أملاك الإدارة و كذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية، أما الاخطاء من الدرجة الثالثة فتتمثل وفقا للمادة 180 في

تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه، رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، و استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة. أما الأخطاء من الدرجة الرابعة فنصت عليها المادة 181 و تتمثل في الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة يقدمها للموظف شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته، ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل، التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة، إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاطات أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من نفس الأمر¹.

ب) تحديد معياره بالنظر إلى واجبات الموظف

اتجهت مختلف النظم التأديبية إلى تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف، و هو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في تعريفها السابق للأخطاء و كذا المادة 20 من القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، على أنه يتعرض الموظف إلى عقوبة تأديبية إذا صدر منه إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكابه خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة.

ويمكن تقسيم هذه الواجبات إلى واجبات متعلقة بالطاعة، و أخرى تخص أداء الوظيفة، و أخرى متعلقة مباشرة بالوظيفة.

¹ نفس المرجع، ص 14، 15

فواجب الطاعة يعتبر الحجر الأساس في أداء المرفق العام لأعماله و الإخلال به يشكل خطأ تأديبي يكون فيه الموظف محلاً للمساءلة التأديبية و طاعة الرؤساء يرتب على الموظف التزامين أولهما الامتثال للأوامر الرئاسية و الثاني احترام الموظف للرؤساء لأن طبيعة الوظيفة العامة و ضرورة القيام بأعبائها لا تتحقق إلا باستماع الموظف للأوامر و التعليمات، و قد اعتبرت المادة 71 من المرسوم 82-302 أن رفض التعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة على عمله لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة.

و لا بد من الإشارة أن تنفيذ الموظف للأوامر الموجهة إليه من رؤسائه لا يعني بأي حال القضاء على شخصيته أو سلب آرائه، فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق و يحقق أداء مهامه¹، كما أن تنفيذ الموظف للأوامر الموجهة إليه يبقى مقصوراً على ما يتعلق بالعمل دون أن يمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت هذه الأخيرة تؤثر على أداء الموظف لعمله، فضلاً عن ذلك و يجب أن يكون الأمر شرعي أي في حدود احترام القوانين و التشريعات و الأحكام التنظيمية.

أما الجانب الآخر من واجب الطاعة فهو احترام المرؤوس لرؤسائه أي تمسكه باللياقة في مخاطبتهم و كذا عدم الامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس دون عذر مقبول.

إن الواجب الآخر من واجبات الطاعة فهو احترام المرؤوس لرؤسائه أي تمسكه باللياقة في مخاطبتهم و كذا عدم الامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس دون عذر.

أن الواجب الثاني الملقى على عاتق الموظف العام و الذي يشكل الخروج عنه خطأ يستوجب عقوبة تأديبية هو احترام مواقيت العمل، و هذا الواجب تقتضيه ضرورة المحافظة على استمرارية المرفق العام و قد أشارت المادة 207 من الأمر 06-03 على أنه يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، و ذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

¹ مازن ليلو ماضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، درا المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 2002، ص 15.

و يضاف إلى جانب هذه الأخطاء المنظور إليها من منطلق واجبات الموظف إفشاء السر المهني، و قد أخذ بموجب المادة 180 من الامر 03-06 وصف الخطأ من الدرجة الثالثة و صنف كذلك لما له من أهمية في المحافظة على المصلحة العامة اولا و سير المرفق العام ثانيا، ناهيك عن العقوبة الجنائية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف كونه استعمل معلومات خاصة بزميل له الإساءة لسمعته مثلا¹.

و لكن لهذا الواجب حدود تقيده و تتمثل في إحاطة الموظف للنيابة بالجنايات و الجرح التي ترتكب حتى لا يكون عائقا أمام تحقيق العدالة.

و فضلا عن كل هذه الواجبات يقع على عاتق الموظف العام واجبات أخرى ليست لها علاقة مباشرة بأداء العمل و لكن تتعلق بهيبة الوظيفة العامة و سمعتها، فقد منع المشرع الموظف العام من ممارسة أي نشاط خاص من شأنه أن يدر الربح باستثناء النشاطات العلمية و الثقافية وذلك بنص المادة 181 من الأمر 03-06، كما منع الموظف العام مهما كانت رتبته من أن تكون له داخل أو خارج التراب الوطني أية مصلحة في مؤسسة ذات طابع تجاري أو صناعي أو فلاحي مهما كانت تسمية هذه المؤسسة سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة، و قد فرض المشرع على الموظف واجب التصريح فيما إذا كان زوجه يمارس مهنة أو عمل خاص مربح أن يحوز داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو صناعية أو تجارية و ذلك حتى يمكن للسلطة المختصة من اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصالح الخدمة عن الاقتضاء.

و نخلص من دراسة الخطأ الوظيفي أن المشرع يعرفه تارة من جهة التقنين و جهة أخرى يعرفه بالنظر إلى واجبات الموظف، و التحديد الثاني في نظرنا هو الاقرب الأصوب و السبب في ذلك أنه عندما يعلم طرف ما التزاماته فإنه بالنتيجة لذلك يتوصل إلى احترام حقوق الطرف الآخر، و لو أن البعض اعتبر هذا الأخير عقد إذعان فيظل عقد متبادل الالتزامات و نفس الشيء بالنسبة للموظف الذي حتى و إن ربطته العقاقرة الرئاسية برئيسه فيظل كعقد متبادل الالتزامات و رضائي، طالما كان الموظف يعين في منصبه بناء

^{1 1} انظر عثمان لخضر، قصري لمين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، المرجع السابق، من ص 15،17

على مسابقة و فق شروط قبل بها هذا الموظف. و نشير إلى أن دراسة هذه الأخطاء تبقى على سبيل المثال لا الحصر لعدم إمكانية تطبيق جميع الأخطاء، فقطاعات الوظيفة العمومية تختلف من قطاع إلى قطاع آخر و لكن يبقى للإدارة دور في تكييف الخطأ و تبقى سلطتها التقديرية أيضا قائمة مما يجعل تعسفها أما محتملا¹

المطلب الثاني: الموظف العام المعني بالتأديب

لا نتحدث عن المسؤولية التأديبية و لا عن الدعوى التأديبية إلا هندا يتم ارتكاب خطأ مهني يعاقب عليه القانون المتعلق بالوظيفة العمومية، و بالتالي يجب أن يكون مرتكب هذا الخطأ المهني الموظف العام دون سواه، بالتالي فلا بد من تعري فالموظف العام في الفقه و في التشريع حتى نعرف عاى من تطبق هذه الاحكام المتعلقة بالمسؤولية التأديبية.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العام:

تتعلق الدعوى التأديبية بالموظف العام الذي يزاول نشاطه في الإدارة دون سواه، و هذا ما يدفعنا إلى تحديد مفهوم الموظف العمومي المعني بالتأديب و بالنظام التأديبي الذي نص عليه قانون الوظيفة العمومية.

يعد تحديد مفهوم الموظف العمومي عملية يصعب تجسيدها بالنظر إلى كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية، و اختلاف النظم القانونية و السياسية و الإدارية من دولة إلى أخرى، و لهذا نجد أن كل دولة اعتمدت في تعريفها للموظف العمومي من خلال الرجوع إلى مهامه و المجال الذي يمارس فيه نشاطه².

¹ نفس المرجع، ص 18
² انظر رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية و الاجتماعية، العدد ديسمبر 2017، من ص 314 إلى 316.

على هذا الاساس، سنحاول عرض التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي من جانب الفقه و التشريع و القضاء على النحو التالي:

يعرف الاستاذ فالين M.WALIN الموظف العام بأنه " كل شخص في خدمة سلطة وطنية و يسهم بصورة اعتيادية في سير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة و يشغل وظيفة دائمة مدرجة في الإطار الإداري"¹

و عرفه المشرع الفرنسي بطريقة غير مباشرة، حينما حدد ميدان تطبيق قانون الخدمة المدنية الاخير بنص المادة 02 من القانون 84-16 الصادر في 11/01/1984 " تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعة لأحكام الباب الاول من نظام الخدمة المدنية و المعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة و المثبتين في درجة الهرم الوظيفي لدائرة الدولة المركزية، و المرافق الخارجية التابعة أو المؤسسات العامة."²

و قد عرف الطماوي الموظف العمومي " الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"³.

و هناك من عرفهم بأنهم "عمال المرافق العامة"⁴، غير أن هذا التعريف غير دقيق بالنظر إلى وجود مرافق عامة في الجزائر و لكنها لا يطبق عليها قانون الوظيفة العمومية، مثل قطاع المحروقات و الكهرباء الذين تسري عليهم الاتفاقيات الجماعية و القوانين الخاصة.

و المعايير التي استند عليها الفقه في تعريف الموظف العمومي هي ثلاثة معايير:

(أ)- التعيين من السلطة المختصة: بحيث لا يكتسب صفة الموظف العمومي إلا من عين قانا بقرار من السلطة المختصة، فالشخص الذي تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة العمومية، و روعيت بشأنه الاوضاع المقررة للالتحاق بها، يصدر بتعيينه قرار من السلطة

1 نقلا عن علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003، ص 414.

2 نفس المرجع.

3 سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 67

4 نفس المرجع، ص 66

المختصة كرئيس الجمهورية أو الوزير الاول أو الوزير المختص، و ذلك بغض النظر عن كيفية أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العمومية أي سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار الحر أو الانتخاب.

(ب)- شغل وظيفة دائمة: لا اعتبار الشخص موظفا عموميا، يشترط أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، و ليس مؤقتا أو عرضيا، فالوظيفة الدائمة تعني ان ينقطع الموظف لخدمة الدولة و ذلك بتعيينه في وظيفة دائمة من الوظائف الداخلة في هيكل التنظيم الإداري للمرفق الذي يعمل به.

(ت)- العمل في مرفق عام إداري: إن المقصود بالمرفق العام الإداري هو ذلك المرفق الذي تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى إقليمية كانت أم مرفقية.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام من منظور التشريع الجزائري

إذا أردنا معرفة مفهوم الموظف العام من منظور التشريع الجزائري وجب علينا الرجوع إلى محتوى القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المعدل و المتمم و المتعلق بالوقاية من الفساد، و كذا الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، باعتبارهما المصدرين التشريعيين اللذان تطرقا لتحديد مفهوم الموظف العام بطريقة مفصلة و شاملة بحسب مجال نشاطهما و نطاق تدخلهما.

فمن خلال تطرقنا إلى مضمون النصين، سنسجل الاختلاف الموجود بينهما لا سيما فيما يتعلق بطبيعة المنصب أو العمل الذي يمارسه أو الهيئة التي ينتمي إليها.

أولاً: مفهوم الموظف العمومي في إطار قانون الوقاية من الفساد.

أ- "الموظف العمومي" هو:

(1)- " كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصر النظر عن رتبته و أقدميته".

(2)- هو " كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية".

(3)- هو " كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما".

ب- " الموظف العمومي الأجنبي" هو كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها".

ثانياً: مفهوم الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومية:

حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 لا سيما في الدادة الرابعة منه " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

من خلال التعريفين السابقين يتبين جليا وجود اختلاف واضح بين المفهوم القانوني و التشريعي الذي تبناه القانون المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته، مع ذلك المفهوم الذي اتخذه الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أعطى الأول للموظف

العمومي مفهوما واسعا شمل حتى الموظف الاجنبي و الموظف في منظمة دولية عمومية، كما يعتبر الأشخاص الذين يمارسون مهامهم في هيئة أو مؤسسة عمومية و او بصفة مؤقتة دون الحصول على أجر.

في حين أن الأمر المتعلق بالوظيفة العمومية، يعتبر موظف عمومي " العون الذي تم تعيينه و رسم في رتبة في السلم الإداري و يمارس نشاطه في إحدى المؤسسات و الإدارات العمومية".

و يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية كل المؤسسات العمومية و الغدارات المركزية في الدولة و المصالح غير الممركزة التابعة لها و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي و كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي، باستثناء القضاة و المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني و مستخدمي البرلمان من أحكام هذا القانون، كونهم يخضعون لقوانين خاصة بهم.

إن هذا التباين الموجود في تحديد مفهوم الموظف العام يمكن تفسيره على حسب طبيعة النص القانوني و المجال الذي يهتم به، فقد تم توسيع مفهوم الموظف العام ضمن القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 باعتباره يعالج موضوع الفساد، و عليه تم توسيعه على جميع الاعوان الذين يمارسون نشاطا ذو طابع عمومي يهدف إلى خدمة المواطن، سواء على مستوى القطاع الاقتصادي أو العمومي، يشغلون وظائفهم بصفة دائمة أو مؤقتة، بغرض إخضاعهم لمضمون هذا النص، لا سيما في مجال واجب التصريح بالممتلكات بالنسبة للمنتخبين و الموظفين شاغلي وظائف و مناصب عليا و تقييدهم بالأحكام المتعلقة بالعقوبات المترتبة في حالة القيام بالجرائم التي تم ذكرها في مضمون القانون.

من جهة أخرى، فإن القانون المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته، جاء بغرض تجسيد انضمام الجزائر لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في 2004، و عليه أخذ المشرع الجزائري بنفس التعاريف التي تضمنتها الاتفاقية حول الموظف العمومي.

أما التعريف الذي جاء به الامر المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، فيمكن اعتباره بالمفهوم الصحيح و دقيق للموظف، كونه يتضمن حقوقه و واجباته و ينظم مساره المهني و إجراءات الالتحاق بالمرفق العام.

و من جهة أخرى نجد أن مجال تطبيق هذا النص لا يمكن تطبيقه على المنتخبين الذين ينتمون على قانون خاص بهم و لا يتمتعون بصفة الموظف، بالإضافة إلى الأجانب الذين لا يستوفون شرط الجنسية للالتحاق بالقطاع العام¹.

المبحث الثاني: العقوبة التأديبية (الجزاء)

سنتطرق في هذا المبحث إلى العقوبة التأديبية و هي الجزاء الذي حدد القانون على سبيل الدقة و الحصر في حق الموظف الذي ارتكب الاخطاء المهنية، و سنتطرق إلى تعريف هذه العقوبة التأديبية فقها و قضائيا و تشريعا

كما نتطرق إلى أهم المبادئ التي تحكمها و المتمثلة في مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، مبدأ التناسب، مبدأ عدم تعدد العقوبات لنفس الخطأ، مبدأ عمد رجعية العقوبة التأديبية، و مبدأ المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية.

كما اننا سنعرض أهم التصنيفات التشريعية للعقوبات التأديبية في القانون، سواء التصنيفات التي أقرتها القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية قبل 2006 أو بعدها.

المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية

للعقوبة التأديبية عدة تعريفات، و هي التعريفات التي يمكن أن نقسمها إلى تعريفات فقهيّة، و تعريفات قضائية، و أخرى تشريعية.

¹ رميني جمال، المرجع السابق، ص 3014 إلى 316

الفرع الأول: التعريف الفقهي،

هناك عدة تعريفات للعقوبة التأديبية، نذكر منها تعريف فالين " سلطة إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العمومي تناله في المزايا التي يتمتع بها بسبب الوظيفة أو تحرمه من الوظيفة نفسها إذا ارتكب خطأ يتعارض مع واجب الوظيفة"¹

و عرفها ديلبريه "الإجراء الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفات التأديبية و الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية"²

و عرفها مصطفى حسن دويدار " الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظفين العموميين الذين يرتكبون جرائم تأديبية"³

و عرفها سامي جمال الدين " جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تقرررت مسؤوليتهم التأديبية عنها و من شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي للموظف أو إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية"⁴

و عرفها سعيد بو الشعير على أنها " إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله"⁵

و عرفها مصطفى عفيفي بأنها " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبتت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم و لمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها و تنفيذها لأهدافها المحددة سلفاً"⁶

1 عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2011، ص35

2 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 88.

3 أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية و الأوروبية (دراسة مقارنة)، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، المنصورة، 2010، ص 370.

4 عامر إبراهيم أحمد الشمري، المرجع السابق، ص 39.

5 سعيد بو الشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص94.

6 أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص371.

الفرع الثاني: التعريف القضائي

عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر العقوبة التأديبية في حيثيات الحكم الصادر في 1963/01/03 "... أن العقوبة التأديبية و ما يترتب عليها من آثار عقابية، لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد نص صريح، شأنها في ذلك شأن العقوبة الجنائية.."¹ و جاء في حيثيات محكمة الاستئناف المصرية الصادر في 1998/01/13 بشأن الطعن رقم 96/79 ما يلي "... فالعقوبة التأديبية هي تلك التي يحددها المشرع حصراً.."²

الفرع الثالث: التعريف التشريعي

لا تقوم التشريعات بصفة عامة سواء كانت التشريعات الوطنية أو الأجنبية بوضع تعريفاً محددة للعقوبة التأديبية، بل تترك للفقهاء مهمة وضع التعريفات، و لكن المشرع يكتفي في هذا الصدد بحصرها و ترتيبها بدقة، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للمشرع المصري و الفرنسي الذي قام بحصر العقوبات التي تطبق على الموظف العمومي و ترتيبها حسب درجة خطورة الخطأ الذي قام به الموظف.

و قد قام المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي و المصري بحصر العقوبات التأديبية و ترتيبها، و ترك للسلطة الإدارية المختصة صلاحية توقيع العقوبة على الموظف الذي ارتكب الخطأ المستوجب للعقوبة التأديبية. مع العلم أن هذه العقوبات تم ترتيبها ترتيباً تصاعدياً في كل القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، بداية من العقوبة الأخف صعوداً إلى العقوبة الأشد.

¹ أسعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2007، ص249.

² باهي هشام، دهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، المجلد 06، سنة 2020، بسكرة، ص202

فبالنسبة للأمر 66-133¹ نجده قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين، و المرسوم 85-259 نجده قسمها إلى ثلاث درجات، أما بالنسبة للأمر 06-03 ساري المفعول حالياً³ فقد قسمها إلى أربع درجات حسب جسامتها.

المطلب الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية

تتميز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية من حيث أنها ترتبط بصفة الموظف أي تتصل الوظيفة العمومية، و هي لا تتعلق بحياة الموظف و حريته، و إنما تمس مركزه الوظيفي، و بالتالي فهي إلى جانب كونها وظيفية إدارية فإنها تعتبر قانونية لا تطبق إلا بمقتضى القانون، و هي تطبق على الموظف الذي خرج عن النطاق القانوني لوظيفته أو أخل بواجباته الوظيفية أو أخل بسير المرفق العام الذي هو جزء منه.

و بالتالي هناك مجموعة من المبادئ تحكم العقوبة التأديبية تضمن لها خصوصيتها عن العقوبة الجزائية باعتبارها عقوبة تهدف بالأساس إلى حماية الوظيفة و السير العام للمرفق العام إزاء أي إخلال يقوم به الموظف العام أو إزاء أي إساءة للمرفق العام سواء كانت إساءة لسيره أو حتى إن كانت إساءة معنوية له.

و هنا نتطرق إلى المبادئ التالية التي تحكم العقوبة التأديبية: مبدأ الشرعية، مبدأ عدم الرجعية، و مبدأ المساواة.

1 المادة 54 من الأمر 66-133 المؤرخ في 22 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 مؤرخة في 08 جوان 1966.

2 المادة 124 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر العدد 13 مؤرخة في 24 مارس 1985.

3 المادة 163 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

مبدأ الشرعية يعني أنه لا جريمة و لا عقوبة و لا تدبير أمن إلا بمقتضى نص قانوني موضوع و منشور قبل ارتكاب الجريمة، و هذا النص يحدد الجريمة و الجزاء تحديدا واضحا و دقيقا، و بالتالي لا يمكن أن توقع عقوبة غير منصوص عليها في القانون، كما لا يمكن أن يعاقب على فعل غير كنصوص على تجريمه صراحة في القانون.

و لكن تطبيق مبدأ الشرعية في مجال الوظيفة العمومية يختلف عن تطبيقه في المجال الجزائي، ففي المجال الجزائي يتم تحديد الفعل المجرم و العقوبة المحدد له بدقة و وضوح، و هو تحديد على سبيل الحصر يلزم القاضي و لا يمكنه الخروج عنه، بل يمكنه تطبيق العقوبة المقررة قانونا فقط و المحصورة بين حدين أقصى و أدنى.

أما في مجال الوظيفة العمومية و في المجال التأديبي فإن الأمر يختلف، بحيث أن المشرع حدد العقوبات التي تطبق على الموظف العمومي على سبيل الحصر، أي لا يمكن للسلطة التأديبية الخروج عنها، غير أنه لم يحدد الأفعال المستوجبة لهذه العقوبات على سبيل الحصر، بل ترك للسلطة المختصة بالتأديب صلاحية تكييف الأفعال التي ارتكبتها الموظف و تقدير العقوبة المناسبة لها، بمعنى أن الأفعال المعاقب عليها لم تحدد على سبيل الحصر و التالي لا تخضع لمبدأ الشرعية، أما العقوبات المطبق فهي محددة على سبيل الحصر و تخضع للمبدأ المذكور.

و على غرار غيره من التشريعات، لم يحدد المشرع الجزائي العقوبة الواجب تطبيقها على كل فعل من الأفعال التي يرتكبها الموظف، بل قام المشرع بوضع قاعدة عامة فيما يخص هذه الأفعال المعاقب عليها، و هي قاعدة مفادها أن كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة أو كل مساس بسمعتها يعد في نظر القانون جريمة تأديبية يعاقب عليها القانون و تستوجب توقيع الجزاء الذي حدده القانون.

و حتى الأفعال المعاقب عليها المذكورة في قانون الوظيفة العمومية و المستوجبة للعقاب، فهي مذكورة على سبيل المثال لا الحصر، و هي مرتبطة بالعقوبات حسب سب

تدرجها في الخطورة أيضا و حسب درجة مساسها بالوظيفة و بسير المرفق العام.1 اما الأفعال التي يرتكبها الموظف و الموجبة للعقوبة فهي مخالفة الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القانون، و بالتالي فالموظف و من باب العدالة هو يعلم ما هي المخالفة التي ارتكبها لأنه يعلم مسبقا ما هي الواجبات المنوطة به كموظف.

الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي

يقصد بمبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي "أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها الموظف أخذا بعين الاعتبار الظروف و الملابسات لهذه المخالفة"¹.

فهذا المبدأ يضمن من جهة السير الحسن للمرفق العام و عد الاخلال بسيره المضطرد، و من جهة أخرى يضمن عدم تعسف سلطة التأديب في معاقبتها للموظف، بحيث أنها وفقا لهذا المبدأ تقوم بالموازنة بين الجزاء التأديبي الذي توقعه على الموظف المخالف و بين المخالفة المرتكبة من طرفه و التي بسببها تحركت الدعوى التأديبية، و بالتالي لا يمكن توقيع عقوبة لا تتناسب مع درجة خطورة الخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف، و إلا فسوف تقع في الانحراف في استعمال السلطة²

و تتجلى أهمية مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي بالنسبة للموظف في أنها تحميه من العوامل الذاتية التي يمكن ان تقع فيها السلطة الموقعة للعقوبة، بحيث قد تبالغ في العقوبة الممنوحة للموظف المخالف لهذه الأسباب الذاتية، أو ربما توقع العقوبة بغض النظر عن ظروف و ملابسات اكتفت الخطأ التأديبي بحيث لو تمت مراعاتها لما قررت العقوبة أصلا أو لما كانت بتلك الدرجة الكبيرة التي قررتها الإدارة.

1 كنعان نواف، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن 2007، ص 185.

2 أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 536.

و قد أخذ المشرع الجزائر بهذا المبدأ القاضي بالتناسب في المادة 161 من الأمر 06-06 حيث تنص على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".

بل أكثر من ذلك، فقد عمد المشرع إلى تحديد درجات للأخطاء المهنية في المواد من 178 إلى 181 و هي أربع درجات، و جعل كل درجة من درجات الخطأ تقابل نفس الدرجة من درجات العقوبة. فلا يمكن مثلا أن توقع العقوبة من الدرجة الرابعة على الأخطاء الواردة على سبيل الاستثناء في الدرجة الثانية أو الأولى، و هكذا.

الفرع الثالث: عدم تعدد العقوبات لخطأ واحد

و مقتضى هذا المبدأ هو أنه لا يمكن معاقبة الموظف الذي أخل بواجباته بعقوبتين على نفس الخطأ المرتكب، و إلا فإن القرار سيكون مشوبا بعيب مخالفته لهذا المبدأ¹، فمعاقبة الموظف بعقوبتين تأديبيتين على نفس الخطأ هو إفراط في العقاب قد يخرج بالعقوبة من هدفها و هو تعسف في حق الموظف.

و يعمل بهذا المبدأ القانوني في مختلف النظم القانونية للدول حتى و لو لم تنص عليه التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية، فهو يعتبر من المبادئ القانونية العامة المتفق عليها.

و لكن ينبغي التأكيد أن المبدأ يتعلق بالعقوبات التأديبية فقط دون غيرها من العقوبات القانونية الأخرى، كالعقوبات الجزائية، فقد يعاقب الموظف بعقوبتين على نفس الفعل، الأولى عقوبة تأديبية و الثانية عقوبة جزائية. و لا يعتبر هذا خروجاً عن مبدأ عدم معاقبة الموظف بعقوبتين على نفس الخطأ.

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص186.

و قد ترد بعض الاستثناءات على المبدأ المذكور، و هي استثناءات لا تهدم المبدأ، حيث قد تقوم الإدارة ببعض التدابير الداخلية في حق الموظف تضاف للعقوبة التأديبية التي منحت له، كأن يتم نقله من المصلحة التي يعمل بها إلى مصلحة أخرى بعد أن ثبت عليه إفشاء السر المهني، و بالتالي سيكون نقله في هذه الحالة لمصلحة و لحسن سير المرفق العام.

