



جامعة ألكى محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون
تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

بوديسة كريم

إعداد الطالبة:

سعيداني سلوى

لجنة المناقشة:

الأستاذ: لعل صالح.....رئيسا

الأستاذ: بوديسة كريم.....مشرفا ومقررا

الأستاذ: خليفي سمير.....ممتحنا

تاريخ المناقشة

2016/01/24

شكر و عرفان:

لا يسعني وأنا أنهي هذا العمل إلا التوجه بالشكر لله عز وجل على توفيقه ونعمته هاته.

ثم أتوجه بالشكر وعظيم العرفان إلى أستاذي المشرف على هذا العمل "بوديسة كريم" على توجيهاته ونصائحه الذي لو لا دعمه ما كان لهذا البحث أن يرى النور.

كما أشكر كل من ساعدني أو ساهم سواء من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل المتواضع.

الإهداء:

أهدي هذا العمل المتواضع والذي هو ثمرة جهدي لسنوات من
البذل والإصرار إلى:

روح أخي فارس رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه

إلى أمي الحنونة وأبي العزيز عرفان عن العطف والحنان الذين
نمرت بهما وعن تضحياتهما وتشجيعهما لي في كل ما قمت به إلى
اليوم

إلى أختي العزيزة فايزة وزوجها وابنتهما فارس

إلى أخي ولعيد وزوجته

إلى كل العائلة الكبيرة "جداتي وأعمامي وعماتي وأبنائهم وخالي
وخالاتي وأبنائهم"

وإلى كل من أثار دربي بالعلم والكلمة الطيبة، أساتذتي جميعاً،
رفقاء الدراسة، أصدقائي وكل من قدم لي الدعم والمساندة.

قائمة أهم المختصرات

1.ص: الصفحة.

2.ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

4.ج ر: الجريدة الرسمية.

مقدمة:

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 المهام الملقاة على عاتقها، عن طريق توليها مهمة إشباع الحاجات العامة، كما أن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة، يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره الوسيلة المعتمدة عليها من طرف الدولة لتنظيم أعمالها.

ومع اتساع نشاط الدولة الحديثة وما واكبه من زيادة في المرافق العامة والحاجة الماسة لشغل هذه المرافق بالموظفين العموميين للنهوض بأعمالها بغية تحقيق الصالح العام أصبح الموظف العمومي هو المحرك الذي من خلاله يستطيع المرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية.

وباعتبار الدولة هي شخص معنوي لا يستطيع أن يؤدي دوره في الجهاز الإداري إلا عن طريق شخص طبيعي يعبر عن إرادته ألا وهو الموظف العمومي الذي يعتبر مرآة الدولة فإذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت هي الأخرى، وهو أيضا رأسها المفكر وساعدها المنفذ، وقد تزداد أهميته تبعا لاتساع نشاط الدولة فلم يعد دورها يقتصر على الحفاظ على الأمن الداخلي وحل المنازعات بين الأفراد عن صور الدولة والعلاقات الخارجية، بل أصبح دورها ايجابيا إذ شاعت وظائفها وازدادت مجالات تدخلها ويتجلى ذلك بقيامها بإعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة ونمو نشاط الدولة أدى بالضرورة إلى تزايد عدد الموظفين.

ولما كان الموظف العمومي عرضة لهذه المساءلة فقد أحاطه المشرع الجزائري بمجموعة من الضمانات سواء في مرحلة ما قبل توقيع العقوبة التأديبية أو أثناء التوقيع وكذلك ما بعد توقيع العقوبة التأديبية، وذلك بهدف إرساء لقواعد العدالة القانونية التي يتعين أن تكون دائما مماثلة في أذهان الكافة وبالتالي في هذه الحالة يشعر الموظف بالأمان والطمأنينة وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى نجاح الإدارة في أداء مهامها وذلك تحقيقا لمبدأين

هما مبدأ الفعالية الإدارية ومبدأ الضمان، فالأول يقضي أن تمنح الإدارة مساحة من الحرية الكافية عند تأديب الموظف المخطئ، أما الثاني فنعني به أن توفر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات والأمن الوظيفي وعلى نحو يحمي حقوقه في مواجهة السلطات الإدارية الواسعة.

وللتأديب في الوظيفة العامة دور مهم في إرساء الانضباط اللازم لتمكين الإدارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، فهو وسيلة لعقاب الموظف على أفعال تشكل مخالقات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، والجزاء التأديبي يجب أن تتوفر له ضوابط، أي انتقاص منها يؤدي لبطلانه، لأن هذه الضوابط تعتبر بمثابة ضمانات للخاضع للتأديب وهي واجبة الاحترام.

بهذا أصبح التأديب الإداري عن طريق مألوف لتنفيذ القانون، وظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة اليومية الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياماً بوظيفتها التنفيذية ضماناً لحسن سير مرافقها العامة، وبين واجبها في اجتناب التعسف والتعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب، ومن هنا لم يكن التأديب الوظيفي بلا معالم ولم ينشأ عبثاً بلا هدف، إنما له معالم قانونية تحدده وأهداف تستجيبه.

ولأن القاضي هو المسؤول عن إعادة التوازن بين الطرفين، وفق ما يعرض عليه من وقائع، فلزاماً عليه أن يعمل جاهداً على إيجاد رقابة فعالة تضمن حقوق الموظف المصونة قانوناً ومن بين هذه الحقوق تلك الضمانات التي تكفل لحمايته من كل تعسف أو تحكّم إداري.

لتفعيل هذه الضمانات، أناط المشرع الجزائري للقاضي الإداري مهمة رقابة العقوبات التأديبية الصادرة في شكل قرار تأديبي، وذلك بمنح للموظف الحق في العديد من الدفوع أمام القاضي الإداري، التي يرى في أنها في صالحه، بهدف إلغاء القرار التأديبي غير مشروع دون المساس بحقه في طلب التعويض عما أصابه من ضرر منه.

