



كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة زيان عاشور - الجلفة

قسم: الحقوق



ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ

- د. خلدون عيشة

إعداد الطالب :

- عبد الحفيظ علي

لجنة المناقشة

رئيسا

د. عمران عطية

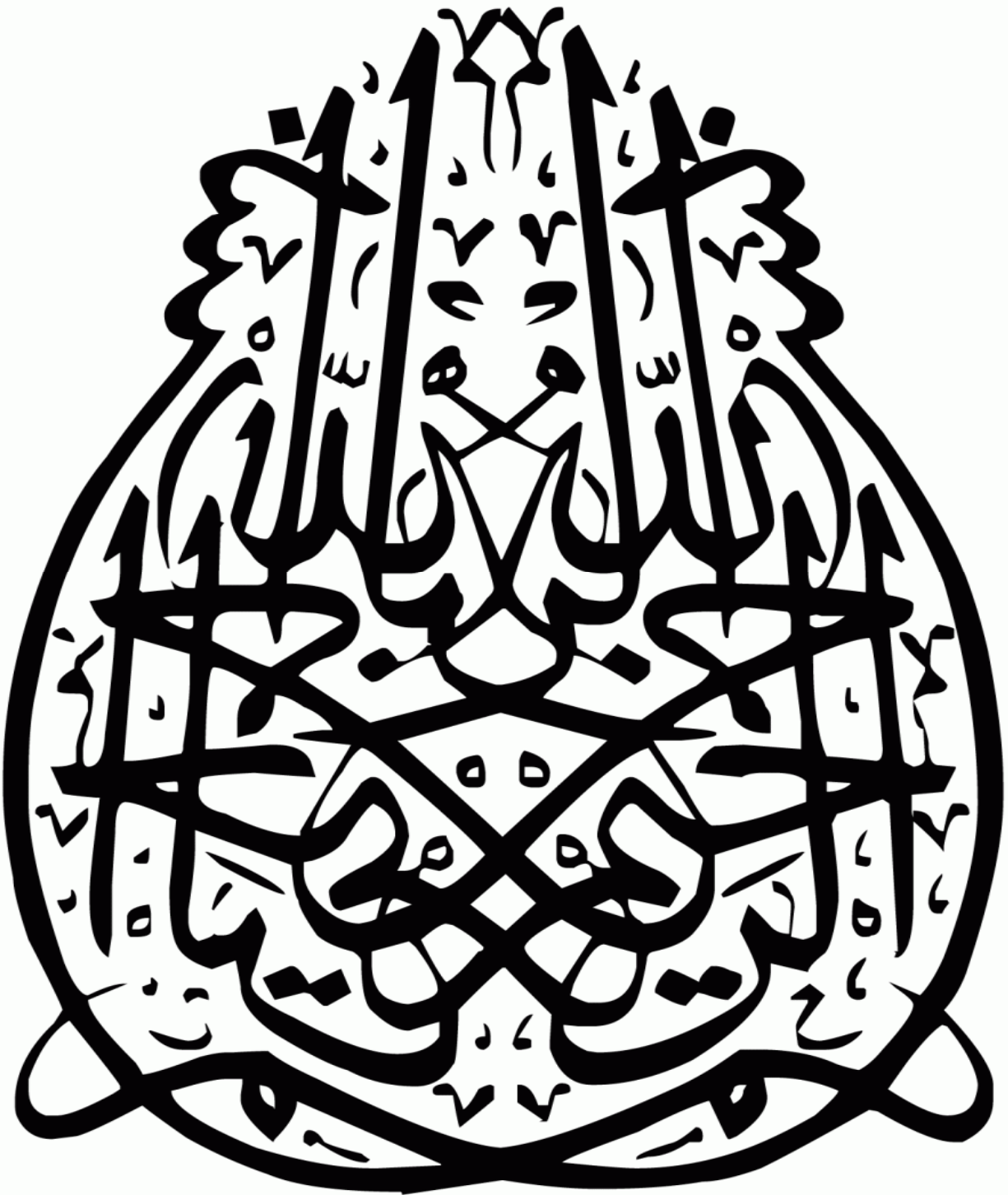
مشرفا ومقررا

د. خلدون عيشة

ممتحنا

أ/د. لدغش رحيمة

الموسم الجامعي: 2022/2021



كلمة شكر و عرفان

قال رسول الله صل الله عليه و سلم :

(من لا يشكر الناس لا يشكر الله)

الشكر و الحمد لله أول العمل و آخره

الحمد والشكر لله أولاً صاحب النعمة الذي وفقنا لإنهاء هذا العمل، ولا يسعنا في هذا المقام إلا

أن نتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذتنا الفاضلة الدكتورة

د. خلدون عيشة

التي تكرمه بقبول الإشراف، فتحمّلت أعباء هذه المهمة النبيلة،

والتي لم تمنعها أعمالها ومشاغلها العديدة من متابعة هذا العمل المتواضع بكل روح علمية، فكانت

إرشاداتها وتوجيهاتها سديدة، مع تواضع وصبر كبيرين فلها منا جزيل الشكر وكامل العرفان.

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر إلى كل الأساتذة الذين أشرفوا على تدريسنا طيلة المواسم الجامعية

السابقة

بقلم عبد الحفيظي علي



الإهداء

أهدي هذا العمل

إلى كل من هو راسخ في طلب العلم ساع و لهدي الله داع.

إلى رمز التضحية و الوفاء و القدوة في النشاط و العمل.

إلى روح الأب العزيز

إلى من تحت قدميها جنة الرحمن.

الأم الغالية

إلى زوجتي العزيزة

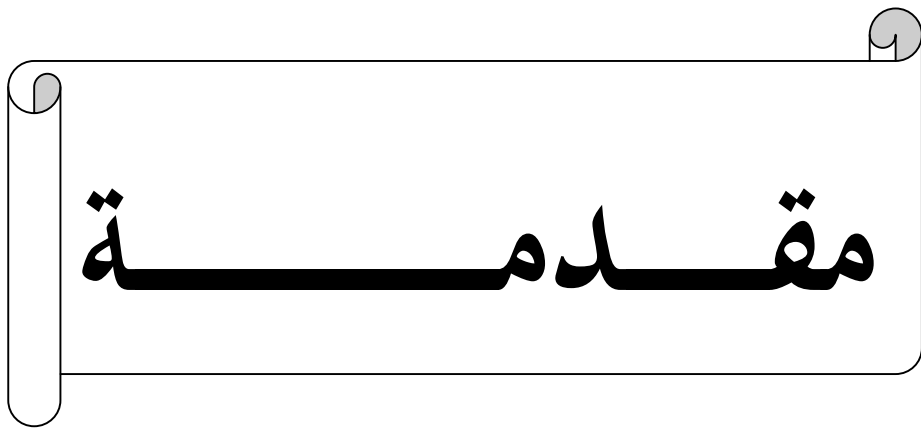
إلى كل إخواني

إلى كل من ساعدني في إنجاز المذكرة

أهدي هذا العمل المتواضع

بقلم عبد الحفيظ علي





مقدمة

يعتبر الموظف العام بمثابة اللبنة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لأنه يشكل الأداة الفعالة لتحقيق أغراضه الأساسية لاسيما تلك المتعلقة بتقديم الخدمة و المنفعة العامة للجمهور.

هذا ويزداد دور الموظفين أهمية خاصة مع اتساع نشاط الدولة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى مما يستوجب ضرورة صياغة قواعد قانونية كفيلة بتنظيم الجهاز الإداري للمرافق العامة عموما و تسيير الموظف العمومي بصفة خاصة.

ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تملئها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فان إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، هذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في هذه الواجبات، كما تهدف في نفس الوقت إلى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء و بالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر تجاه الواجبات المفروضة عليهم.

فالتأديب إذن هو عملية تنظيمية تهدف إلى تهيئ وتقويم سلوك الموظف لأجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد كتحصيل حاصل، وبناء عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

إن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل من الموظف العام في وضعية تأديبية لتعتبر هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة إذا بدون التأديب لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبتها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالحكمة من وضع نظام التأديب جاءت من أجل محاولة إصلاح و تقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية ومن جانب آخر المحافظة على كيان الوظيفة و حفظ هيبتها ضمان لحسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد للتأديب دورها في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توفره لتمكين الإدارة من الاطلاع بما يناف بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما لارتكابه مخالفات تأديبية بهدف محاربة سلوك منحرف يشكل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي .

ليحتل التأديب الوظيفي مكانة بالغة وهو بذلك إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية وليس مسألة انتقامية فهي بذلك عملية قانونية لا تستهدف مجرد معاقبة الموظف المخطف بل ترمى إلى سد الثغرات والحيلولة دون الوقوع في الخطأ مستقبلا . لقد أصبح التأديب طريقا مألوف لتنفيذ القانون و ظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياما

بوظيفتها التنفيذية و التي تسعى لحسن سير مرافقها العامة، وبين واجبها في تجنب التعسف و التعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب .

لم يكن قبل بداية القرن العشرين نظام التأديب على النحو المتعارف عليها، إذا كان يخضع لسلسلة من الواجبات مستمدة من ضروريات سير المرفق العام، إذا كان للمسؤول الحرية في تسريح أي موظف متى شاء ولأي سبب كان، وقد انصب التطور الذي عرفته هذه الوضعية بفضل النضال النقابي و تعزيزه على إرساء ضمانات إجرائية و موضوعية وضعت حد للتجاوزات الإدارية وساهمت في بناء النظام التأديبي، و التي استجابت له أغلب تشريعات الدول دون تردد على الاعتراف للإدارة بسلطة تأديب الموظفين شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود و دون أن ينال من اختصاص القضاء باعتبار الأصيل في ممارسة سلطة العقاب .

ولما كان نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدى شعور الموظف بالطمأنينة ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي و بخاصة في مجال التأديب، التي من خلالها تبرز أهمية المبادئ التي يمكن التوفيق ما بين مبدأ الفعالية الإدارية الذي يقتضي منح الإدارة مساحة من الحرية الكافية عند تأديب الموظف المخطئ، ومبدأ الضمان الذي يقتضي منا في ذات الوقت أن تتوافر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات الوظيفية على نحو يحمي حقوقه في مواجهة سلطة الإدارة الواسعة . لقد حرص المشرع الجزائري في تنظيمه الفصل التأديبي للموظف العام إلى محاولة التنسيق و التقارب بين الأنشطة الفردية بهدف إقامة نظام العدالة وكذا تقييد السلطة الإدارية بجملة من الإجراءات جاءت بالمقابل حماية الموظف العام ووضع حد لتعسف الإدارة، وخاصة أن كل ما يتعلق بالنظام التأديبي يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسب دون أي ضوابط للعقوبة التأديبية، و برجوع لخطورة الوضعية التأديبية التي من شأنها أن ترتب نتائج سلبية على حياة الموظف العام العملية و حرمان الموظف من العديد من مزاياه الوظيفية . لذا كان من الضروري حماية الموظف من خلال توفير أكبر قدر من الضمانات لمواجهة سلطة اتجاه السلطات التي حولت لها صلاحية توقيع العقوبات التأديبية . لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية إرساء مبدأ التوازن ما بين مصلحتين متضاربتين مبدأ فعالية العقوبة التأديبية والتي تهدف إلى تقوية سلطات الجهة المختصة بالتأديب تحقيقاً لمصالح الجهاز الإداري بالمقابل لا يكون على حساب ضمانات الموظفين الذي يمارس ضدهم التأديب . إن نظام التأديبي في الجزائر تثار في شأنه عدة إشكاليات لما له من تأثير على المسار المهني للموظف مما قد يؤدي إلى فصله من الوظيفة، وحرمانه من الانضمام إليها مرة أخرى لذا تبرز مدى توفيق المشرع بين منح صلاحيات الممنوحة للسلطة

المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف و تضمين نصوص قانونية لتحاشي مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة وجعلته آلية بيد الموظف العام للحماية حقوقه وخاصة في هذه الوضعية

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة من الكشف عن مسؤولية الموظف العام عن أدائه مهمته الوظيفية في نطاق القانون العام للوظيفة العامة و تطبيق الفعلي للقانون إذا ما احل الموظف بواجباته المهنية . كما تكمن أهمية الدراسة من اعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية وتقابل تلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال القوانين والأنظمة المحددة تشريعيا وقضائيا . تتبع الدراسة من أهمية المواجهة في المسائلة الإدارية بالنسبة للموظف العام أثناء إحالته للتأديب لما له من أثر سلبي على حياته الوظيفية والاجتماعية.

أهداف الدراسة :

تتمثل أهداف الدراسة في الكشف عن الضمانات التأديبية للموظف العام والتعرف على السلطة المختصة بالتأديب و الضمانات التأديبية للموظف العام وبيان المصالح المراد حمايتها من خلال معالجة مسؤولية الموظف العام مع التأكيد عن الهدف الرئيس لهذه الدراسة وهو الضمانات التأديبية المقررة لحماية الموظف العام وعلاقة الموظف العام بالإدارة تهدف الدراسة إلى تكريس مبدأ المواجهة كضمانة من ضمانات تأديب الموظف العام في التشريعات المقارنة.