الفرع الرابع: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

و مقتضى هذا المبدأ هو أن تاريخ تسليط العقوبة على الموظف العام و كذا النتائج المترتبة على هذه العقوبة يجب أن يكون لاحقاً لارتكابها، أي لا يسري بأثر رجعي، فلا يمكن بالتالي أن تؤثر هذه العقوبة على المراكز القانونية المكتسبة للموظف بأثر رجعي، فالعقوبة هي قرار إداري ينبغي أن يكون لاحقاً لتاريخ معاناة الخطأ المهني لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون سابقاً له أو متزامناً معه¹

أما بالنسبة لنتائج العقوبة التي تطبق على الموظف فقد يرد في القانون استثناءات فيها فيما يتعلق بهذا المبدأ، فقد ينص القانون على استثناءات كتلك الواردة في المادتين 173 و 174 من الأمر 03-06، و يكون ذلك عندما يتعلق الأمر بارتكاب الموظف لخطأ جسيم يعاقب عليه بعقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة أو متابعة جزائية، فإن السلطة التي لها صلاحية التأديب يمكنها توقيف الموظف مؤقتاً، كما يمكنها أن تخصم نصف راتبه الرئيسي إلى حين صدور العقوبة التأديبية بحقه، فالموظف في هذه الحالة لا يتقاضى أجره كاملاً ابتداءً من تاريخ توقيفه الذي يسبق تاريخ صدور العقوبة في حقه

الفرع الخامس: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

و يقتضي مبدأ المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية أن تسري على جميع الموظفين على قدم المساواة و دون تمييز بينهم. فالعقوبة لا تختلف باختلاف المراكز الوظيفية و لا تختلف

¹ عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 286.

حسب اختلاف درجات الموظفين في السلم الإداري، و لا تختلف باختلاف المسؤوليات، بل كل الموظفين سواسية أمام القانون.

فمتى تحققت شروط تطبيق العقوبة على الموظف الذي ارتكب الخطأ المهني، يتم تطبيق هذه العقوبة بغض النظر عن مسؤولياته و درجته. و هذا من المبادئ الأساسية في القانون و التي تسهل تطبيقه و بالتالي تحقق مشروعيتها في المجتمع.

و مبدأ المساواة أمام القانون و أمام تطبيق القانون تنص عليه عادة الدساتير، لا سيما مثلا الدساتير الجزائرية التي نصت عليه أيضا، فنجد الدستور الجزائري المعدل في 2020 ينص في المادة 37 على أنه " كل المواطنين سواسية أمام القانون، و لهم الحق في حماية متساوية، و لا يمكن أن يُتَدَرَّع بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي."

كما نصت المادة 27 من الأمر 03-06 على أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية."

و لعل هذا المبدأ المتمثل في مبدأ المساواة هو من الضمانات التي تمنح للموظف في مواجهة تعسف الإدارة بأن توقع على عدة موظفين عدة عقوبات مع أن الخطأ الذي ارتكبه هو نفس الخطأ و في نفس الظروف.

و لهذا نجد أنه مبدأ نصت عليه مختلف المواثيق الدولية و التشريعات المقارنة قصد الحد من تعسف الإدارة في استعمال السلطة تجاه الموظف، و أيضا قصد التوفيق بين مصلحة هذا الأخير و بين السير الحسن و المضطرد للمرق العام.

المطلب الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية قبل و بعد 2006

إذا كانت الاخطاء المهنية غير خاضعة لمبدأ الشرعية كما سبق الذكر، بمعنى انها المذكورة في القانون على سبيل الاستثناء فقط و ليس على سبيل الحصر، و ذلك نظرا لتعددتها و عدم إمكانية حصرها، و لكن هذه القاعدة لا تنطبق على العقوبات التأديبية التي هي محددة في القانون على سبيل الحصر، فلا يمكن للإدارة القائمة بسلطة التأديب أن تخرج عن التعداد الذي وضعه المشرع في القانون على سبيل الحصر، و إلا فإن قرارها التأديبي سيكون مشوبا بمخالفة القانون و بالتالي سيتم إبطاله.

و سنتطرق فيما يلي إلى العقوبات التأديبية في القانون الجزائري، و إلى تطورها فيه منذ 1966 إلى غاية اليوم.

الفرع الأول: العقوبات التأديبية قبل صدور الأمر 03-06

سنتطرق للعقوبات التأديبية في كل من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ثم بعد ذلك نتطرق لتصنيف العقوبات الواردة في المرسوم 85-59 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

أولاً: تصنيف العقوبات التأديبية في الأمر 66-133

عمد المشرع الجزائري إلى تحديد العقوبات التأديبية في الأمر 66-133 حيث قسمها إلى درجتين و هي العقوبات من الدرجة الأولى و العقوبات من الدرجة الثانية، و هو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد 54 إلى 61.

و قد نصت المادة 55 من هذا الأمر على أن العقوبات التأديبية هي:

أولاً: العقوبات من الدرجة الأولى: و تتمثل هذه العقوبات في الإنذار، و التوبيخ، و هي العقوبات التي يتم اتخاذها بقرار معطل دون اللجوء إلى استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانياً: العقوبات من الدرجة الثانية: و حصرتها في:

- الشطب من قائمة الترقية.
- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات.
- النقل التلقائي.
- الإحالة على التقاعد التلقائي.
- العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش.
- العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش.

إضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية، و ذلك بصفة رئيسية أو تكميلية مما يحرم الموظف المعاقب من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

و بالنسبة للإحالة إلى التقاعد لا يقرر إلا إذا توافرت في الموظف الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات، أما بالنسبة للعزل فيمكن ان ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات العمومية و الجماعات المحلية و المصالح و الهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى من هذا الأمر، كما لا يوقع إلى بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء نظراً لخطورة الإجراء و تترتب عليه من آثار على الحياة المهنية للموظف.

و هذا على خلاف العقوبات من الدرجة الأولى كما أسلفنا، فإن توقيعها يكون دون استشارة اللجنة متساوية الأعضاء، أي توقعها السلطة المختصة بالتعيين كما جاء في الأمر.

ثانيا: تصنيف العقوبات التأديبية في المرسوم 59-85

لقد نص المرسوم 82-302 في مادته 74 على العقوبات التأديبية و لكن دون تصنيفها إلى درجات، بل نص عليها بصفة عامة¹

و على خلاف مرسوم 1982، فإن المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، فقد حدد العقوبات التأديبية و صنفها أيضا إلى درجات ثلاث حسب خطورتها و ذلك في المادة 124 منه، وهذه العقوبات هي:

أولا: العقوبات من الدرجة الأولى:

- الإنذار الشفوي.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.
- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

و قد ترك المشرع للإدارة التي لها صلاحية التعيين أن توقع العقوبات على الموظف دون استشارة لجنة الموظفين مسبقا، مع إمكانية تطبيق هذه العقوبات حتى على العمال خلال فترة التجريب.

ثانيا: العقوبات من الدرجة الثانية:

- الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
- الشطب من جدول الترقية.

و الإدارة ملزمة بتسبيب قرارها التأديبي عند توقيعها لهذه العقوبات، مع إمكانية الموظف الذي تعرض لها الطعن أمام لجنة الموظفين خلال شهر لإبداء رأيها وفقا لنص المادة 126 من المرسوم.

¹ المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية. ج ر العدد 37 المؤرخة في 14 سبتمبر 1982.

ثالثا: العقوبات من الدرجة الثالثة:

- النقل الإجباري.
- التسريح مع الإشعار المسبق و التعويض.
- التسريح دون الإشعار المسبق و من غير تعويض.

و في هذه الحالة، و نظرا لخطورة هذه العقوبات و نتائجها على الموظف، فإن السلطة الإدارية التي تختص بالتأديب ملزمة باستشارة لجنة الموظفين، فلا يمكنها توقيع هذه العقوبات إلا بعد موافقة لجنة الموظفين و هو ما نصت عليه المادة 127 من المرسوم.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية في ظل الأمر 03-06

قسم المشرع الجزائر العقوبات في ظل الأمر 03-16 ساري المفعول و المتعلق بالوظيفة العمومية إلى أربع درجات، و هذا التقسيم متناسب مع درجات الأخطاء التي هي الاخرى مقسمة في هذا الأمر إلى أربع درجات حسب خطورتها.

و تتدرج هذه العقوبات في الامر 03-06 من العقوبات الأخف و التي هي عقوبات معنوية بالدرجة الأولى إلى عقوبات أشد مادية قد تصل إلى التسريح و العزل.

أولا: العقوبات من الدرجة الأولى

و هي العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 03-06 و تتمثل في

العقوبات الثلاث التالية :

- التنبيه: و هو التوجيه الصادر من المسؤول الذي له صلاحية التأديب تجاه الموظف الذي قام بسلوك غير مقبول، والغرض منه لفت انتباه الموظف إلى ضرورة عدم تكرار ما صدر منه في الواقع أثناء قيامه بالواجبات الوظيفية¹.

- الإنذار الكتابي: حيث يقوم الرئيس الإداري الذي له صلاحية التأديب بإشعار كتابي الموظف الذي ارتكب المخالفة و تحذيره ، و هو من العقوبات ذات الطابع المعنوي تهدف إلى تحذير الموظف حتى لا يتعرض مستقبلا إلى إجراء أشد في حال كرر المخالفة، و غالبا ما يتضمن القرار التأديبي الصادر بالإنذار تحذيرا للموظف بأنه ستتم معاقبته بعقوبة أشد في حال أعاد الكرة مرة أخرى.

و في اغلب يكون التنبيه عقوبة لفظية تهدف إلى لفت نظر الموظف إلى الخطأ الذي ارتكبه و الذي قد يؤثر سلبا على السير الحسن للمرفق العام، حتى لا يكرره

- التوبيخ: و هو عقوبة معنوية أشد من الإنذار الكتابي، فهي عقوبة تحمل معنى اللوم الشديد للموظف، و لم ينص القانون على الشكل الذي تصدر فيه عقوبة التوبيخ، و لكن من المتعارف عليه أنها عقوبة تصدر كتابيا و يخطر بها الموظف².

و هذه العقوبات الثلاثة ليس لها أثر مادي، بل هي مجرد عقوبات معنوية الهدف منها هو تحسيس الموظف بالمخالفات التي ارتكبها و التي تخل بسير المرفق، و هي المخالفات من الدرجة الأولى المنصوص عليها في المادة 178 من الأمر 03-06 " تعتبر ، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح." بالتالي تبقى السلطة التقديرية للسلطة المكلفة بالتأديب لتكييف سلوكات الموظف التي تنطبق عليها هذه المادة لتعاقبه بإحدى العقوبات من الدرجة الأولى المذكورة.

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 176.

² سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 282.

ثانيا: العقوبات من الدرجة الثانية

و هي عقوبات أكثر شدة من العقوبات من الدرجة الأولى، نصت عليها أيضا المادة 163 من الأمر 03-06، و هي عقوبتين:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة (03) أيام: أي يتم منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته بصفة مؤقتة في المدة المذكورة، فلا يقوم بأي عمل يتصل بمهامه الوظيفية، و من جهة أخرى يتم حرمانه من بعض مرتبه بقيمة تتوافق مع مدة العقوبة. و هنا نرى الأثر المادي للعقوبة.
- الشطب من قائمة التأهيل: فالموظف يمكنه أن يرقى من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة وفقا للطرق المنصوص عليها في القانون.

و لكن تسليط عقوبة الشطب من قائمة التأهيل قد يحرم الموظف من إمكانية الترقية، فهي عقوبة تنطوي على آثار مادية و معنوية في نفس الوقت. حيث يترتب عنها حرمان الموظف من الترقية بعنوان السنة المالية و عدم تسجيل الموظف في جدول الترقية يحرمه من الحصول على ترقية مشروعة كان يأمل في الحصول عليها خلال صلاحية الجدول السنوي مع احتفاظه بحقه في التسجيل على الجداول اللاحقة¹.

و تطبق العقوبات من الدرجة الثانية على الموظف الذي ارتكب الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية و هي المنصوص عليها على سبيل المثال في المادة 179 من الأمر 03-06 " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- 1- المساس، سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و / أو أملاك الإدارة.
- 2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 437.

ثالثاً: العقوبات من الدرجة الثالثة

و هي المنصوص عليها ايضاً في المادة 163 من الأمر 03-06 و هي ثلاث عقوبات:

- التوقيف عن العمل من أربعة (04) أيام إلى ثمانية (08) أيام: و هي عقوبة أخرى

موقفة لنشاط الموظف لمدة محددة من الزمن، و هي أيضاً عقوبة ذات طابع مالي

لأنه يتم الخصم من مرتب الموظف المعني بهذه العقوبة حيث تخصم القيمة الموافقة

لمدة التوقيف التأديبي.

- التنزيل من درجة إلى درجتين: و الدرجات هي في الحقيقة من الحقوق المكتسبة

للموظف كلما بلغ نسبة معينة من الأقدمية، و يستفيد من الترقية في الدرجات بعد

تقييمه من طرف الجهة التي يحددها القانون حيث تقرر ترقيته من درجة إلى الدرجة

الأعلى مباشرة بعد توفر الشرط القانوني و المتمثل في مدة الأقدمية إلى أن يصل

إلى آخر درجة و هي الدرجة الثانية عشر (12).

إلا أن الموظف قد يخضع لعقوبة قد تؤدي إلى تراجع في الدرجات بدل التقدم فيها،

حيث يتراجع الموظف إلى الدرجة الأدنى من الدرجة التي هو فيها في حدود

درجتين على الأكثر دون المساس بالرتبة التي هو فيها و التي لا تمسها هذه العقوبة

التأديبية. و لا يعود الموظف إلى درجته الأولى إلا بعد حيازته لسنوات الأقدمية

المطلوبة حسب ما هو موضح في القانون.

- النقل الإجباري: حيث يتم وفقاً لهذه العقوبة تغيير مكان عمل الموظف إلى مكان

آخر، و النقل في هذه الحالة هو إجراء تأديبي يختلف عن النقل الذي تقررته الإدارة

لفائدة المصلحة و الذي هو في هذه الحالة نقل إجباري يتخذ لغرض السير الحسن

للمرفق العام، و بالتالي فالنقل الإجباري هذا هو ليس إجراء تأديبي في حق

الموظف.

و تطبق العقوبات من الدرجة الثالثة على الموظف الذي ارتكب الأخطاء المهنية

المصنفة من الدرجة الثالثة، و هي الأخطاء المنصوص عليها في المادة 180 من الأمر

03-06: " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

رابعاً: العقوبات من الدرجة الرابعة

و تعتبر هذه العقوبات المذكورة في المادة 163 أيضا هي أقسى العقوبات التي ذكرت فيها، و تتمثل في عقوبتين اثنتين:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: و الرتبة عرفتها المادة 05 من الأمر 03-06 " تختلف الرتبة عن منصب الشغل، و هي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها." و بالتالي فالعقوبة التي تسلطها الإدارة على الموظف تتمثل في تعيينه في الرتبة الأدنى من رتبته التي يشغلها مباشرة، و بالتالي فتطبيق هذه العقوبة يستلزم وجود هذه الرتبة الدنيا التي يتم تنزيل الموظف إليها، و لا يمكن حسب المادة تنزيل الموظف بأثر من رتبة واحدة.
- التسريح: و هي أشد هذه العقوبات، و التسريح يتم بموجبه فقد صفة الموظف، أن تنتهي العلاقة القانونية بين الموظف و بين الإدارة التي يعمل فيها.

و تعتبر هذه العقوبة من أقسى العقوبات التي يمكن ان توقع على الموظف، لأن الموظف الذي يتم تسريحه سوف لن يوظف مرة أخرى في أي إدارة عمومية مستقبلاً " لا يمكن الموظف الذي كان محل التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية." و تطبق العقوبات من الدرجة الرابعة على الموظفين الذين ارتكبوا أخطاءً مهنية من الدرجة الرابعة، و هذه الأخطاء هي التي أوردها المشرع على سبيل المثال في المادة 181 من الأمر 03-06 و هي "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- 1- الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- 3- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر"

خامساً: عقوبة العزل:

و هي عقوبة لها نفس الأثر القانوني لعقوبة التسريح سابقة الذكر، غير أنها تتميز بكونها توقعها السلطة الإدارية التي لها صلاحية التعيين مباشرة في حالة و وحيدة و هي تغيب الموظف بدون مبرر عن العمل لمدة خمسة عشر (15) يوماً متتالية على الأقل، و بالتالي فالخطأ المهني الموجب لعقوبة العزل هو إهمال المنصب كما نصت على ذلك المادة 184 من الأمر 03-06 " إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوماً متتالية

على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعدار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم."

و بالتالي فعقوبة العزل تتخذ مباشرة من طب الإدارة دون الحادة إلى انعقاد المجلس التأديبي كما هو الحال بالنسبة لعقوبة التسريح، كما أن العقوبتين تختلفان من حيث موجبات تطبيقهما.

الفصل الثاني: إجراءات و ضمانات التأديب

الإجراءات التأديبية للموظف العاتم هي تلك الإجراءات التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعبير في حق الموظف العمومي الذي خالف القوانين و التنظيمات ذات الصلة بسير المرفق العام مخالفة تؤدي إلى الإخلال بسير هذا المرفق أو بالإساءة إليه بأي شكل من الأشكال، بحيث تقوم الإدارة بتحريك هذه الإجراءات أثناء فترة قيام الموظف بوظيفته في إطار الإجراءات التي رسمها القانون و المواعيد المحددة لتحريك الدعوى التأديبية ابتداء من معاينة الخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف إلى غاية صدور القرار التأديبي في حقه ثم طرق الطعن المختلفة التي كفلها القانون للموظف كضمانات له تجاه ما قد يلحقه من تعسف الإدارة خلال الدعوى التأديبية التي تحركها ضده.

و قد عرف الأستاذ سليمان الطماوي الإجراءات التأديبية بأنها سلسلة من الأعمال هدفها تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، و هي تخضع لقواعد قانونية من شأنها أن تحول دون إساءة استعمال السلطة الرئاسية في المجال التأديبي¹.

و سوف نتطرق هنا إلى هذه الإجراءات التأديبية التي يتعرض إليها الموظف في حال مخالفته للقوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة، و أيضا إلى الضمانات التي يمنحها القانون للموظف العام في المجال التأديبي حتى لا يتعرض لتعسف الإدارة، و هي ضمانات إدارية يمنحها القانون المتعلق بالوظيفة العمومية، و هناك أيضا الضمانات القضائية حيث يمكن للموظف اللجوء للقضاء الإداري في حالة عدم إنصافه إداريا.

و لكن من المفيد أولا أن نتطرق إلى السلطة المختصة بالتأديب أولا قبل التطرق للإجراءات التأديبية المطبقة أو إلى الضمانات الممنوحة للموظف.

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص 138.

المبحث الأول: السلطة المكلفة بالتأديب وإجراءات التأديب

يتعرض الموظف العام للتأديب في حال عدم احترامه للقوانين المتعلقة بوظيفته و بسير المرفق العام بصفة عامة، و الذي يقوم بتسليط العقوبة عليه هي السلطة الإدارية المكلفة بالتأديب. و هي التي تقوم بكل الإجراءات المتعلقة بالدعوى التأديبية في حق الموظف كما ينص على ذلك القانون من معاينة الخطأ التأديبي إلى غاية إصدار القرار التأديبي المناسب.

المطلب الأول: السلطة المكلفة بالتأديب

عندما تقوم المسؤولية التأديبية في حق الموظف فإن السلطة التي تحرك الدعوى التأديبية و تباشر التأديب هي السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، وفقا للقانون الجزائري الحالي المتعلق بالوظيفة العمومية لسنة 2006 قد تقوم تكون السلطة التي لها صلاحية التأديب هي فقط من تقوم بتوقيع العقوبة، وفي أحيان أخرى تقوم هذه السلطة بتوقيع العقوبة و لكن تشاركها هيئة أخرى في إجراءات التأديب و هي لجنة التأديب.

الفرع الأول: أشكال السلطة المختصة بالتأديب

تعتبر السلطة المكلفة بالتأديب في الوظيفة العامة من الاختصاصات الأصلية للسلطة الرئاسية، أي أن هذه الأخيرة هي صاحبة الولاية العامة فيها. ولكن قد تختلف الأنظمة القانونية في تنظيم السلطة التأديبية اختلافات قد تكون جزئية¹.

فهناك أنظمة قانونية جعلت السلطة التأديبية اختصاصا أصيلا و حصريا على السلطة الإدارية الرئاسية التي لها صلاحية التعيين²، أي أن هذه الأخيرة تمارس صلاحية التأديب دون مشاركة أي هيئات إدارية أخرى على سبيل الاستشارة من طرف هيئات تداولية جماعية، ففي هذه الحالة تمارس الدعوى التأديبية أو إجراءات تأديب الموظف العام من

¹ الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، حورية أورك، ص 146

² نفس المرجع، ص 146

طرف السلطة الرئاسية لوحدها منذ معاينة الخطأ إلى تقرير العقوبة مروراً بالتحقيق الإداري الذي يشمل الأفعال المنسوبة للموظف و التي تم تكيفها بأنها أخطاء، و لعل هذه النظام لا يحتوي على الضمانات الكافية للموظف العام تجاه الإدارة في حال الإساءة في استخدام السلطة.

و هناك أنظمة ينص المشرع فيها على تشكيل محكمة و ينشئ نيابة من نوع خاص توازي النيابة، و تكون أجواء التأديب فيها مثل المحاكمة الجنائية كلاهما يصدر من جهة قضائية، و هذا ما يعرف بالنظام القضائي¹ و منه فالمحاكمة التأديبية في هذه الحالة تجري بعيداً عن الإدارة و عن السلطة الإدارية الرئاسية التي يكون لها دور محدود فيها.

أما النوع الثالث من النظم التأديبية فهو نوع أخذ بمزايا النظام الأول و بمزايا النظام الثاني و حالو التوفيق بينهما، إذ يحفظ للسلطة الرئاسية سلطتها و مكانتها في المجال التأديبي بما يمكنها من استعمال أهم عناصر السلطة الرئاسية على الموظف العام و هي سلطة التأديب، و لكن في نفس الوقت و في إطار الضمانات الممنوحة للموظف العام في هذا المجال، فإنه يُشرك هيئات تداولية استشارية في القرار التأديبي إلى جانب السلطة الرئاسية، بحيث لا تستطيع هذه الأخير الانفراد بالتأديب في بعض الحالات بل تكون مقيدة بالرأي لمطابق الذي تصدره الهيئات التداولية الاستشارية و التي يكون فيها تمثيل للموظفين، و يتم إقحام هذه الهيئات الاستشارية عندما يتعلق الأمر بأنواع معينة من العقوبات التأديبية و هي في الغالب العقوبات الأشد، و هذا ما كرسه المشع الجزائري في الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية بحيث يكو رأي اللجنة متساوية الأعضاء ملزماً للسلطة الرئاسية في العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة وفقاً لما نصت عليه المادة 165 منه، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية فتتفرد السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيعها على الموظف دون الحاجة إلى اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء.

¹ نفس المرجع.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في القانون الجزائري

نصت المادة 162 من الامر 03-06 على السلطة المختصة بالتأديب بقولها " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين". غير أن هذه السلطة لا يمكنها أن تباشر التأديب لوحدها في كل الحالات كما سبق ذكره، بل هي ملزمة بالاستشارة من اللجنة المتساوية الاعضاء التي تتعقد في شكل مجلس تأديبي في بعض الحالات، و هي العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة، و هذا وفق ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 06-03 " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي، و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداءً من تاريخ إخطارها."

و بالتالي ففي كل الحالات تقوم السلطة المكلفة بالتعيين بإصدار القرار المتضمن العقوبة التأديبية، و لكن القانون فرق بين العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية التي تقوم فيهما السلطة الإدارية الرئاسية بإصدار القرار مباشرة بعد توضيحات من الموظف، و بين العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة و التي تكون فيها السلطة الرئاسية مجبرة على الأخذ بالرأي الاستشاري الملزم الذي تخرج به اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالمجتمع كـمجلس تأديبي.

و اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء هي من هيئات المشاركة و الطعن المنصوص عليها في المادة 55 ما الأمر 06-06، و أيضا المادة 62 منه بنصها " تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية:

- لجان إدارية متساوية الأعضاء.
- لجان الطعن.

- لجان تقنية."

و قد فصلت المادة 63 في تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بقولها: " تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات و الإدارات العمومية.

تتضمن هذه اللجان، بالتساوي، ممثلين عن الإدارة و ممثلين عن الموظفين.

و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو الممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة."

و لعل مسألة اختيار رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف السلطة الرئاسية الموضوعة تحتها تثير بعض الجدل من حيث الضمانات التي تمنح للموظف العام، بحيث أن هذه السلطة هي التي تقوم بتحريك الإجراءات التأديبية ابتداء من معاناة الخطأ التأديبي.

و نصت المادة 64 من الأمر 03-06 على الدور الذي تقوم به اللجان المتساوية الأعضاء، و من بين هذه الأدوار هو دورها في المجال التأديبي وفقا لنص المادة " تستشار اللجان المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين.

و تجتمع زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي."

و قد فصل المرسوم التنفيذي رقم 20-199¹ كل ما يتعلق بتشكيلة و سير و مهام اللجان المتساوية الأعضاء. فمن حيث التشكيلة نصل المادة 07 من هذا المرسوم على "تتضمن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء عددا متساويا من ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين المنتخبين و تتشكل من أعضاء دائمين و أعضاء إضافيين يتساوون في العدد مع الأعضاء الدائمين.

يحدد عدد الممثلين في اللجان كما يلي:

¹ المرسوم التنفيذي 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن و اللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية. ج ر العدد 44 صادرة في 30 يوليو 2020.

- عضوان (02) دائمان و عضوان (02) إضافيان بعنوان الإدارة، و عدد مساوٍ بعنوان ممثلي الموظفين المنتخبين، عندما يكون عدد الموظفين لرتبة أو مجموعة من الرتب أو سلك أو مجموعة من الأسلاك يساوي أو يفوق عشرة (10) و يقل عن واحد و عشرين (21).

- ثلاثة (03) أعضاء دائمين و ثلاثة (03) أعضاء إضافيين بعنوان الإدارة، و عدد مساوٍ بعنوان ممثلي الموظفين المنتخبين، عندما يكون عدد الموظفين لرتبة أو مجموعة من الرتب أو سلك أو مجموعة من الأسلاك يساوي واحد و عشرين (21) و يقل عن مائة و خمسين (150).