والتشريع الجزائري على غرار التشريعات في العالم أولى عناية كبيرة بالموظف أو تظهر هذه العناية بشكل واضح من خلال النصوص القانونية التي ضمنها حقوق والتزامات

الموظفين، بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يخصص قانونا مستقلا يعالج فيه النظام التأديبي للموظف العام، وإنما جاء على شكل نصوص قانونية يتضمنها القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر رقم (66-133) المؤرخ في 02/06/1966¹ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومن خلال أحكام المرسوم رقم (85-59) المؤرخ في 23/03/1985² المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المستتبب أساسا من القانون الأساسي العام للعامل الصادر بموجب القانون رقم (78-12) المؤرخ في 05/08/1978، وكذا(الأمر 06-03) المؤرخ في 15/07/2006³ ، وكذا من خلال ما تبعها من مراسيم وتعليمات خاصة تتعلق بموضوع التأديب ومن مجموع هذه القواعد التشريعية يتكون القانون التأديبي لموظفي الدولة، ومن خلال ما تقدم يتوارد إلى أذهاننا السؤال التالي:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري بين مبدأ الحفاظ على السير الحسن للمرفق العام من جهة، ومبدأ ضمان حقوق الموظف من جهة أخرى؟

تتمحور هذه الإشكالية حول ضمانات الموظف العمومي أمام العقوبة التأديبية، والتي ارتأينا دراستها بالاعتماد على المنهج المقارن بغية التعرف على نقائص النظام التأديبي الجزائري، كما استخدمنا المنهج التحليلي من أجل استنباط الأحكام القانونية والأفكار المنصبة في موضوع البحث، وذلك من خلال تقسيم البحث إلى فصلين.

يتضمن الفصل الأول دراسة حول توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العمومي من خلال تبيان مفهوم الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية، وكذا السلطة المختصة بتوقيع العقوبة

1- أمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادر الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985 بتاريخ 8 جوان 1966(ملغى).

2- مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

3 - أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 الموافق 2006/07/16.

التأديبية، أما الفصل الثاني تناولنا ضمانات الموظف العمومي أمام العقوبة التأديبية، وذلك في الفترة قبل وأثناء إجراءات التأديب، ومن ثم الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية.

الفصل الأول

توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام

يعد إخلال الموظف بواجب من واجبات الوظيفة هدرا لكرامة هذه الوظيفة وسمعتها فإن السلطة التأديبية تملك أنجع الطرق تواجه به الموظف الذي تسول له نفسه الانحراف عما تقتضيه الواجبات الوظيفية، وتتمثل هذه الطرق في أن يعاقب أو يجازى تأديبيا، إذ يعد النظام التأديبي الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، والذي يمثل مجموعة المبادئ والأحكام والقواعد القانونية والإجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب لتحقيق الفعالية والكفاءة في الوظيفة العمومية¹.

لذلك فإن المشرع قد سلط وأوقع من خلال التشريع الذي هو المصدر الوحيد للقاعدة الإجرائية بصفة عامة والإجراءات التأديبية بصفة أخص على الموظف العمومي مجموعة من العقوبات التأديبية تختلف شدتها ودرجتها حسب جسامة الخطأ التأديبي، وأي كانت العقوبة التأديبية المقررة للخطأ التأديبي يجب أن تصدر وتوقع من طرف السلطة التأديبية المخولة لها حق التأديب قانونا، حيث تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر.

قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين حيث تناولنا في (المبحث الأول) مفهوم الخطأ التأديبي الذي يعتبر كل فعل أو إمتناع يكون منافيا لواجبات الوظيفة والذي يقوم على ركنين أساسيين، المادي والمعنوي، وكذلك أنواع الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية التي تعتبر الإجراء الضروري الذي يأتي بعد قيام الموظف بالخطأ وذلك سواء بتوجيه اللوم إليه أو بنقص مزاياه المادية أو إنهاء خدمته وهذه العقوبة تنقسم إلى أنواع أما (المبحث الثاني) قد قسمناه إلى مطلبين في المطلب الأول ذكرنا أهم الأنظمة التأديبية وهي تنقسم إلى ثلاثة أنظمة النظام الرئاسي والنظام القضائي والنظام الشبه القضائي لكن المطلب الثاني قد تناولنا فيه موقف المشرع الجزائي الذي وقف موقفا وسطا بين النظام الرئاسي والشبه القضائي.

¹-عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، سنة 2012، ص 238.

المبحث الأول

مفهوم الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

يطلق تسميات مختلفة على النشاط المنحرف الذي يصدر عن الموظف، يتمثل في قيام الموظف بعمل محظور عليه أو امتناعه عن عمل واجب عليه أو ما يصدر عنه من إخلال بواجبات وظيفية فيسميها معظم الفقهاء "بالجريمة التأديبية" هناك فريق يسميه "الذنب الإداري" والفريق الثالث يطلق عليه "بالمخالفة التأديبية" وتسمى أيضا "بالجريمة الإنضباطية" و"المسؤولية المسلكية" كما استخدم أيضا اصطلاحا "الخطأ الوظيفي" و"الخطأ التأديبي"¹، نجد المشرع الجزائري استعمل مصطلح "الخطأ المهني"².