الدراسات السابقة:

قام الباحث باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذه الدراسة ولعل أهم ما وجدته في هذا الشأن الدراسات الآتية:

1- دراسة يوسف الدرادكة (1998)، بعنوان مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر

الرئاسية وحدود الضمانات التأديبية: دراسة مقارنة"،

تناولت هذه الدراسة موضوع مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، نظرا للأهمية التي يحتلها هذا الموضوع من الناحية العملية، ففي خضم الأعمال اليومية يصدر الرؤساء عشرات الأوامر يوميا ويتلقاها موظفون فكيف يتصرفون؟ وما هي مسؤولية كل من الرئيس والمرؤوس؟ لذلك جاءت هذه الرسالة متناولة هذا الموضوع في الأردن، والتشريع المقارن في كل من فرنسا ومصر لما لا يخفى على كل ذي لب من أهمية التشريع المقارن في فتح أبواب الفكر وتطوير العلم ومناقشة أفكار جديدة قد لا يكون المشرع الأردني قد تعرض لها.

وتضمنت هذه الرسالة المواقف التشريعية والاجتهادات القضائية الحديثة قدر الإمكان مما يجعلها مجددة لما كتب في السياق ومحدثة لبعض الأمور، وقد خلصت الرسالة إلى التوصيات التالية:

➤ ضرورة العمل على التنسيق بين التشريعات الأردنية المختلفة وتناغمها حيث يلاحظ غياب التنسيق بشكل كامل.

➤ الارتقاء في تنظيم الوظيفة العامة بحيث يصار إلى تنظيمها بقانون بدلا من نظام وذلك بعد اتخاذ الإجراءات التشريعية.

2- دراسة مختار مصطفى (1998) بعنوان الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة.

وقد تحدث الباحث في الباب الأول والمعنون بـ "مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية" عن تعريف الوظيفة العامة، وأهميتها وطبيعتها، كما بحث إنشاء الوظائف العامة وأهميتها في الباب الأول من هذه الرسالة، وأما في الباب الثاني والمعنون بـ "تشغل الوظيفة العامة" تكلم في فصله الأول عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام وبين فيه قضية من يعين الموظف العام؟ وأما في الباب الثالث والموسوم بـ "اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه وانتهاء عمله" فقسمه إلى فصلين، بحث في الفصل الأول أسس اختيار الموظف، أما في الفصل الثاني فتكلم فيه عن حقوق الموظف العام وعن واجبات الموظف العام، وعن طرق تأديب الموظف العام وبحث الضمانات المقررة لحماية الموظف العام في ضوء ما سبق.

صعوبات الدراسة:

➤ قلة المراجع المتخصصة وخاصة المراجع الجزائرية منها وهذا صعب عملية البحث وجمع المعلومات

➤ تزامن إعداد هذه الدراسة مع جائحة كورونا وما ترتب عنها من حجر صحي مع غلق

للمكتبات العمومية والجامعية مما صعب علينا عملية البحث عن المراجع

الإشكالية:

وعلى ضوء دراستنا هذه جاء موضوع إشكالتنا كالآتي:

➤ ما هي أهم الضمانات التي يكفلها القانون للموظف أثناء تأديبه عن ما ارتكبه من أخطاء

مهنية؟

أما في فيما تفرع من هاته الإشكالية فكان كالآتي:

➤ ما هي حدود وصلاحيات المخولة للسلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

➤ وما هي المكنتات القانونية التي منحها المشرع لمواجهة القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام؟

المنهج المتبع:

للإجابة على هذا الإشكال اعتمدنا على المنهج الوصفي والمنهج الاستقرائي كونهما يتماشيان وطبيعة دراسة مثل هذه المواضيع

الخطة المعتمدة:

للإجابة على هذه الإشكالية اقترحنا خطة قوامها فصلان الأول تعرضنا فيه لتعريف الموظف العام وعلاقته بالإدارة ودرسنا فيه واجبات وحقوق الموظف العام وأنظمة التأديب وعناصره أما الفصل الثاني فكان بعنوان الضمانات التأديبية حيث تناولنا خصائص النظام التأديبي و ضمانات التأديب في مراحلها المختلفة السابقة للعقوبة والمرافقة لها واللاحقة لها

الفصل الأول:

واجبات وحقوق الموظف العام
والأخطاء المرتكبة من قبله

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

تمهيد:

تحتل الوظيفة العامة جانبا مهما من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري، نظرا لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة، ولاسيما بعد أن تعددت المهمات الملقاة على عاتقها، عن طريق توليها مهمة إشباع جانب كبير من الحاجات العامة، كما إن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة، يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنظيم أعمالها.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

المبحث الأول: حقوق وواجبات الموظف العام

الوظيفة العامة أمانة وشرف يتعين على شاغلها أن يحافظ على كرامتها ويحترم قدسيته، ومن أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة، وأن يحترم رؤسائه وواجبات وظيفته، والمهام الملقاة على عاتقه فلا يتراخي في العمل، بل عليه القيام بمهام وظيفته على أكمل وجه. في مقابل تلك الواجبات فالموظف يتمتع أيضا بحقوق تحفظه وتحفظ كرامته ومهنته بالنظر لمجهوداته طيلة فترة أدائه

المطلب الأول: حقوق الموظف في قانون الوظيفة العامة

الموظف العام هو العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، فيكون حينئذ في وضعية قانونية وتنظيمية تجاه المؤسسة التي يعمل بها بموجب قانون الوظيفة العمومية¹ تتمثل هذه الحقوق في الأمور التالية:

تقاضي الأجر (الراتب) - الترقية - المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة - الحق النقابي - الراحة و العطل - الحماية.

الفرع الأول: تقاضي الأجر والترقية

أولا: تقاضي الأجر

يعد الأجر (الراتب) بكل عناصره الوسيلة الرئيسية لعيش الموظف، و يكون استحقاقه بعد أداء الخدمة في نهاية كل شهر (هذه القاعدة العامة).

ثانيا: الترقية

يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى التقييم الدوري والمستمر الذي يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفق مناهج ثلاثة الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة ومنح امتيازات خاصة بالمردودية وتحسين الأداء كذلك منح الأوسمة الشرفية والمكافئات.

وتعتبر الترقية من الضمانات الأساسية للموظف أين يكون للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء دور هام في ذلك خاصة فيما يخص تحديد مناهج التقييم التي تتلاءم مع طبيعة نشاطات المصالح المعنية بحيث لا يجب أن تقل خبرة الموظف على سنتين وبعدها يبدأ الحساب بالنقاط²

1 شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، الإسكندرية، 2008 ص 58

2 سهيلة محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، مدخل استراتيجي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003. ص 70

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

وتعرف الترقية على أنها قرارات إدارية ينتظرها الموظف باهتمام كبير فهي تعني الوصول إلى وظيفة أكبر وأهم ودرجة مالية أعلى فترداد سلطتهم الأدبي والإشرافية فتعني بذلك الصعود المركز القانوني للموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة 1 كذلك تعرف الترقية بمعناها التنظيمي السليم نقل الموظفين من وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى، وتكون بالمعنى الصحيح هي التنقل من وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في السلم الإداري، وتعتبر حق من حقوق الموظف الذي يخضع لشروط معينة وأهم ما يميزها هي أنها نظام شرع للموظفين العموميين لتحقيق أغراض عديدة فهي تحفزهم على الإجداد في العمل لحصول الإدارة على موظفين ذوي كفاءة تعتبر الترقية مهمة للموظف، إذا بواسطتها يصل إلى أعلى المناصب، وتتم هذه بأحد معاييرهما:² الأقدمية، والاختيار أو لمعايير معا في بعض الحالات والترقية عموما يترتب عليها زيادة في الأجر.

الفرع الثاني: التقاعد

التقاعد هي النقطة التي يتوقف الشخص فيها عن العمل تمامًا. يتم إحالة العديد من الناس إلى التقاعد عندما يصبحون غير مؤهلين للعمل بسبب كبر السن ويحصل في أغلب الدول على نصف الراتب الذي كان يأخذه أثناء العمل، وكانت ألمانيا هي أول دولة تدخل نظام التقاعد في 1880. في الوقت الحاضر معظم البلدان المتقدمة لديها أنظمة لتوفير معاشات التقاعد، والتي قد تكون برعاية من قبل أرباب العمل أو الدولة في العديد من الدول الغربية مذكور هذا الحق في الدساتير.³

ويجوز لأي شخص مهما كان أن يطلب التقاعد ويختلف النظام في كل دولة الإحالة على

التقاعد.

وهذه الحالة تتخذ من طرف الإدارة ضد الموظف الذي يرتكب خطأ معيناً، أو لا يستطيع ممارسة وظيفته والإحالة على التقاعد هذه، لا تتقرر إلا بعد اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها (وهو ما يعرف بالتقاعد الإلزامي)، وفي غير هذه الحالة فإن الإحالة على التقاعد قد تتم بناء على طلب الموظف، أو تلقائياً من الإدارة إذا بلغ الموظف السن القانونية للتقاعد (ستون سنة) وتتعدد أنواع التقاعد فيما يلي:

1 د. كمال بربرا، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2000، ص 69

2 عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 ص 39

3 محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007 ص 101

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

أولاً: التقاعد حسب السن الشرعي

ويجب أن يستوفي شرطين الأول أن يبلغ العامل 60 سنة والثاني أن يكون لديه 15 سنة اشتراك علي الأقل

فيما يخص هذا النوع يمكن للمستخدم أن يحيل العامل بدون إذن أو طلب من هذا الأخير الذي تتوفر فيه الشرطين المذكورين بعدما يكون قد طلب المستخدم من العامل استكمال الملف 6 أشهر من قبل.¹

ونقصد هنا باستكمال الملف أي ربما يكون العامل قد عمل في مؤسسة أخرى و عليه أن يضيف شهادات عمل في الملف الخاص بالتقاعد الموجود لدي المستخدم التقاعد بدون شرط السن كل عامل قام بالاشتراك لدي الصندوق الوطني للتقاعد CNR لمدة 32 سنة كاملة يمكنه أن يتقدم يطلب الإحالة علي التقاعد المذكور هنا يسقط شرط السن، بمعنى حتى لو كانت للعامل أقل من 60 سنة يمكنه طلب التقاعد. لا يمكن للمستخدم في هذه الحالة أن يحيل العامل إجباريا علي التقاعد ما دام لم يبلغ بعد 60 سنة.

ثانياً: التقاعد النسبي

يمكن للعامل أن يستفيد من هذا التقاعد بطلب منه طبعاً إذا استوفي الشرطين التاليين أولها أن يبلغ 50 سنة علي الأقل والثاني قام بالاشتراك لمدة 20 سنة علي الأقل التقاعد المسبق هذا النوع من التقاعد خاص نوعاً ما لأنه لا يمس كل القطاعات بل يمس إلا القطاع الاقتصادي.²

هناك بعض المؤسسات الاقتصادية قد تلجأ إلى تقليص عدد العمال أو تحل هذه المؤسسات قانونياً و يحالون عمال هذه المؤسسات علي الصندوق الوطني للضمان عن البطالة، و لكن قبل اتخاذ هذا الإجراء هناك إجراءات أخرى لا بد من القيام بها تسمى الجانب الاجتماعي، من بين هذه الإجراءات إحالة العمال علي التقاعد المسبق الدين تتوفر فيهم الشروط التالية :

➤ أن يبلغ العامل المعني بهذا الإجراء 50 سنة وعمل لمدة 20 سنة أو قام بالاشتراك لمدة 10 سنوات علي الأقل.

➤ بالنسبة للنساء العاملات تحذف 05 سنوات من عدد السنين المذكورة في الشروط.

1 عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري مرجع سابق ص 40

2 يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005 ص 114 .

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

الفرع الثالث: المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة

تطبيقاً لمبدأ ديمقراطية الإدارة، وحق الموظفين أمورهم وشؤونهم الوظيفية والمشاركة في المشروع أشكال وصور لهذه المشاركة تتمثل في:

أولاً: اللجان المتساوية الأعضاء

وهذه اللجان تهتم بالمسائل الفردية للموظف العام كالترقية، و النقل، إجراءات التأديب، و يكون تدخلها أحيانا استشاريا، وفي أحيان أخرى يكون إلزاميا تتشكل من عود متساو من ممثلين منتخبين عن الموظفين، وممثلين عن الإدارة و ذلك لمدة ثلاث سنوات. و أعمال أعضاء هذه اللجان يكون مجانيا، إلا بعض التعويضات كبديل الانتقال، و الإقامة، وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.

ثانياً: اللجان التقنية المتساوية الأعضاء

وهذه تختص بتنظيم المصالح و سيرها، خاصة المسائل الفنية و التدابير الرامية إلى تحديد الطرق التقنية للعمل، و كيفية تحسينه.

ثالثاً: العطل

للموظف الحق في الراحة حتى يتمكن من تجديد نشاطه. كما أن هناك ظروف اجتماعية، أو مرضية تطرأ عليه تجعله في حاجة إلى عطلة. و هذه العطل هي : العطلة السنوية – العطل الاستثنائية – العطل المرضية – العطل الطويلة المدى – وتمنح هذه العطل طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما في هذا الشأن.