- أربعة (04) أعضاء دائمين و أربعة أعضاء إضافيين بعنوان الإدارة، و عدد مساوٍ بعنوان ممثلي الموظفين المنتخبين، عندما يكون عدد الموظفين لرتبة أو مجموعة من الرتب أو سلك أو مجموعة من الأسلاك يساوي أو يفوق خمسمائة (500).

يقدر تعداد الموظفين الذين يؤخذون في الحسبان لتحديد عدد الممثلين عند التاريخ المحدد لقفل قائمة الناخبين.

عندما يكون تعداد الناخبين أقل من عشرة (10)، يتم إلحاق الموظفين المعنيين باللجنة الإدارية الموافقة لرتبة أو لسلك انتمائهم، المنشأة لدى الإدارة الوصية أو لدى مؤسسة أو إدارة عمومية تابعة لنفس القطاع الوزاري.

و قد حددت المادة 08 من المرسوم 199-20 عهدة اللجنة المتساوية الأعضاء بثلاث سنوات. أما عن رئاستها فقد نصت المادة 14 على " ترأس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء السلطة التي توضع على مستواها أو ممثل عنها.

وفي حال وقوع مانع لرئيس اللجنة، تعين السلطة المعنية موظفا من بين ممثلي الإدارة الدائمين، في ذات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

يتولى كتابة اللجنة ممثل عن الإدارة، غير عضو فيها.

و قد نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 199-20 " تعد اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء نظامها الداخلي، طبقا للنظام الداخلي النموذجي المحدد بموجب قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

تتم الموافقة على النظام الداخلي، حسب الحالة، بموجب قرار أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين المعنية."

أما بالنسبة للاختصاصات المخولة للجنة الإدارية متساوية الأعضاء في المجال التأديبي، فقد تطرقت إليها المادة 12 من المرسوم التنفيذي 199-20 و تتمثل في:

- إبداء الرأي في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة.
- إعادة إدماج الموظف المعزول بسبب إهمال المنصب، وفقا للتنظيم المعمول به.

و تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء وفقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 199-20 مرتين في السنة على الأقل بناء على استدعاء من رئيسها و بمبادرة منه، أو بطلب كتابي من ثلث (3/1) أعضائها الدائمين على الأقل.

أما بالنسبة لإخطارها للنظر في المسائل الموكلة إليها وفقا للقانون، فقد نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي على أن هذا الإخطار يكون من طرف رئيسها أو بطلب ممضى من طرف نصف ممثلي الموظفين على الأقل، أو بطلب من الموظفين المعنيين أنفسهم بالمسائل التي ستطرح عليها.

و تبدي اللجنة رأيها في المسائل المعروضة عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

و جدير بالذكر أنه عندما يتعلق الأمر بالمسائل الانضباطية التأديبية المعروضة على اللجنة المتساوية الاعضاء، فإنه في حال تعادل الأصوات لا يكون صوت الرئيس مرجّحا كما هو الشأن بالنسبة للمسائل الأخرى غير الانضباطية، و هو ما نصت عليه المادة 17 من المرسوم التنفيذي 199-20 في فقرتها الثالثة " ... و في حالة تعادل الأصوات، يكون

صوت الرئيس مرجحاً، ما عدا في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة.

المطلب الثاني: الإجراءات التأديبية المطبقة على الموظف العام

يمكن أن نلخص أهم المراحل التي تمر بها المتابعة التأديبية للموظف في المراحل التالية، معاينة الخطأ، ثم مواجهة الموظف بالخطأ المنسوب إليه، ثم التحقيق الإداري، و أخيراً صدور القرار التأديبي في حق الموظف.

الفرع الأول: معاينة الخطأ

عندما يرتكب الموظف العمومي الخطأ الموجب للمتابعة التأديبية، فإن أول ما يجب فعله من طرف السلطة الإدارية المكلفة بالتأديب هو معاينة الخطأ المهني.

فممارسة العمل التأديبي غالباً ما تبدأ بمجرد معاينة إخلال الموظف بإحدى الواجبات المهنية الملقاة على عاتقه، سواء أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبةها، و في هذا الإطار جاء في النظام التأديبي في الجزائر أنه يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناء على تقرير يتم إعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف أو إرساله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين¹.

أولاً: تقرير المعاينة

فور معاينة الخطأ يقوم المسؤول المباشر في الغالب أو أي شخص آخر بتحرير تقرير، و الذي يجب أن يبين الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعه و تحديد الأشخاص

¹ عبد القادر غيتاوي، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفاثر السياسة و القانون، عدد 19 جانفي 2018، ص3

الحاضرين أثناء وقوعه، و كذا مختلف التقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة، و كذلك اقتراح التسريح في حالة ما إذا كان الخطأ جسيماً من الدرجة الرابعة¹

ثانياً: الجهة المختصة المعاينة

إن معاينة الوقائع تكون من اختصاص الرئيس السلمي، أو أي شخص آخر ليست له علاقة بالوقائع²

أ- الرئيس السلمي:

تتم المعاينة في الأصل من طرف الرئيس السلمي، أو قبل أعوان مكلفين بالمراقبة أو التفطيش، و في هذه الحالة يتعين على المختص منهم القيام عن طريق السلم الإداري بإخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين، بكافة الوقائع التي يترتب عليها عقوبات تأديبية، مع توضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع لتقديم كافة البيانات التي من شأنها تنوير الإدارة حول ظروف و ملابسات المسألة³.

ب- شخص آخر غير موظف

يمكن أن تتم معاينة الخطأ من قبل أشخاص لا علاقة لهم بالإدارة التي يتبعها الموظف حالة ما إذا تعلق الأمر بفعل ارتكب خارج المصلحة. و في هذه الحالة يتعين على المصلحة التي لاحظت تصرفاً بدا مخالفاً لأخلاقيات المهنة و خرقاً للواجبات الملقاة على الموظف، القيام مباشرة بإخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين لهذا الموظف، أو رؤسائه المباشرين إذا تعذر ذلك، و على الرؤساء السلميين اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الصدد، و منها

¹ نفس المرجع.

² نفس المرجع.

³ نفس المرجع. ص 54

التبليغ الفوري دون أي أجل. أما إذا كان الخطأ يشكل جريمة فيجب إخطار النيابة العامة حسب قانون إجراءات الجزائية¹.

الفرع الثاني: توقيف الموظف

قد تلجأ السلطة التي لها صلاحية التعيين في إطار الإجراءات التأديبية إلى توقيف الموظف، و يكون ذلك في حالتين كما سنرى أدناه.

أولاً: تعريف التوقيف

توقيف الموظف لا يعتبر عقوبة تأديبية بل هو مجرد إجراء احتياطي يتخذ في حق الموظف في الحالات التي يرتكب فيها أخطاء جسيمة.

و التوقيف هو إجراء تحفظي و مؤقت، لذلك تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين عندما يكون الخطأ المرتكب خطيراً و يؤدي إلى تسريح الموظف أو إلى متابعة جزائية، و هذا الإجراء نص عليه الأمر 03-06 في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً.

و الحالة الثانية التي يوقف فيها الموظف العام فوراً، هي حين ارتكابه فعلاً يكون محل متابعة جزائية لا يسمح ببقائه في منصبه، و يهدف هذا الإجراء إلى إبعاد الموظف عن الوظيفة، و أثناء هذه الفترة يعتبر الموظف بريئاً إلى غاية إثبات عكس ذلك².

¹ نفس المرجع.ص54

² نفس المرجع ص 55

ثانياً: مدة التوقيف:

أما بخصوص مدة الوقف فإن الأمر 03-06 يحددها في أحكامه صراحة، إلا أنه يمكن لنا من خلال التدقيق في المادتين 173 و 174 منه أن نفرق بين حالتين: فالحالة الأولى هي ما نصت عليها المادة 173 و هي ارتكاب الموظف لخطأ جسيم لا يصل لأن يكون جزائياً، و هنا مدة التوقيف يمكن أن نستشفها من خلال مدة الإخطار الفصل في الدعوى، فالأكيد أن مدة التوقيف مرتبطة بمدة الفصل في الدعوى، و في هذا الإطار نجد أن المشرع حدد مدة إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين تحت طائلة سقوط الخطأ المنسوب للموظف و هي 45 يوماً من تاريخ معاينة الخطأ. و من جهة أخرى فإنه ألزم المجلس التأديبي بالفصل في الدعوى في مدة 45 يوماً من تاريخ إخطاره¹

و من خلال ما سبق بيانه يتبين أن أقصى مدة توقيف في هذه الحالة يمكن أن تكون تسعون (90) يوماً تبدأ بمعاينة الخطأ إلى غاية الفصل في الدعوى التأديبية، و بالتالي فإن التوقيف لا يمكن أن يتجاوز هذه المدة.

و الحالة الثانية هي التي نصت عليها المادة 174 من نفس الأمر، و هو كون الخطأ محل متابعة جزائية، و في هذه الحالة فإن مدة التوقيف غير محددة بدليل نص المشرع في الفقرة الرابعة من المادة السابقة الذكر " و في كل الأحوال، لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً". و بديهي أن مدة التوقيف مرتبطة بالفصل النهائي أمام القضاء الجزائي².

ثالثاً: آثار التوقيف

يعتبر الأثر المالي مهما باعتباره مسألة اجتماعية خالصة، و في هذا الإطار فإنه حدث تطور تشريعي بهذا الخصوص، ففي حين أن المرسوم رقم 59-85 الملغى من خلال المادة

¹ نفس المرجع. ص 55

² نفس المرجع، ص 56

130 في الفقرة الثانية لم يكن يسمح للموظف الموقوف بتقاضي أي أجر طيلة مدة توقيفه باستثناء الأداءات العائلية، جاء الأمر 03-06 الساري المفعول بحكم جديد، و هو أنه مكن الموظف الموقوف بسبب خطأ جسيم لا يحمل الطابع الجزائي بالحصول على نصف الراتب إضافة إلى المنح العائلية، و مما يجب التذكير به هو أن الأمر 03-06 استدرك الوضع بالرجوع إلى توفير ضمانات أكبر للموظف الموقوف احتياطيا مقارنة بالمرسوم رقم 59-85 الملغى الذي سبقه¹.

و إذا تبين أن الموظف بريء مما نسب إليه، أو أن العقوبة كانت أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو أن المجلس التأديبي لم يبت في الآجال المحددة فإن الموظف يسترجع كامل حقوقه بما فيها الجزء المخصوم من الراتب²

و بخصوص الموظف المتابع جزائيا فإن الحكم يختلف عما سبق ذكره بخصوص الحصول على الراتب، بحيث أن المشرع في الأمر 03-06 منح لسلطة التعيين سلطة تقديرية في منح جزء من الراتب للموظف الموقوف لا يتعدى النصف خلال مدة ستة (06) أشهر من تاريخ التوقيف. فسلطة التعيين لها أن تمنح جزء من الراتب بحيث لا يتعدى النصف، كما لها أن لا تمنحه أي جزء، و مع ذلك فإن المشرع أبقى على استفادة الموظف الموقوف من مجمل المنح العائلية، على أن تسوى وضعيته الإدارية بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا³

أما الموظف المتابع جزائيا فإن توقيفه يستمر إلى غاية الفصل النهائي أمام القضاء مما قد يؤدي إلى تمديد المدة أكثر من شهرين، لذلك نجد أن المشرع خصه بحل خاص و هو حصوله خلال مدة ستة أشهر على الأكثر على ثلاثة أرباع من أجره الأساسي، و هذا الاستثناء لا يطبق إذا حصلت المتابعات بعد ارتكاب خطأ مهني جسيم يمكن أن ينجر عنه التسريح.

1 نفس المرجع.

2 نفس المرجع.

3 نفس المرجع.

إن الحرمان من الأجر كاملاً خلال فترة التوقيف الاحترازي يبرر على أساس أن الموظف لا يقدم أي خدمة، و ما تجدر الإشارة إليه أن مجمل النصوص لم تعالج مسألة الرواتب التي تحصل عليها الموظف خلال مدة توقيفه خاصة إذا ثبتت إدانته بالرغم من عدم قيامه بالتزاماته المهنية، كما أن النصوص القانونية المتعاقبة التي نظمت الوظيفة العامة كلها أبقى للموظف على المنح العائلية، و هذا يعد ضماناً قانونياً مهماً، و مراعاة للجانب الإنساني في التشريع¹

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 93-54 من خلال نص المادة 15 منه أضاف إمكانية حرمان الموظف من البطاقة المهنية، و كل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني (سيارة، سلاح...)، و تجدر الملاحظة أن النصوص القانونية لم تدرج صراحة مسألة الحرمان من السكن الوظيفي، و مع ذلك يبقى السؤال المطروح إذا كان السكن الوظيفي يدخل ضمن مقتضيات نص المادة 15 خاصة عبارة (و كل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني)، و حسب رأينا فإن السكن لا يمكن أن يدخل ضمن محجوزات فترة التوقف، و بالتالي لا يمكن أن يحرم الموظف من هذا الامتياز، باعتبار انه لا يمكن التوسع في ما سكت عنه النص هذا من جهة، و من جهة أخرى هو من قبيل المنح العائلية، أي يتعلق بمسألة إنسانية، و عليه يمكن القول أن المشرع مرة أخرى راعى الجانب الإنساني²

الفرع الثالث: المواجهة الموظف بما نسب إليه من أخطاء

يتعين على الإدارة أن تبلغ الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات حتى يستطيع أن يدافع عن نفسه، كما له أن يطلع على الأدلة التي تشير إلى ارتكابه لهذه الأخطاء للإدلاء بدفاعاته، و إشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، و ه بهذا المعنى أمر ضروري سواء في التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء ليكون الموظف على بينة من أمره و حتى يستطيع أن يبدي أوجه دفاعه. و لقد تباينت أحكام التشريعات المقارنة

1 نفس المرجع.

2 نفس المرجع. ص 56

بأسلوب و طريقة مواجهة الموظف بالأفعال المنسوبة إليه بين تشريعات التزمت أن تكون كتابية، و بين أخرى سكتت على ذلك و لم تحدد طريقة معينة.¹

إن هذا المبدأ تم اعتماده في القانون الجزائري، من ذلك أن المرسوم 82-302 نص صراحة عليه حيث جاء في إحدى مواده عل أنه " لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني، إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانونا" و بالتالي فإنه يتعين على الإدارة إخطار الموظف العام بما هو منسوب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي تسليطها عليه، و يتم إخطاره بواسطة برقية توجه إلى الرئيس كي يسلمها إلى الموظف المذنب الذي عليه أن يؤكد استلامه للإشعار.²

كما أن المنشور الوزاري نص صراحة على ضرورة تبليغ الموظف القرار " يبلغ هذا الإجراء عن طريق الرئيس السلمي إلى الموظف المذنب الذي عليه أن يؤكد استلام"³.

و لقد نص الامر 06-03 على حق الموظف في تبليغه بالإخطاء المنسوبة إليه بقوله في المادة 167 منه على أنه " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

و بهذا يكون المشرع الجزائري قد تجنب المشكل الخاص بشكالية الإخطار و هو مطروح في فرنسا، فتطبيق هذا المبدأ شأنه أن يمكن الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي الذي يوجد لدى الإدارة كي يكون على علم بكافة الأدلة التي بحوزتها، مما يضمن له تقديم الدفاع الفعال، و في حالة ما إذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض قرارها إلى الإلغاء، و هذا ما أكدته المحكمة العليا، لأنه مشوب بعيب التعسف في استعمال السلط، و يقع عبء إثبات إخطار الموظف بالمخالفات التي نسبت إليه على الإدارة و التي تلتزم بمنح الموظف العام مهلة كافية تمكنه من الاطلاع على الملف التأديبي، و تعد مهلة خمسة عشر

¹ نفس المرجع. ص 57

² نفس المرجع. ص 57

³ المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أفريل 2004.

يوما المحددة في القانون الجزائري مهلة كافية للموظف. و في فرنسا فإن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر مهلة ثمانية و أربعين ساعة كافية و معقولة لتمكين الموظف المتهم من الاطلاع على الملف التأديبي¹.

الفرع الرابع: التحقيق الإداري

التحقيق الإداري هو إجراء قد تلجأ إليه الإدارة عندما يتعلق الأمر بتسليط عقوبة شديدة على الموظف، فالبحت على الأدلة الكافية هي مهمة ملقاة على عاتق الإدارة، كما أن المجلس التأديبي بإمكانه أن يطالب بإجراء تحقيق تكميلي إذا رأى أن الأدلة غير كافية لإدانة الموظف العام أو لتبرئته.

أولاً: السلطة المكلفة بالتحقيق

لقد ثار خلاف بين الفقهاء يخص الحيطة التي يجب أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام و الأدلة، فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظراً لأن هذا الإجراء هو في الحقيقة امتداد للسلطة التأديبية، و يهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و بين هؤلاء الفقهاء الأستاذين رشوان محمد و إبراهيم عباس منصور. و يرى الأستاذ كمال رحماوي أن الجمع بين سلطتي التأديب و التحقيق وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، كما يرى أنه من الأحسن أن تسند مهمة التحقيق إلى جهة منفصلة و مستقلة عن الجهة التي لها سلطة التأديب كمفتشية الوظيف العمومي مثلاً².

نذكر قبل أن نتكلم عن الوضع في الجزائر، أنه في فرنسا السلطة التي تملك حق توجيه الاتهام هي السلطة التي تتولى القيام بعملية التحقيق تحت رقابة القضاء. أما الوضع في

¹ عبد القادر الغيتاوي، المرجع السابق ص 58
² كمال رحماوي، نفس المرجع، ص 154.

الجزائر فنجد أن الهيئة المستخدمة لها حق الاتهام و التحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، فالسلطة الرئاسية إذا تجمع بين الاتهام و التحقيق كما هو الحال في فرنسا، و هذا مساس بمبدأ الحياد في عملية التحقيق.

ثانيا: إلزامية التحقيق

إن اللجوء إلى التحقيق هو سلطة تقديرية للإدارة وفقا للمصلحة العامة، فالمشرع الجزائري نص فقط على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه و أعطى لمجلس التأديب حق مطالبة السلطة بفتح تحقيق في حالة ما كانت التهم الموجهة إلى الموظف غامضة، و تزداد أهمية التحقيق كلما كان خطأ الموظف جسيما.

ثالثا: شكلية التحقيق

إن التحقيق يستهدف كشف الحقيقة، و على عكس التحقيق الجنائي، فإن المشرع لم يضع تنظيما متكاملا للتحقيق الإداري، لا سيما حينما تتولاه الجهة الإدارية، فالتحقيق عملية معقدة ترمي إلى معرفة الظروف التي تم فيها ارتكاب الذنب الإداري، إذ يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود و الاستماع إلى توضيحات الموظف المتهم خاصة عندما يتعلق الأمر بأخطاء جسيمة كتحويل الأموال، فلا يتصور الاستماع للموظف المعني، إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانونا¹

الفرع الخامس: صدور القرار التأديبي

بعد اتخاذ سلطة التأديب لكافة الإجراءات الواجب القيام بها عند معاينة الخطأ التأديبي و هي إخطار الموظف بالخطأ التأديبي ثم تمكينه من الاطلاع على الملف مع إمكانية الاستعانة

¹ غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 59

بمحامي، و بناء على هذه الخطوات المتبعة و التي يتعين على الإدارة احترامها و عدم مخالفة أو إغفال أي إجراء منها، تأتي مرحلة إصدار القرار التأديبي المناسب و هو القرار الذي يصدر بعد تكييف فالخطأ المهني المنسوب للموظف من أي درجة هو، ثم تقرير العقوبة المناسبة له.

و جدير بالذكر هنا بأن القرارات التأديبية التي تتعلق بالعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين مباشرة دون اللجوء إلى اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء التي تجتمع في شكل مجلس تأديبي، غير أن الإدارة المصدرة للقرار التأديبي تكون ملزمة بأن يكون القرار مبررا و ذلك وفقا للفقرة الأولى من المادة 165 من الأمر 03-06 التي تنص على أنه " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني." و بالتالي فحصول الإدارة على توضيحات كتابية يقتضي بالضرورة أنه تمت مواجهة الموظف المتهم بالأخطاء المنسوبة إليه كما سبق الذكر.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين تبت فيها بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من المجلس التأديبي كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر 03-06 " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي، و التي يجب ان تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

و بالتالي فالقرار التأديبي يمر بالمراحل التالية لصدوره عندما يتعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة.

أولاً: سير اشغال المجلس التأديبي

بمجرد إخطار كتابة لجنة الموظفين المجتمعة كمجلس تأديبي سيقوم رئيسه بتحديد ما

يلي:

- تاريخ و ساعة و مكان انعقاد المجلس التأديبي، و العمل على مراعاة الآجال القانونية المحددة بشهرين من تاريخ صدور مقرر التوقيف للموظف المعني و ترك الوقت الكافي للموظف المتهم للاطلاع على ملفه التأديبي، و تحضير دفاعه، و يمكنه أن يقدم أمام المجلس أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهوداً.
- و يتم استدعاء لجنة الموظفين بالطرق المعروفة، بعد تحديد تاريخ الاجتماع يستدعى الموظف بموجب رسالة موصى عليها مع وصل استلام خمسة عشر (15) يوماً على الأقل قبل اجتماع المجلس.
- يبين في الاستدعاء مكان و تاريخ و ساعة انعقاد المجلس التأديبي، و أسباب الاستدعاء و ضمانات الدفاع، و يطلب من المعني إعلام أمانة اللجنة بكتابة اسم و صفة الشخص الذي اختاره المعني للدفاع عنه، و الشهود الذين يرغب في استحضارهم للاستماع إليهم في القضية التأديبية.
- و تقوم كتابة المجلس بالحرص على إرسال التبليغ في الوقت المناسب للمعني لتمكينه من الامتثال أمام المجلس التأديبي أو بتمثيله كما سبق توضيحه في مدة خمسة عشر (15) يوم على الأقل.
- و في اليوم المحدد لاجتماع المجلس التأديبي و بحضور النصاب القانوني لأعضائه أي ثلاثة أرباع (4/3)، و في حالة عدم استكمال النصاب القانوني يتم استدعاء المعني و أعضاء المجلس التأديبي لجلسة أخرى في غضون أسبوع على الأقل يمكن للجنة الاجتماع أن تنعقد إذا اجتمع نصف أعضائها.
- يقوم رئيس المجلس التأديبي بتعيين مقرر للقضية أو أكثر حسب الأهمية و يتولى هذا الأخير تلاوة معطيات القضية التأديبية أمام الأعضاء الحضور و الموظف المتهم بحضور من اختاره للدفاع عنه.

- تلاوة التقرير الذي بموجبه قامت السلطة المختصة بإخطار المجلس التأديبي، و بعدها يقوم المجلس بالاستماع إلى الشهود الذين ذكرتهم الإدارة تقريرها تباعا، و يغادرون المجلس بمجرد الانتهاء من الإدلاء بشهادتهم و التوضيحات التي يمكن أن تطلب منهم من قبل المجلس التأديبي أو من دفاع الموظف المتهم، كما يمكن للمجلس أن يطلب الاستماع من جديد لأحد الشهود كلما دعت الضرورة¹

ثانيا: مداولات المجلس التأديبي

بعد الانتهاء من الاستماع إلى مختلف التدخلات و الملاحظات المتعلقة بالقضية التأديبية و ملابساتها يتفرغ المجلس التأديبي للمداولات في جلسات مغلقة. و الجدير بالذكر أن المقرر لا يحضر هذه المداولات إذا لم يكن عضوا في المجلس التأديبي، و كذلك الموظف المتهم و دفاعه، ولا يسمح بالحضور إلا لكاتب اللجنة لما تتمتع به اللجنة من سرية، و بعد دراسة و مداولة المجلس التأديبي لمعطيات القضية المعروضة عليه يبت في الامور التالية:

- إبداء الرأي حول العقوبة التي يراها مناسبة للخطأ المرتكب من قبل الموظف المحال عليه و هو غير ملزم بالعقوبة المقترحة عن الإدارة المستخدمة للموظف المعني بالتأديب.
- لا يحق إلا للأعضاء الرسميين أو الاحتياطيين التداول قانونا.
- رأي المجلس التأديبي يكون نتيجة التصويت السري للأعضاء الحاضرين.
- يتم اتخاذ القرار بالأغلبية البسيطة.
- الرأي الذي يصوت عليه المجلس يبلغ مباشرة و فورا عن طريق رئيس المجلس التأديبي إلى السلطة التي تتمتع بصلاحيه التأديب².

¹ غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق ص 61، 62.

² نفس المرجع، ص 62.

ثالثا: التحقيق التكميلي

من حق المجلس التأديبي أن يأمر بإجراء التحقيق التكميلي إذا ما تبين له ان الوقائع المنسوبة للمعني أو الظروف التي وقعت فيها غير كافية، و الغرض منه هو الحصول على معلومات إضافية تتعلق بوقائع القضية التأديبية. يتم إجراء هذا التحقيق تحت إشراف الإدارة بمشاركة عضو أو أكثر من المجلس، و يتم تحديد من يتولى القيام بالتحقيق التكميلي أثناء الجلسة و بمحضر رسمي. حيث يترتب على هذا الإجراء:

- تحديد الأجل المحدد للمجلس بشأن النظر و الإدلاء برأيه في القضية المعروضة.
- يكون تحديد الأجل من اختصاص الإدارة التي لها صلاحية التعيين
- لا ينبغي أن يتجاوز التأجيل في جميع الحالات مدة ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إحالة القضية التأديبية على المجلس، و ذلك تطبيقا للمادة 05 من المرسوم 155-66
- عند الانتهاء من التحقيق التكميلي ترسل إلى رئيس المجلس التأديبي الذي يقوم من جديد باستدعاء الموظف المتهم وفقا للإجراءات السابقة، و الجدير بالملاحظة أن المرسوم 59-85 الملغى لم يحدد كيفية إجراء هذا التحقيق التكميلي¹.