لكن نظرا لصعوبة الاتفاق على مصطلح واحد في الفقه والقضاء الإداري و نظرا أيضا لصعوبة الفصل بين المصطلحات الفقهية وتأثير كل منها على وضعية الموظف العام في مجال التأديب وعلى اعتبار أننا نتناول بالبحث والدراسة تأديب الموظف العام فإننا نستعمل مصطلح الخطأ التأديبي للدلالة على ذلك (المطلب الأول)، وفي المقابل نجد مصطلح العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي للدلالة على العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية والتي تسلطها السلطة التأديبية المختصة بناء على الخطأ التأديبي الذي ارتكبه بما يتوافق و القواعد والقوانين واللوائح التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية (المطلب الثاني).

¹- سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1987، ص 26.

²- مرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 23 من ذي القعدة عام 1942 الموافق ل 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر العدد 37 الصادر بتاريخ 14/09/1982.

المطلب الأول

الخطأ التأديبي

يعد الخطأ التأديبي نقطة الارتكاز الذي تدور حولها أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة، ويتم توقيع العقوبة التأديبية على الموظف من طرف السلطة التأديبية بمناسبة ثبوت مسؤوليته عن الخطأ التأديبي، ويُقصد به جمع مجموعة من الأخطاء و إظهار العقوبة الواردة في حقها وللإحاطة بمفهوم الخطأ التأديبي وجب تعريفه (الفرع الأول) وتصنيف الأخطاء التأديبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الخطأ التأديبي

غالبا لا يضع المشرع تعريفا محددًا للخطأ التأديبي على خلاف ما هو معمول به في الخطأ الجنائي، بل يكتفي على تحديد واجبات الموظف ويبين المحظورات عليه، وذلك يعود ربما إلى خوف المشرع من إضفاء وصف الجريمة على المخالفة التأديبية نظرا للتشابه بينهما، هذا وقد عرف الأستاذ نوري منير الخطأ التأديبي بأنه:

- "إن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة، هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، أو خروجه عن مقتضياتها، أو ارتكاب خارج الوظيفة ما ينعكس عليه"
- و في حكم آخر، كل موظف خالف الواجبات في إطار ممارسة مهامه الوظيفية، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بالسير الحسن لإدارته، مما يعرضه لعقوبة تأديبية¹.

والأخطاء التأديبية، قد تحدث أثناء الوظيفة، وذلك بمخالفة ما تفرضه القوانين الأساسية من واجبات على الموظف العام، يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات صريحة أو تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته.

¹ - نوري منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص141.

كما عرف سليمان الطماوي الخطأ التأديبي "بأنه كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف يخالف واجبات منصبه"¹

نجد المادة 160 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 حددت الخطأ التأديبي، بأنه "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية."²

وعليه كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته، أو مخالفة القوانين واللوائح سواء أثناء تادية وظيفته أو خارجها تعتبر أخطاء تأديبية، يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه.³

من خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص أركان الخطأ التأديبي:

أولاً: الركن المادي

يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية، في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف إخلالا بالواجبات الملقاة على عاتقه، سواء في نطاق الوظيفة أو خارجها، وهذا الركن يقوم على عناصر أساسية وهي:

1- الموظف هو الشخص الذي يسند إليه الفعل: إن الخطأ في نطاق المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، لا يعقل أن يقوم إلا إذا كان من وراء يد متمثلة في موظف عمومي، وهو ما أشارت إليه المادة 160 من الأمر 03-06 المذكورة سابقا والموظف

¹ -سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص501.

² - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة، السالف الذكر.

³ -أغلب التشريعات لم تعطي تعريفا للجريمة التأديبية بل أشارت إليها كالتقصير، الإهمال كما ورد في المادة 17 من الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 1966/06/02 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا المادة 160 من الأمر رقم 03-06.

معرف في المادة 2 والمادة 4 من نفس الأمر وبالتالي فإن صفة الموظف شرط أساس في قيام الركن المادي للجريمة التأديبية، و بانتقائها ينتفي الركن المادي.¹

2- فعل إيجابي أو سلبي صادر عن ذلك الموظف: يفترض في الخطأ التأديبي صدور الفعل إلى المظهر الخارجي الملموس، سواء فعل إيجابيا أو سلبيا ولا يكفي ذلك، بل يجب أيضا أن يكون هذا الفعل محددًا حيث أن توجيه الاتهام دون تحديد الفعل، لا يؤدي إلى قيام الركن المادي وذلك تطبيقًا لما جاء في نص المادة الثانية من المرسوم 66-152 المتعلق بإجراءات التأديب التي تنص على أن ينظر مجلس التأديب في الأمر بناءً على تقرير معلل، صادر عن السلطة التي لها حق التأديب، ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات.²

ثانياً: الركن المعنوي

يتمثل هذا الركن في توافر لدى الموظف إرادة تامة ونية سيئة، وغير مشروعة عند ارتكاب الفعل الإيجابي أو السلبي المخل للوظيفة العمومية وهو ما جرت به المادة 17 من الأمر 66-133³ وكذا المادة 74 من المرسوم رقم 82-302⁴، وعليه فإنه تنتفي المسؤولية التأديبية بانتفاء هذه الإرادة التامة، فارتكاب الفعل تنفيذًا لأوامر رئاسية واجبة الطاعة، لا تؤدي إلى المسؤولية لانتهاء الركن المعنوي فيها.

ثالثاً: الركن الشرعي

نعني به وجود نص قانوني ينص على وجوب إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف الذي ارتكب الفعل الإيجابي أو السلبي المخل للوظيفة العمومية.

¹-أنظر المادة 2 و4 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، السالف الذكر.

²-مرسوم رقم 66-156 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر، العدد 46، بتاريخ 08 جوان 1966.

³-أنظر المادة 17 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، السالف الذكر.