رابعاً: الحق في الحماية

يقصد بها حماية الموظف العام من كل أشكال الإهانة والتهديد و الضغط، والاعتداء عليه من طرف أية جهة كانت، كما أن قانون العقوبات يتضمن نصوصاً خاصة بحماية الموظف من أفعال الاعتداء الواقع عليه، سواء أثناء تأدية وظيفته، أو بمناسبةها.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام

ألقى المشرع على عاتق الموظف العام زمرة من الواجبات الوظيفية التي يتعين عليه الالتزام بها على الدوام، وقيده أيضاً بالعديد من المحظورات هي الأخرى عليه بذل العناية القصوى لتجنب الوقوع بها، وخلافاً لذلك يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

الفرع الأول: واجبات الموظف العام في إطار تأدية مهامه

يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.
- يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة.
- كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.
- يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خارجي مهما كان نوعه. غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم. كما يمكنهم أيضاً إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفني،¹ وفي هذه الحالة، لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

- يمكن للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار يوافق تخصصهم.
- تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك.²

- تحدد شروط وكفاءات تطبيق المادة الخاصة بهذه الأسلاك عن طريق التنظيم.
- يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليتها أو تشكل عائقاً للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون الأساسي.

1 رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة فقهاً وقضائياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 99، ص 16.

2 . سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 44

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

- إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطا خاصا مربحا، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة، إذا اقتضت الضرورة ذلك، التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.
- يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية
- كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.
- لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروءوسيه.
- يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة مجوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.
- على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.
- يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.
- يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.
- يجب على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.
- يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومروءوسيه.
- يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ممانعة.
- يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.
- ومن أهم واجبات الموظف ما يلي:
- واجب التفرغ لأداء الوظيفة: كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه بالإضافة إلى أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز و يجب أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم¹، وأن يؤدي العمل المنوط

1 المواد 41-43-47 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 06

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

- به بنفسه بدقة و أمانة، ومعيار الدقة و الأمانة يختلف باختلاف طبيعة الوظائف و مستواها في مدرج السلم الإداري و أن يبذل عند مباشرته لاختصاصه عناية الرجل الحريص¹
- واجبات المتعلقة بالطاعة الرئيس وتنفيذ واحترام أوامره : يخضع الموظف العام للسلطة الرئاسية نظرا للرابطة التسلسل بحيث يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة والتي بمقتضاها يملك الرئيس الإداري سلطة على مرؤوسيه وهذه الأخيرة ليست حقا شخصيا يمارس الرئيس إنما هي اختصاص يمارسه وفقا للحكام القانون .ويقع على عاتق الموظف تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة و أمانة فلا تنحصر واجبات الموظف في أداء اختصاصاته المحددة بل واجبة أن يؤدي العمل الذي طلب منه و أن ينفذ الأمر الذي يؤمر به، من قبل رئيسه الإداري²، فيجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء و احترام قرارهم في حدود المهام الوظيفية و التزام حدود الأدب و اللياقة في مخاطبتهم³
- واجب المحافظة على السر المهني : يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس و بصفته خاصة أولئك الذي يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين.⁴
- واجب احترام مواعيد العمل : لما تقتضيه استمرارية سير المرافق العامة ضرورة المحافظة على المواعيد العمل فكل موظف يتغيب عن عمله دون عذر مقبول أو دون إذن مسبق يتعرض إلى عقوبات تأديبية بالإضافة إلى الخصم من الأجر، في حالة التغيب الغير مبرر، حيث يخضع واجب المحافظة على مواعيد العمل إلى اللوائح الداخلية التي تحددها الإجراءات المتبعة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد⁵
- واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة : يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة مهما كانت الأحوال ولا يستعملها للأغراض شخصية أو الأغراض خارجة عن مصلحة التجهيزات ووسائل الإدارة⁶

1 سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإزاريطة، 2008، ص 12

2 -محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 83

3 سعد الشتيوي المرجع السابق، ص 14

4 بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010 ص 166

5 محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 85

6 -المادة 50-51 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 07

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

الفرع الثاني: الواجبات خارج الوظيفة:

لا تعتبر واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة، تتعلق بأداء العمل مباشرة وهي كثيرة ومتنوعة وتختلف في أهميتها ومدى التزام الموظف بها من وظيفة إلى أخرى وفي نفس الوظيفة من درجة إلى أخرى،

ولأنه لا يوجد معيار يحدد هذه التصرفات أو الأعمال فإن مركز الموظف ومحل عمله يلعبان دورا في تحديد هذه التصرفات، فما يطلب من الموظف الرتبة والمرتبة العالية ربما لا يطلب من الموظف ذو الرتبة والمرتبة الأدنى، فالموظف القيادي مثلا قد يؤخذ عن بعض التصرفات التي يمكن غض النظر عنها في حالة الموظف العادي، كما أن طبيعة عمل المرفق لها أهمية خاصة في هذا السياق، فالمستشفيات مثلا كمرافق عامة تتميز بحساسية خاصة بسبب اتصالها بالجنسين مما يتطلب من القائمين بالعمل فيها أن يكونوا على درجة عالية من السلوك الوظيفي والابتعاد عن الشبهات، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث قضت بأن الموظف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعيينه يجب أن يسلك مسلكا حسنا ويتجنب الانزلاق في الخطأ أو يسلك مسلكا شائنا لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة.

أولا: واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة

لا ريب أن جريمة الاتجار بالنفوذ التي يرتكبها موظف عام أو أحد الأفراد، تتضمن إساءة إلى ثقة الجمهور في نزاهة الوظيفة العامة وتنازل من سمعة السلطات العامة الوطنية والجهات الخاضعة لإشرافها، وتضر بالثقة الواجبة في أعمالها، كذلك فإنها تخل بسير العمل في مرافق الدولة وتفضي إلى إثراء الجاني بغير حق، عن طريق استغلال نفوذه، المستمد من صفته كموظف عام، أو من مركزه العام في المجتمع، أو من علاقة قرابة أو صداقة أو غير ذلك من الصلات التي تربطه بالموظف، وتمكينه من تسخيره لقضاء حاجة صاحب المصلحة، وهذا من شأنه أن يجعل الوظيفة العامة وما تخوله من نفوذ سلعة يتجر فيها.

ثانيا: واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة

يفرض هذا الواجب على الموظف عدم إفشاء أية معلومات أو بيانات عن المسائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وهذا الواجب السليبي هو في الحقيقة من الواجبات التي لا تنتهي بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة ولكن الموظف يلاحق حتى بعد تركه الخدمة فهو مطالب بالالتزام بهذا الواجب.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

كما يعني عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها كالأموال المتصلة بحياة الناس الخاصة، أو بالنص على اعتبارها كذلك بأية أداة قانونية، ويظل الالتزام بكتمان سر المهنة قائمة علي عاتق الموظف حتى بعد ترك الخدمة¹.

ومخالفة هذا الواجب يمكن أن تشير إلى جانب المسؤولية الإدارية للموظف كل من المسؤولية الجنائية، والمسؤولية المدنية لمرتكب المخالفة 2 " ولا يجوز للموظف فضلا عن ذلك أن ينشر أي تصريح عن أعمال وظيفته بغير إذن، أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أيه ورقة من الأوراق الرسمية المتصلة بوظيفته².

ولقد نص المشرع الجزائري على أنه لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفتهم و بين أي عمل آخر مريح يؤدي للأضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها، بإضافة إلى أنه لا يمكن للموظف أن يؤدي أعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة و لو في غير أوقات العمل، ولخصها فيما يلي:

- واجب احترام سلطة الدولة: يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول به، هذا ما نصت عليه عليها أحكام المادة 36 من الأمر 03/06 على أنه: يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الإدارة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها³
- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة: يجب على الموظف تجنب كل فعل من شأنه أن يتناقى مع طبيعة مهامه و لو كان ذلك خارج خدمة كما يجب عليه في كل الأحوال أن يتسم بسلوك لائق و محترم.

¹ - مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص 35.

² - المرجع نفسه، ص 36.

³ المادة 36 من الأمر رقم: 03/06، السالف الذكر، ص 07

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

المبحث الثاني: الأخطاء المهنية للموظف العام

لا نجد تعريفا واضحا للخطأ الوظيفي في التشريع الجزائري، والسبب يرجع إلى طبيعة الخطأ الوظيفي، باعتبار أنه من الصعب حصره في قانون واحد حيث نجد في نصوص متفرعة في حين أورد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وفقا لمبدأ شرعية العقوبة و الجزاء و صنفها بحسب درجة خطورة السلوك المقترف من الموظف.

المطلب الأول : الخطأ التأديبي

يعتبر إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو مخالفته الواجبات المنصوص عليها قانونا أو القواعد التنظيمية العامة أو عدم قيامه بواجباته بدقة وأمانه هو ما يؤدي إلى إصدار القرار التأديبي.¹ وهو ما سنداوله في المطلب الأول من تعريف و مقاييس للخطأ التأديبي .

الفرع الأول : تعريف الخطأ التأديبي.

تناول المشرع الجزائري الخطأ التأديبي للموظف في المادة 160 منه ضمن الباب السابع من الفصل الأول، بحيث وصفه هذا الأمر الرئاسي بأنه كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة بمناسبة أو أثناء تأدية المهام، خطأ مهني يعرض صاحبه أي الموظف العمومي لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.²

يبقى الموظف مهما استوفى من الشروط لأداء وظيفته من حسن سيرة وسلوك إنسانا، فقد يصدر عنه أثناء مساره المهني أخطاء تستوجب المساءلة عنها، فالخطأ التأديبي يدور مجاله حول الإخلال بالواجبات الوظيفية، ويكاد يجمع الفقه على أن مناط المسؤولية التأديبية هو مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية³، و عليه يمكن أن يعرف الخطأ التأديبي على أنه : "هو كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن الموظف أثناء أداء وظيفته أو خارجها بما ينعكس عليه دون عذر مقبول، أو أنه كل فعل إيجابي أو سلبي يأتيه الموظف العام إخلالا بالقوانين العامة التي تنظم الوظيفة العامة" .

ويعرف أيضا أنه كل خروج عن مقتضى الواجبات الوظيفية و ذلك بظهور الموظف بمظهر من شأنه المساس بسمعة و كرامة الوظيفة و تجدر الإشارة إلى أنه من خلال مختلف القوانين الجزائرية التي

¹ كمال رحادي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، طبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 19.

² دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص، 50.

³ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص، 152.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

نظمت الوظيفة العامة، أن المشرع الجزائري تطرق إلى عدة تعاريف رغم اختلافها شكلا إلا أن مضمونها كان واحدا، فقد عرفه الأمر 66/133 المؤرخ في 22-06-1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 01/17 على أنه: " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد، وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو إنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم تطبيق قانون العقوبات"، كذلك نص المادة 20 من المرسوم 85/59 عرفه بأنه: "يتعرض العامل للعقوبة التأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائري إن اقتضى الأمر إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ للانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

فمن خلال قراءتنا لنصي المادتين السابقتين نلاحظ أن المشرع لم يتعرض أو يذكر الخطأ التأديبي بصفة مباشرة بل استعمل عبارات ومصطلحات مقاربة ومشابهة كتقصير في الواجبات ومس بالطاعة ومساس صارخ بالانضباط، لكنه استدرك ذلك من خلال الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في المادة 160.¹

الفرع الثاني: مقياس الخطأ التأديبي لتحديد درجة خطأ الموظف

تعتمد التشريعات المقارنة إلى مقياسين هما: المقياس الشخصي و المقياس المصلحي، وكذلك المشرع الجزائري حذا حذوهم و اعتمد على هذين المعيارين رغم أنه لم يضع معيارا واضحا للترقية بينهما، كما هو الحال في نص المادة 31 من الأمر 06/03 والتي تطرقت إلى الخطأين معا بنصها: " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي تنتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له".

من خلال نص المادة يتضح أن المشرع الجزائري قد فرق بين كل من الخطأ الشخصي و الخطأ المصلحي بعدة معايير تتمثل فيما يلي:²

➤ الخطأ المرتكب من قبل الموظف خارج الخدمة العامة: أي أن الخطأ منفصل عن العمل الوظيفي انفصالا ماديا ومعنويا، أي منفصل عن المرفق أي متعلق بالحياة الخاصة للموظف، كأن يقوم بالاعتداء على الغير أو سرقة أو دحسه بسيارته الخاصة .

¹ المادة 160 من الأمر 06/03، القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

² عبد الرحمان جدي، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري، ماستر حقوق، جامعة بسكرة، 2012 2013، ص، 05.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

➤ الإطار الزمني والمكاني للخطأ المرتكب من طرف الموظف في مكان و زمان وظيفته: أي أن هناك اتصال مادي بين الخطأ و المرفق، لكنه ينفصل عن الوظيفة من الناحية المعنوية، لكن ينفصل 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.

➤ الخطأ المرتكب عمدة أو بسوء نية أو تحقيق لأغراض شخصية أو وقوعه لعدم العلم والتبصر والرعونة و عدم اتخاذ الحيطة أثناء أدائه لمهامه الوظيفية، أي خروجه التام عن المصلحة العامة.