رابعا: الإفصاح عن القرار

بعد اتخاذ الاجراءات السابقة التي يقوم بها المجلس التأديبي من حيث التبليغ و الاستماع للشهود و التحقيق التكميلي في حالة عدم كفاية الوقائع و بعد المداولة يتم اتخاذ القرار التأديبي بأغلبية الأصوات المعبر عنها للأعضاء الحاضرين، و يسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر و يبلغ دون أجل للموظف و إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين.

و من الأسباب التي تثار عادة، بعض الاعتبارات المتعلقة بشخصية الموظف أو المتعلقة بالوقائع المنسوبة إليه، فيجب الإشارة إلى الوقائع المادية الثابتة التي ارتكبتها الموظف أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها.

¹ غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق. ص 62

كما يجب الفصل بين الوقائع المجرمة و المسائل التأديبية التي تدخل في اختصاص النظام التأديبي للموظفين، و أن الإدارة ملزمة بالتقيد بالحكم القضائي الذي حاز قوة الشيء المقضي به في المسائل التي كانت تعتقد بأنها أفعال مجرمة، غير أن براءة الموظف قضائيا لا يعني عدم تطبيق عقوبة إدارية إذا كانت هذه الأفعال لها علاقة بالوظيفة التي يمارسها، و لهذا غالبا ما تلجأ الإدارة في حالة المتابعة القضائية إلى تأجيل اتخاذ قرارها التأديبي إلى غاية صدور الحكم القضائي على الرغم من صدور قرار التوقيف من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد مباشرة المتابعة الجزائية. إلا أنه ينبغي على اللجنة متساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي النظر مسبقا في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية، كما أن غياب الخطأ الجزائي لا يعني وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني. أما من حيث شكل القرار التأديبي فإنه لا يشترط شكلا معينا قد يتبع في صياغته، و لكن يشترط التسبيب، و هو من هذه الناحية يقترب كثيرا من الأسلوب المتبع في صياغة الأحكام القضائية. و عند صدور القرار التأديبي من المجلس التأديبي فإن السلطة المكلفة بالتأديب لا يمكنها مخالفته¹.

¹ نفس المرجع، ص 63.

المبحث الثاني: ضمانات تأديب الموظف العام

لقد تضمن الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية مختلف الإجراءات المتعلقة بتأديب الموظف العام الذي يرتكب مخالفات تتعلق بمهامه كموظف عام أو تسيئ إلى السير الحسن للمرفق العام أو إلى صورة هذا الأخير، كما حدد هذا الأمر مختلف العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف المذنب على سبيل الحصر، و كذلك حدد على سبيل المثال أهم الأخطاء المهنية التي يمكن ان يقع فيها الموظف العام و جعلها في درجات متوافقة مع درجات العقوبات التأديبية.

و لكن إلى جانب كل ذلك فقد تضمن الأمر 03-06 الضمانات القانونية لتأديب الموظف العام، و هي الضمانات التي من شأنها أن تحمي الموظف العام أثناء سير إجراءات التأديب القانوني من تعسف السلطة الإدارية التي لها صلاحية التأديب. ويمكن القول أن هذه الضمانات المكرسة قانونا هي ضمانات تسبق اتخاذ العقوبة التأديبية، و أخرى ضمانات ترتبط بانعقاد المجلس التأديبي، و ضمانات لاحقة عن اتخاذ العقوبة التأديبية و تتمثل في الطعون التي يمكن للموظف أن يقوم بها سواء كانت طعونا إدارية أو طعنا قضائيا.

المطلب الأول: الضمانات الإدارية السابقة و المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية

هناك ضمانات قانونية تسبق اتخاذ العقوبة التأديبية في حق الموظف، كما أن هناك ضمانات معاصرة لتوقيع العقوبة ترتبط أساسا بالقرار التأديبي و الشكل الذي يأخذه.

الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية

لقد أقر المشرع لا سيما في الأمر 03-06 للموظف المتابع تأديبيا جملة من الضمانات السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية، و يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

و المقصود بهذه الضمانة هو تمكين الموظف من معرفة أنه متابع تأديبياً من طرف السلطة التي لها صلاحية التأديب، و تمكينه من معرفة التهم المنسوبة إليه و إحاطته بمختلف الأدلة التي تثبت هذه التهم، و السلطة التي لها صلاحية التأديب بعد أن تكيف الأعمال التي قام بها الموظف بأنها أخطاء مهنية، و بعد أن تضعها في درجة من الدرجات التي نص عليها القانون، فمن الواجب عليها إعلام الموظف المخطئ بما نسب إليه من أخطاء و ذلك لتحقيق أكبر قدر من الشفافية في المجال التأديبي، و قد نصت على ذلك المادة 167 من الأمر 03-06 " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية".

و لعل اطلاع الموظف المذنب على أنه متابع تأديبياً و تمكينه من معرفة ملفه التأديبي يندرج بشكل او بآخر في حق الدفاع المكفول له قانوناً، فالموظف لا يمكنه أنه يدافع عن نفسه دفاعاً فعالاً إلا إذا كان على اطلاع بالأعمال المنسوبة إليه.

ثانياً: حق الاطلاع على الملف التأديبي

حق الاطلاع على الملف التأديبي هو الآخر حق من حقوق الدفاع كما سبق و أن أشرنا، و هو من أقدم الضمانات الممنوحة للموظف، و هو الحق الذي نصت عليه المادة 167 كما أشرنا سابقاً، حيث يُمكن الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية كما نصت على ذلك هذه المادة.

ثالثا: التحقيق التأديبي

يتم اللجوء إلى التحقيق التكميلي لغرض إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تتخذ القرار الصائب في حق الموظف، فالتحقيق يرمي إلى معرفة الظروف التي ارتكب فيه الخطأ المهني المستحق صاحبه للتأديب، و بالتالي فإن هذا التحقيق يلزم من يقوم به أن يكون على درجة كبيرة من الحيادية بأن يستمع لأقوال الشهود إن وجدوا و أيضا الاستماع إلى توضيحات الموظف المعني بالتأديب، و خاصة إن كانت الأعمال المنسوبة للموظف هي أخطاء مهنية جسيمة ينجر عنها عقوبات خطيرة كالعقوبات من الدرجة الرابعة.

و نظرا لما يشكله التحقيق من ضمانات بالغة الأهمية فقد استقر القضاء على بطلان الجزاء التأديبي و ما يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف و سماع أقواله و تحقيق دفاعه¹.

و قد نص المشرع الجزائري في الأمر 03-06 على التحقيق الإداري لكن لم يجعله إلزاميا و هو ما يفهم من نص المادة 171 منه " يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، قبل البت في القضية المطروحة." فكلية "يمكن" الواردة في المادة تعني أن هذا التحقيق ليس إجباريا بالنسبة للجنة المتساوية الاعضاء، بل تلجأ إليه وفقا لما تراه مناسبا لسير الدعوى التأديبية المعروضة امامها و وفقا لمقتضيات رعاية مصلحة الموظف المائل أمامها.

و بالتالي فالتحقيق هو ضمان بالغ الأهمية بالنسبة للموظف، لأن الشكاوى و البلاغات التي قدمت ضد الموظف لا يمكن أن تكون لوحدها مستندا لإدانتة التأديبية وفقا للقانون، بل لا بد من الاطلاع على الملابسات و لا بد من التأكد من أنه لا يوجد وقائع أخرى تم إغفالها تعسفا في حق الموظف.

¹ دهمة مروان، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، العدد 02، سنة 2020، ص 204.

و تبقى هذه الضمانة المتمثلة في التحقيق هي من أهم الضمانات بالنسبة للموظف، حتى وإن كان المشرع أسند مهمة التحقيق إلى الإدارة التي لها صلاحية التأديب حيث تباشره بطلب من المجلس التأديبي، و قد يبق و ان أشرنا إلى أن إسناد مهمة التحقيق للإدارة التي حركت الدعوى التأديبية ضد الموظف هو من المسائل المنتقدة، و كان من الأفضل إسناد مهمة التحقيق الإداري لجهة محايدة كمفتشية الوظيف العمومي مثلا.

رابعاً: الحق في الدفاع

و يعد الحق في الدفاع من أهم الحقيق التي يتمتع بها الموظف المتهم بأنه ارتكب أخطاء مهنية يعاقب عليها القانون، فهو يحق يمكن الموظف المتهم من رد التهم المنسوبة إليه، سواء ردها بنفسه أو بواسطة مدافع عنه. فهذا المبدأ يعد ضمانة أساسية لتحقيق العدالة و وسيلة ضرورية لتمكين المتهم من إثبات براءته. فهو حق مقدس لا يجوز إهداره.

و تقرير ضمانة الاستعانة بمدافع هدفه الجوهرى هو خلق نوع من التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل تتخذها تجاه المتهم و هي في سبيلها للبحث عن الحقيقة، و بين حق المتهم في الدفاع عن نفسه، حيث أن المتهم لا يستطيع الاضطلاع بهذا العمل بمفرده لأسباب قد تكون شخصية فيكون بوسعه الاستعانة بمدافع مؤهل للقيام بهذا الدور، هذا و بالرجوع إلى التشريعات المتعاقبة للوظيفة العامة نجدها قد نصت على هذا الحق، كما لم يحد الأمر 03-06 عن هذا المبدأ حيث نصت المادة 169 منه على " يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا.

و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه."

و الملاحظ من هذا النص أن المشرع الجزائري حين نص على المبدأ لم يستعمل لفظ "محام" غير أنه استعمل عبارات دالة على ذلك كعبارة "مدافع يختاره" و " المدافع المخول"، حيث ترك المشرع المجال مفتوحا للموظف في اختيار مدافعه، إذ يمكنه الاستعانة بمحام أو نقابي أو أي شخص آخر يختاره.

و لقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك حيث سمح بتمثيل الموظف بمدافع حتى في حال تعذر حضوره أمام المجلس التأديبي و لكن بشرط تقديم مبرر مقبول لغيابه، و هو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 168 من الأمر 03-06 " ... يمكن الموظف، في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتبس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافع..".

كما يمكن حق الدفاع الموظف المخطئ رد المخالفات المنسوبة إليه و ذلك عن طريق تقديم الملاحظات التي تحمل في طياتها دليل تبرئته و هذا ما جاء في نص المادة 169 المذكورة أعلاه " .. يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية..".

و إلى جانب ذلك يفرض حق الدفاع تمكين الموظف المخطئ من جميع الوسائل القانونية لإثبات براءته، كحقه في استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته سواء كان من بين الموظفين أو من غيرهم¹

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية

سعيًا من أجل صدور القرار التأديبي معبرًا عن الحقيقة، متجردًا من كل غاية تخالف تحقيق الصالح العام الذي شرع التأديب لأجل تحقيقه، فقد وجدت ضمانات معاصرة لاتخاذ العقوبة في حق الموظف، و هو ما من شأنه أن يحد من انحراف السلطة التأديبية و أن يكفل للموظفين حقوقهم أثناء المتابعة التأديبية المتخذة في حقهم، و تتمثل هذه الضمانات فيما يلي:²

1 دهمة مروان، نفس المرجع، ص 205.

2 انظر نفس المرجع، ص 206

أولاً: حياد السلطة التأديبية

توجب معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات أساسية في التأديب الوظيفي تتمثل في ضمان حياد السلطة التأديبية، فضمانة الحياد تقوم بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم و الحكم في آن واحد، الأمر الذي يستوجب الفصل بين سلطتي الاتهام و الحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق و الاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم، فمؤدى هذا المبدأ عدم صلاحية كل من سبق له الاتصال بمراحل الدعوى التأديبية للحكم فيها.

و بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد ان المشرع منح السلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة توقيع العقوبات من الدرجة الاولى و الثانية، أما العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فقد أخضعها للرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي، و لكن بالرجوع إلى المادة 63 من الأمر 03-06 نجد أن رئاسة هذه اللجنة أنيطت بالسلطة التي وضعت على مستواها، و هذا يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه اللجان ما دام أن الرئيس ينتمي إلى الإدارة و هذا من شأنه أن يمس بضمان حياد السلطة التأديبي.

بالإضافة إلى ذلك فإن المشرع لم ينص على إمكانية رد عضو مجلس التأديب من طرف الموظف و ذلك متى توفرت شروط الرد و أن عدم نص المشرع الجزائري على هذا الحق من شأنه أن يؤثر على حياد السلطة التأديبية و الإضرار بذلك بمصلحة الموظف¹

ثانياً: تسبب القرار التأديبي

نص المشرع الجزائري على وجوب تسبب كل القرارات التأديبية بغض النظر عن درجة العقوبة، حيث نصت المادة 165 من الامر 03-06 على " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

¹ دهمة مروان، نفس المرجع، ص 206

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملوم من اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي..."

بل أكثر من ذلك فقد قام المشرع بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بهذا الإجراء حينما أزمها بتسبيب قراراتها المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، حيث نصت المادة 170 من الأمر 03-06 " يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، و هذا ما يشكل ضمانة هامة للموظف المتابع تأديبيا¹

الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية

بعد استكمال الإجراءات التأديبية، و صدور العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية على الموظف مباشرة من طرف السلطة التي تملك صلاحية التعيين، أو بصدور العقوبة على الموظف بعد مثوله أمام المجلس التأديبي، تأتي مرحلة أخرى من مراحل الدعوى التأديبية، و هي تمكين الموظف المعاقب من الطعن في القرار التأديبي الذي صدر في حقه، و بالتالي فالموظف له إمكانية التظلم في القرارات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية سواء كان تظلما ولائيا أو تظلما رئاسيا، كما له أن يطعن في القرار التأديبي أمام لجنة الطعن المختصة.

أولا: التظلم الإداري في المجال التأديبي

لقد أقر المشرع للموظف الذي صدر في حقه عقوبة تأديبية إمكانية الطعن فيه، و ذلك برفع التظلم للجهة المختصة من أجل إعادة النظر أو إلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه.

¹ نفس المرجع، ص 207

أ- تعريف التظلم الإداري

هناك عدة تعريفات فقهية للتظلم الإداري، منها بأنه " طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري بسبب مخالفته للقانون"¹.

و هناك تعريف آخر للتظلم الإداري بأنه " الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية العليا المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه، إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله بما يجعله أكثر انفاقا مع مبدأ الملاءمة و الفاعلية و العدالة"².

و بالتالي فالتظلم الإداري أداة رقابية على القرار الإداري، يوجهه الموظف للجهة المصدرة للقرار، يلتمس من خلاله القيام بإعادة النظر في قرارها الذي مس مركزه القانونين و ذلك إما بإلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه³

ب- أنواع التظلم الإداري

تبعاً لما استقر عليه الفقه و القضاء و التشريع، تنقسم التظلمات الإدارية إلى ثلاثة أصناف، التظلم الولائي، التظلم الرئاسي، و أخيراً التظلم الذي يقدم للجنة طعن مختصة.

• التظلم الولائي

و هو التظلم الذي يتم تقديمه إلى السلطة التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه، أو أمام السلطة التي قامت بالعمل المادي محل التظلم، يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها سواء بسحبه أو بإلغائه أو تعديله، و بالتالي فالتظلم الولائي في الدعوى التأديبية له مجال في العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية التي تتخذها السلطة الإدارية التي لها صلاحية

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص325.

² أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 281.

³ دهمة مروان، المرجع السابق، ص 207، 208.

التعيين في حق الموظف مباشرة، فيمكن للموظف أن يتظلم عند نفس الجهة ليلتمس منها إعادة النظر في القرار التأديبي الذي اتخذته في حقه.

و لكن التظلم الولائي لا يعد وسيلة قانونية فعالة بالنسبة للمتظلم بحكم أنه يقدم لنفس الجهة التي اتخذت القرار المتظلم فيه، فهي في هذه الحالة تعتبر الخصم و الحكم.

• التظلم الرئاسي

و هذا النوع من التظلم هو الذي يوجه إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على السلطة الإدارية التي اتخذت القرار الإداري المتظلم فيه، بمعنى أن التظلم الإداري الرئاسي يتم تقديمه إلى رئيس مصدر القرار يلتمس فيه سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله.

و هذا التظلم الرئاسي هو من ناحية الفعالية هو أحسن من الأول، لأن الجهة المتظلم عندها تملك السلطة الرئاسية على الجهة التي اتخذت القرار الإداري المتظلم فيه، و بالتالي فيمكنها أن تجبرها على التراجع فيه بالطرق المذكورة.

و يمكن للموظف الذي اتخذت في حقه عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يلجأ إلى هذا النوع من التظلم.

• التظلم أمام لجان الطعن

لقد منح المشرع الجزائري للموظف الذي صدر بحقه قرار تأديبي يقضي بتسليط عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يرفع تظلماً أمام لجنة الطعن، حيث نصت المادة 65 من الأمر 03-06 على أنه " تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير و كل وال و كذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات و الإدارات العمومية، و تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين المنتخبين، و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة، و ينتخب ممثلو

الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الاعضاء من بينهم ممثلين في لجان الطعن"، و تختص لجان الطعن بإعادة النظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة و ذلك بعد إخطارها من طرف الموظف و هو ما نصت عليه المادة 175 من الامر 03-06 " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار.

و ما يستنتج من هذا النص، هو أن التظلم أمام لجنة الطعن المختصة يتوقف على توفر بعض الشروط و هي:

- صدور قرار تأديبي يقضي بتسليط عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة.
- تبليغ الموظف المعني بالعقوبة في الآجال القانونية و هي ثمانية (08) أيام تسري من تاريخ إصدار القرار وفق النص المادة 172 من الامر 03-06
- أن يتم التظلم في القرار المتضمن العقوبة التأديبية في الآجال القانونية و هي شهر واحد يسري من تاريخ تبليغ الموظف المعني للقرار التأديبي.

و يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن المهلة التي حددها في تقديم الطعون أمام هذه اللجان و التي كانت محددة بخمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغ القرار، و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم 59-85 بقولها " يمكن أن تقدم طعون الإدارة أو المعنيين أنفسهم إلى هذه اللجان في ظرف خمسة عشر (15) يوماً. " لكي ترفع بموجب الأمر 03-06 أي شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي للموظف المعني.

و في الاخير نستنتج أن لجنة الطعن مختصة في الطعون المقدمة من الموظفين صد القرارات التأديبية التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة و الرابعة فقط، أما العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية فيسري عليها أحكام التظلم الإداري الولائي و الرئاسي¹.

¹ دهمة مروان، نفس المرجع، ص 209، 210.

الفرع الرابع: محو العقوبة التأديبية

تكمّن الحكمة من نص معظم التشريعات على إجراء محو العقوبة التأديبية، أو رد الاعتبار كما ورد في الأمر 03-06 في فتح باب التوبة أمام الموظف المذنب و تشجيعه على الاستقامة فيتم إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية من حياته المهنية خاصة و أن المشرع نص في المادة 172 من الأمر 03-06 على أن يحفظ القرار التأديبي المتخذ في الملف الإداري للموظف ليجعل من العقوبة سابقة تأديبية.

فقد أقر المشرع للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى و الثانية الحق في رد الاعتبار و ذلك بمرور سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، و هذا ما جاء في نص المادة 176 : يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة". و يتضح من النص أن رد الاعتبار من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين بناء على طلب الموظف و هذا الإجراء يخص العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية دون العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة.

كما ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك من خلال المادة 176 من الامر 03-06 حيث قرر محو العقوبة التأديبية بقوة القانون و دون تقديم طلب من الموظف، و يكون ذلك بمرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة التأديبية بشرط أن لا يتعرض الموظف إلى عقوبة جديدة، و هطما ما يعكس رغبة المشرع في تقرير ضمانات من شأنها أن تضمن الحماية و الاستقرار للموظف العام.

و يترتب على رد الاعتبار تطهير الملف الإداري للموظف المعني من كل آثار العقوبة المدونة في بعض مستندات ملفه، كمستند تحريك القضية التأديبية ضده أو مقرر التأديب.. و بعبارة اخرى كافة الوثائق المتعلقة بالعقوبة التأديبية و ملاساتها.

و هذا ما أكدته المشرع في نص المادة 176 من الامر 03-06 " ... و في حالة رد الاعتبار يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني"¹.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية (الطعن القضائي)

لم توفر الأنظمة القانونية للوظيفة العامة وسيلة للوظيفة العامة وسيلة الطعن القضائي في القرارات التأديبية و لا طبيعة الطعن القضائي بهذا الشأن، مما يؤدي للرجوع إلى التنظيم القانوني الذي يكفله المشرع للرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

يستخلص من مصطلح دولة القانون، خضوع الإدارة للقانون و بمعنى أوسع خضوع نشاطاتها لرقابة صارمة، و لا سيما عند تدخل القاضي الإداري للنظر في مدى شرعية تصرفها. حيث تمثل هذا النوع من الرقابة في الدولة القانونية، ضمانة أساسية لتحقيق المشروعية و خضوع التصرفات الإدارية لقواعد القانون.

و تكمن أهمية هذه الضمانة في النظام التأديبي بتحقيق مبدأ التوازن بين الفاعلية و الضمان، لذا حظيت هذه الآلية بمكانة داخل الهرم القانوني فهو حق معترف به في الإطار الدولي و ذلك وفقا لأحكام المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على أنه: " لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون".

لقد أقرت معظم دساتير العالم على أن حق الطعن ضد أعمال الإدارة مضمون لكافة الأفراد و الذي تبناه المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 143 من الدستور " ينظر القضاء في الطعن في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، إن أعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هي الأفضل من حيث وجودها و فعاليتها و من حيث الحياد و الموضوعية و العدالة.

¹ دهمة مروان، نفس المرجع، ص 212،213.

و هي بذلك آخر ضمانة يلجأ إليها الموظف، إذا لم تسعفه الضمانات الأخرى، و عليه تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية لرقابة القضاء الإداري و يكون ذلك إما عن طريق الإلغاء لعدم مشروعيتها أو بطلب التعويض عما يرتبه القرار من أضرار.

يعتبر القضاء أكثر الأجهزة قدرة على حماية مبدأ المشروعية و الدفاع عن الحقوق و الحريات الفردية، إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحيطة المطلقة¹

الفرع الأول: قضاء إلغاء القرارات التأديبية

لا يمكن للقاضي الإداري أن يتدخل من تلقاء نفسه لفرض رقابته على أعمال الإدارة، إذ لا يتدخل إلا بعد تحريك دعوى قضائية، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها و إجراءاتها و وسائلها و أهدافها.

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

إن أبسط رقابة إلغاء على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها و إجراءاتها و وسائلها و أهدافها و عليه فالموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي مكنه القانون من الحق في اللجوء للقضاء و استعمال آلية الدعوى لإلغاء القرارات التأديبية، فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة على القضاء المختص مختصا فيها قرارا إداريا طالبا إلغاءه².

و هذا القرار الإداري النهائي الصادر عن إحدى السلطات الإدارية و أثر بذاته في مركز قانوني مستهدفا هذا القرار.

¹ انظر حول هذا الموضوع: حمياني صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، 2013/2014، جامعة الواد، من ص 108 إلى 150

² نفس المرجع، ص 109

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تختلف عن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بشكل عام، إن دعوى الإلغاء تتميز بجملة من الخصائص و التي يمكن إجازتها فيما يلي:

(01)- تعتبر دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية و هي من دعاوى قضاء المشروعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع.

(02)- دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الأصلية و الوحيدة لإعدام القرار الإداري و إلغاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة إلغاء قضائيا.

(03)- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة و ذلك بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص و الأحكام.

أولاً: أسس قضاء إلغاء القرارات التأديبية

يقصد بأسس قضاء إلغاء القرارات التأديبية مجموعة الشروط الشكلية الواجب توافرها في الدعوى، حتى تكون مقبولة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، حيث أجمع معظم فقهاء القانون الإداري العام على تحديد أسس قضاء القرارات الإدارية بصفة عامة في ثلاثة شروط أساسية الأول يتعلق بطبيعة القرار الإداري و آخر مرتبط بالشخص رافع الدعوى، أما الشرط الثالث فيتعلق بالدعوى في حد ذاتها، و عليه تنطبق هذه القواعد العامة على الطعن القضائي بإلغاء القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية بحتة.

لقيام دعوى الإلغاء صحيحة و مستوفية لكافة شروطها، لا بد من توفر مجموعة من العناصر سواء المتعلقة بالموظف العام رافع الدعوى أو بالقرار التأديبي محل الإلغاء و أخرى متعلقة بالدعوى بحد ذاتها.

أ- الشروط الواجب توفرها في الموظف رافع الدعوى

من المسائل المستقر عليها أنه لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها صفة و مصلحة شخصية، فكل موظف عام صدر ضده قرار تأديبي له الحق في طلب إلغاء هذا القرار التأديبي.

فوجود الصفة و المصلحة الشخصية للموظف رافع دعوى الإلغاء يعتبران شرطان أساسيان من شروط قبول الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة.

هذا ما نصت عليه أحكام المادة 13 من القانون 09/08 " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون " .

لذا فالقاضي الإداري المختص قبل أن يبحث في موضوع الدعوى عليه أن يبحث في مدى توافر الشروط بالنسبة للموظف العام.

1- شرط الصفة لدى الموظف العام:

إذا كانت الصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة للقضاء أو المثلول أمامه، فهي بذلك العلاقة التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها، بهذا يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه.

فالمقصود إذن أن يكون الموظف رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه، إذا يجب لاكتساب الشخص صفة الموظف العام ان يتم تعيينه بقرار بواسطة سلطة مختصة للعمل بصفة دائمة في خدمة المرفق العام.

قد يعترف القانون بالصفة في دعوى الإلغاء القرار التأديبي لشخص آخر غير الطاعن هو ما يعرف بالصفة غير العادية، أي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية في الدعوى باسم غيره يسمى الممثل القانوني.

يمكن التفرقة بين الصفة و التمثيل القانوني، في كون تعلق الصفة بشرط قبول الدعوى
اما التمثيل القانوني يتعلق بمباشرة الخصومة.

(2)- شرط المصلحة لدى الموظف العام:

من المسائل البديهية أن لكل رافع الدعوى الإدارية كانت او غير ذلك أن تكون له
مصلحة من وراء رفعها، و عليه فلا بد للموظف أن يكون له مصلحة في الطعن في القرار
التأديبي، و التالي بغير شرط المصلحة لا يتأتى ذلك، فهي من المبادئ المستقرة في مجال
التقاضي لا دعوى بغير مصلحة.