⁴-أنظر المادة 74 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر العدد 37، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

الفرع الثاني

أنواع الأخطاء التأديبية

تناول المشرع الجزائري الأخطاء التأديبية في الأمر 06-03 في الفصل الثالث تحت عنوان "الأخطاء التأديبية" حيث أورد تصنيف لهذه الأخطاء في المادة 177، وقسمها إلى أربعة أقسام في المواد على وجه الخصوص 178 - 179 - 180 - 181 تبين الأخطاء حسب كل درجة كما يلي:¹

أولاً: أخطاء من الدرجة الأولى

ويدرج فيها جميع الأخطاء و الأفعال التي من شأنها الإخلال بالانضباط العام و المساس بالسير الحسن لمصالح الإدارة المستخدمة.²

وقد نصت المادة 178 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"³.

ومن نص المادة نستنتج أن هذه الأخطاء تدخل في نطاق الانضباط العام و هي من المنصوص عليها في القوانين الخاصة و معنى هذا أن الإدارة حرة في تحديد أي نوع من الأخطاء التأديبية و ذلك حسب الأعمال التي تقوم وتمس بالسير الحسن للمصالح الإدارية بشرط أن لا تخرج عن هذا المعنى أو تحد من حريات الموظفين كي لا تتهم بالتصرف و التعسف في استعمال سلطتها التقديرية في تكيف الفعل على أنه خطأ مهني.

¹ - نوري منير، مرجع سابق، ص 143.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 239.

³ - أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

ثانيا: أخطاء من الدرجة الثانية

لقد نص الأمر 03-06 السالف الذكر و من خلال المادة 179 منه على هذا النوع من الخطأ "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقومون خلالها الموظف بما يأتي:

1. المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة،
2. الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه¹.

كما نصت المادة 70 على هذا النوع من الأخطاء من المرسوم 83-302² المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ويعتبر التحاق الموظف بالعمل من الواجبات الرئيسية، لذلك يجب أن يؤديه بنفسه ببذل العناية بدقة وأمانة دون تحيز وهذا ما نصت عليه المادة 41 من الأمر 03-06 حيث جاء فيها "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز" أي حتى إن كان حرا في حياته الخاصة إلا أنه مقيد بأن يكون سلوكه مطابق لقوانين المجتمع واعتقاداته الدينية أيضا في معاملاته مع الناس وسلوكه معهم وذلك حسب الوظيفة التي يؤديها وهذا ما تطرقت إليه المادة 42 من الأمر 03-06³.

وتصنف الأخطاء من هذه الدرجة إلى الأعمال التي يتسبب بها الفصل فيما يأتي:

- إلحاق الضرر بأمن المستخدمين أو ممتلكات الهيئات المستخدمة بسبب الغفلة أو الإهمال.
- إلحاق خسائر مادية للمباني و المنشآت و الماكينات، الأدوات، المواد أو الأشياء الأخرى التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة.

¹ - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، مرجع سابق.

² - راجع المادة 70 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، مرجع سابق.

³ - راجع المادة 42 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، مرجع سابق.

ثالثاً: أخطاء من الدرجة الثالثة

وهي تلك الأفعال الأشد خطورة من الأفعال الموصوفة ضمن الدرجتين السابقتين، والتي تتضمن إحدى الصور التالية:

1- تحويل غير قانوني للوثائق،

2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي واجبه تقديمها،

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفة دون مبرر مقبول،

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية،

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.¹

مع العلم أن الموظف من واجباته طاعة المرؤوس سواء كان فيما يخص الواجبات الوظيفية المنوطة إليه أو الأعمال التي يطلبها منه و التي على الموظف الطاعة بشرط أن تكون الأوامر شرعية من نفس الوقت و ضرورة انتظام سير المرفق العام و هذا ما نستنتجه من نص المادة 40 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلى جانب نص المادة 48 من نفس الأمر.²

رابعاً: الأخطاء من الدرجة الرابعة:

نصت المادة 181 من الأمر 03-06 على هذا النوع من الأخطاء حيث تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

1- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته،

¹ -أنظر المادة 180 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

² -أنظر المادة 40 و 48 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، السالف الذكر.

- 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،
 - 3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة،
 - 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة،
 - 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية،
 - 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.¹
- وتجدر الإشارة إلى أن الخطأ التأديبي لا يعتبر خطأ شخصي على أساس أن الخطأ التأديبي يكون مرتكبا أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبةها.

المطلب الثاني

العقوبة التأديبية

ترتبط العقوبة التأديبية ارتباطا وثيقا بالمهام المسندة إلى الموظف والواجبات الملقاة على كاهله التي يجب عليه القيام بها واحترامها، والعقوبة ضمانا تحمي بها الإدارة نفسها من أن يعاود الموظف المخالفة مرة أخرى كما يكون عبرة لغيره من الموظفين، نجد المشرع الجزائري لم يضع تعريفا جامعا لها، لكنه إكتفى بتحديدتها في عدة قوانين بدءا من المرسوم 59-85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية المؤرخ في 1985/03/23 في بابه السابع²، كذلك المرسوم رقم 82-302 الخاص بالأخطاء التأديبية

¹- فمن خلال المادتين 43 و 44 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جولية 2006، نستنتج على أن لا يمكن لأي موظف ممارسة أي نشاط مربح آخر باستثناء ما نص عليه القانون صراحة غير أنه يرخص لهم التعليم أو التكوين أو البحث كنشاط ثانوي، السالف الذكر .

²- مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985 .

وعقوباتها المؤرخ في 11/09/1982¹، وصولاً للقانون الحالي رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 15/07/2006² (الفرع الأول).

كذلك حدد أنواع العقوبة التأديبية التي قسمها إلى أربعة أنواع من الأخف إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التأديبية وذلك وفقاً لما جاء في الأمر 06-03 خلافاً للمراسيم والقوانين السابقة التي قسمت العقوبات التأديبية إلى درجتين ثم إلى ثلاث درجات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف العقوبة التأديبية

لقد عرف الأستاذ "Deparee": العقوبة التأديبية بأنها: "ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفات التأديبية و الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العمومية".³

من خلال هذا التعريف يتضح الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية والذي بدونها لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام.