➤ ارتكاب الموظف خطأً جسيمة أثناء قيامه بالوظيفة أو بمناسبة زمان و مكان : أي يشكل خطورة بالمخالفة للجسيمة للقانون، سواء من ناحية إتباع الإجراءات و الأشكال المقررة قانوناً، كالاستيلاء على أموال المواطنين دون وجه حق أو تجاوز الموظف لسلطاته و صلاحياته، كهدم أملاك الغير بدون مبرر، أو أن تكيف الخطأ يمثل جريمة تخضع القانون العقوبات، كاختلاس الأموال العمومية.¹

أولاً: المقياس الشخصي

يرتكبه الموظف ببواعث شخصية مثلاً لتحقيق فائدة شخصية، أو بدافع الانتقام والكراهية، أو لرعونة الموظف.

وإذا اتضح أن الخطأ أو العمل الضار الصادر عن الموظف مطبوع بطابع شخصي تدل على ضعفه أو عدم تبصره، ويقصد منه الإضرار والنكاية، أو منفعة شخصية فهنا يعتبر الخطأ شخصية، حتى لو لم تتوفر هذه النية في مرتكبه إذا كان الخطأ جسيماً، وتترتب عليه المسؤولية التأديبية .

إلا أن تحديد وتقييم الخطأ بهذه الطريقة أمر صعب وعسير لصعوبة تحليل نفسية الموظف وسلوكه ما إذا كان سلوكه مألوفة أو غير مألوف، وحسن أو سوء نيته لكونه كائن بشري ويتأثر سلوكه بالمعطيات الخارجية، هذا التقييم في بعض الأحيان يفتح باب الظلم على الموظف لتحمله المسؤولية الشخصية وتبعاتها.

ثانياً : المقياس المرفقي

وهو الذي ينسب إلى المرفق ذاته، لا إلى القائمين و العاملين به، و يرتبط مع تسيير المرفق الإداري، و يتحقق ذلك عند تسييره دون المستوى المطلوب، فيسبب أضراراً للأفراد، و يمكن القول

¹ المرجع نفسه، ص، 10.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

أنه يتحقق الخطأ المرفقي عند عدم قيام المرفق العام بتأدية خدماته بسوء تشغيله أو عدمه أو بطء أداءه، هنا نكون أمام مسؤولية الإدارة الكاملة تجاه الأفراد دون مسؤولية الموظف.¹

وطبقاً لأحكام المادة 31 من الأمر 06/03 إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، و 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 منفصلاً عن المهام الموكلة له."

فالهدف من هذا النص هو تحمل الإدارة المسؤولية عن الموظف، إذا نسب الخطأ إلى المرفق الذي تديره، ما لم يرتكب خطأ شخصياً منفصلاً عن مهامه الموكلة له، كما قضى القاضي الإداري بثبوت الخطأ المرفقي ضد إدارة الضرائب له، أي إلزامها بالتعويض الثبوت مسؤوليتها، و بالتالي فطلب التعويض مبرر بثبوت الخطأ المرفقي المتمثل في قبض إدارة الضرائب لمبالغ غير مستحقة لديها...²

غير أن تحمل الإدارة أعباء هذه الأخطاء مهما كانت طبيعتها أو صلتها بالمرفق العام، فهو يؤثر سلباً على الخزينة العمومية، ويغرس روح المسؤولية لدى الموظف وشعور التماذي، لذلك عمد المشرع الفرنسي إلى استرداد مبلغ التعويض إلى الموظفين مرتكبي الأخطاء إذا كانت منفصلة ذهنياً ومعنوياً عن المرفق أما إذا كانت متصلة مباشرة بالمرفق فلا يتحمل الموظف أي عبء، أي أن الإدارة تتحمل عبء الأخطاء لوحدها إلا في حالة الخطأ المرفقي إذا تعددت الأخطاء فإن الإدارة تضطر لدفع التعويض وتحمل الموظف بما يقابل نصيبه من الخطأ الشخصي.³

وكذلك يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي أو الجريمة، التي يمتد أثرها إلى المجتمع بأكمله ويحكمها وينظمها قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، فالعقوبة تمس جانب الحرية من خلال الحبس، والجانب المالي الذي تمثله الغرامة المالية، بينما الجريمة التأديبية ضيقة النطاق وينحصر نطاقها في المجال الوظيفي لا غير.

تجدر الإشارة إلى أن الجريمة التأديبية قد يكون لها جانب جزائي يوجب المسؤولية الجزائية للموظف، ومثالها أن يرتكب الموظف جريمة الضرب والجرح في موقع العمل، أو يزور شهادة للاستفادة من ترقية، أو يتلف عمدة ممتلكات الإدارة، فيسأل جزائية وتأديبية.

¹ عبد الرحمان جدي، مرجع سابق، ص، 11.

² قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية - جلسة 18/03/2003، رقم: 47072، منشور مجلة الدولة، عدد خاص، ص، 84.

³ عبد الرحمان جدي، مرجع سابق، ص، 06.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

وكذلك يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني، الذي يكون ناتجا عن الإخلال بالعقد وتسمى هنا المسؤولية العقدية، أو ناتجة عن تقصير وتسمى المسؤولية التقصيرية، وفي كلتا الحالتين تكون أمام تعويض يدفع على خلاف المسؤولية التأديبية فلا تعويض فيها.¹

المطلب الثاني: معيار تحديد الأخطاء الوظيفية

لا تخضع الأخطاء الوظيفية كقاعدة عامة لمبدأ لا جريمة إلا بنص بل يعد خطأ وظيفيا كل مخالفة للقوانين واللوائح أو الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تم هذا الإخلال أثناء العمل أو خارجه و هو ما ذهب 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 أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة ممارسة الوظيفة²، و من جهة نجد أن عدم تحديد الأخطاء الوظيفية من شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف لمعرفة ما إذا كانت التصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباتها³ و لكن من جهة أخرى صنفت الأخطاء التأديبية مع إعطاء الإدارة حرية إدراج المخالفات تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقيين في بعض النصوص أو بالنظر إلى واجبات الموظف.

الفرع الأول : تحديد الأخطاء الوظيفية عن طريق التقنين

قام المشرع بتقنين بعض المخالفات التأديبية ففي قانون العقوبات اعتبر المشرع بعض الأخطاء التأديبية المرتكبة من طرف الموظف جرائم ورتب عليها مساءلة الموظف جزائياً باعتبار الموظف مواظن أولاً وموظف ثانياً و صفته الثانية لا تحجب صفته الأولى و من ثم فإنه يخضع ككل مواظن لهذا القانون دون أن يفلت من الجزاء التأديبي، ونظر لتأثير فعله المرتكب على حسن سير المرفق وكرامة الوظيفة ومن أهم هذه الأخطاء ما تضمنته المواد التالية :

- المادة 78: حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية.
- المادة 80: إفشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع.
- المادة 107: انتهاك الموظف للحريات الفردية و الحقوق المدنية للمواطنين.

¹ عمار بوضيف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 152-153.

² المجلة القضائية، العدد الأول سنة 1990 ص 215.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق 2004، ص 51.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

- المادة 110: موافقة موظفي مؤسسات إعادة التربية على حبس شخص غير موقوف بالأوراق القانونية أو رفضهم تسليم السجين للسلطات أو الأشخاص الذين يسمح لهم القانون بزيارته.
- المادة 111: انتهاك القضاة و ضباط الشرطة 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 زور.
- المادة 226: تصريح الأطباء الكاذب.

ونذكر بالإضافة إلى ذلك بعض المخالفات المذكورة في القانون رقم 06-01 الصادر في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومن بينها المادتين 29 المتعلقة بالاختلاس و المادة 30 المتعلقة بالغدور، وقد نصت من جهتها بعض القوانين المنظمة لشؤون الموظفين على أخطاء وظيفية ومنها القانون الأساسي العام للعامل¹ والذي يعتبر بمثابة ميثاق للعمل يطبق على كافة عمال الدولة مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه وباستعراض موادته نجد نص في:

- المادة 199: على الإهمال وعدم مراعاة قوانين الأمن.
- المادة 200 : اختلاس أو إخفاء وثائق.
- المادة 209 : إعاقة حرية العمل أو ممارسة الحق في التنظيم النقابي، احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.
- وقد صنف المرسوم رقم 82-302 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية السابق الإشارة إليه في الفصل الأول في مجال تحديد الأخطاء المهنية إلى ثلاث أصناف بمقتضى المواد 07،71،69 المتعلقة بالعامل كون هذا المرسوم تطبق على جميع فئات العمال مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه وفق نص المادة 20 منه .
- أما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة فقد قنن المخالفات التأديبية في المادتين 26 و 27 ويتمثل في كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف في أي مؤسسة كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية وكذا عدم تنفيذ الموظف للقرارات المتعلقة بالنقل أو التعيين.

¹ قانون 78-12 المؤرخ في 05/08/1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

أما المرسوم رقم 88 - 131 الصادر في 04 جويلية 1988 والخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين فقد تعرض في المادة 40 منه 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 رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد نص على جملة من الأخطاء وأدرج نوع آخر منها أي الأخطاء من الدرجة الرابعة، بموجب المادة 177 من الأمر وقد عرفت من جهتها المادة 178 الأخطاء من الدرجة الأولى على أنها كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسبر الحسن للمصالح أما أخطاء الدرجة الثانية فعرفت المادة 179 على أنها كل الأعمال المؤدية إلى المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية، أما أخطاء الدرجة الثالثة فتتمثل وفق نص المادة 80 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 إنشاء الأسرار المهنية واستعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة .

أما أخطاء الدرجة الرابعة فحددها المادة 181 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 وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسبر الحسن للمصلحة، إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السبر الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك النصوص عليها في المادتين 43 و 44 من نفس الأمر أي المتعلقة بمهنة التعليم والتكوين وإنتاج الأعمال العلمية والأدبية أو الفنية.

الفرع الثاني: تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف

لقد اتجهت مختلف النظم التأديبية إلى تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف وهو ما ذهب إليه المحكمة العليا في تعريفها السابق للأخطاء و كذا المادة 20 من القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة¹، على انه يتعرض الموظف إلى عقوبة تأديبية إذا صدر منه أي

¹ - المادة 20 من القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

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، وأخرى غير متعلقة مباشرة بالوظيفة.

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

ولابد من الإشارة إلى 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 مقصور 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 وجب أن يكون الأمر شرعي و هو ما ذهبت إليه المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل التي نصت على ضرورة احترام القانون والأحكام التنظيمية والانضباط والتعليمات السلمية، أما الجانب الآخر من واجب الطاعة فهو احترام الرؤوس لرؤسائه أي تمسكه باللياقة في مخاطبتهم وكذا عدم الامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس دون عذر مقبول.

إن الواجب الثاني الملقى على عاتق الموظف العام و الذي يشكل الخروج عنه خطأ يستوجب عقوبة تأديبية هو احترام مواقيت العمل، وهذا الواجب تقتضيه ضرورة المحافظة على استمرارية سير المرفق العام وقد أشارت المادة 207 من الأمر رقم 03/06 أنه عاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي. ويضاف إلى جانب هذه الأخطاء المنظور إليها من منطلق واجبات الموظف إفساء السر المهني، وقد أخذ بموجب المادة 180 من الأمر 03-06 وصف الخطأ من الدرجة الثالثة وصنف كذلك لما له من أهمية في المحافظة على المصلحة العامة أولاً وسير المرفق ثانياً،

¹ - مازن ليلو ماضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 2002، ص 51.

الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف والأخطاء المرتكبة من قبله

ناهيك عن العقوبة الجنائية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف كونه استعمل معلومات خاصة بزميل له قصد المساس بسمعته وكرامته.

وفضلا عن كل هذه الواجبات يقع على عاتق الموظف العام واجبات أخرى ليست لها علاقة مباشرة بأداء العمل و لكن من شأنها أن تجعل مركزه متفق و هيبه الوظيفة العامة و سمعتها، فقد منع المشرع الموظف العام من ممارسة أي نشاط خاص من شأنه أن يدر الربح باستثناء النشاطات العلمية و الثقافية و ذلك بنص المادة 181 من الأمر 03-06، كما منع الموظف العام مهما كانت رتبته و ذلك 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، وقد فرض المشرع على الموظف واجب التصريح فيما إذا كان زوجه يمارس مهنة أو عمل خاص مريح أن يجوز داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو صناعية أو تجارية وذلك حتى يمكن للسلطة المختصة من اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصالح الخدمة عند الاقتضاء، ونخلص من دراسة الخطأ الوظيفي أن المشرع يعرفه تارة من جهة التقنين و من جهة أخرى يعرفه بالنظر إلى واجبات الموظف، والتحديد الثاني في نظرنا هو الأقرب و الأصوب والسبب في ذلك أنه عندما يعلم طرف ما التزاماته فإنه بالنتيجة يتوصل إلى احترام حقوق الطرف الآخر سواء كنا أمام علاقة عامل بصاحب العمل، ولو أن البعض اعتبر هذا الأخير عقد إذعان فيظل عقد متبادل الالتزامات ونفس الشيء بالنسبة للموظف الذي ولو تربطه العلاقة الرئاسية برئيسه فيظل عقد متبادل الالتزامات، رضائي، طالما كان الموظف يعين في منصبه بناء على مسابقة ووفق شروط متوقعة في الأخير على رضا الموظف¹.

ونشير كذلك إلى أن دراسة هذه الأخطاء تبقى على سبيل المثال لا الحصر لعدم إمكانية تطبيق جميع الأخطاء فقطاعات التوظيف العمومي تختلف من قطاع إلى آخر ولكن يبقى للإدارة دور في تكييف الخطأ وتبقى سلطتها التقديرية أيضا قائمة مما يجعل تعسفها أمر محتمل فهل يكون الأمر كذلك في مجال العقاب التأديبي.