فالمصلحة تكون القصد منها حماية حقوق أو مراكز قانونية تتعرض للهدر أو المساس
خلافاً لأحكام القانون، و عليه متى تأكد القاضي الإداري من توافر هذا الشرط فإنه يبحث
فيما إذا كان هناك مساس بالمركز القانوني للموظف المعني حتى و إذا لم يمثل القرار
التأديبي محل الطعن اعتداءً فعلياً على حق من الحقوق الشخصية، إلا أنه لهذه المصلحة
جملة من الشروط:

* المصلحة الشخصية و المباشرة للموظف المعني، بمعنى المصلحة الشخصية للموظف
العام رافع الدعوى، ذلك أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه قد مس حالة قانونية خاصة
بالمدعي، و أن يكون هذا التأثير مباشراً و بالتالي تعود بالمنفعة من جراء إلغاء القرار
التأديبي على الموظف العام.

* المصلحة المادية أو الأدبية، و يقصد بالمصلحة المادية هي التي يمكن تقديرها بالمال، و
لعل أهمها قرارات العزل أو التسريح و الذي يكون له أثر مالي بفقدان الراتب، و أما
بخصوص المصلحة الأدبية فهي تمس بالناحية المعنوية للموظف، مثال على ذلك عندما
يحال إلى المعاش في الطعن بإلغاء قرار الإدارة الصادر بتقديمه عن غيره في الأقدمية لما
قد يؤدي إليه في الطعن به.

نلاحظ أن المشرع لم يحدد المصلحة وفقا للأحكام المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ذلك للتوسيع من مفهومها.

* المصلحة القائمة أو المحتملة، و يعني هذا الشرط ان الموظف العام المدعي سيحقق فائدة حتمية في حالة إلغاء القرار التأديبي الموجه ضده، فهي حالة أكيدة و قائمة، و تكون كذلك عندما يتبين أن العمل الإداري المطعون فيه ألحق أذى بذاته للمدعي، و مع ذلك فإن المصلحة قد تكون محتملة فإن إلغاء القرار التأديبي قد يمنع الموظف ضررا أيا كانت صورته فالطاعن هنا لا يمكنه الانتظار حتى تصبح مصلحته محققة¹.

(3)- أهلية التقاضي لدى الموظف العام:

الأهلية هي الرمز أو الخاصية المعترف بها قانونا للشخص الطبيعي او المعنوي و التي تخول له سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقه أو مصالحه.

يشترط في الشخص الطبيعي بلوغ سن الرشد (19 سنة كاملة) إضافة إلى التمتع بقواه العقلية و لم يحجر عليه طبقا لأحكام المادة 40 من القانون المدني و الماجة 86 من الامر 02-05 المتضمن قانون الأسرة التي جاء فيها " من بلغ سن الرشد و لم يحجر عليه يعني كامل الاهلية وفقا لأحكام المادة 40 من القانون المدني"

تجدر الإشارة على أن السن القانوني للالتحاق بالوظائف العمومية حددت بثمانية عشر (18) سنة كاملة وفقا للمادة 78 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

لقد تناول المشرع الجزائري شرط الاهلية في نص المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ليكون قد فصل بين شرطي الصفة و المصلحة، فالأهلية ليست شرط لقبول الدعوى و إنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة.

¹ نفس المرجع، ص 113

و من خلال ما سبق فإن الشروط الواجب توافرها في الموظف العام الطاعن في القرار التأديبي من صفة ، و مصلحة و أهلية، كلها من النظام العام يمكن للقاضي المختص أن يثرها من تلقاء نفسه¹.

ب- الشروط المتعلقة بطبيعة القرارات التأديبية

تعتبر القرارات الإدارية أنجع وسيلة في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، إذ تحوز السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اتخاذ و إصدار القرارات الإدارية من جانبها و الذي يؤدي إلى تحقيق الفاعلية و السرعة في الوظيفة الإدارية².

باعتبار دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية فهي تسلط على القرار الإداري. فالقرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي تتخذه جهة إدارية عامة و له طابع تنفيذي أو يلحق أذى بذاته³، فالقرار التأديبي يشترط فيه مجموعة من الشروط الواجب توافرها أثناء رفع الموظف العام للدعوى هي كالتالي:

1- أن يكون القرار التأديبي قرارا إداريا:

يشترط أن يكون موضوع الطعن قرارا إداريا أو قرارا تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح، مستهدفة إنزال العقوبة التأديبية بالموظف الذي يخل بالواجبات الوظيفية.

¹ نفس المرجع، ص 114

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار هومة، 2009، ص 10

³ عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 183.

(2)- أن يكون القرار التأديبي صادرا من السلط التأديبية بصفة نهائية و تنفيذية:

إن القرار التأديبي يخضع للنظام القانوني الذي تخضع له سائر القرارات الإدارية، أي النظرية العامة للقرارات الإدارية.

فالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية بوصفه عملا قانونيا يشترط فيه أن يكون ذو صبغة تنفيذية، قابل للتنفيذ دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق، و يشترط في القرار التأديبي الصادر من الرئيس الإداري أن يكون نهائيا لكي يقبل الطعن ضده، فعلى السلطات التأديبية المختصة أن تكون صريحة و هو الاصل المفترض في هذه القرارات.

و بناء على ما سبق، لا يمكن الطعن بالإلغاء في الأعمال التحضيرية السابقة لاتخاذ القرار التأديبي النهائي، كإخطار الموظف المعني بالمثول أمام السلطة التأديبية لتبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه أو كإجراء التحقيق معه و كذلك القرار الصادر بإحالة الموظف إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، يجوز الطعن فيه بالإلغاء و يجب أن يكون نهائيا و لذلك لا يقبل الطعن في القرارات الإدارية غير النهائية مثل الأعمال التمهيدية و التحضيرية السابقة على اتخاذ القرار و المنشورات و التعليمات المصلحية التي يصدرها الرؤساء إلى مرؤوسيه في الإدارات¹.

(3)- أن يول القرار التأديبي آثار قانونية للموظف العام:

لكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار التأديبي مؤثرا في المركز القانوني و أن هذا المركز القانوني هو الذي أجبر الموظف على الطعن ضد هذا القرار، كما لو أصدرت الإدارة قرار بفصل الموظف عن الوظيفة، فالوضع قبل الفصل هو التمتع بالصفة الوظيفية بما تجلبه لصاحبها من امتيازات و حقوق، و بصدر قرار الفصل بما يؤدي ذلك إلى

¹ حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 115، 115

حرمانه من الامتيازات و الحقوق، و لقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن هذا الشرط بقوله أن القرار المطعون فيه من شأنه أن يلحق الأذى برافع الدعوى¹.

ت- الشروط المتعلقة بدعوى إلغاء القرارات التأديبية

لقد نص القانون على مجموعة من الإجراءات و الأشكال أمامها و التي تضمنها المشرع في النصوص القانونية أدرجها ضمن الإجراءات الشكلية المتعلقة بدعوى إلغاء القرار الإداري، و هذا بالنظر إلى القرار التأديبي محل دعوى الإلغاء باعتباره قرارا إداريا بحتا. لذا وجب التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر في إلغاء القرار التأديبي و الإجراءات المتبعة و كذا شرط الميعاد المحدد لرفعها.

1- القضاء المختص بالنظر في القرارات التأديبية:

تعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية سواء الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة و مدى اختصاصها بالنظر و الفصل في المنازعات التي يكون الأشخاص الإداري العامة طرفا فيها.

إن بصدور القرار التأديبي من قبل السلطة التأديبية الرئاسية يمكن الموظف من الطعن اما الجهة القضائية المختصة و فقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي تنص على " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية و تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية ، البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

هذا ما أكدت أحكام المادة الاولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و التي نصت على : تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية". لذا فإن

¹ حسن مصطفى حسن، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص51، 52

المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص بالنظر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة للعقوبات التأديبية و ذلك باعتبار الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للفعل في دعوى إلغاء القرار التأديبي.

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم بالنظر لدعوى إلغاء القرار التأديبي فقد نصت عليه المادة 04/804 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية " ... مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين "

أما بخصوص القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية فقد أحالنا المشرع إلى أحكام المادة 09 من القانون العضوي 01/98 و التي تنص على ما يلي " بفصل مجلس الدولة ابتدائيا أو نهائيا ... في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية او الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية و المنظمات المهنية الوطنية.. "

(2)- إجراءات رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي:

إن الطعن القضائي رغم أنه يلعب دورا في حماية حقوق الموظفين لكنه يتميز بالتعقيد، لذا كان إلزاميا اتباع إجراءات من أجل إلغاء القرارات التأديبية، فعلى الموظف أن يتقدم بطلب يفصح فيه عن نيته الالتجاء إلى القضاء و ذلك عن طريق رفع عريضة فقا للإجراءات المحددة.

حيث ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة من محام و ذلك طبقا لأحكام المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و يجب ان تتضمن عريضة افتتاح دعوى الإلغاء القرار التأديبي مجموعة من البيانات:

*1 تحديد الجهة القضائية.

*2 تعيين الخصوم.

*3 عرض للوقائع و الطلبات.

*4 الإشارة للمستندات و الوثائق المرفقة.

*5 أن تكون العريضة موقعة من طرف محام

*6 نسخة من القرار المطعون فيه.

و تقيد العريضة لدى امانة ضبط المحكمة مقابل دفع رسم قضائي من قبل الموظف رافع الدعوى و ترقم القضية في سجل خاص.

يكون رفع هذه الإجراءات خلال الميعاد القانوني المحدد خلال أربعة (04) أشهر من التبليغ الشخصي للقرار التأديبي¹.

ثانيا: أوجه رقابة قاضي إلغاء للقرارات التأديبية و آثارها

القرار التأديبي هو في الحقيقة قرار إداري و من ثمة فإنه حتى تؤتى آثاره أن يكون مبرراً من العيوب التي من شأنها إبطال القرارات الإدارية، فإن ولاية القضاء الإداري تنحصر في مراقبة الإجراءات و مشروعيتها، فإن من أسباب الطعن في القرار التأديبي هي مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع.

لقد ظهرت أوجه إلغاء بفضل مجلس الدولة الفرنسي بعد تطور تاريخ طويل و كان عيب الاختصاص هو أول هذه العيوب ظهوراً، تلاه مباشرة عيب الشكل، فعيب الغاية أو الانحراف في استعمال السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق و أخيراً عيب السبب التي تقوم عليه القرارات الإدارية.

¹ حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 118، 119

إن الطعن في القرار التأديبي لا يكون متروكا لرغبة الموظف و أهواءه الشخصية بالرغم من أنه يمثل ضمانا و حقا له، فلا بد أن يكون القرار التأديبي قد انطوى على قصور في أحد أركانه و التي يمكن تقسيمها إلى الجانب الشكلي للقرار التأديبي و آخى موضوعي.

أ- الرقابة على الجوانب الشكلية للقرار الإداري

تندرج الرقابة على الجوانب الشكلية للقرار التأديبي في عيب الاختصاص و الشكل و الإجراءات و هي العيوب التي تمس القرار الإداري التأديبي كما يلي:

(1)- عيب الاختصاص:

إذا كان الاختصاص القدرة على اتخاذ تصرف معين و عليه يتصل عيب الاختصاص بركن الاختصاص في القرار الإداري و يتحقق كلما صدر القرار عن سلطة لا تملك صلاحية إصداره.

إذا من أهم الضمانات التي يتعرض لها الموظف من سلطة مختصة حسب النصوص المنظمة لذلك، مما قد تخلق مخالفة لقواعد الاختصاص، و عليه يجب أن يصدر القرار التأديبي من السلطة المخولة له قانونا بذلك و من ثم إصدار القرار من سلطة غير مختصة سيعتبر مخالفة لقواعد الاختصاص.

و قد يأخذ ركن الاختصاص صورة **عيب الاختصاص البسيط**، و هو مخالفة قواعد توزيع الاختصاص، و هذه الصورة قد تأخذ الأشكال التالية:

- **عدم الاختصاص الموضوعي:** و يقوم على أساس توزيع الاختصاصات داخل الإدارة و اعتداء هيئة أخرى و بالتالي إصدار قرار تأديبي من سلطة تأديبية معتدية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى.

و هذا ما قضت به الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في القرار الصادر في 1986/02/01 تحت رقم 42998 و القاضي بإلغاء قرار الفصل (ب.م) الصادر عن مدير مستشفى الأمراض العقلية بوهراڻ لأنه اختصاص يؤول لوزير الصحة العمومية¹.

- عيب عدم الاختصاص الزماني: يكون عدم الاختصاص زمنيا إذا باشر الموظف اختصاص وظيفته خارج الحدود و الأجال التي تكون محددة لممارسته.
- عيب عدم الاختصاص المكاني: يتحقق عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قرارا تأديبيا يتجاوز به دائرة أو نطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصاته، إذا لا تمتد ولاية كل موظف ليشمل إقليم معين.

كما قد يأخذ صورة عيب عدم الاختصاص الجسيم حيث قد يكون هذا العيب في المجال التأديبي جسيما كما لو أصدر القرار التأديبي عن فرد عادين أو أصدرت السلطة التأديبية قرار بعقوبة تأديبية مما يدخل في اختصاصات السلطتين التشريعية و القضائية.

(2)- عيب الشكل في القرار التأديبي:

يقصد بالشكل بأنه القالب الذي يفرغ فيه هذا القرار أي المظهر الخارجي له، و هو بالتالي الإطار الخارجي الذي يظهر فيه، فقواعد الشكل لا تتكرر في مجال القرارات الإدارية، إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة و المصلحة الخاصة كلاهما على حد سواء، إذا يفرض على السلطة التأديبية شكل معين لا يفسح المجال لها للتروي في إصدار القرار الإداري.

لقد فرق القضاء بين الشكلية الجوهرية التي بإهدارها يبطل القرار الإداري و الشكلية غير الجوهرية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان.

¹ القرار منشور في المجلة القضائية، العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1990، ص 172

لم يوجد معيار للتفرقة بين كلاهما، لا يمكن إذا النص مكان القانون على شكلية معينة، فإن السلطة التأديبية ملزمة بإظهار الشكل القرار في قالب معين، فنلاحظ الطابع المكتوب للقرار التأديبي و هو ما نستخلصه ضمناً من أحكام المادة 172 من الأمر 03-06 التي اشترطت نشر او تبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية.

إضافة لتسبب القرار الإداري الذي يلزم ذكر السبب في صلب القرار و جعله شرط من شروط صحته و هذا ما أقرته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا للسيد (ع.ع) ضد وزير التربية الوطنية حيث يستخلص من الوثائق المدفوعة أن قرار الفصل الصادر في 1992/12/19 ضد السيد (ع.ع) بصفته حارساً للمدرسة الوطنية العليا بمستغانم غير مسبب مما يستوجب إلغاؤه¹.

كذا في القضية رقم 27279 بتاريخ 2005/10/25 حيث أن وزارة العدل الممثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام يلتزم خلال دعوى إلغاء قرار الغرفة الوطنية للموثقين بتاريخ 2005/02/02 تحت رقم 05/01 إلغاء القرار التأديبي، حيث أنه و بالرجوع إلى القرار محل الطعن يظهر من محتواه أنه اكتفى بسر الوقائع المنسوبة للطاعن و التهم و المخالفات المهنية الموجهة إليه.. هذا دون تبرير لهذه العقوبة و عليه فإن مضمون القرار محل الطعن ليس مسبباً بمفهوم القانون و عليه يتعرض لإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها².

(3)- عيب الإجراءات في القرار التأديبي:

إذا كانت الإجراءات هي مجموعة الخطوات و المراحل و العمليات التي ينبغي على الإدارة احترامها عند اتخاذ القرارات، فالأصل أن الإدارة حرة في اختيار المظهر الخارجي للقرارات الصادرة عنه و الإجراءات التي تنظم مرور القرار خلالها قبل صدوره.

¹ قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادرة في 1995/03/05، تحت رقم 123906، قرار غير منشور.

² قرار رقم 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، مطبعة الديوان، 2006، ص 142

غير أنه قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معية استشارة فرد أو هيئة ما، و حينئذ يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، حتى و لو كان الرأي في ذاته غير ملزم للإدارة. لذا يجب على السلطة التأديبية اتباع إجراءات معينة لأن إغفال استشارة جهة معينة قبل إصدار القرار التأديبي يعرض قراراتها لهذا العيب، و لما كانت الإجراءات التي منحها المشرع للسلطة التأديبية هي ضمانات في حد ذاتها للموظف العام و الذي جسده القضاء الجزائري من خلال بعض أحكامه.

حيث قضت المحكمة العليا في قرار رقم 75502 الصادر في 1990/04/21 و المتعلق بقضية (ف.م) ضد وزير العدل و التي نصت على أنه من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور شروعه في إجراءات القضية التأديبية و عليه فإن قرار الفصل في قضية الحال المتخذ دون احترام المقننات القانونية و بالتالي استوجب إبطال القرار¹.

في حين قضى مجلس الدولة في قضية (ب.أ) بإلغاء العزل الصادر عن رئيس بلدية أولاد عمار بتاريخ 1995/07/24 حيث أنه و بالرجوع إلى القرار المطعون فيه أنه لم يطبق احكام المرسوم 59-85 المعتمد عليه في حالة عقوبة العزل، فهذا المرسوم بين الإجراءات الواجب اتخاذها تجاه الموظف المخطئ و من بينها أن يحال امام لجنة التأديب².

و كذا قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية الصادر في 2002/07/22 في قضية (ب.ر) ضد محافظ الغابات حيث جاء فيه " حيث أنه طبقا للمادة 120 من المرسوم 60-85 الصادر في 1985/03/23 الذي يحدد إجراءات تطبيق المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، فإن الموظف (ب.ر) غير محق بأن يرفض نقله إلى مكان آخر لفائدة المصلحة العامة يشترط أن ملفه الإداري

¹ المجلة القضائية العدد 03، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 151.

² قرار مجلس الدولة الصادر في 2000/02/14، تحت رقم 168426، قرار غير منشور

يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها و بما أن محافظ الغابات أغفل القيام بهذا الإجراء فإنه عرض بذلك قرار النقل للإلغاء"¹

ب- الرقابة على الجوانب الموضوعية للقرار الإداري

لا يكفي ان تتخذ السلطة المختصة بالتأديب قرارا تأديبيا وفقا لإجراءات سليمة، بل لا بد أن يكون الجانب الموضوعي للقرار التأديبي مطابقا للقانون و لأهدافه المسطرة، لذا يوصف هذا النوع من الرقابة بأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة القرار للأحكام القانونية و تنصب هذه الرقابة على ما يلي:

(1)- 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 بعيب مخالفة القانون محدد بل مخالفة النصوص ككل بمدلولها الواسع، لذا كان من الضروري أن يكون مضمون القرار التأديبي متخذا وفقا للقواعد القانونية و إلا كان غير مشروعاً لعيب مخالفة القانون و الذي يعتبر من أهم أوجه الإلغاء و أكثرها انتشاراً من الناحية العملية، المخالفة الإيجابية للقانون تتمثل في حالة خروج الغدارة بطريقة عمدية قانوني أسمى من القرار الإداري، و يتخذ هذا العيب ثلاثة أشكال و المتمثلة فيما يلي:

*1 المخالفة المباشرة أو الواضحة للقاعدة القانونية: و يقصد هنا المخالفة المباشرة، لأن تطرح السلطة التأديبية القاعدة القانونية الموضوعية جانباً و تخالفها كلياً أو جزئياً و قد تكون هذه المخالفة في صور نشاط إيجابي أو نشاط سلبي.

¹ القرار رقم 005485، مجلة مجلس الدولة العدد 05، منشورات الساحل، الجزائر 2004، ص 164-165

2* التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية: هذه الصورة أدق وأخطر لأنها خفية، ذلك أن الإدارة هنا لا تنتكر للقاعدة القانونية و تتجاهلها كما في الحالة الاولى، و إنما تفسرها بطريقة خاطئة.

هذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء القرار الإداري و التي تقضي بأن القرارات الفردية الصادرة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي و إنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ القرار و التصريح بالعقوبات، و من ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفة للقانون¹

في حين مارس القضاء الإداري الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع في القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام و ذلك ما جاء به قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 1997/01/06، في قضية بن عبد الله ضد وزير الداخلية الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لعدم مشروعية ذلك لأن قرار فصل السيد بن عبد الله لا يعد صحيحا من ناحية التكييف القانوني للوقائع².

و كذا قضية (مدير ق، ص، ولاية باتنة) و الذي قضى أنه من المقرر قانونا أنه يجب أن تسوى وضعية الموظف في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه و خلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك و إذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعني كامل راتبه و تعاد إليه حقوقه و من ثم فإن النعي على هذا القرار المطعون فيه بعدم الاختصاص غير سديد، و لما كان من الثابت في قضية الحال أن الإدارة لم تحترم أجل الشهر منذ توقيف المطعون ضدها في أمر التوقيف و أن قضاة المجلس بقضائهم بدفع جميع مرتبات المطعون ضدها من يوم توقيفها إلى تاريخ إدراجها في عملها طبقوا صحيح القانون³.

1 أحمد هنية، عيوب القرار الإداري (تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة،

2010، ص 54

2 القرار رقم 144707 المجلة القضائية العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر 1997، ص 40

3 قرار رقم 78275، المجلة القضائية العدد 04، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 153.

إضافة إلى قضية (د) ضد وزير العدل حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد (د) طعن في القرار الإداري الصادر عن وزير العدل بتاريخ 1998/09/08 و المتضمن شطبه من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف ليلغي هذا القرار لكون أن مقرر العدل بشطب الخبير من قائمة الخبراء مخالفة صريحة و مباشرة للمرسوم التنفيذي رقم 310/95 المؤرخ في 1995/10/10 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين و يتمثل في مخالفة المادتين 21 و 22 اللتين تشترطان لإصدار العقوبة التأديبية و وجود تقرير مسبب يقدمه رئيس المجلس القضائي الذي يعمل في دائرة اختصاصه الخبير و يمكن لتقرير رئيس الديور الشؤون المدنية¹.

ما ذهب إليه مجلس الدولة بتاريخ 2000/11/06 في قضية (د) ضد مديرية التربية و التعليم بمستغانم و التي تتلخص وقائعها بأن المستأنفة تنازع في قرار نقلها من مدرسة إلى أخرى دون رغبتها و دون مشاركة في حركة التنقل السنوية و إذا كان جدول حركة التنقل تضبط من طرف الغدارة التي لها صلاحية التعيين، فإن ذلك لا يتم إلا بعد استشارة لجنة الموظفين، و يتم تجسيد عملية التنقل بقرار إداري من السلطة أعلاه، أي تلك التي لها سلطة التعيين و عليه فإنها خالفت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 49/90 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص لعمال قطاع التربية، لكونها قامت بإصدار مقرر نقل المستأنفة إلى إكمالية منصور المؤرخ في 1997/07/06 دون أخذ رأي لجنة الموظفين، و على ذلك فإن المقرر مشوب بعيب الشكل و كذا بعيب مخالفة القانون و خاصة و أن رأي لجنة الموظفين طبقا للمادة 120 من المرسوم رقم 59-85 هو رأي إلزامي للإدارة².

أيضا ما قضت به الغرفة الثانية لمجلس الدولة في القرار الصادر بتاريخ 2003/02/25 تحت رقم 9462 في قضية (س.ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف أن يصدر قرار

¹ لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثان، ط2، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 337-346

² نفس المرجع، ص 268-269

العزل الموظف أثناء عطلة مرضية قرار مخالف للقانون لمخالفة أحكام المادة 136 من المرسوم 59-85 لذا يتعين إلغاؤه¹.

(2)- عيب السبب للقرار التأديبي:

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

فرقابة القاضي الإداري لقيام ركن السبب في القرار الإداري، لا تعني أن يحل نفسه محل جهة الغدارة أو مجلس التأديبي فيما هو متروك لتقديرهما لتجد الرقابة القضائية حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها أم لا، و ما إذا كان تكييف الوقائع بفرض وجودها ماديا صحيحا أم خاطئا.

فالسبب حالة قانونية أو واقعية تسوغ إصدار هذا القرار، أي الوقائع السابقة و الخارجية للقرار و التي حمل وجودها مصدر القرار إلى اتخاذه، إضافة إلى أنه يمكن إسناد السبب للحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال الإدارة عمل معين.

للسبب ثلاثة شروط كما هو مستقر عليه الفقه و القضاء الفرنسي و المصري و هي كما يلي:

- *1 يجب ان يكون السبب منتزعا من أصول موجودة و ثابتة.
- *2 يجب أن يكون السبب مرتبطا ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه.
- *3 يجب أن يكون السبب منتجا في دلالاته.

لقد كيف السبب على أنه ركن من أركان القرار الإداري و هو ما أخذ به القضاء الإداري و الحكمة التي تقوم عليها فكرة السبب في القانون الإداري هو ان تدخل الإدارة

¹ القرار أشار إليه عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 157

يجب أن لا يقاس على تصرف الأفراد كون ان رجل الإدارة مخول له فقط تحقيق الصالح العام، فهو لا يستطيع ان يتدخل إلا إذا قام سبب يبرر تدخله.

إن عنصر السبب في القرار الإداري يتمثل في ثبوت وقوع فعل مادي محدد و سلبي يأتي به الموظف ينطبق عليه وصف الجريمة التأديبية، و عليه فإن القرار التأديبي يجب أن يقوم عليه سببه الصحيح الذي يبرره قانونا و إلا كان القرار التأديبي فاقدا لركن السبب و من ثم يعد باطلا.

إن سبب القرار الإداري يجب أن يكون حقيقيا لا صوريا أو وهميا و قانونيا تتوافر فيه الشروط التي يستلزمها القانون، و يكون السبب قائما و موجودا حتى تاريخ إصدار القرار.

و هذا ما اقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية "... من حيث القرار التأديبي كأن قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا ما قامت حالة واقعية أو قانونية.."¹.