ونجد كذلك تعريف "حسن الهداوي" فيعرفها بقوله: "العقوبة في القانون التأديبي جزاء يمس الموظف أو المنتج في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه أو بنقض مزاياهم المادية أو إنهاء خدمتهم".⁴

وعرفه الدكتور "سعيد بوشعير": يرى أن العقوبة التأديبية عبارة عن إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله".⁵

¹ -مرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، مرجع سابق.

² -أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، مرجع سابق.

³ - نقلا عن رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هوم، الجزائر، 2004، ص 88.

⁴ -حسن محمد المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية، ليبيا، بدون طبعة، ص 8.

⁵ -بوشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 88.

بالتالي إن العقاب التأديبي جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن الخطأ التأديبي والجزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية بانتقاص من مزاياه المادية أو إنهاء خدمته بطريقة مؤقتة أو نهائية أي أن العقوبة التأديبية تقتصر على المعاقبة على الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة الملقاة على كاهل الموظف العمومي فهي مرتبطة إرتباطا وثيقا بالمهام المسندة إليه، فهي تمس الحقوق و المزايا الوظيفية وقد يكون هذا المساس جزئيا أو كليا، ولا يمكن في أي حال من الأحوال -في مجال الوظيفة العامة- أن يمس شخص العامل أو ملكه الشخصي.

أما عن العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف العمومي فهي محددة بنص قانوني خاص وصريح، أو وفق أصول وقواعد عامة واردة في قوانين عامة، التي تقضي بأن "لا عقوبة إلا بنص"¹ ويراد بهذه القاعدة اضطلاع المشرع بسلطة تحديد مقدار ونوع العقوبة التأديبية بينما يترك أمر تطبيقها للسلطة التأديبية، التي تكون أمام اختصاص مقيد بشأن ما يعرض عليها من أخطاء تأديبية بعد تيقنها من توفر أركانها².

فبتفحص قانون الوظيفة العمومية يتضح سعيه نحو تحقيق التوازن بين عنصري الفاعلية والضمان، أي تحقيق الموازنة العادلة بين مصلحة المرفق العام والمصلحة الخاصة للموظف العمومي في مجال التأديب الوظيفي، ولتفادي الفشل والإخفاق في تحقيق هذا التوازن، قيدت سلطة التأديب بمبدأ شرعية العقوبة المعروفة في النظام الجنائي.

لهذا عدت لنا المادة 163 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006³، إلى عشرة عقوبات ذكرت في ترتيب تصاعدي وذلك حسب درجة شدتها، كما تم تصنيفها إلى

¹ -يرجع تاريخ ظهور هذا المبدأ إلى الثورة الفرنسية وصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن، وضع حد أو نهاية للنظام التعسفي في العقاب، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون ضمنا لحيدة النظام العقابي وفعاليتها (الإثراء أكثر راجع المواثيق الدولية).

² - مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2012، ص109.

³ -تقابلها المادة 124 من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، التي صنفت العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات، ونفس المنطق إتبعه الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، أين صنف العقوبات التأديبية إلى درجتين تطبيقا للمادة 55 منه، فهذا التوسع العمدي من المشرع هدفه تمكين سلطة التأديب أكثر من اختيار العقوبة التأديبية المناسبة لسلوك الموظف الخاضع للتأديب.

أربعة درجات متفاوتة الخطورة¹ وهذا ما سوف نتطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

أنواع العقوبات التأديبية

لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في مجموعات متفاوتة الدرجة من الأخف إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التي تتناسب معها وقياسا عليها بحيث يجب على الإدارة إتباعها و تسليطها حال ارتكابه لخطأ مهني²، غير أنه ما يلاحظ على أعمال الإدارة كسلطة تأديب في عملية تكييفها الأخطاء وتقييمها كثيرا ما تتعسف وتسلط عقوبة على الموظف لا تتناسب مع حجم أخطائه فيكون رهينا لسلطتها في التأديب تعسفا لكن المشرع استدرك ذلك صراحة في أحكام الأمر 03-06 على خلاف للتقسيم القديم الذي قسمها إلى ثلاث درجات طبقا لأحكام المرسوم 59-85 و إلى درجتين في ظل الأمر 66-133.

وإن هذا التزايد في درجات العقوبة تتناسب مع التزايد في درجات الخطأ، حكمة من المشرع الذي يسعى من خلاله إلى منح الإدارة مساحة أكبر لتثبيت في حدودها وضمن إطارها العقوبة المناسبة لمستوى الخطأ المرتكب، حماية للموظف وضمانة أخرى منه بجانب الضمانات المقررة له³، وعلى ضوء ذلك سندرس أنواع العقوبات التأديبية وهي أربع درجات كما وردت في نص المادة 163 من الأمر 03-06 المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية تتمثل في:

أولاً: العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى

1. **التنبيه:** ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيه لتحسين سلوكه الوظيفي.

¹ - يهدف المشرع في تحديده للعقوبة التأديبية إلى غل يد السلطة التأديبية في توقيع جزاء تأديبي على الموظف لم ينص عليه القانون ولا يجوز لها إضافة أنواع أخرى من العقوبات الغير الواردة في النص القانوني ولو برضا الموظف، مادام العلاقة التي تربطه بالإدارة تنظيمية وقانونية، إذ لا يجوز الإتفاق على مخالفتها (رأي الشخصي).

² - عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 243.

³ - نوري منير، مرجع سابق، ص 152.