¹ - عثمان لخضر، قصري ملين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، مذكرة ماستر، جامعة الخلفة، 2020، ص 18.

الفصل الثاني:

عناصر التأديب وضمائنه

تمهيد :

يدخل في مفهوم النظام الإجرائي مجموعة الإجراءات و المراحل الخاصة بتأديب الموظف سواء التي سبقت عملية اتخاذ القرار التأديبي الإداري أو تتزامن معها، الأمر الذي جعل من هذه الإجراءات تؤثر في مدى شرعية القرارات التأديبية الإدارية المتخذة، الشيء الذي إذا تخلف أحد هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا وقع القرار التأديبي باطلا ومنه يجوز الطعن فيه إداريا و قضائيا، أو قضائيا حسب الحالات.

المبحث الأول : أنظمة التأديب وسلطاتها

بالنظر لكون الموظف العمومي هو العنصر البشري في الإدارة العمومية، فهو عقلها المخطط، ويدها التي تنفذ مشاريعها العامة، وبالتالي فإن استقامته تنعكس على سمعة هذه السلطة، أما إذا انحرف فإن من مصلحة السلطة العامة تقويم هذا الانحراف، ولعل النظام التأديبي من أكثر الأنظمة القانونية فعالية في ردع المخطئ وزجر كل من تسوّل له نفسه الاقتداء بالمخطئ.

المطلب الأول : أنظمة التأديب وخصائصها

السلطة التأديبية هي الجهة المختصة بممارسة وظيفة التأديب وفقا للأوضاع، المقررة قانونيا وتختلف السلطة التأديبية باختلاف أنظمة الدولة، ورغم ذلك فإن الفقه الإداري يكاد يجمع على رد هذه النظم إلى ثلاثة، وهي النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي¹.

الفرع الأول: النظام الرئاسي

النظام الرئاسي في التأديب كان هو النظام المستخدم في الأصل في هذا المجال باعتبار أن الذين يقدرّون الأخطاء الإدارية. وبالتالي تقرير العقوبة الملائمة لها هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية وذلك دون تدخل أية جهة أخرى أو استشارة هيئة خارجية ويستمد هذا النظام دعائم وجوده وسند تطبيقه بناء على عدة اعتبارات.

وقد لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقا واسعا خلال المراحل الأولى من نشأته و تطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية، إلا أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحا مرادفا للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية، ومن أشهر الدول التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي، الاتحاد السوفيتي سابقا روسيا حاليا، المملكة المتحدة²

الفرع الثاني: النظام شبه القضائي

وهذا النظام من نظم التأديب يقترب من النظام الرئاسي أو يعتبر تجاوزا صورة من صورة ذلك أن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية غاية الأمر أنه يلزم قبل توقيع الجزاء نهائيا استشارة هيئات تمثل فيما كل من الحكومة والموظفين بالتساوي ويطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء وكقاعدة عامة فإن هذا الاقتراح بالجزء لا يقيد السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء. وربما كان من شأن هذا النظام تفادي أوجه النقد الموجهة للنظام الرئاسي ويؤدي بقدر الإمكان إلي توفير الضمانات للموظف قبل

¹ - مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 51.

² رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008 ص 93

إصدار قرار التأديب، ومفهوم هذا النظام أن الرئيس الإداري له سلطة توقيع الجزاء غير أنه يتعين قبل توقيع الجزاء عرض الأمر على هيئة مستقلة أو تشكيل مجلس التأديب من عناصر قضائية وأخرى إدارية وتأخذ بهذا النظام بعض الدول منها فرنسا وإيطاليا.

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية و لكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى، وكقاعدة عامة لا تقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية و لا يلزمها في شيء فرائها استشاري¹.

ويقوم هذا النظام في ممارسة السلطة التأديب على مبدأ حماية حقوق و حريات الموظفين العامين المرؤوس في مواجهة السلطة التأديبية فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم، مثل تقديره ضمانات قانونية وإجرائية لهم وذلك في كل مراحل المساءلة التأديبية، من التحقيق حتى المحاكمة التأديبية مثل احترام مبدأ حق الدفاع، المقرر للموظف العام المتهم و هو حق دستوري و كذلك حق الاطلاع على الملف².

بإضافة إلى أن السلطة الإدارية الرئاسية في ظلها تلتزم باستشارة هيئات معينة تدعى لجنة الموظفين وذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية، ومن العيوب التي واجهت هذا النظام أن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه القضائي في النظام التأديبي قد أدى إلى انكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب و استبعاد العقوبات الشديدة خوف من تعسفها و الاتجاه تدريجياً إلى الأخذ بالعديد من الضمانات لصالح الموظفين وهذا التطور يرجع كما يقول بولديفشير، لسيطرة المنظمات النقابية على دوائر الطعون و الحملات الصحفية ضد الجزاءات التأديبية شديدة و رقابة مجلس الدولة على العقوبات التأديبية بعد فترة من توقيعها³ إذا ما ثبت الخطأ التأديبي للموظف العام يقع على عاتق السلطة التأديبية تكييف الخطأ تبدأ مباشرة عملية اختيار العقوبة المناسبة، هذا منعا لتهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية و المهام المنوطة به وعدم قيامه بأفعال و تصرفات تمس بكرامة الوظيفية والإخلال بها فنلاحظ أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباط وثيقاً بالواجبات المسندة إلى الموظف العام في مقابل تشكل أحد المهام الملقاة على عاتق الإدارة المنبثق لدورها في تنفيذ القانون لحماية متطلباتها ومصالحها وسير العمل⁴.

1 - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 153

2 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق ص 359

3 رشيد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 93

4 - محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008 ص 219

الفرع الثالث : النظام القضائي

إن النظام التأديبي الذي يتميز بسمة خاصة وهي الاقتراب بالدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر الذي يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الإدارية الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة حيث هذه الأخيرة تنظر في للدعوى لتختص بدرجة معينة من شدة العقوبة وبتقدير الخطأ التأديبي المنسوب إلى الموظف العام المعنى وبتوقيع العقوبة التي تراها مناسبة مع الوقائع الثابتة وبعد قرار هذه الهيئات ملزما للسلطات الإدارية الرئاسية.¹

قد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية.²

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

وجهت انتقادات لاذعة لهذا الاتجاه، معتمدين على أن القاضي يكون دائما بعيدا عن الإدارة مما يجعل تقدير الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ من الصعوبة بمكان باعتبار لا يعرف ما يحيط بالمرفق والمصلحة التي تعمل فيها الموظف المخطئ، وأنه لا يتدخل لتوقيع العقاب إلا بعد أن يخطر من السلطة المختصة⁴، وكذا طول الإجراءات المحاكمة مما يؤدي إلى تأثير توقيع العقاب والتقليل من فاعليته.⁵

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتأديب

لقد وقف المشرع الجزائري موقفا وسطا بين النظامين الرئاسي والقضائي، حيث أنه حاول تجنب المساوئ والأخذ بمحاسن كل من النظامين سيما التعسف في استعمال السلطة بالنسبة للنظام الرئاسي، وطول الإجراءات في النظام القضائي، وذلك منذ الاستقلال ويتجلى ذلك في إسناد صلاحيات توقيع العقاب للسلطة الرئاسية عندما يتعلق الأمر بعقوبة من الدرجة الأولى والثانية وذلك دون استشارة أي هيئة، أما تسليط

1 - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 ص 312

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق ص 356

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136

4 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 113

5 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 113 114

العقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة فتكون بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، مما تقدم يتضح لنا جليا أن النظام المتبع في الجزائر رئاسي وشبه قضائي¹.

الفرع الأول: السلطة المختصة بالتأديب في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية

تعتبر السلطة التأديبية من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين وهو ما نصت عليه المادة 54 من الأمر 133-66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ونص المادة 123 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وأحكام نص المادة 162 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام الساري المفعول حاليا.

حيث أنه وعلى هذا الأساس القانوني وباعتبار أن السلطة التي لها حق التعيين هي نفسها السلطة التي تمارس اختصاص السلطة التأديبية وبالرجوع إلى نص المرسوم التنفيذي رقم (09-99) المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري، فإن سلطة التعيين (السلطة الإدارية الرئاسية) بصفة ضمنية هي التي تمارس السلطة التأديبية بحسب ما يلي:

أولا: الوزير فيما يخص الإدارة المركزية:

يختص الوزير بممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الوزارة وأعمالهم، وذلك بواسطة الصلاحيات المخولة له، يتمتع بسلطة إصدار قرارات تنظيمية لضمان السير الحسن لوزارته، كما يتمتع بسلطة التعيين والتأديب والنقل، إضافة إلى سلطة تفويض بعض صلاحياته لموظفي وزارته، وسلطة رفض أو إلغاء أو سحب ما يقدمه موظفيه من أعمال، إضافة إلى ذلك فهو الذي يباشر الرقابة الوصائية والإدارية على المؤسسات التابعة للوزارة (رقابة وصائية ورقابة إدارية).

ثانيا: الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية

يملك الوالي اختصاصات مزدوجة منها ممثلا للولاية وكذلك بصفته ممثلا للدولة، فبتالي يمارس الوالي اختصاصه التأديبي وذلك بصفته هيئة تنفيذية، حيث حول له القانون ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية في المهام التي تقضي إجراءات التأديب وهذا ما أكدته المادة 106 من قانون الولاية².

¹ - سعيداني سلوى، ضمانات الموظف العام في العقوبة التأديبية، مذكرة ماستر في القانون العام، جامعة البويرة، 2016، ص 25.

² - سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 28.

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية

كذلك نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بالازدواجية في الاختصاصات الممنوحة له، فهو نجد مثلا للبلدية من جهة وممثلا للدولة من جهة أخرى، فمن جانب الاختصاص الذي يهم دراستنا، هو أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة هيئة تنفيذية وممثلا للبلدية، حيث يتولى توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم كما يمارس عليهم السلطة التأديبية باعتباره الرئيس المباشر لمستخدميه".

رابعا: مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة

يتمتع مسؤول المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية على مستوى الإدارة العمومية، لسلطة التأديب باعتبار أن السلطة الرئاسية التي يحوزها مسؤول المؤسسة العمومية تخضع لقانون الوظيفة العمومية، بحيث لا تستطيع الخروج عن هذا النطاق.

ومن هنا يمكن القول أن المشرع الجزائري منح للهيئة المستخدمة حق توقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية على الموظف المذنب، وذلك دون استشارة أية هيئة، كذلك باستخلاص نص المادة 165 من الأمر 03-06 المتعلق بالتوظيف العمومي، فإن المشرع الجزائري قد أسند سلطة توقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية إلى السلطة الرئاسية وبالتالي فإن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية للموظف تسند إلى مسؤول المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية التابع لهيئته، وذلك باعتباره ممثلا للسلطة الرئاسية، وجعل هيئة أخرى تشاركه الاختصاص في توقيع العقوبة، وهذا حسب درجة الخطأ الذي ارتكبه الموظف العام، إذن يمكن لمسؤول المؤسسة العمومية الإنفراد بتوقيع العقوبة التأديبية، وذلك بقرار مبرر دون أن تشاركه في ذلك اللجنة المتساوية الأعضاء مثل العقوبات من الدرجة الأولى والثانية.

إذا يمكن الاستنتاج من خلال ما سبق أن صلاحيات السلطة الرئاسية تتدرج اتساعا وضيقا بحسب جسامة الخطأ التأديبي ونوع العقوبة التأديبية المقررة له، فلها الحق في اتخاذ عقوبات الدرجة الأولى والثانية بمقرر مبين الأسباب دون الأخذ أو الرجوع إلى أية جهات أخرى أو استشارتها أما العقوبات الأخرى لا تستطيع السلطة الرئاسية التأديبية اتخاذها لوحدها، فتتخذ عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة بعد أخذ رأي واستشارة مجلس التأديب المختص ورأيه إلزامي ووجوبي¹.

وفي هذا الصدد قضت الغرفة التأديبية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 24 مارس 1991 بالملف رقم (76732) ما بين أطراف القضية (ي ب) وهو مديرا عاما لمكتب الدراسات التقنية المتعدد الخدمات لولاية بشار ضد (والي ولاية بشار) وأنه نتيجة لنزاع نشأ بخصوص سكن وظيفي، ثم تم إيقافه عن

¹ - سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 29.

مهامه في 07 فيفري 1989، وكذلك تم وقف دفع مرتبه، إلى غاية تاريخ 15 ماي 1989، أين صدر مقرر وقفه عن مهامه من طرف والي بشار بتاريخ 15 ماي 1989، حيث قام المعني بالطعن في هذا المقرر الإداري بالبطلان أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، مع العلم أن الموظف المعني (ي ب) قد تم تعيينه في منصبه الوظيفي كمهندس معماري وتوظيفه بتاريخ 1978/01/01 من قبل والي بشار في حد ذاته، أين أقرت مؤكدة: "متى كان من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة¹.

ومن ثم فإن مقرر التسريح لمدير عام مؤسسة عمومية محلية - في قضية الحال - يخضع للسلطة التقديرية للوالي باعتباره منصبا نوعيا، ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن.