هذا ما أخذ به القضاء الإداري من خلال إبطال مجلس الدولة عقوبة سلطت على موظفة بسبب رفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار وظيفتها، و بصفة قانونية على اعتبار أنها غير مشروعة، حيث لا يشكل رفض تسليم مفاتيح الشقة خطأ وظيفيا من شأنه تبرير العقوبة (قضية مدير القطاع الصحي بتقزيرت ولاية تيزي وزو ضد (م.ع)²، يقوم عنصر السبب في القرار التأديبي على ثبوت الواقع سلبا او إيجابا الذي يمكن أن يشكل خطأ مهني، و تمثل رقابة القضاء على الوقائع المادية أو التكييف القانوني لها.

غير أن القانون لا يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها فتصدرها دون أن تفصح عن سببه في هذه الحالة تفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح و على من يدعي العكس يقع عبء الإثبات و إقامة الدليل على من يدعيه³

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 422.

² قرار أشار إليه عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 169.

³ انظر حول هذه الشروط، حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 125- 131

(3)- عيب الانحراف في سلطة إصدار القرار التأديبي

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث اكتشافها و التأكد منها من طرف القاضي المختص، نظرا لأن عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب الداخلية غير الظاهرة و لأنه يتضمن على عناصر نفسية شخصية لمصدره¹.

انحراف السلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون، نكون بصدد إذا ما استقدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق هدف غير المصلحة العامة و الهدف غير المخصص قانونا للقرار الإداري التأديبي.

إن السلطات الممنوحة للإدارة هي لتحقيق هدف و نكون بصدد انحراف السلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية لتحقيق هدف أجنبي عن الهدف الذي منحت لها من أجله تلك السلطات.

و عليه يتعلق العيب بركن الغاية في القرار الإداري و التي تستند دائما للمصلحة العامة، و عليه فإن القرار الإداري التأديبي يعد معيبا بانحراف السلطة متى جاء مخلا بغاية تحقيق المصلحة العامة.

تكون السلطة التأديبية قد أساءت استعمال السلطة عند الخروج عن الأغراض القانونية، كأن تصدر قرار النقل الذي لا يهدف للمصلحة العامة بل لأغراض انتقامية.

هذا ما أقره المجلس الأعلى في قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث أصدر هذا الأخير قرار بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بوهران و أثر رجعي مع رد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب، و قد أقر المجلس بأن قرار العزل الذي صدر بعد أن تقدم المدعي بطلب الترقية إلى منصب نائب مدير

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 540

شؤون أملاك الدولة استجابة لطلب الرئيس الإداري و من ثم فإن القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة، و إنما لدافع شخصي و هو ما جعله مشوباً بعيب انحراف السلطة.

و على الرغم من التشديد في الإثبات إلا أن القضاء الإداري خفف من وطأة عبء الإثبات و ذلك بالخروج عن حدود النص الضيقة للقرار الإداري و البحث عن النوايا الحقيقية للإدارة من كافة المصادر الممكنة سواء من القرائن المحيطة بالنزاع أو من الظروف الخارجية له.

أما في الجزائر، فإذا ما بادر المدعي بدليل من شأنه إثارة الشك في مدى مشروعية العمل فإن القاضي الإداري من حقه أن يطلب من الإدارة أن تعلمه بمختلف الوقائع التي تتعلق بالعمل المطعون فيه من خلال أمره بالحضور الشخصي لممثل الإدارة¹.

إن القاضي لا يتعرض للقرار التأديبي من تلقاء نفسه، و إنما يثيره صاحب المصلحة، كما يقع عليه عبء إثبات لأن القضاء يؤمن بقرينة سلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس.

تدخل القاضي الفرنسي في مجال الإثبات هي من دون شك مساهمة إيجابية في الدفاع عن حقوق و حريات الأفراد طالما أن الهدف من هذا التدخل هو محاولة التخفيف الغير العادلة التي تقع عبء الإثبات على شخص عادي.

(4)- عيب عدم تناسب القرار التأديبي

إن مبدأ التناسب في التأديب قد ولد من رحم الملاءمة و التي تتعلق بالصلة بين العمل القانوني و بين ظروف إصداره، فالتناسب يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار الإداري و أركانه، إلا أنه لا بد من تقييد في مجال التأديبي لبسط رقابته على مدى التناسب ما بين العقوبة التأديبية و درجة الجسامة.

¹ مراد بدران، المرجع السابق، ص 20

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في قضائه التقليدي رقابة خطورة الجزاء التأديبي و مدى تناسبه مع الخطأ المرتكب من مجال الوظائف الإدارية، حتى عام 1978 حيث فرض نطاق رقابته على القرارات التأديبية أو بالأحرى الملاءمة في هذه القرارات، إلا أنه رأى لا بد من تقييد في مجال التأديب لبطر رقابته على مدى تناسب ما بين العقوبة التأديبية و درجة الجسامة.

و عليه فإن الاختصاص التقديري يخضع لرقابة تجاه السلطة بصورة عامة و قانونية بحيث يراقب القرارات الإدارية، و مدى تطابقها مع النصوص القانونية و المبادئ العامة للقانون أو القواعد ذات الطابع الإداري، لذا فإن الإدارة تتمتع في هذا المجال بسلطة تقديرية بخصوص اختيار الجزاء، غير أن القاضي يمارس رقابته دائما عندما يتوصل إلى وجود خطأ واضح ناجم عن تعسف الإدارة¹.

فقد تم عرض القضية عزل (س) بسبب ارتكابه حسب الوزير أفعالا ماسة بمهنة القاضي و كان على القضاة الجواب على مسألة أولى تضمنها إحدى مقتضيات القانون الأساسي للقضاء و يمنع الطعن بأي طعن من قرارات المجلس الأعلى للقضاء و قررت المحكمة العليا تبعا للاجتهاد القضائي ما يلي: " بأن الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتى بدون نص و يستهدف طبقا للمبادئ العامة للقانون احترام... و أنه لا يمكن للمقتضيات المقررة في المادة 99 من القانون الأساسي حرمان الطاعن من الطعن من أجل تجاوز السلطة".

كما ذهب مجلس الدولة في 1999/07/26 في قضية برحمة يوسف ضد مدير التربية و التعليم لولاية سيدي بلعباس و التي تتلخص وقائعها بأن السيد برحمة موظفا بمديرية التربية و التعليم لولاية سيدي بلعباس بصفة مقتصد، و لقد توبع جزائيا أمام محكمة سيدي بلعباس، و عوقب بعقوبة الحبس و الغرامة، فتمت إحالته على مجلس التأديب بتاريخ 1985/10/18 بعد أن أوقف عن عمله من طرف مديرية التربية و التعليم، و لقد أصدرت لجنة الطعن

¹ فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، مطبعة الديوان، الجزائر، 2002، ص 39

قرارا في 1996/08/31 بتسريحه عن العمل دون إشعار أو تعويض فقضى مجلس الدولة بأن رابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبي الخطأ و العقوبة، و اعتبر مجلس الدولة بأن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الوقائع القانون¹

فكان المطلوب أولا مراقبة مدى توفر الخطأ أي القيان برقابة عادية و هل تكون الإدارة باتخاذها القرار يقنضي عزل (س) قد قدرت الأفعال تقديرا معقولا لا يبرر هذا القرار².

لذا فإن للجهة الإدارية أن تستقل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها و يترخص في تقدير ملاءمة و مراعاة ظروفه و قرائن الملابسات المحيطة به، و عليه فإن حالة عدم تناسب ما بين جسامة الأفعال المنسوبة للموظف و نوع و مقدار الجزاء التأديبي المفروض فإن هذا غير مشروع³.

ت- الآثار المترتبة على الطعن في القرار التأديبي

لما كان للقرار التأديبي أثر على المركز القانوني للموظف العام، باعتباره عملا قانونيا صادر عن السلطة التأديبية بما لها من سلطة عامة، و نظرا لخاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية التأديبية فإن رفع الموظف لدعوى إلغاء القرار التأديبي لا يتوقف تنفيذه وفقا للأحكام المادة 06 من المرسوم 66-152 و التي جاءت على الطعون لا تعوق التنفيذ للعقوبة الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب.

و هذا ما أكدته أحكام المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي نصت على أنه لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرارات الإدارية المتنازع فيها ما لم ينص القانون خلاف ذلك، و عليه فإن الطعن لا يحول دون تنفيذ قرار العقوبات التأديبية.

¹ لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 187

² فريدة أبركان، المرجع السابق، ص 39

³ انظر حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 130-133

إن رفع دعوى لإلغاء يترتب عليه إما قبول القاضي الدفوع الشكلية و الموضوعية، يقضي بإلغاء القرار التأديبي و يعدم القرار الإداري و كأنه لم يكن، و تزول آثاره و يكون لهذا الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي الحجية المطلقة على الكافة، إن الأحكام القضائية المتعلقة هي أحكام كاشفة و ليست منشئة¹.

إن آلية إلغاء القرارات التأديبية جاءت دائما لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقا للصالح العام، من ثم كان الحكم بإلغاء حجته على الكافة، أن يتمسك به فلا يجوز أن يكون موضوعا للمساومة أو التنازل من ذوي الشأن فيه.

إلا أنه قد يصدر حكم بإلغاء القرار الإداري التأديبي برمته لعدم مشروعيته و قد يصدر الإلغاء جزاء أو أثر من آثاره مع بقاءه إذا كان القرار قابل للتجزئة، مما يقع على عاتق الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم الإداري المتضمنة إلغاء القرارات التأديبية.

ثالثا: الوسائل القانونية لتنفيذ الحكم القضائي بإلغاء القرار التأديبي

من المسلم به بأن مجرد إلغاء القرار التأديبي يكون واجب النفاذ، و على الإدارة الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار التأديبي، بعدما كان سائد الاعتقاد بأن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه بإلغاء القرار الإداري غير المشروع.

غير أنه بانتشار مفهوم القانون و تكريس مبدأ القضاء تنتج عنه إعادة النظر من هذه القناعة السائدة، الذي أدى إلى إقرار مسؤولية الإدارة و إلزام تنفيذها للأحكام القضائية الصادرة ضدها، بهدف تقوية الدولة لقضائها، فإن قوة القضاء كمؤسسة دستورية تكمن في تنفيذ أحكامه و قراراته، و إذا ما الفائدة من لجوء الموظف العام إلى القضاء و يلغي القاضي القرار التأديبي ثم تصر الغدارة على عدم تنفيذ القرار التأديبي.

¹ انظر نفس المرجع، ص 133-134

لقد حضي تنفيذ الأحكام القضائية بمكانة دستورية طبقا لأحكام الدستور الذي اعتبر أحكام القضاء تصدر باسم الشعب بما يضمن لها القوة التنفيذية و هو ما كرسته المادة 145 من الدستور التي تكفل للأحكام القضائية التنفيذ في المادة الإدارية و العادية على حد سواء¹.

إن الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم بإلغاء القرارات التأديبية، فعلى القاضي أن يفرض احترام لما يصدر عليه من أحكام نهائية حائزة لقوة الشيء المقضي فيه بإلغاء القرارات التأديبية.

بالتالي تقوم الغدارة بتنفيذ حكم بطلان القرار التأديبي، و يكون بتبليغ بالنسخة التنفيذية و هي صورة من الحكم ممهورا بصيغة التنفيذ طبقا لأحكام المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

بالتالي رغم انه في بعض الحالات للإدارة الأحقية في عدم تنفيذ أحكام القضاء النهائية الصادرة ضدها و منها تلك المتعلقة مقرراتها التأديبية إذا كان تنفيذها من شأنه أن يخل بالأمن و النظام العام.

ليعترف قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للقاضي الإداري بوسيلة الإكراه الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أوامر حيث سارع المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي، إلى الاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، و ذلك بعد أن ساد مبدأ عدم جواز توجيه القاضي أوامر للإدارة و التي تضمنتها المادة 978 و 979 حيث نصت على أنواع الأوامر التي يمكن للقاضي الإداري ان يوجهها، كما ان للقاضي ان يمنح للإدارة أجلا للتنفيذ.

إلا أن المشرع منح للموظف العام وسائل قانونية يجبر الإدارة على تنفيذ الاحكام الصادرة بإلغاء القرارات التأديبية في حال عدم الامتثال للتنفيذ عن طريق الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية) و الوسيلة الجزائية.

¹ انظر في هذا حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 134 - 138

أ- الوسيلة المدنية (الغرامة التهديدية)

استقر الفقه و القضاء في الجزائر على استعمال مصطلح الغرامة التهديدية للدلالة على التهديدات المالية التي ينطق بها القضاء، حيث ألزم بها الممتنعين عن تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقهم.

فإنه في حالة عدم امتثال الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، هي ملزمة بدفع مبلغ مال محدد في حالة تقاعس عن تنفيذه، لقد وجدت عدة آراء ما بين مؤيد و معارض حول تسليط الغرامة التهديدية على الإدارة و لكل حجته في ذلك، لقد أخذ مجلس الدولة بعدم إمكانية فرض الغرامة التهديدية و جاء هذا الرأي امتدادا لموقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا¹.

و قد أسس موقفه على عدم وجود نص قانوني يفرض على الإدارة الغرامة التهديدية، إلا أنه في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد و التي نصت عليها المادة 980 منه " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب كمها اتخاذ أمر بتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أن تأمر بالغرامة التهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها"

إن فعالية آلية الغرامة التهديدية في تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية عي غاية يهدف إليها المشرع من ورائها وضع هذه الأحكام محل تنفيذ.

تحمل الغرامة التهديدية طابع تهديدي و التي تتعارض مع مبادئ حقوق المواطن و حرياته و إنما هو رد فعل ضروري للممتنع عن التنفيذ، لذا رفض مجلس الدولة أن يكون للقاضي الإداري سلطة النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد نص قانوني يرخص له بذلك صراحة.

لقد وجد لهذا أثر كبح على مصداقية القضاء الإداري بحيث لا جدوى من القرارات القضائية إذا لم تنفذ، بالأصل أن الإدارة تسلك سلوك الرجل الأمين و تقوم اختياريا بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها. لإضافة لآثارها على الموظف الذي يفقد المتقاضي

¹ عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للنشر، ص 174

ضالته عندما لا يتمكن من تنفيذ القرارات القضائية الصادرة لصالحه ضد أشخاص القانون العام.

تدعيما لنظام الغرامة التهديدية فقد كرس قانون مجلس المحاسبة مبدأ المسؤولية المالية للموظف الذي يسبب بتصرفه في الحكم بالغرامة التهديدية المادة 11/188 من الامر 02/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

إن قرار المسؤولية المالية للموظف في مثل هذه الحالة هو الضمان المباشر لتنفيذ الاحكام الإدارية ضد الغدارة العامة، يتمثل هذا التهديد في أن الموظف من يتحمل في الاخير و ليس اموال الدولة حصيلة ما فقدته الخزينة العمومية جراء امتناعه، حيث يكون التهديد مفيدا بالنسبة للموظف العام السيء النية.

إن القاضي الإداري لا يستطيع توقيع الغرامة التهديدية إلا في حالة عدم التنفيذ المحقق للحكم المتضمن إلغاء القرارات التأديبية.

ب- المسؤولية الجنائية

لقد تفاقمت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، الامر الذي أضحت معه قرارات قضائية مكتسب بالصيغة التنفيذية معطلة و معلقة و حرم أصحابها من أن ينالوا حقوقهم، و خاصة إذا ما تعلق الأمر بوضعية الموظف العام و بالقرارات التأديبية و التي قد يؤدي إلى التسريح.

و عليه فإن تنفيذ أحكام القوانين و الأحكام القضائية حرم واقعة للإقدام الموظفين على استخدام صلاحيات وظائفهم لإعاقة تأخر بتنفيذ أحكام القوانين¹.

حيث تنص المادة 138 من قانون العقوبات على " كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس

¹ نفس المرجع، ص 138

من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات و بغرامة من 500 دج إلى 50000 دج، و اشترط لتحقيق جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بتوفر عنصر الاول و هو مفترض أن يكون المتهم فيها موظفا عاما.

أما الركن المادي فهو استعمال السلطة العامة ضد تنفيذ القرارات القضائية أو القيام بأي تصرف إيجابي أو سلبي من شأنه عرقلة التنفيذ.

بالإضافة إلى الركن المعنوي حين يكون تصرف الموظف العام عمدا بتوافر القصد الجنائي أما مجرد الإهمال فلا يرتب عليه تطبيق العقاب.

إن الصعوبات التي تواجه تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ترجع بصفة أساسية إلى أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية لما تملك بيدها من القوة العامة.

لقد استحدثت المشرع إجراءات إدارية لتنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية الصادرة بشأن المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، حيث نص المشرع على هاته الأحكام الإجرائية من خلال الباب السادس بعنوان تنفيذ أحكام القضاء الإداري من الكتاب الرابع في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية.

الطرق البديلة لحل المنازعات المتعلقة بالتأديب و التي نص عليها المشرع إنطلاقا من أحكام المادة 970 إلى 976 من الباب الخامس المعنون بالصلح و التحكيم بالكتاب الرابع في إجراءات المدنية و الإدارية الحالي.

الفرع الثاني: قضاء التعويض عن القرارات التأديبية

أمام السلطة التقديرية التي تتميز بها السلطة التأديبية في إصدار قراراتها الإدارية و المتضمنة للعقوبات التأديبية ضد الموظف العام، يتمتع هذا الأخير بالحق في التعويض عن الأضرار التي أصابته بسبب القرار التأديبي.

فإذا كانت دعوى تجاوز السلطة تهدف إلى الحكم بإلغاء القرار التأديبي غير المشروع فإن دعوى التعويض تهدف إلى إصلاح و تغطية الأضرار التي لحقت بالموظف العام، ليستند هذا الأخير في حقه لرفع هذه الدعوى على الحق القانوني الموجب للرابطة الوظيفية التي تم الاعتداء عليها لأن دعوى تعويض هي دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية و الحقوق الشخصية.

و يكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض، و هذا على خلاف دعوى الإلغاء التي يهدف رفعها إلى حكم بإلغاء القرار التأديبي.

فدعوى التعويض إذا هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للشكليات و الإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل و العادل لإصلاح الضرر الذي أصابه بفعل النشاط الإداري¹.

إذا تعتبر دعوى التعويض الوسيلة القضائية لحماية حقوق الموظف العام المتضرر، تبدو أهم صورة من صور دعوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري.

لذا يستطيع الموظف الذي لحق به ضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه.

و تنفرد دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص عن باقي الدعاوى القضائية يمكن استخلاصها فيما يلي:

*1 دعوى التعويض دعوى قضائية: و بهذا تكون مميزة عن القرار السابق و فكرة التظلم الإداري و تخضع للإجراءات و الشكليات التقاضي مثلها مثل الدعاوى الأخرى.

*2 دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية: فهي بذلك تستهدف تحقيق مصلحة شخصية و ذاتية أي لا تتحرك و تنعقد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي و ذاتي لرافعها.

¹ انظر في هذا الموضوع: حمياتي صباح، المرجع السابق، من ص 139 إلى 150

3* دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل: لأن جهة القضاء المختص بالنظر و الفصل فيها تتمتع بسلطات واسعة و كاملة في مواجهة السلطات الإدارية التي هي مصدر العمل الإداري.

4* دعوى التعويض من دعاوى الحقوق: تنعقد دعوى التعويض و اقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة لأنها تستهدف حماية الحقوق الشخصية المكتسبة و الدفاع عنها قضائياً، حيث أن إقرار القاضي المختص بأن القرار التأديبي أحدث ضرراً يترجم بالحكم على الإدارة بضرورة إصلاح الضرر و تعويض الموظف العام المتضرر.

لذا فإن التعويض عن القرار التأديبي يخضع لمجموعة من الشروط الواجب على الموظف اتباعها حتى يتشكل النظام القانوني للأساس قيام المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية، و بالتالي إقرار جزاء لذلك.

أولاً: شروط المطالبة بالتعويض عن القرار التأديبي

لا تقبل دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام أمام الجهات القضائية المختصة إلا بتوافر مجموعة من الشروط المقررة لقبولها.

لقد أقر المشرع الجزائري جملة من الشروط للفصل في دعوى التعويض و كقاعدة عامة تعد الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض بالإضافة لشرط الموظف العام رافع الدعوى الرامية لترب المسؤولية الإدارية عن القرار التأديبي، ما يشترط في باقي الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى.

1- الاختصاص القضائي و الأجل القانونية لرفع دعوى التعويض

إذا كانت الإدارة تسال عن القرار التأديبي غير المشروع الصادر ضد موظف عام فإن هذا يستدعي النظر في جهة الاختصاص بالحكم بالتعويض خلال الميعاد القانوني المقرر لذلك.

فلاحظ أنه إذا ما تضرر الموظف العام جراء القرار التأديبي الصادر ضده كان له الحق في إقامة دعوى المسؤولية الإدارية أمام الجهة القضائية المختصة للمطالبة بجبر الضرر الذي لحق به من جراء العقوبة التأديبية، حيث أسند الاختصاص النوعي فيما يخص دعاوى التعويض إلى المحاكم الإدارية طبقاً لأحكام المادة 02/800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

إن دعاوى القضاء الكامل هي مجموعة الدعاوى القضائية التي ترمي إلى فحص مدى مشروعية تصرف الإدارة و الحكم بإلغائه ثم تتصدى للتعويض المناسب.

في حين ينعقد الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية للنظر في دعوى التعويض عن القرار التأديبي غير المشروع الصادر ضد الموظف العام بالإقامة الإدارية له، أي المحكمة التي في دائرة اختصاصها مكان التعيين طبقاً لأحكام المادة 04/804 من قانون الإجراءات الإدارية و الإدارية.

لا تقبل دعوى التعويض عن القرار التأديبي إلا برفعها من الموظف المتضرر خلال الميعاد المقرر لها، و يعتبر ميعادها من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق بين الاطراف على مخالفته، كما يجب على القضاء الإداري المختص إثارتته من تلقاء نفسه إذا لم يثره الخصوم.

و تعتبر مدة رفع دعوى التعويض عن القرار التأديبي الصادر ضد الموظف العام هي ذاتها ميعاد رفع دعوى الإلغاء المنصوص عليها في أحكام المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

إلا أننا نؤكد في هذا الصدد بان دعوى التعويض لا تنقيد بميعاد دعوى الإلغاء، بل يبقى رفعها جائزا طالما ان الحق التي تستند إليه قائما و لم يسقط بالتقادم، و بالتالي فإن فوات و انقضاء الميعاد المقرر لرفعها لا يؤدي إلى تقادمها و إنما يؤدي فقط إلى سقوط إجراءات و شكليات الدعوى و من ثم فبإمكان الموظف المتضرر رفع دعوى تعويض من جديد في نطاق شكليات و إجراءات جديدة و في ميعاد جديد من شأنه توفير ضمانات أكبر للموظف المتضرر.

(2)- تقديم عريضة دعوى التعويض في القرار الإداري:

إن عريضة دعوى التعويض هي الوسيلة الشكلية و الإجرائية القانونية و القضائية التي يرفع و تقدم بواسطتها المتضرر طلبا للجهة القضائية المختصة، يطلب فيه الحكم على السلطات الإدارية المختصة بالتعويض الكامل اللازم لإصلاح الضرر، و ذلك وفقا لأحكام المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية و الإداري، و كذا ملخص موجز عن وقائع الدعوى و الأسس و الأسانيد و الطلبات.

تفيد العريضة الافتتاحية للدعوى في امانة ضبط المحكمة الإدارية المختصة، و يحدد رئيس المحكمة الإدارية التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى.

فيقوم رئيس التشكيلة الحكم بمحاولة الصلح بين الموظف العام المدعي و السلطة الإدارية المصدرة للقرار التأديبي و يستند إجراء الصلح على العديد من النصوص و خاصة بموجب المواد 970 إلى 974 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، التي قد ينتج عنها حالتين، إما الوصول إلى اتفاق و يحرر رئيس التشكيلة الحكم في محضر يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، و إما في حالة عدم حصول الصلح تتحرك بذلك بقية مراحل و إجراءات عملية تحضير ملف دعوى التعويض عن القرار التأديبي الصادر ضد الموظف ليكمل إجراءات الفصل في دعوى التعويض.

ثانياً: النظام القانوني لقيام المسؤولية الإدارية للإدارة

بعد فترة طويلة احترم خلالها القاضي مبدأ عدم مسؤولية الدولة، وقع تطور بخصوص تكريس المسؤولية، فترجع الأسباب و القواعد الموضوعية بالمسؤولية و التعويض في دعوى التعويض الإدارية لأسباب و قواعد قيام و انعقاد و مسؤولية، فالسلطة التأديبية مسؤولة عن قراراتها التي ألحقت ضرراً بالموظف العام على أساس خطأ ارتكبه في حقه. و عليه فإن شروط انعقاد المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا بتوافر ثلاثة أركان و المتمثلة في ركن الخطأ و ركن الضرر الموجب للتعويض و ركن العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر الناجم عنه¹.

أ- ركن الخطأ في مسؤولية السلطة التأديبية

يعتبر الخطأ الركن الأول في مسؤولية الإدارة، و الخطأ هو مخالفة القانون و هو عمل مادي أو تصرف قانوني، و لا يقيم القضاء الإداري مسؤولية الدولة على أساس أعمال أعوانها و إنما على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي.

و استخدمت هذه التفرقة بعد إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة العامة في فرنسا عن الاخطاء الصادرة عن موظفيها و عمالها في حدود اختصاصاتهم.

قد يتخذ الخطأ صورتين لعل أهمها الخطأ المرفقي المتمثل في خطأ ينسب إلى الإدارة و ليس إلى الموظف شخصياً و قد يكون مرتكب الخطأ موظفاً أو موظفين.

من تطبيقات القضاء الإداري قرار الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بقسنطينة الصادر في 18/04/1964 تحت رقم 308 في قضية الأنسة بن عزي ضد رئيس بلدية سكيكدة إصدار قرار بمعاقبة الأنسة (ب) عقاباً تأديبياً بإيقافها عن العمل لمدة 15 يوماً بدون أجر مخالف لمقتضيات المادة 33 من قانون عمال البلديات الصادر في 18/09/1952 و التي

¹ المرجع السابق من ص 143 إلى 147

تقضي بأن العقوبة التأديبية لعمال البلديات يجب أن يبت فيها أولاً المجلس التأديبي بالبلدية، فقصت بإلغاء قرار رئيس البلدية و تعويض المتضررة من جراء القرار التأديبي غير المشروع لأن مناط مسؤولية الإدارة هو وقوع عيب في هذا القرار محل الطعن.