2. الإنذار: ويكون بإشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلا.

ويختلف التنبيه أو الإنذار الشفوي عن الإنذار الكتابي في أن الأول يتم تبليغه لفظيا للمعني أما الثاني فيدرج ضمن ملفه الإداري على غرار التوبيخ الذي هو أشد وقعا على الكيان المعنوي للموظف و يضم كذلك إلى الملف الإداري.¹

3. التوبيخ: هو أكثر درجة من الإنذار يسجل في ملفه، وما يلاحظ أن المشرع قد حذف العقوبة ذات الطابع المالي من عقوبات الدرجة الأولى وإدراجها ضمن العقوبات من الدرجة الثانية من الأمر 03-06 السالف الذكر وأبقى على العقوبات ذات الطابع الأدبي.

والتي تعد تحذيرا أكثر منها عقوبة تمارس الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف وقايتهم و منهم من العودة التي ارتكب أخطاء جديدة مستقبلا.

ثانيا: العقوبات من الدرجة الثانية

نجد العقوبات من الدرجة الثالثة واردة في المادة 163 وهي:

1. التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام،

2. الشطب من قائمة التأهيل..²

والملاحظ أن المشرع قد خفف من عقوبة التوقيف إلى ثلاثة أيام على الأكثر وأبقى عليها كعقوبة من الدرجة الثانية، الشطب من قائمة التأهيل أو من جدول الترقية فهما مسميان لمعنى واحد، وهي عقوبات تنطوي على أثار مادية ومعنوية في نفس الوقت فتؤثر على أدبيات وأخلاقيات الموظف في صلته بالإدارة كما أنها تلحق أضرارا مادية به كحرمان من المزايا المقررة في القوانين للموظفين.

¹ - ديديش عاشور عفاف، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013/2012، ص19.

² - نوري منير، مرجع سابق، ص152.

وإن عقوبة الوقف عن العمل تعد تدبيراً احتياطياً يؤدي إلى منع الموظف من ممارسة العمل بصفة مؤقتة ولا يستفيد من مرتبه عن الأيام التي توقف فيها عن العمل.

أما عقوبة الشطب من قائمة التأهيل تعد عقوبة أصلية لجسامتها وكونها تحرم الموظف عند توقيعها عليه من حقه في الترقية حتى لو كان أهلاً لذلك والشطب من جدول الترقية بالاختبار فقط دون سواها لمدة معينة.

ثالثاً: العقوبات من الدرجة الثالثة

اتباع المشرع الجزائري حسب الأمر 06-03 في المادة 163 جل العقوبات من الدرجة الثالثة كالاتي:

1. التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام،
2. التنزيل من درجة إلى درجتين، وهي عقوبة تؤدي إلى تنزيل الموظف من رتبته التي احتلها إلى رتبة أقل منها، وفي حالة ما لم تكن هناك رتبة أقل يشغلها فإن السلطة التأديبية تستطيع أن توقع عليه عقوبة تليها في الدرجة.
3. النقل الإجمالي، نعني بها نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى في نفس المؤسسة أو المصلحة وذلك دون إرادته.¹

لكن مقارنة بالمرسوم 85-59² نجد أن المشرع الجزائري قد أبقى على عقوبتي النقل الإجمالي والتنزيل وحذف عقوبة التسريح كعقوبة للدرجة الثالثة وإدراجها ضمن عقوبات الدرجة الرابعة، كما أنه جعل عقوبة التنزيل من الدرجات أسبق من عقوبة النقل الإجمالي، وعقوبة التوقيف عن العمل من أربع إلى ثمانية أيام أسبق منهما في التنزيل بموجب القانون الجديد، كذلك بالعودة للمرسوم 85-59 نجد أن للسلطة المختصة بالتأديب اختيار درجة التنزيل ولا يقوم بذلك لأكثر من ثلاث درجات تتناسب مع حجم الخطأ المقترف، غير أنه في

¹ -أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، السالف الذكر .

² -راجع المادة 124 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985، السالف الذكر.

ظل الأمر 03-06 قد حدد درجات التنزيل من درجتين مقيدا الإدارة بذلك وبانتهاء مدة التنزيل يبدأ الموظف بالحصول على الدرجات بالواحدة.

رابعا: العقوبات من الدرجة الرابعة

إن إدراج المشرع لهذه العقوبة الرابعة استحدثها بموجب أحكام الأمر 03-06 بعلاقة تناظرية مع درجات الأخطاء التي صنفها إلى أربعة و هي:

1. التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

2. التسريح¹.

فعقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى لم يسبق للمشرع أن تناولها فتعد بمثابة سقوط حر للموظف لما بناه خلال مدة من الزمن وارتقائه من درجات تجعل منه بين لحظة وأخرى في أسفلها وهي ضربة قوية تصيب الموظف ماديا ومعنويا بحجم هذه العقوبة وقوتها فإن الأخطاء التي توازيها ليست من الهين وعليه فهي عقوبة رادعة مانعة من اقتراف ما يعرض الموظف لها وإن سولت له نفسه بذلك فمصيره إليها.

أما عقوبة التسريح فقد تركها المشرع بدون توضيح منه ربما ترك ذلك إلى النصوص التنظيمية والتطبيقية وصدورها يوضح الأمر خلافا عليه في ظل المرسوم 59-85 حيث أدرج التسريح كنوعين من العقوبة لنص المادة 124 منه بالدرجة الثالثة والقصوى للعقوبة،

أ- التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات،

ب- التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات، وهذه هي أشد قسوة فيذهب ضحية لها الموظف المخطئ وعائلته فكونها تحرمه من حقه من منح التقاعد كل تعويض عن السنوات التي كان يعمل خلالها وهي تتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان ومبدأ شخصية العقوبة إذ تمتد إلى عائلته تلك العقوبة².