يقوم هذا النظام على عدم استئثار سلطة التعيين باتخاذ بعض العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين، إنما هي مقيدة بالزامية طلب الاستشارة من جهات مختصة ومستقلة تقدم آرائها وتشاركها في توقيع العقوبة التأديبية، فإن هذا النظام يحاول قدر المستطاع من تحقيق التوازن وذلك من خلال تحقيق الاستقلال والحرية للإدارة العامة وبين تحقيق الضمان والأمان للموظفين أثناء المسائلة التأديبية².

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتوقيع العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة

نظرا لخطورة هذه الدرجة من العقوبات جعل المشرع الجزائري اختصاص التأديب للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة بالمجلس التأديبي دون امتلاك السلطة الرئاسية سوى حق اقتراح العقوبة واللجنة لها أن توافق على الاقتراح، وتقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للذنب المقترف.

يطلق على المجلس التأديبي تسمية أخرى وهي اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة والمجتمع في شكل مجلس تأديب وسميت هذه اللجنة بهذا الاسم لأنها تتشكل من عدد متساوي من ممثلي الإدارة وممثل الموظفين وقد نص قانون الوظيفة العمومية الأمر 03-06 وذلك في المادة 165 على صلاحيات المجلس التأديب وهي: "السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كمجلس تأديبي..."

بالتالي إن اختصاص مجالس التأديب يكمن بتقديم الرأي الاستشاري بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية لكن يكون رأيها ملزما في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بالإضافة إلى ذلك تقوم بتقديم الآراء والاستشارة للسلطة الرئاسية التأديبية التي لها حق وسلطة تعيين حول المسائل الفردية التي تخص الحياة الفردية للموظفين، في كل ما يتعلق بوضعياتهم وترسيمهم وشؤونهم المهنية وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم

¹ - سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 30.

² - سعيداني سلوى، المرجع نفسه.

وكمجلس تأديبي بحسب ما أكدته المادة (64) من الأمر 03-06 السالف الذكر بنصها: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي"¹.

رغبة من المشرع من تحقيق مقاصد موضوعية، استهدف تفعيل النظام الشبه القضائي مع النظام الرئاسي وذلك بإعطاء للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لإبداء رأيها قبل توقيع العقوبة التأديبية، ما يبين عدم تركيز سلطة توقيع العقوبة التأديبية في يد السلطة الرئاسية بصورة مطلقة، لقد نظمت هذه اللجان بموجب المرسوم رقم 84-110، الذي مازال ساري المفعول إلى الحين، فانطلاقاً من المادة الأولى منه فإن اللجان المتساوية الأعضاء تكون على مستوى:

➤ الإدارات المركزية.

➤ الولايات.

➤ البلديات.

➤ المؤسسات العمومية.

سميت باللجنة المتساوية الأعضاء نظراً لتساوي الأعضاء فيها هناك عدد متساوي بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين الذين ينتخبون وفق الكيفية التي حددها المرسوم 84-211 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ويدخل ضمن اختصاصها المسائل التأديبية للموظفين وذلك بطلب الاستشارة بصفة إلزامية أو اختيارية، يعين أعضاء المجلس التأديبي لمدة 3 سنوات ويمكن تجديد عضويتهم وفقاً للمادة (05) من المرسوم 310-48.

إذن إن مجالس التأديب تستشار من قبل السلطة الرئاسية الإدارية التي لها حق التعيين في توقيعها لإحدى عقوبات الدرجة الأولى والثانية على موظفها المخطئ تأديبياً لكن رأيها في هذه الحالة غير إلزامي، بينما في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فإن رأي مجالس التأديب إلزامي وإجباري للسلطة الرئاسية التأديبية على موظفها المرتكب الخطأ التأديبي وعليها أن تأخذ به إجبارياً، طبقاً لنص المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 الساري المفعول "... تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها"².

¹ - سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 31.

² - سعيداني سلوى، المرجع نفسه، ص 33.

المطلب الثالث: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

إن المخالفات التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، وهي ذات طبيعة خاصة وأركان لا تقوم إلا بها، مما يميزها عن غيرها، كما أنها لا تخضع للقاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وهي القاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، والتي يطلق عليها مبدأ المشروعية "إلا أن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لونا آخر في مجال المخالفة التأديبية يتفق وطبيعته، كما تعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام، ويمكن تعريفها بأنها: "الجزاءات التي حددها المشرع علي سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة علي مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيبة للعلاقة الوظيفية¹.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

يورد معظم فقهاء القانون الجنائي في مؤلفاتهم تعريفات متعددة للعقوبة، وهي وان اختلفت في الألفاظ فإنها تتفق في الجوهر إلى حد كبير، فمنهم من عرفها بأنها إيلام مقصود يوقع من اجل الجريمة ويتناسب معها، وقيل بأنها الأثر الذي ينص عليه القانون ليلحق المجرم بسبب ارتكابه الجريمة، كما قيل أنها جزاء جنائي يتضمن إيلاما مقصودا يقرره القانون ويوقعه القاضي على كل من ثبت مسؤوليته عن الجريمة.

العقوبات التأديبية هي الجزاءات التي توقع علي مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين. وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية. وهي تحدد علي سبيل الحصر في قوانين الموظفين، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينهما، كالحرمان من الإجازة السنوية أو النقل من الوظيفة مثلا، و كما قال أنها "كل فعل أو امتناع إرادي يأتيه الموظف يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويصدر من تتوافر فيه صفة الموظف العام، وقال آخرون بأنها عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها².

ويتضح بجلاء من التعريفات السابقة أن العقوبة في جوهرها ألم أو أذى يصيب من تنزل به العقوبة كأثر مباشر بسبب ارتكابه الجريمة، ويوقعه المجتمع عليه كرها عن طريق الهيئة المختصة دفاعا عن كيان المجتمع، والمحافظة على مصالحه، بالإضافة إلى ردع الجاني عن الانزلاق في الجريمة مرة أخرى وإعادته عضوا فاعلا في المجتمع.

ومما سلف بيانه يمكن استخلاص عناصر العقوبة بما يلي :

¹ - مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 60.

² - المرجع نفسه، ص 61.

➤ الإيلام : الإيلام يلزم كل عقوبة بوصفه جوهرها، إذ لا عقوبة دون ألم، ويتمثل هذا الألم في المساس بحق المحكوم عليه سواء في بدنه أو حرته أو ماله، ويعني المساس بهذا الحق حرمان صاحبه منه كله أو بعضه، وقد يكون الحرمان من هذا الحق بصورة نهائية، أو مؤقتة كما يقتصر على فرض قيود معينة تحد من استعماله، وتنوع الحقوق القانونية للشخص التي يتصور أن ينطوي المساس بها على الإيلام، فالإنسان له الحق في الحياة وفي سلامة جسده وفي فأي مساس بأي منهما يتضمن الإيلام ويأخذ معنى العقوبة¹.

➤ وللإنسان حق في الحرية، فالحبس كأحد العقوبات السالبة للحرية يقيّد حق الجاني في الحرية ويسبب له ألماً، كما أن العقوبة التشهيرية التي تنال من بعض حقوق الشخص السياسية كالانتخاب، أو الترشح، أو من تولي الوظائف العامة، أو تلك التي تقدر نشرها في الصحف، أو طرق العلانية الأخرى بعد إدانته في جرائم معينة التي تصيب حقه في الشرف والاعتبار. ولا يقتصر الأمر على هذه الحقوق التي يتضمن المساس بها إيلاماً للجاني، بل هنالك حقوق أخرى للشخص ذات طبيعة مالية يتمثل المساس بها في الانتقاص من حقوقه ومصالحه المالية كالغرامة أو المصادرة، ومثل هذه العقوبات لا شك أنها تسبب ألماً للجاني عندما تقرض عليه.

➤ الإكراه : بفرض الإيلام الناشئ عن عقوبة أكرهاها على الجاني لذلك فهي تنطوي على معاني القسر والإجبار، إذ انه ليس من مألوف الأمور أن يتحمل الشخص الإيلام ويرتضي به طوعاً، وإنزال العقوبة بالإكراه على الجاني منوطاً بالسلطة العامة في العصر الحديث، على خلاف ما كان عليه الحال في ظل عصور الانتقام الفردي حيث كان الأفراد يعيشون في قبائل متفرقة ومستقلة عن غيرها وتعتمد في الدفاع عن نفسها على مدى قوتها، وفي هذه العصور كان الانتقام من الجاني شخصياً في جميع الأحوال تحركه دوافع الثأر لدى الأفراد، إذ لهم الحق في توقيع العقوبة على الجاني بالقسر والإجبار رغبة في الانتقام الذي لا يقف عند حد وليس له غرض إلا إشباع عاطفة المنتقمين¹.

➤ لزوم الجريمة بالنسبة للعقوبة : تفترض العقوبة بما تنطوي عليه من إيلام مقصود سبق وقوع جريمة من المحكوم عليه بحيث تعد هذه العقوبة أثراً أو نتيجة تترتب عليها، أي أن العقوبة من صور الجزاء الجنائي تعد مقابل للجريمة التي ارتكبها الجاني، فمنذ وقوعها ينشأ للدولة الحق في توقيع العقاب على المجرم عن الجريمة بصفقتها واقعة قانونية جنائية منشئة لهذا الأثر القانوني، فالعقوبة لاحقة على وقوع

¹ - مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 62.

الجريمة، وهي على هذا النحو تقترب من التدبير الاحترازي الذي لا يتخذ إلا عقب الجريمة ويعد أثراً لها.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

الأصل أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها، لأن التأديب يعتبر احد عناصر السلطة الرئاسية والإدارة هي الجهة المسؤولة عن انجاز المهام المعهود بها إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها. لذلك فمن الأمور المنطقية أن تتولي هذه الجهة مراقبة أعمالهم وكشف أخطائهم والتصرف بإزاءها.

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية.

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناء على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، ولأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها. وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم، فالمشرع لم يحدد - على سبيل الحصر - كل الجرائم التأديبية بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية - تحت رقابة القضاء الإداري - لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد، أما النص في قوانين الخدمة وأنظمة الموظفين على بعض الواجبات الوظيفية، أو حظر بعض السلوكيات، فهو لا يعدو أن يكون نصاً إرشادياً وليس من قبيل الحصر أو التحديد⁶⁴.

المبحث الثاني: مراحل تطبيق ضمانات تأديب الموظف العام

وتعتبر هاته المراحل وسيلة لحماية حقوق الموظف العام أثناء التحقيق معه، وتوفير محاكمة عادلة له، ولتحقيق العدالة التأديبية ومن ثم عدالة العقوبة التي سوف يتم إيقاعها على هذا الموظف بعد اكتمال إجراءات التحقيق والاستجواب والمحاكمة، وفي حالة إهمال هذه الضمانات أو عدم احترامها فإن القرار التأديبي في هذه الحالة سوف يكون مشوباً بالعيب، ومن ثم أجاز القانون الطعن به وإبطاله¹.

المطلب الأول: الضمانات الممنوحة للموظف قبل صدور القرار التأديبي

ضمانات التأديب الإجرائية من أهم الإجراءات التي ينبغي على الإدارة احترامها حيث تشكل جميعها إجراءات جوهرية لما تمثله مخالفتها من اعتداء على حقوق الأفراد. إن توقيع الجزاء على الموظف يتعين أن يكون عبر إجراءات معينة تكفل له الضمانات الكافية في مناقشة ما يناسب إليه.

وهي من مجموعة من الإجراءات أو الخطوات التي تتخذها السلطات التأديبية في مواجهة الموظف العام المرتكب لفعل من شأنه أن يشكل جريمة بموجب القانون، حال علمها بوقوع هذا الفعل منه أو بناءً على شكوى تقدم بها أحد الأشخاص، وفي الوقت ذاته تعد بمثابة ضمانة لهذا الموظف، فيستطيع من خلالها الدفاع عن نفسه وتبرئته من جميع التهم المنسوبة إليه، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مواجهة الموظف العام بالتهم المنسوبة إليه

إن قواعد الإنصاف والعدالة تستوجب ضرورة إحاطة الموظف المذنب بجملته الأخطاء المنسوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي، حتى يتمكن من تقديم دفاعه حسب وجهة نظره وذلك قبل القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق الإداري، مما يؤدي إلى كفالة الأمن والطمأنينة للموظفين في المجال التأديبي ضد أي مكنة لأي تعسف يمكن أن يصدر عن السلطة التأديبية المختصة.

لعل من بين أهم الضمانات السابقة لإيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العام هو القيام بإجراء تحقيق معه، وذلك من أجل الاستماع إلى أقواله فيما ينسب إليه من وقائع وأفعال إجرامية، من خلال اطلاعه على جميع الأدلة التي تثبت ارتكابه لها، مع بيان قدرتها على إيقاع العقوبة به في حالة ثبوت ارتكابه لها، ويجب أن يتم إعطاؤه فرصة للدفاع عن نفسه.²

¹ - فايز مطلق السليمات (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، عمان: جامعة الشرق الأوسط، صفحة 74. بتصرف.