فعدم المشروعية هو في الحقيقة خطأ مصلحي لأن أول واجبات المرفق العام أن يحترم القوانين العامة، بالإضافة إلى مسؤولية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة و هذا يشكل خطأ جسيماً يستوجب قيام مسؤوليتها.

هذا و نشير إلى أنه لا يمكن أن يثبت الخطأ في حق الجهة الإدارية لقيام مسؤوليتها و بالتالي الحكم بالتعويض، و إنما يجب أن ينجم عن الخطأ ضرر يصيب الموظف العام.

ب- ركن الضرر

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

و هو بذلك الأذى الذي يلحق بالشخص المعني (الموظف العام) في ماله أو جسمه أو عواطفه أو حق من حقوقه، مما يفرض قيام مسؤولية السلطة التأديبية قائمة بصفة فعلية و التي ينتج عنها نوعين من الضرر و وجوب توفر مجموعة من الشروط في هذا الضرر¹

1- الشروط الواجب توافرها في الضرر من القرار التأديبي

لا يكفي لإقرار التعويض حدوث الضرر أياً كان نوعه و إنما يجب أن يتسم الضرر الثابت بجملة من السمات و هي:

¹ نفس المرجع، ص 145

- 1* أن يكون الضرر محققا: و يكون الضرر محققا أي أكيد وقوعه حالا و قد يكون مستقبلا لا يعد يقول الموظف العام المدعي بأنه لو بقي في الوظيفة لوصل إلى درجة عليا.
- 2* أن يصيب الضرر حقا مشروعاً: حيث يفترض في الضرر أن يمس مركز الموظف الوظيفي الذي يحميه القانون.
- 3* يجب أن يكون الضرر خاصاً: بمعنى أن يصيب فرداً معيناً أو أفراداً على وجه الخصوص أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدداً غير محدود من الأفراد فلا يعتبر ضرراً.
- 4* أن يكون مباشراً: يتعين لمطابقة الإدارة العامة بالتعويض أن يرتبط الضرر مع نشاط الإدارة العامة برابطة مباشرة و مؤكدة.
- 5* أن يكون الضرر ممكن التقدير نقداً: يجب ان يكون الضرر الذي وقع على الموظف العام ممكن تقديره نقداً و يسهل ذلك للأضرار المادية على خلاف الأضرار المعنوية.

(2)- أنواع الضرر القابل للتعويض

- يشترط في التعويض عن الضرر أن يكون قابل للتقويم بالنقود، لقد قدمت عدة محاولات في تحديد أنواع الضرر القابل للتعويض أهمها ما يلي:
- 1* **الضرر المادي:** و هو ذلك الإخلال بمصلحة المتضرر ذات القيمة المالية و يشترط فيه أن يكون محققاً، و يلحق الضرر مباشرة النشاط المهني أو الضرر الجسماني للشخص المتضرر فيؤدي إلى الإخلال بظروف معيشته.
- 2* **الضرر المعنوي:** و هو الضرر الذي يمس بمصلحة غير مالية للموظف و إنما يصيب السمعة و الاعتبار.

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض على كل ضرر مادي أو ضرر معنوي صاحب له إذا ما نتج عنه الضرر الأدبي كالاعتداء على السمعة و الشرف والاعتبار أو على حق ثابت.

ت- العلاقة السببية

العلاقة السببية ركن ضروري في المسؤولية لا تتعقد إلا إذا وجدت بين فعل المسؤول و الضرر الناجم الذي أصاب الشخص المضرور و عليه تنتفي مسؤولية الإدارة كليا إذا انعدمت هذه العلاقة، و عليه قامت العلاقة السببية بين هذا التقصي و الضرر الذي حدث يقع على عاتق الموظف إقامة الدليل على ان السبب المباشر للضرر اللاحق بع علاقة مباشرة مع نشاط الإدارة، و هذا ما أكده القضاء الإداري في الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في القرار الصادر في 1990/05/05 تحت رقم 65983 في قضية (م) حيث جاء فيه " حيث أم المدعي (م) لم يعرض و لم يأت بالدليل عن الضرر اللاحق من جراء قرار نقله و بالتالي لا يمكن الاستفادة من التعويض إلا بإثبات الضرر اللاحق به"¹.

إلا انه و طبقا لإعمال قواعد المسؤولية تنقطع علاقة السببية كلما ثبت ان الضرر لم يكن ناتجا عن خطأ الإدارة العامة و يكون ذلك بوجود السبب الأجنبي أو القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه.

و هذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية (ت.ج) ضد وزارة الشؤون الخارجية فيما يخص دعوى تعويض مرفوعة ضد الدولة حيث طلب بالتعويض عن تسريح تعسفي لا يوجد بالملف قرار التسريح المزعم بل المدعية المستأنفة قد أحييت على التقاعد بعد بلوغ السن القانوني 60 سنة ابتداءً من 1996/08/20، و عليه طلب المدعية بالتعويض عن

¹ المجلة القضائية العدد 01، لسنة 1992، ص 123

الطرد التعسفي غير مؤسس أمام انعدام قرار العزل و كل ما في ذلك إحالة المستأنفة على التقاعد بعد توفر السن و الأقدمية في العمل¹.

ثالثاً: جزاء إقرار مسؤولية السلطة التأديبية عن قراراتها التأديبية

إن الهدف من إقرار المسؤولية الإدارية للسلطة التأديبية هو الحكم عليها بضرورة إصلاح الضرر الناجم عن تنفيذ العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام.

فلاحظ أن التعويض عن العقوبة التأديبية التي سلطت على الموظف العام ينجر عليه جزاء على السلطة التأديبية على ارتكابها خطأ أحدث ضرراً و هذا الخطأ هو القرار التأديبي غير المشروع.

إضافة إلى حرص المشرع من أجل حماية المتضرر من نشاط الإدارة العامة فقد أقر مسؤولية و اجتماع الخطأ الشخصي و الخطأ المصلي معاً، و الحكمة من ذلك هو حصول المتضرر على كامل التعويض دون مجازفة.

و عليه تتحمل الإدارة التعويض نتيجة خطأ الموظف المصدر للقرار التأديبي لتقوم بالرجوع على الموظف المخطئ، مع تحديد طبيعة التعويض الذي يتضمنه قرار القاضي و تقديره.

أ- طبيعة التعويض عن القرار التأديبي

التعويض بصفة عامة إما أن يكون عينياً أي الوفاء بالالتزام عينياً، و هذا هو الأصل في الالتزامات التعاقدية حيث يتفق على التزامات المدين مقدماً و هذه القاعدة العامة في القانون

¹ قرار رقم 006005 الصادر في 2002/10/15، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، منشورات الساحل، الجزائر، 2003، ص 17

المدني، فجزاء المسؤولية هنا هو التعويض النقدي بحيث يستبعد التعويض العيني حتى و لو كان ممكنا .

إن جعل التعويض النقدي هو الأصل لن يمنع وجود أنواع أخرى من التعويضات لا سيما التعويض العيني المتمثل في إجبار على أداء أمر معين، فلا وجود له في مجال المسؤولية الإدارية، و ذلك نظرا لمبدأ استقلال الإدارة و عدم استطاعة القاضي توجيه أوامر للإدارة.

ب- تقدير التعويض عن القرار التأديبي

لا يكاد يختلف أن التعويض سواء كان في المجال المدني أو المجال الإداري فالمسلم به أن التعويض يجب أن يعطى عن كل ضرر.

تثير مسألة تحديد التعويض العديد من الإشكاليات عن مدى التعويض الذي يستحقه الموظف إلا أنه بالرجوع للقواعد العامة السائدة في التعويض و هي أن يعطي التعويض فقط، و لا يجوز أن يزيد عليها إن تعددت المسؤوليات لا يعني تعدد التعويضات¹.

القاعدة في تقدير الضرر، هو مراعاة ما فات المضرور من كسب و ما لحقه من خسارة هذا على الأقل بالنسبة للأضرار المادية، أما الأضرار الأدبية فإن تقديرها سيكون مبنيا على شيء من التحكم، لعدم استناد الضرر فيها إلى قيم متعارف على تقديرها.

لذا فالموظف الذي ألغى قرار فصله قرر مجلس الدولة الفرنسي في البداية أن يستحق مرتبه عن الفترة التي كان مفصولا فيها رغم عدم قيامه بالعمل لأن لا دخل له في ذلك الفترة، غير أن المجلس منذ حكم DEBERLES عدل عن هذا الموقف و قرر أن الموظف في الحالة يستحق تعويضا يراعي فيه تقدير الضرر الحقيقي الذي أصابه².

1 محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 156

2 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص 420

فللقاضي أن يراعي في تقدير التعويض حالة المضرور و ظروفه المالية لأن ما يفوت عن المضرور من كسب من جراء هذا القرار التأديبي.

و هذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية (ت.ح) ضد وزارة الشؤون الخارجية فيما يخص دعوى تعويض مرفوعة ضد الدولة حيث طلب التعويض عن تسريح تعسفي لا يوجد بالملف قرار التسريح المزعوم بل المدعية المستأنفة قد أحييت على التقاعد بعد بلوغ السن القانوني كما سب ذكره، و عليه فإن طلب المدعية التعويض عن التسريح التعسفي غير مؤسس أمام انعدام قرار العزل.

و يتم 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 الدعوى و ذلك ما جاء به قرار مجلس الدولة الصادر في 2003/12/16 في قضية (مش) ضد مديرية التربية لولاية جيجل و اذي جاء فيه " حيث أنه ينبغي القول بأن المستأنف (م.ش) غير سديد فيما يتعلق بالأجور و لكن يستحق تعويضا مناسبا عن الضرر الذي لحق به من يوم رفع الدعوى و يقدر بمبلغ 5000000 دج¹، وبهذا يتمتع القاضي بحرية واسعة في تقييم الضرر المقابل لتعويض عن العقوبة التأديبية²

¹ قرار رقم 009740، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 158-160
² انظر: حمياتي صباح، المرجع السابق، ص 148-150

الفصل الثالث: علاقة الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية

أن موضوع علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف العام من الموضوعات ذات الأهمية الكبرى لأنها تطرح تساؤلات متعددة حول مدى ارتباط كل من الجريمتين خاصة في الحالة التي يرتكب فيها الموظف فعلا له وصف جريمة جزائية و جريمة تأديبية في وقت واحد، و لعل أهم سؤال يطرح في هذا الصدد هو مدى التزام السلطات الإدارية المختصة بالتأديب بالأحكام الصادرة من الجهات القضائية الجزائية، و هل تؤثر هذه الأحكام الجزائية الصادرة في حق الموظف العام في القرار التأديبي¹؟

المبحث الأول: استقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية

من الثابت أن الجريمة الجزائية المرتكبة من قبل الموظف العام تختلف عن الجريمة التأديبية المنسوبة إليه، و ذلك تبعا لاختلاف المسؤولية الجزائية عن المسؤولية التأديبية من حيث نظامهما القانوني و اختلاف القانون المطبق في كل منهما.

لكن هذا الاختلاف لا يعني الانفصال التام بينهما بل قد يحدث تداخل و ارتباط في حالات كثيرة، لعل أهمها الحالة التي يرتكب فيها الموظف فعلا له وصف جريمة جزائية و تأديبية في نفس الوقت، غير أن هذا التداخل لا ينفى وجود الاستقلال بينهما، و على ذلك فقيام مسؤولية الموظف الجنائية لا يحول دون قيام مسؤوليته التأديبية².

¹ بالباقي وهيبة، علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثالث، جوان 2015، ص 141.

² نفي المرجع.

المطلب الأول: الاستقلال من حيث الوصف القانوني و الأركان

تتمثل مظاهر استقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية في اختلافهما من حيث الوصف القانوني و أركان كل منهما، و كذلك من حيث المسؤولية و السلطة المختصة بالتحقيق في كل من الدعويين.

الفرع الأول: الاستقلال من حيث الوصف القانوني

تختلف الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية من حيث وصفها القانوني حيث توصف الجريمة التأديبية على أنها إخلال الموظف بالواجبات القانونية أو الخروج عن مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة العامة ما قد ينعكس عليها، و على ذلك فإن السلطة المختصة بالتأديب عند تكييفها للجريمة تلتزم بمقتضيات الوظيفة العامة و بما تضمنته من واجبات مفروضة على الموظف العام و المحددة في قوانين الوظيفة العامة، فلا يجوز إعطاؤها نفس أوصاف الجريمة الجزائية التي تختلف من حيث تكييف القاضي الجزائي لها و الذي يجب أن يخضع لقانون العقوبات الذي يبين بوضوح الفعل المجرم و يحدد العقوبة المقررة له.

كما أن القاضي الجزائي عند تطبيقه للنص العقابي يحكمه مبدأ تبعية القاضي للمشرع الذي يحدد الجرائم الجزائية و العقوبات المقررة لها على سبيل الحصر تبعاً لمبدأ الشرعية الجنائية الذي يقضي بأنه لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص.

لقد أكد القضاء الإداري هذا الاختلاف في العديد من أحكامه¹، و لعل من أهمها قرار مجلس الدولة الذي جاء في حيثياته : دون الحاجة إلى فحص الأوجه المثارة فإنه ينبغي على القاضي الجنائي تقدير الأخطاء بمقتضى القانون الجنائي و أن السلطة التأديبية ترجع في هذا التقدير إلى مقتضيات المصلحة العمومية تحت رقابة القاضي الإداري، و أنه إذا كان تصرف ما يمكن وصفه خطأً من وجهة نظر جنائية فإنه لن يكون كذلك دوماً من وجهة

¹ قرار صادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 09 أبريل 2001، مجلة مجلس الدولة العدد الأول لسنة 2002، ص 119.

نظر إدارية"¹، و القرار الصادر عنه الذي جاء في حيثياته " أنه يجب التفرقة بين الخطأ الجزائي و الخطأ التأديبي الذي هو من اختصاص مجلس التأديب و الاشهاد أن قرار اللجنة كان مبنيا على أسس موضوعية و وقائع مادية باعتراف المستأنف عليها.. "

كما أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الذي جاء فيه أنه " لا تطابق في نطاق الجريمة الجنائية و الجريمة التأديبية، فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص بها لاختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية فالأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته و خروجه عن مقتضياتها و هي متعددة الصور و نطاقها غير محدد و هي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند إلى الجرائم و العقوبات المحددة"²

الفرع الثاني: الاستقلال من حيث الأركان

تتميز الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية من حيث أركانها، فالجريمة التأديبية تتوفر على ركن مادي و معنوي و قانوني، يتمثل الركن المادي في الفعل أو الامتناع المكون للخطأ التأديبي، فهو على ذلك السلوك المادي الخارجي الملموس سواء كان إيجابيا كإفشاء الأسرار المهنية، أو التعدي على أحد الأشخاص أثناء الوظيفة أو سلبيا كالامتناع عن طاعة أوامر الرئيس الإداري المشروعة.

كما يجب أن يكون التصرف محددًا و ثابتًا، و على ذلك لا يعتبر مجرد التفكير في ارتكاب الفعل أو الأعمال التحضيرية التي تسبق مرحلة تنفيذ الجريمة أفعالًا تشكل خطأً تأديبي في حد ذاته بل يشترط أن تخرج إلى حيز الواقع و ذلك خلافاً للجريمة الجزائية التي يعتبر فيها التفكير و الأعمال التحضيرية شروعا يعاقب عليه القانون.³

¹ بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص142.

² نفس المرجع، ص 143.

³ وفقا لمادة 30 من قانون العقوبات.

أما من ناحية الركن المعنوي فنتشابه الجريمتان في ذلك، فبالنسبة للجريمة الجزائية يتحقق عند توافر القصد الجنائي و هو ما يطلق عليه مصطلح الإرادة الأثمة للجاني و هي انصراف إرادة الفاعل إلى ارتكاب الفعل المجرم قانوناً، أما الجريمة التأديبية فتتوفر فيها الإرادة الأثمة عند توافر الخطأ أو الإخلال بالواجبات الوظيفية. و تنتفي المسؤولية بتخلف وقت ارتكاب الفعل المكون للجريمة الجزائية أو التأديبية كما هو الحال بالنسبة للأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية.

كما تختلف كل من الجريمتين من حيث الركن القانوني أو الشرعي، فالجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية الجزائية الذي يقصد بها حصر الجرائم و العقوبات في نصوص القانون المكتوب، و ذلك بتحديد الأفعال التي تعد جرائم و بيان قواعد تشريعية. و قد صيغ هذا المبدأ بعبارة موجزة " لا جريمة و لا عقوبة بغير قانون" تضمنتها الدادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري¹

و بما أن مختلف التشريعات لم تضع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية و لم ترد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، فإن السلطة الإدارية المختصة بالتأديب تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اعتبار أو عدم اعتبار الفعل خطأً أو جريمة تأديبية، فالركن الشرعي في الجريمة التأديبية يتعلق بصفة الفعل غير المشروعة سواء نص عليها القانون أو لم ينص و ليس بنص التجريم. غير أن هذه السلطة التقديرية لا تمارس بصورة مطلقة بل هي مقيدة بمبدأ المشروعية بمفهومه العام و برقابة القضاء الإداري².

¹ انظر عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 ص 73، 74.

و أيضاً بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 143

² بالباقي وهيبة، نفس المرجع، ص 144

المطلب الثاني: الاستقلال من حيث المسؤولية و السلطة المختصة بالتحقيق

تظهر العلاقة بين الجريمة الجزائية و الجريمة التأديبية و ذلك في الحالة التي يرتكب فيها الموظف جريمة جنائية تحمل وصف جريمة تأديبية، فتنخذ ضده إجراءات الدعوى التأديبية و الجزائية في وقت واحد.

الفرع الأول: استقلالهما من حيث المسؤولية

نظرا لاستقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية فإن المسؤولية الناجمة عنهما تختلف، و على ذلك يمكن تحريك دعوى جزائية و أخرى تأديبية على نفس الفعل المرتكب من قبل الموظف و الذي يشكل جريمة تأديبية و جزائية في ذات الوقت، و هو ما يسمى بازدواج وصف الخطأ كما في الحالات التي يقوم فيها الموظف بسرقة أموال عامة أو الرشوة أو التزوير دون أن يعتبر ذلك ازدواجا في المسؤولية، و هذا ما أكد عليه المشرع الجزائري في المادة 177 من الامر 03-06 " تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي.."

و قد أكد مجلس الدولة الجزائري على الاستقلال في المسؤوليتين في العديد من أحكامه، كما أن ثبوت إحدى المسؤوليتين لا يؤدي إلى ثبوت الاخرى بالضرورة، و على ذلك فإن إجراءات المتابعة الجزائية لا توقف إجراءات التأديبية، فالسلطة التأديبية لها الحق في توقيع الجزاء التأديبي دون انتظار الحكم الجزائي¹

الفرع الثاني: استقلالهما من حيث السلطة المختصة بالتحقيق

تختلف السلطة المختصة بالتحقيق في كل من الجريمتين، فالجريمة التأديبية تبدأ بصدور قرار إداري بإحالة الموظف إلى التحقيق من قبل سلطة إدارية، و هي السلطة الإدارية التي

¹ بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص144.

لها صلاحية التعيين بالنسبة للأخطاء من الدرجة الاولى و الثانية و بمشاركة المجلس التأديبي في حال الاخطاء من الدرجة الثالثة و الرابعة وفقا لما هو منصوص عليه في الامر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية.

أما التحقيق الجنائي فتقوم به السلطة القضائية و هي قاضي التحقيق الذي خوله القانون مجموعة من السلطات وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية¹

و على ذلك فإن الاختلاف يكمن في كل من الجريمتين، فالجريمة التأديبية تتميز بأن التحقيق يكون إداريا يتم وفقا لإجراءات إدارية بحتة، و ذلك بالنسبة للنظم التي تأخذ بالنظام الإداري أو الشبه القضائي في مجال تأديب الموظف العام، أما النظم التي تقوم على النظام القضائي و التي تكن المحاكم التأديبية صاحبة الاختصاص في التأديب، و إن كانت ذات طبيعة قضائية فإنها تندرج ضمن القضاء الإداري بخلاف جهات التحقيق في الجرائم الجزائية التي تتبع جهات القضاء العادي.

أما التحقيق في الجريمة الجزائية فهو ذو طبيعة قضائية يتم وفقا للإجراءات القضائية الجنائية المنصوص عليها قانونا و هي أولى مراحل الدعوى الجزائية و حجر الأساس فيها، و هي مرحلة حتمية في الجنايات و جوارية في الجرح و المخالفات، و يتم في هذه المرحلة جمع الأدلة و تمحيصها، فلا يطرح بذلك على القضاء سوى الدعوى ذات السند المتيقن من حيث الوقائع و القانون، و ذلك ربعا للوقت من جهة و حفاظا على هيبة القضاء و سلطته من جهة أخرى، و كذلك صيانة لكرامة الأفراد فلا يزوج بهم في ساحات المحاكم دون التأكد من جدية الاتهام²

¹ المادة 66 و ما بعدها من الامر 155-66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم

² بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 144، 145

المبحث الثاني: آثار استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة التأديبية

يترتب على استقلال و اختلاف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية اختلاف العقوبة المقررة لكل منهما رغم الأثر الذي قد تسببه العقوبة الجزائية على المسار المهني للموظف خاصة في حالة صدور حكم جزائي و تأديبي في حقه.

المطلب الأول: استقلال العقوبة الجزائية عن العقوبة التأديبية

على الرغم من الاختلاف بين العقوبة التأديبية و العقوبة الجزائية إلا أنهما تتشابهان من حيث خضوعهما لمبدأ الشرعية الذي يقضي بأنه لا عقوبة إلا بنص، فالجزاء، فالجزاء سواء كان تأديبياً أو جنائياً يجب أن يستند إلى نص قانوني، و على ذلك لا يجوز توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص تشريعي يحدد نوعها و مقدارها، كما أن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الجزائية أو التأديبية ملزمة بالتفسير الضيق للنصوص العقابية. و على ذلك فالعقوبات التأديبية شأنها شأن العقوبات الجزائية محددة على سبيل الحصر خلافا للأخطاء أو للجرائم التأديبية التي لا تخضع لهذا المبدأ¹.

الفرع الأول: استقلال العقوبتين من حيث الوصف القانوني و الآثار

يتميز الجزاء التأديبي بأنه جزاء إداري يمس الموظف في حياته المهنية بعد ثبوت مسؤوليته عن الخطأ أو الجريمة التأديبية، و الهدف من توقيعه حماية ديمومة سير المرافق العمومية و الحفاظ على المصلحة العامة الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمهام و الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه. أما الجنائي فههدفه مكافحة الجريمة و حماية النظام العام و الدفاع عن المجتمع لذلك فهي توقع باسمه.

¹ نفس المرجع، ص 145.

و تختلف العقوبة الجزائية عن العقوبة التأديبية في أن العقوبة التأديبية تتخذ بواسطة قرارات أما العقوبة التأديبية فتتخذ بموجب أحكام قضائية، فالعقوبة التأديبية هي الجزاء المقرر للخطأ أو الجريمة التأديبية و الذي يمس الحياة المهنية للموظف و قد يكون ماديا أو معنويا، فلا يتجاوزها إلى حياته الخاصة أو حريته على خلاف العقوبة الجزائية التي قد تمس حياته في حالة الإعدام، أو حريته في حالات العقوبات الجزائية سالبة الحرية، أو ماله كما هو الحال بالنسبة للعقوبات المالية.

كما أن العقوبة التأديبية هي جزاء تأديبي متعلق بصفة الموظف، و على ذلك فلا يشمل إلا فئة الموظفين دون أن يتعداها إلى غيرهم، مما يجعل بعض الفقه يسمي نظام تأديب الموظف العمومي بالنظام الطائفي¹.

أما العقوبة الجزائية فهي تمس كل شخص ارتكب فعلا أو سلك سلوكا يجرمه قانون العقوبات سواء كان موظفا أو أي شخص آخر، فهو نظام شامل يطبق على جميع فئات المجتمع حتى أن بعض الجرائم الجنائية تشدد فيها العقوبات إذا كان مرتكبها موظفا، و ذلك في الحالات التي يرتكب فيها جرائم مستغلا في ذلك منصبه الوظيفي منها جرائم الفساد و جرائم المال و الأعمال و جرائم التزوير و استعمال المزور²

الفرع الثاني: اختلاف العقوبتين من حيث السلطة المختصة بتوقيع الجزاء

تتميز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية من حيث الجهة المختصة بتوقيع الجزاء في كل منهما، فالعقوبة التأديبية توقع من قبل السلطة الإدارية الرئاسية أو بإشراك هيئات أخرى كما هو الحال بالنسبة للأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة، ذلك ان العقوبة التأديبية شرعت لحماية المركز الوظيفي للموظف باعتباره ضامنا لسير المرفق العام بانتظام و اضطراد، و على ذلك فأثرها ضيق إذا ما قورنت بالعقوبة الجزائية التي هدفها حماية المجتمع و النظام العام في الدولة.

¹ عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص 61.

² بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 145، 146

أما العقوبة الجزائية فإن الاختصاص بتوقيعها يعود إلى المحاكم الجنائية بعد استكمال إجراءات التحقيق، و البدء بالمحاكمة هي المرحلة الثانية للدعوى الجزائية التي تتميز بطابعها القضائي البحت و يطلق عليها تسمية "التحقيق النهائي" و هي مجموعة من الإجراءات تستهدف تمحيص الدعوى و أدلتها جميعا. و هي بذلك تهدف إلى تقصي الحقيقة الواقعية و القانونية ثم الفصل في موضوعها بالإدانة إذا كانت أدلة الإثبات جازمة، أو التصريح ببراءة المتهم في حالة المخالفة، ففيها يتحدد مصير المتهم و تقدير الأدلة فيها نهائي¹.