¹ - المادة 163 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

-نوري منير، مرجع سابق، ص152.

² -مرسوم رقم 58-59 المؤرخ في 22مارس 1985، السالف الذكر

الجدير بالملاحظة أن المشرع نص على عقوبات تأديبية أخرى خارج التصنيف السابق هي عقوبة العزل فالسلطة التي لها صلاحية التعيين تعزل الموظف من منصبه في حالة تغيبه لمدة خمسة عشرة يوم متتالية على الأقل دون مبرر شرعي، وذلك بعد إنذاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك وفقا للمادة 184 من الأمر 06-03 السالف الذكر المؤرخ في 15 جويلية 2006¹.

كما أن العديد من الأخطاء يمكن أن تكون موضوع عقوبة واحدة في حين الاستثناء عن الطابع التكميلي للعقوبة الذي يمكن أن يشمل على الإبعاد المؤقت من الوظيفة و الشطب من جدول الترقيّة هو أنه لا يمكن المعاقبة على نفس هذه الوقائع أكثر من مرة².

المبحث الثاني

الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية

تختلف الأنظمة التشريعية الوظيفية فيما بينها، في تحديد السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية بحيث تختلف كل دولة عن الأخرى وذلك بحسب النظام والقانون المتبع، غير أنه أيا كان هذا التعدد في القوانين التأديبية فهي تدور بين ثلاث أنظمة وهي النظام الرئاسي والنظام القضائي والنظام الشبه قضائي، وهذا لا يعني أن كل دولة تتبع نظام واحد، إنما هناك دول تمزج بين نظامين أو أكثر وذلك بنسب متفاوتة (المطلب الأول)³.

نجد المشرع الجزائري أخذ بنظامين هما النظام الرئاسي والنظام الشبه القضائي وحاول الأخذ بمميزات كلا من النظامين وتجنب عيوبهما، ويتجلى ذلك في إعطاء سلطة توقيع عقوبات الدرجة الأولى والثانية للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين والتي تنفرد بتوقيعها وذلك بمقرر مبين الأسباب، دون استشارة مجلس التأديب مقدما، أما عقوبات الدرجة

¹ -أنظر المادة 184 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، السالف الذكر.

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

³ -بوشعير سعيد، مرجع سابق، ص 96.

الثالثة والرابعة فقد حولها المشرع أيضا للسلطة التأديبية الرئاسية ومنحها سلطة توقيعها لكنه قيدها بالزامية وضرورة استشارتها لمجلس التأديب إجباريا بعد أخذ رأيه وموافقته وإتباع إجراءات قانونية محددة في ذلك (المطلب الثاني)¹.

المطلب الأول

الصور المختلفة للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية

تعتبر السلطة التأديبية قاعدة النظام التأديبي في الوظيفة العمومية² بحيث تختلف من تشريع لآخر، وذلك بالرجوع لاختلاف الأنظمة التأديبية واحتياجات كل دولة، إذ نجد أن هناك دول تمنح صلاحية التأديب إلى السلطة الرئاسية (الفرع الأول)، ودول تخول هذه الصلاحية للسلطة الرئاسية مع إشراكها مع جهات أخرى تتمثل في المجالس التأديبية في النظام الشبه القضائي (الفرع الثاني)، أما دول أخرى فذهبت إلى منحى آخر بحيث حولت صلاحية التأديب إلى جهات قضائية أنشأتها لهذه المهمة وذلك في النظام القضائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

النظام الرئاسي

يعتبر النظام الرئاسي من أهم الأنظمة فهو المستخدم في الأصل، ونعني به إسناد وظيفة التأديب بصورة مباشرة إلى سلطة التعيين دون أن يشاركها في ذلك أي جهة أخرى

¹ - بوشعير سعيد، تأديب الموظف العمومي في الجزائر، بحث ماجستير، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1976، ص 101.

² - نقصد بالنظام التأديبي في الوظيفة العمومية بتلك المبادئ والقواعد القانونية والإجرائية والفنية، التي تتعلق بعملية ممارسة سلطة التأديب، والذي يظم مجموعة من العناصر والمقومات الأساسية التي تكونه بما فيها:

- السياسة العامة لسلطة التأديب.
- إجراءات ممارسة التأديب.
- المخالفات التأديبية وما يقابلها من جزاءات تأديبية.

فلها حق تحريك الدعوى التأديبية والتحري عن الأدلة وأخيرا توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب¹، نجد أن المشرع الجزائري² وبعض الأنظمة الأخرى أخذوا بهذا النظام.

لقد انقسمت آراء الفقه بين مؤيدين للنظام الإداري للتأديب ومعارضين سأذكر أولا المؤيدين ثم المعارضين.

أولا: المزايا

1. إن الإدارة هي السلطة الوحيدة التي بإمكانها إعطاء التقدير الحقيقي للخطأ التأديبي، باعتبارها هي الأدرى بالواقع الإداري، فليس بوسع القضاء الإلمام بهذه الأمور.
2. إن انتزاع سلطة التأديب من الرئيس يؤدي إلى فقدان هيئته مما يؤدي إلى شيوع الفوضى والاضطراب في الوظيفة، وبالتالي فهي تمنح للرئيس الإداري قدر كبير من الاحترام والطاعة من قبل المرؤوسين.

ثانيا: العيوب

1. يؤدي النظام الرئاسي إلى الإفراط في استعمال السلطة التأديبية.
2. يشجع هذا النظام الإدارة إلى إهمال أو عدم استعمال حقها في التأديب وذلك بهدف تجنب الآثار السيئة على العمل التي قد ينتجها التأديب³.