² .بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009. ص 58

أولاً: فتح تحقيق رسمي بعد توجيه الاتهام للموظف العام

وبعد أول إجراء من إجراءات التأديب والتي تسعى من خلالها السلطة المختصة للوصول إلى الحقيقة في الواقعة المعروضة عليها، إذ لا يجوز إيقاع أي عقوبة بالموظف إلا بعد التحقيق معه، ولا يباشر بالتحقيق إلا بعد التأكد من وجود أدلة قوية تشير إلى ارتكاب الموظف العام لفعل يشكل انتهاك لقواعد القانون، ويعد التحقيق بمثابة الضمانة الأولى للموظف، والتي تعفيه من المساءلة والتجريم بمجرد الاشتباه أو في حالة الاتهام الباطل.

ثانياً: الاستجواب من قبل السلطة المختصة للموظف العام

بعد أن يتم فتح تحقيق تتولى الإدارة العامة مسألة التحقيق والاستجواب، وهنا نعني بالاستجواب مناقشة الموظف المحال إلى التحقيق والاستفسار منه عما نسب إليه من وقائع، وإعطائه فرصة للرد والدفاع عن نفسه، وفي حالة رفضه الإجابة فإنها تعدّ قرينة على اعترافه بارتكاب الفعل المنسوب إليه.

الفرع الثاني: إعلام الموظف العام بالتهمة المنسوبة إليه

من أجل محاكمة عادلة لا بد من إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه حيث لا يمكن معاقبته دون إخباره بتلك الأخطاء و إلا تعرض قرار التأديب للإلغاء، بسبب التعسف باستعمال السلطة.

وإحاطة المتهم بالتهمة معناه توجيه الاتهام للمتهم وسؤاله عن التهمة المنسوبة إليه وإثبات أقواله بشأها، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده، وإعطائه الحرية الكاملة في الإدلاء بما يشاء من أقوال والحكمة في ذلك هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وإثبات براءته¹

أولاً: إطلاعه على جميع القضايا المنسوبة إليه في الملف التأديبي

إن إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه يقترن به حق آخر يتمثل في حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي، حيث يتمكن هذا الأخير من معرفة الأدلة والإثباتات التي بحوزة الإدارة مما يمكنه من تحضير دفاعه

وهي كذلك تعدّ من الضمانات الأساسية للموظف العام ؛ لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه ورد ما التهم الموجهة إليه، من خلال الاطلاع على جميع ما ورد في هذا الملف من أوراق ومستندات ووثائق تتعلق بالدعوى أو الشكوى المقدمة ضده، والتي من شأنها أن تساعد في أعداد دفاعه.

1 عمر فخر عبد الرزاق حق المتهم في محاكمة عادلة دراسة مقارنة رسالة ماجستير دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان 2005 ص 149

ويقضي إخطار وإعلام الموظف المتابع بالأخطاء المنسوبة إليه، وتمكينه من الإطلاع على كامل ملفه التأديبي خلال أجل خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية تاريخ إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء¹

كما أوجب القانون تبليغه بتاريخ انعقاد المجلس التأديبي قبل خمسة عشرة (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه، وكذا تبليغه بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية أيام من تاريخه، وهذا ما تم الاستقرار عليه قانونا و قضاءا بوجوب تبليغ المخاطب بالقرار.

ثانيا: حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه

وهي كذلك تعدّ من ضمن الضمانات المهمة التي تمنح للموظف العام، فيحق له الدفاع عن نفسه بنفسه، أو توكيل محامي خاص لهذه المهمة، كما يحق له بعد الاطلاع على الأوراق مناقشة اللجنة، وكذلك الشهود إن وُجدوا، وحقّ الدفاع حق مقدس للشخص في جميع مراحل التحقيق لا يمكن إغفاله أو إهماله. تكريسا لحق الدفاع وتحقيقا لقدرة من الضمانات للموظف المذنب أقرت المبادئ العامة الطابع الحضوري للإجراءات التأديبية وجعلته مبدأ مستقر عليه

يطبق حتى في غياب النصوص القانونية² حق الدفاع هو حق طبيعي معترف به لكل متهم حتى ولو لم ينص عليه القانون ذلك لكونه يتعلق بالمبادئ العليا للعدالة، ويعتبر من الحقوق المقدسة التي لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها في جميع الإجراءات سواء المدنية والجنائية والإدارية والإجراءات التأديبية كتحصيل حاصل، ذلك لأنه إذا كان من مصلحة الإدارة إنزال العقوبة المناسبة بحق الموظف المخطئ، حتى تتحقق الغاية من العقاب وهي تحقيق الردع العام والردع الخاص فان مصلحة الموظف المذنب هي أيضا أولى بالحماية وضمن حقه في الدفاع عن نفسه وإظهار براءته وذلك من خلال السماح له بالإدلاء بأقواله سواء بنفسه أو بواسطة محاميه³. لقد أولى المشرع الجزائري حماية كبيرة لحق الدفاع سواء فيما يخص الحماية القانونية أو الحماية القضائية، فمن الناحية القانونية لم يكتف المشرع الجزائري في تقريره لحق الدفاع على الإحالة إلى المبادئ العامة للقانون فقط، بل نص عليها في دساتيره المتعاقبة ونصوص قانونية مختلفة، فقد نص عليه في المادة 32 من دستور 1989 بقوله: "يعتبر حق الدفاع حقا دستوريا يجب على كل السلطات العمومية احترامه"⁴، هذا كما نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الحق في الدفاع معترف به، الحق في الدفاع

1 يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام مرجع سابق ص 58.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية ص 204

3 محمد طروانة الحق في محاكمة عادلة دراسة في التشريعات و الاجتهادات القانونية الأردنية مع الموثيق و الاتفاقيات الدولية مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان 2007 ص 96

4 دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 ج ر العدد 9 سنة 1989

في القضايا الجزائية مضمون لقد وضع المشرع مجموعة ضوابط إجرائية وجب على الإدارة إتباعها حال متابعة الموظف بخطأ مهني، وتختلف هذه الإجراءات باختلاف صور الخطأ المهني المرتكب بعد معاينته من قبل الرئيس المباشر للموظف المتابع، وينجر عن هذا الاختلاف تنوع السلطة المختصة بإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء. ويتضمن جواز استعانة الموظف المتابع بمدافع عنه يختاره، والذي قد يكون محامياً أو أي شخص يراه مناسباً، وحقه في الإطلاع على الملف واستحضار شهود حول الوقائع، وتقديم ملاحظات مكتوبة أو شفوية في سبيل أبرز أوجه الدفاع عن نفسه¹

المطلب الثاني: ضمانات التأديب المترافقة مع إيقاع العقوبة التأديبية

هذا النوع من ضمانات التأديب ترافق عملية التحقيق والاستجواب وتوجيه الاتهام للموظف العام، وبالتالي هي ضمانات غاية في الأهمية، ولا يمكن إغفال أيٍّ منها، وتتمثل في ضمان حيادية ونزاهة كل من يشترك في عضوية مجالس التأديب، وكذلك كفالة حق الرد للموظف العام لأي من أعضاء هذه المجالس إذا ما ساوره شك في افتقاد أحدهم إلى الحيادية والنزاهة، وعلى النحو الآتي:²

الفرع الأول: الحيادية والنزاهة في النص على العقوبة التأديبية

هي إحدى أهم الضمانات التأديبية التي يطمئن من خلالها الموظف العام لنزاهة وعدالة من يتولون محاسبته والتحقيق معه.

ووفقاً لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" فإن قوانين الخدمة المدنية أخذت هي الأخرى بهذا المبدأ العام، فالعقوبة هنا تهدف إلى تقويم سلوك الموظف وضمان سير عمل المرافق العامة بشكل منتظم، لذا كان لا بد من تجريم الأفعال على سبيل الحصر وتحديدتها بشكل واضح وصريح، مع بيان العقوبة الخاصة بكل واحد منها، وهذه العقوبة غالباً ما تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية، وقد تصل في بعض الأحيان إلى الفصل من الوظيفة.

يعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يتقرر تشريعياً. و من ثم فهي لا تستطيع توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون حتى وإن كانت هذه العقوبة أخف وأبسط من العقوبات المقررة قانوناً³.

كأن يتم ولو برضاء الموظف استبدال عقوبة الفصل من الوظيفة، بعقوبة الحرمان من الإجازة السنوية المستحقة للموظف في السنة وهي عقوبة لم تكن مقررة ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر والتي يكون

1 - نواف كنعان، القانون الإداري، دون طبعة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 205.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية ص 204

3 - محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - ج الثاني المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - ط 5 - ص 81

لها أثر بسيط على الموظف إلى جانب عقوبة الفصل من الوظيفة، وبهذا فإن عدم التزام الإدارة ومخالفتها لمبدأ الشرعية يجعل قرارها معيباً بعبء في محله، وإذا كان تطبيق مبدأ الشرعية يقتضي بالضرورة إلزام السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة المنصوص عليها تشريعياً، فإن حدود هذا الالتزام يمتد أيضاً إلى المدة المقررة أو مداها.

الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي

يجب أن يحتوي القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها، مع بيان جميع الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر هذا القرار الإداري، والمتضمن الجزاء التأديبي بحق الموظف بناءً على الواقعة المجرمة والمرتكبة من قبله.

وقد أوجب المشرع من خلال مختلف المواد المتعلقة بالنظام التأديبي وجوب أن يكون القرار الصادر ضد الموظف والمتضمن عقوبة تأديبية مبرراً ومسبباً، ويراد بذلك توضيح الأسباب والأسس المعتمد عليها في إصدار العقوبة دعماً لشفافية العمل الإداري، وتسهيلاً لرقابة القضاء في حالة فرض رقابته على هذا القرار¹

الفرع الثالث: وحدة العقوبة وتناسبها

مقتضى هذا المبدأ لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد على نفس الخطأ المنسوب للموظف ذاته وفي نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ ونود أن نبه هنا بأن هذا التحديد في مجال تطبيق المبدأ لا يطال توقيع العقوبات التبعية، أو التكميلية، وكذلك الجنائية، أو المدنية عن نفس الخطأ التأديبي لأنهم لا يتبعون نظام قانون التأديب وهذا ما أقرته المادة (155) من القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن تنظيم علاقة العمل بقولها: "كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المخطورات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم لإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء".

ومن ذلك يمكن بسط الإجراءات التأديبية على الوجه الآتي:

بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية لقد نصت المادة (165) من القانون الأساسي للوظيفة 1 على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

وهذا يعني أنه حال معاينة الخطأ المهني، ورفع تقرير بذلك للسلطة التي لها صلاحية التعيين وجب توجيه استفسار للموظف بالواقعة متى كان لها تكييف الخطأ المهني، وتمكينه من تقديم رده حول صحة الواقعة

1 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر 2004، ص 103.

ودوافعها ومتى قدر الرئيس الإداري من مجمل الملف أن هذه الواقعة تستحق العقاب أوقع بموجب قرار معلل عقوبة الدرجة الأولى أو الثاني حسب الحالة، والتي تتمثل في¹:

1. العقوبات من الدرجة الأولى:

➤ التنبيه

➤ الإنذار الكتابي

➤ التوبيخ

2. العقوبات من الدرجة الثانية:

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

المطلب الثالث: ضمانات التأديب اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية في إطار الأمر 03/06

هناك الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة أو الجزاء المتمثلة بالضمانات الإدارية والتي تتمثل في الطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء لإلغاء وتعويضاً يطلق عليها البعض بالضمانات الإدارية والمتمثلة بالتظلم الإداري والضمانات القضائية، وتحقيقاً الأمر أن إيقاع العقوبة بالموظف العام إذا ما ثبت ارتكابه للفعل المجرم، لا يُنهي الضمانات التأديبية التي منحها إياه القانون والتي من شأنها تدعيم مبادئ وقواعد العدالة، وحماية حقوق الموظف العام، وتتمثل هذه الضمانات في أمرين مهمين، هما²

الفرع الأول: التظلم الإداري

وهو عبارة عن التماس يقدمه الموظف العام إلى السلطة التأديبية التي تولت إصدار القرار التأديبي والمتضمن العقوبة بحقه، حيث يطالب فيه بإلغاء أو تعديله أو سحبه ؛ لاعتقاده أن هذا القرار قد شابه عيباً ما، وعليه أن يبين نوع هذا العيب في التماسه هذا، كما يطلب إلغاء كلياً أو جزئياً، وينبغي أن يتم تقاسم التظلم إلى السلطة التأديبية، أما إذا صدر القرار من المجالس التأديبية فقراراتها تعدّ نهائية لا يجوز التظلم فيها. لقد عرفه الدكتور عمار عوابدي بقوله : " التنظيم الإداري هو الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية الطاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية، و مطالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية³، أي أنه طلب يقدمه الموظف المقصود بالعقاب للسلطة التي

1 يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام مرجع سابق ص 124 .

2 ارشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الاسلامية، القاهرة، 2001 ص 58 .

³ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص.366.