تتشابه العقوبة الجزائية و العقوبة التأديبية من حيث خضوعهما للعديد من المبادئ الدستورية أهمها مبدأ شخصية العقوبة، فلا تمس العقوبة سواء كانت جزائية أو تأديبية إلا الشخص الذي ارتكب الفعل و لا تمتد إلى الأشخاص الآخرين، و مبدأ المساواة أمام القضاء، فجميع المواطنين متساوون أمام القضاء، و مبدأ قرينة البراءة الذي يقضي بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، و احترام حقوق الدفاع فالمتهم له الحق في الاستعانة بمدافع يختاره، و مبدأ عدم رجعية القرار التأديبي أو الحكم الجزائي بالإضافة إلى الضمانات الأساسية و هي تسبب القرار التأديبي و الحكم القضائي. غير أن العقوبة الجزائية تختلف عن العقوبة التأديبية في عدم سريان القاعدة العامة في القانون الجنائي و التي مفادها أن الشك يفسر لصالح المتهم، كما أن العقوبة التأديبية لا يسري عليها مبدأ تقادم العقوبة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبة الجزائية²

المطلب الثاني: استقلال المتابعة الجزائية عن المتابعة التأديبية

إن الاستقلال بين الجريمة الجزائية و الجريمة التأديبية لا يعني عدم وجود ارتباط و تأثير بينهما، خاصة عندما تؤثر الجريمة الجزائية على وضعية الموظف، و تأخذ هذه العاقبة عدة أشكال أهمها أن يكون الفعل المنسوب للموظف يشكل جريمة جزائية فقط مما لا يؤثر

¹ بالباقي وهيبية، المرجع السابق، ص145، 146.

² نفس المرجع، ص 147.

على وضعيته الوظيفية كقاعدة عامة لأن آثارها لا تتعدى الوظيفة العامة، و إن كان لها تأثير غير مباشر لأن الحكم بالحبس على الموظف يؤدي إلى وقفه عن العمل، غير أن التأثير بين الجريمتين يظهر بشكل واضح عندما يكون الخطأ المنسوب إلى الموظف يشكل جريمة جزائية و تأديبية في نفس الوقت، مما يترتب عليه إمكانية تحريك دعوى تأديبية و دعوى جزائية في نفس الوقت.

الفرع الأول: أثر التحقيق الجزائي على التحقيق التأديبي

نظرا لاستقلال الجريمة الجزائية و الجريمة التأديبية و العقوبات المقررة لها، فإن القاعدة العامة التي تقضي بأن الدعوى الجزائية توقف الدعوى المدنية لا تسير بالنسبة للدعوى التأديبية، و على ذلك فالسلطة التأديبية غير ملزمة بتوقيف الإجراءات التأديبية إلى غاية صدور الحكم الجزائي.

تتمتع السلطات التأديبية بصلاحيات تقديرية واسعة من حيث تحريك الإجراءات التأديبية من عدمه دون أن يكون للإجراءات الجزائية أي تأثير في تكييفها الإداري للجريمة التأديبية، أو القرار التأديبي الصادر في شكل عقوبة تأديبية ضد الموظف المخالف. و من ثم فإن بدء التحقيق الجزائي ضد الموظف المتهم لا يوقف التحقيق التأديبي، و يترتب على ذلك أنه يمكن أن يتعرض الموظف إلى متابعة جزائية و تأديبية في نفس الوقت دون أن يعتبر ذلك تعددا في المسؤولية أو عقابا مزدوجا على فعل واحد مرتين¹.

لكن على الرغم من هذا الاستقلال إلا أن الارتباط و التأثير بين إجراءات التحقيق الإدارية و إجراءات التحقيق الجزائية يظهر عندما يرتكب الموظف خطأ تأديبيا يشكل من حيث وصفه الجزائي جريمة جزائية في نفس الوقت يتمثل في وجوب وجود تعاون بين سلطات التحقيق التأديبي و النيابة العامة. و هي السلطة المخولة بحريك الدعوى الجزائية خاصة في الحالة التي تبدأ فيه إجراءات التحقيق التأديبي قبل تحريك الدعوى العمومية و

¹ نفس المرجع، ص 147

يكيف من قبل جهة التحقيق الإدارية على انه يحمل وصف جريمة جزائية، فيجب على سلطة التحقيق الإداري أن تبلغ النيابة العامة بهذا الخطأ، كما أن هذه الأخيرة يمكنها طلب توضيحات بشأن الوقائع التي لها طبيعة تأديبية.

و يظهر الارتباط بين إجراءات التحقيق التأديبي و إجراءات التحقيق الجزائي في الحالة التي يثبت فيها أن الموظف ارتكب فعلا مجرما بموجب قانون العقوبات، فيمكن في هذه الحالة لسلطات التأديب الإداري أن تجعل من إجراءات التحقيق الجزائية أساسا للمتابعة التأديبية على اساس أن الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، فهي خاضعة للسلطة التقديرية للجهة المختصة بالتأديب، فالجريمة التأديبية تقوم حتى في حالة قيام الموظف بسلوك معيب ينطوي على المساس بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما يفرضه عليه من واجب الحياد و التحفظ¹.

و قد بين المشرع الجزائري علاقة التأثير بين إجراءات التحقيق التأديبية و إجراءات التحقيق الجزائية في المادة 174 من الامر 03-06 التي نصت على " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه و في كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا". من خلال هذه المادة يتضح أن المشرع ألزم السلطات التأديبية أن توقف إجراءات التحقيق التأديبية و ذلك في حالة وحيدة هي حالة تحريك إجراءات التحقيق الجزائية قبل البدء في إجراءات التأديب للموظف، و ان تقوم بإجراء وقائي هو توقيف الموظف إلى حين صدور حكم جزائي نهائي في حقه².

¹ نفس المرجع، ص 148

² نفس المرجع، ص 148

الفرع الثاني: أثر الحكم الجزائي على المتابعة التأديبية

إذا كان الأصل أن المتابعة التأديبية مستقلة عن المتابعة الجزائية، و الاستثناء وجود علاقة بينهما بالنسبة للحالة التي يرتكب فيها الموظف فعلا يحتمل وصفين في نفس الوقت، أي وصف جريمة تأديبية و أخرى جزائية، و من ثم فقد اتحد السبب و المحل و الشخص المتهم في كلا الدعويين، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه هو مدى حجية الأحكام الجزائية الصادرة في حق الموظف العام بالنسبة للدعوى التأديبية.

القاعدة العامة أن الحكم الجزائي لكي تكون له حجية الامر المقضي فيه و تتمثل في وحدة الخصوم و تعلق النزاع بذات المحل سببا و موضوعا و لا تزول هذه الحجية إلا بإلغاء الحكم عن طريق المعارضة أو الاستئناف، و بعد انقضاء مواعيد هذه الطرق يصبح الحكم نهائيا أي يمنع إعادة النظر فيه من جديد، إذ يفترض فيه أنه عنوان للحقيقة، و بالتالي يكون ملزما للكافة بما فيهم الجهات الإدارية التأديبية يجب أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط أهمها صدور حكم جنائي في دعوى جنائية و عن جهة القضاء الجنائي و أن يكون حكما فاصلا في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو الإدانة.

كما يشترط في الحكم الجزائي لكي يحوز حجية أمام سلطات التأديب الإدارية أن يكون صادرا عن محكمة وطنية أي عن جهة قضائية جزائية، و ذلك تطبيقا لمبدأ إقليمية القانون الجنائي، و أن يكون حكما نهائيا واجب التنفيذ غير قابل للطعن بالطرق العادية و الطرق غير العادية و إن كان قابلا للطعن فيه بالتماس إعادة النظر، كما يشترط فيه أن يكون له وجود قانوني، و أن يكون حكما قطعيا فاصلا في الموضوع فلا تنقضي الدعوى بالأحكام التمهيدية و التحضيرية و الوقتية¹

كما يجب ان يكون الحكم منتجا لآثاره أي أن لا يكون الحكم سقط بالتقادم أو العفو الشامل لأن هذه الإجراءات ترفع الصفة الجنائية عن الفعل المرتكب.

¹ نفس المرجع، ص 148.

بالإضافة إلى الشروط السابق ذكرها يجب أن يصدر الحكم الجزائي النهائي قبل صدور القرار في الدعوى التأديبية أو أثناء نظرها أو صدوره قبل حكم غير نهائي في الدعوى التأديبية و ذلك لاعتبارات الاستقرار القانوني، أما في الحالة التي يصدر فيها القرار التأديبي النهائي قبل صدور الحكم الجزائي فتكون الدعوى التأديبية قد انقضت و لا مجال للبحث فيها حتى تنقيد السلطة التأديبية بأي قيد.

الفرع الثالث: مدى التزام السلطات التأديبية بالحكم الجزائي

يتمثل أثر حجية الحكم الجزائي النهائي أمام السلطات التأديبية في امتناع السلطات التأديبية عن إعادة البحث فيما فصل فيه الحكم الجزائي او ممارسة الصلاحيات التأديبية بصورة تناقض الحكم الجزائي أو تقيد من نطاقه، كما أن القرار التأديبي لا يتقيد بجميع حيثيات الحكم الجزائي بل الحجية تكون فقط بالنسبة لما أورده الحكم الجزائي من وقوع الجريمة و إثبات أو نفي نسبة الواقعة إلى الموظف أو فساد إسنادها إليه.

أولاً: أثر الحكم الجزائي الصادر بالإدانة على الدعوى التأديبية

إن الحكم الصادر بالإدانة مع تنفيذ العقوبة له حجية الأمر المقضي به أمام السلطات التأديبية، ذلك انه يعد عنواناً للحقيقة فيما قضى به من ناحية إسناد الواقعة المادية إلى الموظف، و هذه الحجية تقيد و تلزم السلطة الإدارية التأديبية. فالإدانة تعني أن الوقائع قد نسبت للموظف و هي قائمة و ثابتة و تشكل جريمة جنائية، و على ذلك فإن الحكم الذي قضى بالإدانة يدل دلالة قاطعة على أن الفعل الذي يكون الأساس المشترك بين الجريمتين

الجزائية و التأديبية قد وقع فعلا، و أنه وقع من نفس الموظف المتهم و من ثم فلا يجوز للسلطة التأديبية إثبات عكس ذلك و لا يمكنها مناقشة منطوق الحكم و أسبابه¹.

و قد يحدث في بعض الأحيان أن تصدر السلطة التأديبية قرار بتسليط العقوبة على موظف استنادا إلى الحكم الجزائي نفسه و ليس استنادا إلى الوقائع المادية المنسوبة للموظف، فيشترط في هذه الحالة أن يكتسب الحكم درجة القطعية، و الجدير بالذكر أنه في هذه الحالة يكون فصل أو عزل الموظف العام عقوبة تبعية للحكم الجزائي يسلمها القاضي الجزائي و ليس عقوبة تأديبية، فهنا يعتبر القرار الإداري التأديبي قرارا كاشفا و يتم العزل بقوة القانون منذ التاريخ الذي يصبح فيه الحكم قطعيا، أما في الحالة التي تسند فيها السلطة التأديبية للحكم الجزائي مع وقائع أخرى فلا يشترط في الحكم الجزائي درجة القطعية.

أما الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة في حق الموظف مع وقف تنفيذ العقوبة فقد تعددت الآراء الفقهية بشأنها حيث أن جانبا من الفقه يرى أنها غير ملزمة للسلطات التأديبية على أساس أن وقف التنفيذ يقتصر على العقوبة الجزائية فقط و لا يمتد إلى المساءلة التأديبية، أما الجانب الآخر فيرى أن الحكم الجزائي الصادر بإدانة الموظف مع وقف تنفيذ العقوبة يكون ملزما للسلطات الإدارية التأديبية.

و من الملاحظ أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ميزت بين وقف التنفيذ الشامل لجميع الآثار التي يرتبها الحكم و في هذه الحالة يكون الحكم ملزما للإدارة أما بالنسبة للحكم بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة فيخضع للسلطة التقديرية للسلطات التأديبية، أما المشرع الجزائري فلم ينظم أثر الأحكام المشمولة بوقف التنفيذ على النظام التأديبي و من ثم فيمكن القول أنه تطبق عليه نفس القاعدة بالنسبة للأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة.

كما ان الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة المشمولة بالعفو العام لا تلزم السلطات التأديبية على أساس أن العفو العام يكون بالنسبة للجريمة الجزائية أو العقوبة الجزائية فقط و ذلك بأن يمحي آثارها و تصبح كأن لم تكن، غير أن ذلك لا يمنع من قيام المسؤولية

¹ محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية و العقوبة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 53

التأديبية عن الفعل نفسه الذي شمله العفو إلا في حالات استثنائية ينص عليها المشرع على خلاف ذلك كما هو الحال بالنسبة لقانون المصالحة الوطنية أو قانون الوثام المدني¹

ثانياً: أثر الحكم الجزائي الصادر بالبراءة على الدعوى التأديبية

إن القاعدة العامة في هذا الصدد أن الحكم الجزائي مستقل عن القرار التأديبي، و على ذلك فإن الحكم الصادر ببراءة الموظف غير ملزم للسلطات التأديبية كأصل عام إلا في الحالات التي يكون فيها الحكم بالبراءة قد صدر على أساس عدم وجود الفعل محل المتابعة الجزائية، و على ذلك فإنه إذا صدر حكم جنائي بالبراءة لانعدام الوجود المادي للوقائع المجرمة أو أحد أركان الجريمة أو عدم نسبتها للمتهم قبل فصل السلطات التأديبية في الدعوى التأديبية فإن هذا الحكم تكون له حجية كاملة أمام السلطات التأديبية فلا يمكنها تأديب الموظف استناداً إلى نفس الوقائع التي نفى وجودها الحكم الجزائي².

و قد ألزم المشرع الجزائري سلطات التأديب بإعادة الموظف إلى منصب عمله في الحالات التي يصدر فيها الحكم التأديبي قبل صدور الحكم الجزائي بالبراءة لانتفاء الوجود المادي للوقائع³.

أما بالنسبة للحالات التي يصدر فيها الحكم الجزائي بالبراءة دون انتفاء الوجود المادي للوقائع كما هو الحال بالنسبة للبراءة على الشك لشيوع التهمة فإن الحكم يكون غير ملزم للجهات التأديبية، ذلك أن قاعدة الشك يفسر لصالح المتهم لا تطبق في المجال التأديبي، أو الأحكام الجنائية الصادرة بالبراءة لبطان إجراءات التفتيش أو القبض، أما بالنسبة لبطلان الدليل فلا يجوز متابعة موظف بعد إسقاط الدليل الذي يدينه فيجب على السلطات التأديبية الالتزام به، أ الأحكام الصادرة بالبراءة لانتفاء القصد الجنائي في الجرائم العمدية و انتفاء

¹ بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 149، 150

² بوقريط ربيعة، العلاقة بين المتابعة الجزائية و العقوبة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 81.

³ بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 150

الخطأ الجنائي في الجرائم غير العمدية و ذلك على أساس أنه لا ينفي وقوع الفعل المادي لكنه ينفي الصفة الإجرامية عنه¹

و بالتالي و من خلال كل ما سبق ذكره، نخلص إلى أن الأصل في علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية للموظف العام، هو استقلال كل منهما و ذلك حتى في حالة ارتباطهما، و هي الحالة التي يرتكب فيها الموظف لفعل يحتمل وصف الجريمة الجزائية و التأديبية في نفس الوقت. و ترتب على ذلك أنه يمكن تحريك دعوى جزائية و دعوى تأديبية ضد الموظف على فعل واحد و في وقت واحد دون أن يعد ذلك خروجاً عن القاعدة العامة التي تقضي بعدم معاقبة شخص على فعل واحد مرتين.

يظهر استقلال كل من الجريمة الجزائية و التأديبية في وصفهما القانوني و في أركان كل منهما، كما يظهر الاختلاف من حيث أسس المسؤولية في كل من الجريمة الجزائية و التأديبية و السلطة المختصة بالتحقيق في كل منهما، و لعل أم اختلاف بين الجريمتين يظهر في أن الجرائم الجزائية المرتكبة من طرف الموظف تخضع لمبدأ المشروعية الجنائية الذي يقضي بأنه لا جريمة إلا بنص، فالجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر، أما الجرائم التأديبية فلا تخضع لهذا المبدأ فهي غير محددة على سبيل الحصر ذلك أنها تخضع في تكييفها للصلاحيات التقديرية للسلطات التأديبية.

من أهم آثار استقلال الجريمتين، اختلاف العقوبة المقررة لكل منهما بالرغم من اشتراكهما في الكثير من المبادئ العامة منها مبدأ شخصية العقوبة و عدم رجوعيتها و مبدأ إلزامية التسبب، فالعقوبة الجنائية للموظف قد تمس حياته أو حريته أو ماله أما العقوبة التأديبية فتتمس مساره المهني فقط، كما أن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء الجزائي هي السلطة القضائية أما العقوبة التأديبية فتوقعها السلطة الإدارية المختصة.

و من بين أهم آثار الاستقلال بين الجريمتين استقلال التحقيق التأديبي عن التحقيق الجزائي، فالمتابعة الجزائية لا توقف المتابعة التأديبية كأصل عام إلا في الحالة التي يصدر فيها حكم جزائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه قبل صدور الحكم التأديبي وفقاً

¹ نفس المرجع، ص 151

لشروط محددة. كما أن السلطات الإدارية المختصة بالتأديب لا تلتزم إلا بأحكام الإدانة النهائية الصادرة ضد الموظف العام و التي أثبتت الوجود المادي للوقائع التي شكلت الجريمة الجزائية و التأديبية و نسبتها إلى الموظف المتهم، كما يمكن أن تكون أحكام الإدانة الجزائية أساسا تعتمد عليه السلطات التأديبية في إدانة الموظف تأديبيا، أما بالنسبة للأحكام النهائية الصادرة بالبراءة فهي غير ملزمة للسلطة الإدارية المختصة بالتأديب كأصل عام إلا إذا كان حكم البراءة صادرا على أساس الانتفاء المادي للوقائع، أي انتفاء الواقعة أصلا أو عدم نسبتها للموظف المتهم، أما الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة المبنية على الشك و شيوع التهمة أو بطلان الإجراءات أو انتفاء القصد الجنائي فهي غير ملزمة لسلطات التأديب¹

¹ نفس المرجع، ص 52

الخاتمة:

من خلال ما تم عرضه، لقد حدد المشرع الجزائري في الأمر 06-03 العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام في حال ارتكابه الأخطاء المهنية، هذه الأخطاء التي تم عرضها في هذا الأمر على سبيل المثال، في حين أنه حدد العقوبات على سبيل الحصر، و هي عقوبات تخضع لمبدأ الشرعية الذي مفاده ان لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص، و بالتالي لا يمكن الخروج عن هذه العقوبات المحصورة في درجات أربع من طرف السلطة التي هي مكلفة بالتأديب.

و قد ضبط المشرع الجزائري مراحل الدعوى التأديبية أو الإجراءات التأديبية بداية من مرحلة المعاينة التي يقوم بها الإدارة، نهاية بإصدار القرار التأديبي المناسب، حيث أن العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية تطبقها السلطة التي لها صلاحية التعيين مباشرة و دون اللجوء إلى استدعاء المجلس التأديبي، بينما العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فتستدعي استدعاءه و الأخذ بالقرار الذي يتخذه.

كما أحاط المشرع الجزائري بالإجراءات التأديبية التي يخضع لها الموظف العام الذي ارتكب خطأ تأديبيا بمجموعة من الضمانات التي تكون قبل محاكمة الموظف تأديبيا و أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي و حتى بعد صدور القرار التأديبي الذي يمكن الطعن فيه إداريا و جزائيا على النحو الذي تم ذكره.

كما أن الموظف الذي يرتكب خطأ ذو طبيعة تأديبية و جزائية في آن واحد سيخضع للمساءلتين معا، أي للمساءلة التأديبية و الجزائية، حيث هناك استقلالية بينهما على النحو الذي تم عرضه.

قائمة المراجع:

النصوص القانونية:

- (1)- الأمر 133-66 المؤرخ في 22 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج ر العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966).
- (2)- الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، (ج ر العدد 46 الصادر في 16 يوليو 2006).
- (3)- المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، (ج ر العدد 13 الصادر في 24 مارس 1985).
- (4)- المرسوم رقم 302-82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفية تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، (ج ر العدد 37 الصادر في 14 سبتمبر 1982).
- (5)- المرسوم التنفيذي رقم 199-20 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن ة اللجان التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية، (ج ر العدد 44 الصادر في 30 يوليو 2020).

الكتب و المؤلفات:

- (1)- أسعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف الموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007.
- (2)- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- (3)- سعيد بو الشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.

- (4)- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- (5)- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- (6)- مازن ليلو ماضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2002.
- (7)- عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2011.
- (8)- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2009.
- (9)- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
- (10)- عطاء الله أبوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2010.
- (11)- حسن مصطفى حسن، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- (12)- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2006.
- (13)- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية و الأوروبية، دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، المنصورة، 2010.
- (14)- كمال نواف، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2007.

(15)- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.

(16)- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.

(17)- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ط2، دار هومة، الجزائر، 2008.

(18)- عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة العامة، دار هومة

(19)- عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

الرسائل و البحوث الجامعية:

(1)- حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الواد (2013-2014)

(2)- خليلي محمود، إجراءات تأديب الموظف العام و الرقابة عليها، مذكرة ماستر، جامعة أدرار (2016-2017)

(3)- عثمان لخضر و قصري لمين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، مذكرة ماستر، جامعة الجلفة، (2019-2020).

المقالات المنشورة في المجالات المحكمة:

(1)- حورية أورك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، كجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي تامنغست، العدد الأول، 2012

(2)- رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية سياسية، مجلة العلوم الإنسانية و الاجتماعية، العدد 31، ديسمبر 2017.

(3)- باهي هشام و دهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، المجلد 06، بسكرة.

(4)- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري (تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني العدد 05 جامعة بسكرة، 2010

(5)- فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01،

مطبعة الديوان، 2002.

(6)- بالباقي وهيبة، علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 03، جوان 2015.

(7)- غيتاوي عبد القادر، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفاتر السياسة و القانون، العدد 19، جانفي 2018.

الفهرس

02	مقدمة-----
05	الفصل الأول: الإطار العام للخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية-----
05	المبحث الأول: المسؤولية التأديبية و أركانها-----
06	المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي و معايير تحديده-----
06	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي-----
10	الفرع الثاني: مقياس الخطأ التأديبي و معياره-----
19	المطلب الثاني: الموظف العام المعني بالتأديب-----
19	الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العام-----
21	الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام من منظور التشريع الجزائري-----
24	المبحث الثاني: العقوبة التأديبية (الجزاء) -----
24	المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية-----
25	الفرع الأول: التعريف الفقهي-----
26	الفرع الثاني: التعريف القضائي-----
26	الفرع الثالث: التعريف التشريعي-----
27	المطلب الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية-----
28	الفرع الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية-----
29	الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي-----

- الفرع الثالث: عدم تعدد العقوبات لخطأ واحد-----30
- الفرع الرابع: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية-----31
- الفرع الخامس: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية-----31
- المطلب الثالث: تصنيف العقوبة التأديبية قبل و بعد 2006-----33
- الفرع الأول: العقوبات التأديبية قبل صدور الأمر 03-06-----33
- الفرع الثاني: العقوبات التأديبية في ظل الأمر 03-06-----36
- الفصل الثاني: إجراءات و ضمانات التأديب -----43
- المبحث الأول: السلطة المكلفة بالتأديب وإجراءات التأديب -----44
- المطلب الأول: السلطة المكلفة بالتأديب-----44
- الفرع الأول: أشكال السلطة المختصة بالتأديب-----44
- الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في القانون الجزائري-----46
- المطلب الثاني: الإجراءات التأديبية المطبقة على الموظف العام-----50
- الفرع الأول: معاينة الخطأ -----50
- الفرع الثاني: توقيف الموظف-----52
- الفرع الثالث: المواجهة الموظف بما نسب إليه من أخطاء-----55
- الفرع الرابع: التحقيق الإداري-----57
- الفرع الخامس: صدور القرار التأديبي-----58
- المبحث الثاني: ضمانات تأديب الموظف العام -----64

- المطلب الأول: الضمانات الإدارية السابقة و المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية-----64
- الفرع الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية-----64
- الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية-----68
- الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية-----70
- الفرع الرابع: محو العقوبة التأديبية-----74
- المطلب الثاني: الضمانات القضائية (الطعن القضائي)-----75
- الفرع الأول: قضاء إلغاء القرارات التأديبية-----76
- الفرع الثاني: قضاء التعويض عن القرارات التأديبية-----103
- الفصل الثالث: علاقة الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية-----115
- المبحث الأول: استقلال الجريمة الجزائية عن الجريمة التأديبية-----115
- المطلب الأول: الاستقلال من حيث الوصف القانوني و الأركان-----116
- الفرع الأول: الاستقلال من حيث الوصف القانوني -----116
- الفرع الثاني: الاستقلال من حيث الأركان-----117
- المطلب الثاني: الاستقلال من حيث المسؤولية و السلطة المختصة بالتحقيق-----119
- الفرع الأول: استقلالهما من حيث المسؤولية-----119
- الفرع الثاني: استقلالهما من حيث السلطة المختصة بالتحقيق -----119
- المبحث الثاني: آثار استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة التأديبية-----121
- المطلب الأول: استقلال العقوبة الجزائية عن العقوبة التأديبية-----121

- 121-----الفرع الأول: استقلال العقوبتين من حيث الوصف القانوني و الآثار
- 122-----الفرع الثاني: اختلاف العقوبتين من حيث السلطة المختصة بتوقيع الجزاء
- 123-----المطلب الثاني: استقلال المتابعة الجزائية عن المتابعة التأديبية
- 124-----الفرع الأول: أثر التحقيق الجزائي على التحقيق التأديبي
- 126-----الفرع الثاني: أثر الحكم الجزائي على المتابعة التأديبية
- 127-----الفرع الثالث: مدى التزام السلطات التأديبية بالحكم الجزائي
- 132-----الخاتمة
- 133-----قائمة المراجع
- 137-----الفهرس