وجهت العقوبة عليه، يلتمس فيه إلغاء الدعوى بالعقوبة أو سحبه أو تعديله، أو عرض الموظف مظلته على السلطة الإدارية متخذة القرار مطالبا بالإنصاف عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته، فهو وسيلة قانونية حولها المشرع للموظف قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقه، و يعطي بالمقابل الإدارة و يفسح المجال لإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات وهو على نوعين:

أولاً: التظلم الولائي

وهو الطعن الذي يرفعه الموظف أمام السلطة التي تعلوه مباشرة، أي السلطة المصدرة للقرار التأديبي، فيتقدم صاحب المصلحة إلى مصدر التصرف المخالف للقانون لرأيه سواء فرداً أو هيئة، يلتمس منه إعادة النظر في تصرفه إما بسحبه، أو إغائه أو تعديله بعدما يعلم الخطأ المرتكب، فإذا كانت السلطة ولائية فيسمى تظلم ولائي، فمن شأنه توقيف الجزاء التأديبي، و اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لها الحق بالإبقاء على العقوبة أو تخفيفها، خلال 3 أشهر من تاريخ استلامها للتظلم¹.

ثانياً: التظلم الرئاسي

يتقدم الموظف بطلب إلى الرئيس القرار التأديبي المشكو منه يلتمس منه سحب القرار التأديبي أو إغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون².

ويكون أمام الجهة الرئاسية العليا التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت قرار الجزاء، و ذلك لإلغاء القرار التأديبي، إذ تبين عدم مشروعيته، فالتظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة أمام السلطة التي تعلو تلك السلطة مصدرة القرار التأديبي، وذلك من منطلق احترام السلم الإداري الذي يُعد صميم الواجبات المفروضة على الموظف، و الذي عليه الالتزام به في حالة الطعن .

الفرع الثاني: الطعن القضائي

وهو كذلك من بين الضمانات التأديبية اللاحقة لإيقاع العقوبة، وهو حق يكفله الدستور في العديد من التنظيمات القانونية، حيث يجوز فيه اللجوء إلى القضاء، ويعطي القانون الحق للموظف العام إذا لم يكن مقتنعاً بنتيجة التظلم الإداري، وساوره القلق من هذا القرار اللجوء إلى القضاء الإداري وتقديم الطعن على هذا القرار.

وهو جواز الطعن . إدارياً . في القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف والتي تتضمن أساساً عقوبات من الدرجتين الثالثة أو الرابعة أمام لجنة الطعن، وذلك ضمن أجل الشهر من تاريخ التبليغ بالقرار، كما يجوز الطعن

¹ - عثمان لخضر، مرجع سابق، ص 45 46

² - المرجع نفسه، ص 46

في هذه القرارات أمام القضاء الإداري . دعوى الإلغاء . بموجب الإجراءات المعمول ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

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

وتمثل رقابة القضائية على القرار التأديبي الضمانة الأخيرة والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبو عليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه. وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد عمل على تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات الإدارية سواء إلغاء أو تعويضاً، والمتمثلة في المحاكم الإدارية في حالة ما إذا كان القرار الإداري صادر عن إحدى

لهيئات المحلية (الولاية، المصالح غير مكرزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية..). وهذا ما أكدته نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومجلس الدولة في حالة ما كانت قرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المركزية وهذا ما أكدته نص المادة 901 من نفس القانون حيث جاء فيه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

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

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عما كان معمول به، حيث لم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق بمعي أن التظلم لم يعد وجوبياً لقبول دعوى الإلغاء بل أصبح جوازياً، كما أن المادة 175 من الأمر

06/03

استعملت عبارة " يمكن للموظف ..."، حيث يفهم من هذا النص أن التظلم أمام لجنة الطعن لا يعد وجوبياً وهذا ما أكدته نص المادة 830 من قانون سالف الذكر، إذ يمكن للطاعن القيام به أو اللجوء مباشرة

إلى القضاء الإداري طالبا إلغاء القرار التأديبي الذي صدر في حقه، كما يمكنه طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به من ورائه وذلك باحترام الإجراءات المحددة قانونا والمتعلقة برفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة¹.

¹ - دهمة مروان، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص ص 210 211



الخاتمة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة بنوع من التفصيل الضمانات التأديبية للموظف العام المرتكب لمخالفة تأديبية، ومدى كفالة هذه الضمانات لحق الموظف في الدفاع عن نفسه في مواجهة الإدارة في حال اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية، وذلك من خلال تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات سابقة على إصدار القرار التأديبي، و ضمانات معاصرة للقرار التأديبي، و ضمانات لاحقة للقرار التأديبي، سعيًا من الباحث في توضيح الإجراءات المتبعة بنوع من التسلسل المطبق فعليًا سواء من قبل الإدارة أو الموظف علي حد سواء.

النتائج:

من خلال دراستنا استخلصنا ما يلي:

- رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الذي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات، وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى منها فإن عدم تحقق مبدأ الشرعية في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الجرائم التأديبية وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحًا للسلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة، كل ذلك قد أثر وبشكل جلي على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف وبالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية.
- رغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلى أن ذلك لم يكن كافيًا، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات، حتى وبعد صدور الأمر 06*03 الذي نص على صدور مراسيم تنفيذية لهذا الأمر والتي لم تصدر بعد، الأمر الذي صعب من أداء القاضي الإداري في هذا المجال.
- غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات، حيث نجد في كثير من الأحيان تنص على الإجراء و لا تحدد كيفية القيام به.

الاقتراحات:

- تتمثل ضمانات المواجهة باستجواب الموظف وبتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك بتمكين الموظف من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهة ووجوب أن تكون المساءلة التأديبية حضورية إلا أن المشرع الكويتي أجاز أن يتم التحقيق بغياب الموظف إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك بالرغم من أن هذه الإجازة تنقص من ضمانات تأديب الموظف العام، كما أن المشرع الجزائري لم يتطرق لحق الموظف في الاستعانة بمحام، فإما حبذا لو أن المشرع يتطرق لهذه الضمانات حماية الحق الموظف في الدفاع عن نفسه.
- تعد كفاءة أعضاء هيئات التحقيق واحتوائها على عضو قانوني من الضمانات التي يجب توفيرها للموظف العام ومن خلال بحثي هذا باستعراض التحقيق وتحديد الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى

التحقيق وتشكيل هيئات التحقيق، وقد وجدت قصورا في تشكيل هيئات التحقيق حيث تفتقر في عضويتها بعض العناصر المؤهلة تأهيلا قانونيا، فلا ضمان بقيام هيئات التحقيق بدورها بكفاءة واقتدار ولا شك بأن في ذلك إهدارا لضمانة مهمة الموظف المتهم.

➤ يؤخذ علي المشرع إجازة القيام بالتحقيق التأديبي بدون حضور الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية إذا اقتضت مصلحة التأديب ذلك، لما في ذلك من إهدار لحق الموظف في مواجهة المخالفات التأديبية المنسوبة إليه وحرمانه من مواجهة خصومة وإبداء دفوعه، فيا حبذا لو أن المشرع اوجب حضور الموظف التحقيق في كافة الحالات حتى لا يتم هدر تلك الضمانات، كما أن عبارة "إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك" عبارة فضفاضة قد تستغلها الإدارة في إجراء محاكمات صورية ويؤدي لتوغلها على حقوق الموظف العام، وكذلك فإن المشرع قد أجاز التحقيق الغيابي عند إيقاع عقوبات بسيطة وذلك يعد إهدار لضمانة التحقيق للموظف المتهم.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الدساتير والقوانين

- 1) دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 ج ر العدد 9 سنة 1989.
- 2) القانون 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006
- 3) قانون 78-12 المؤرخ في 05/08/1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية، ج.ر، صادرة في 5 أغسطس 1978.
- 4) القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

ثانياً: الكتب

- 1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- 2) بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010 .
- 3) بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 4) دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 5) رشيد عبد الهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001.
- 6) رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة والعسكرية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008
- 7) رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، 99.
- 8) سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإزريطية، 2008.
- 9) سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 .
- 10) سهيلة محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، مدخل استراتيجي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2003.
- 11) شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، الإسكندرية، 2008 .
- 12) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.

- 13) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 14) عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 .
- 15) عمر فخر عبد الرزاق حق المتهم في محاكمة عادلة دراسة مقارنة رسالة ماجستير دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان 2005 .
- 16) فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، عمان: جامعة الشرق الأوسط، 2013.
- 17) كمال بربرا، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2000
- 18) كمال رحمادي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، طبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 19) مازن ليلو ماضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 2002.
- 20) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
- 21) محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 22) محمد طروانة، الحق في محاكمة عادلة دراسة في التشريعات و الاجتهادات القانونية الأردنية مع المواثيق و الاتفاقيات الدولية مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان 2007 .
- 23) محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - ج الثاني المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - ط 5 .
- 24) نواف كنعان، القانون الإداري، دون طبعة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.

ثالثا: المجالات

- 1) دهمة مروان، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 2) قرار مجلس الدولة الغرفة الثانية - جلسة 18/03/2003، رقم: 47072، منشور مجلة الدولة، عدد خاص.
- 3) المجلة القضائية، العدد الأول سنة 1990

رابعا: الرسائل والأطروحات

- 1) محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007 .

- 2) يحيى قاسم على سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005 .
- 3) مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.
- 4) سعيداني سلوى، ضمانات الموظف العام في العقوبة التأديبية، مذكرة ماستر في القانون العام، جامعة البويرة، 2016.
- 5) عبد الرحمان جدي، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري، ماستر حقوق، جامعة بسكرة، 2012 2013.
- 6) عثمان لخضر، قصري لمين، الآليات القانونية لتأديب الموظف العام، مذكرة ماستر، جامعة الجلفة، 2020.

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
أ	مقدمة
الفصل الأول: واجبات وحقوق الموظف العام والأخطاء المرتكبة من قبله	
07	تمهيد
08	المبحث الأول: حقوق وواجبات الموظف العام
08	المطلب الأول : حقوق الموظف العام
08	الفرع الأول: تقاضي الأجر والترقية
09	الفرع الثاني: التقاعد
11	الفرع الثالث: المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة
11	المطلب الثاني : واجبات الموظف العام
12	الفرع الأول: واجبات الموظف العام في إطار تأدية مهامه
15	الفرع الثاني: الواجبات خارج الوظيفة
17	المبحث الثاني : الأخطاء المهنية للموظف العام
17	المطلب الأول : الخطأ التأديبي
17	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي
18	الفرع الثاني: مقياس الخطأ التأديبي لتحديد درجة خطأ الموظف
21	المطلب الثاني: معيار تحديد الأخطاء الوظيفية
21	الفرع الأول: تحديد الأخطاء الوظيفية عن طريق التقنين
23	الفرع الثاني: تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف
الفصل الثاني : عناصر التأديب وضمائنه	
27	تمهيد
28	المبحث الأول : أنظمة التأديب وسلطاتها
28	المطلب الأول : أنظمة التأديب وخصائصها
28	الفرع الأول: النظام الرئاسي

فهرس المحتويات

28	الفرع الثاني: النظام شبه القضائي
30	الفرع الثالث: النظام القضائي
30	المطلب الثاني : السلطة المختصة بالتأديب
31	الفرع الأول: السلطة المختصة بالتأديب في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية
33	الفرع الثاني: الجهة المختصة بتوقيع العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة
35	المطلب الثالث: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها
35	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية
37	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية
38	المبحث الثاني : مراحل تطبيق ضمانات تأديب الموظف العام
38	المطلب الأول : الضمانات الممنوحة للموظف قبل صدور القرار التأديبي
38	الفرع الأول: مواجهة الموظف العام بالتهم المنسوبة إليه
39	الفرع الثاني: إعلام الموظف العام بالتهم المنسوبة إليه
41	المطلب الثاني: ضمانات التأديب المترافقة مع إيقاع العقوبة التأديبية
41	الفرع الأول: الحيادية والنزاهة في النص على العقوبة التأديبية
42	الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي
42	الفرع الثالث: وحدة العقوبة وتناسبها
43	المطلب الثالث: ضمانات التأديب اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية في إطار الأمر 03/06
43	الفرع الأول: التظلم الإداري
44	الفرع الثاني: الطعن القضائي
47	الخاتمة
50	قائمة المراجع

ملخص:

تعتبر الضمانات التأديبية للموظف، الضوء الذي يبين الإجراءات التأديبية الواجب إتباعها من طرف السلطة التأديبية، كما تعد سلاحاً للموظف يمكنه من مجابهة انحرافات سلطة التأديب وتعسفها، ودرعاً يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، ولذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة أو أثناءها واللاحقة عليها، أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وقضاء، باعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ العامة للقانون وتمليها قواعد العدالة دون حاجة إلى نص يقررها، وعلى هذا الأساس يجب أن تستند حماية الموظفين إلى حق أساسي وجوهري يكون على مدى مراحل الإجراءات التأديبية كلها، وهو احترام قاعدة القانون في كافة مراحل التأديب، بدءاً من إحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي إلى غاية توقيع العقوبة التأديبية عليه.

Abstract:

Disciplinary safeguards for the employee are the light that illuminates the disciplinary procedures to be followed by the disciplinary authority. It is also a weapon for the employee to cope with the deviations and arbitrariness of the disciplinary authority and a shield that limits the authority of the administration to take the penalty. As it is one of the foundations required by the general principles of law and dictated by the rules of justice without the need for a text to be determined. On this basis, the protection of employees must be based on a fundamental and fundamental right that is to be taken over the stages of the proceedings All disciplinary loyalties, a respect for the rule of law at all stages of discipline, ranging from employee referral to the disciplinary investigation until the signing of the disciplinary punishment.