الفرع الثاني:

النظام القضائي

يقوم هذا النظام على أساس نزع السلطة التأديبية من يد الإدارة، وجعل سلطتها مقصورة على توجيه الاتهام بحيث يجعل هذا النظام التأديب نظاما قضائيا بالمعنى

¹ -رحماوي كمال، مرجع سابق، ص134.

² -السلطة الرئاسية تملك سلطة توقيع العقوبة التأديبية بخصوص بعض العقوبات التأديبية الخفيفة، كالإنذار واللوم، وذلك دون إستشارة أية هيئة(رأي الشخصي).

³ -رحماوي كمال، مرجع سابق، ص ص134 و135.

الصحيح¹، كما أن المشرع قد ينشئ هيئة خاصة تتولى القيام برفع الدعوى التأديبية وتتولى الإدعاء أمام هذه المحاكم تدعى النيابة الإدارية، وتأخذ بهذا النظام عدة دول منها ألمانيا والنمسا ومصر².

إن يمكن القول أن النظام القضائي يتميز باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية والأصل أن هذا النظام أنه يتطلب فصلا مطلقا ما بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية و تتابعها، وبين الهيئة القضائية التي تختص بالنظر في الدعوى وتقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف وتوقيع العقاب الذي تراه مناسبا والحكم الذي تصدره هذه الهيئة يكون ملزما للجهة الإدارية.

يستهدف هذا النظام تحقيق ضمانات أكثر فعالية للموظف، ويستند مؤيدوه إلى الحجج التالية.

أولاً: المزايا

1. إن هذا النظام وحده الكفيل بحماية الموظف العام من تعسف الإدارة من استعمال حقها في المجال التأديبي.

2. يحقق النظام القضائي مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب، حيث تكون السلطة التأديبية بعيدة كل البعد عن مساوئ كل من النفوذ السياسي والإداري، الأمر الذي يوفر للموظفين ما يأملون فيه من أمن وطمأنينة.

ثانياً: العيوب

1. إن مهمة القاضي تتمحور أساسا في تطبيق القانون بينما التأديب من اختصاص

السلطة الرئاسية وهذا إعمالا لمبدأ توازي الاختصاصات.

2. القضاء ليس بوسعه الإلمام بتقاليد الوظيفة العامة، وهذا مما يؤثر على نوعية الحكم

الذي سوف يصدره³.

¹ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 489.

² - إضافة إلى النظام الرئاسي والنظام الشبه القضائي الذي سنراه فيما بعد، عرف القانون المصري والألماني نظاما آخر وهو النظام القضائي، الذي شق طريقه بوجود محاكم تأديبية مشكلة من عناصر قضائية بحتة.

³ - رحماوي كمال، مرجع سابق، ص 136.

الفرع الثالث

النظام الشبه القضائي

يعتبر النظام الشبه القضائي في جوهره نظام رئاسي، لأن دور السلطة الرئاسية في توقيع العقوبة التأديبية ظاهراً، لكن هناك بعض التعديلات التي تدخل عليه وذلك خوفاً من تعسف الإدارة باستعمال حقها في التأديب، ومن أجل تحقيق ضمانات للموظفين حماية لهم من التعسف¹، وتتمثل هذه التعديلات في إجراءات إضافية لبعض الضمانات كتلك المقررة في النظم القضائية للتأديب لذلك سمي بالنظام الشبه القضائي، وفي هذا النظام يوكل أمر سلطة التأديب للسلطات الرئاسية التي تلتزم باستشارة هيئات تمثل كلا من الإدارة والموظفين بالتساوي وذلك قبل توقيع الجزاء².

لقد اختلف آراء الفقهاء بين مؤيدين ومعارضين وسألج أولاً إلى مزايا هذا النظام ثم إلى عيوبه.

أولاً: المزايا

1. فمن مزاياه أنه يحقق للموظفين قدراً أكبر من الضمان، حيث يفيد نوعاً ما من السلطة التقديرية للإدارة، وذلك من خلال إشراك هيئات أخرى.
2. إنه نظام يقوم على فصل تدريجي بين سلطة الإتهام وسلطة الحكم وذلك بتنظيم تدخل الهيئات الاستشارية المكلفة بإبداء الرأي قبل صدور الحكم من السلطات الرئاسية.

¹ -هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هوم، الجزائر، ط 2010، ص337.

² -الصروح مليكة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، بدون سنة، ص410.

ثانيا: العيوب:

1. يأخذ على هذا النظام أنه يضعف من السلطة الرئاسية تجاه المرؤوسين بسبب عدم تملك هذه السلطة حق توقيع العقاب على هؤلاء المرؤوسين.
2. كذلك نجد أن الضمانات القضائية والإستشارية التي يمنحها هذا النظام تقف عقبة في وجه السلطة الرئاسية مما أدى إلى شلل هذه الأخيرة¹.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالتأديب في الجزائر

لقد وقف المشرع الجزائري موقفا وسطا بين النظامين الرئاسي والقضائي²، 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 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 قضائي.

¹ -نوفان العقيل لعجارمة، سلطة تأديب الموظف العام(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص94.

² -رغم إختلاف الأنظمة التأديبية للدول في إسناد السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام، والتي تدور بين ثلاث أنظمة، إلا أنها غير ملزمة حتما أن تتبنى كل دولة نظاما واحدا دون غيره من بقية النظم التأديبية، والدليل على ذلك أن أغلب دول العالم تجمع بين نظامين أو أثر ولكن بنسب متفاوتة نجد منها الجزائر.

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 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹، ونص المادة 123 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية²، وأحكام نص المادة 162 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام الساري المفعول حالياً³.

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 (99-09) المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق ل 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري⁴، فإن سلطة التعيين (السلطة الإدارية الرئاسية) بصفة ضمنية هي التي تمارس السلطة التأديبية بحسب ما يلي:

أولاً: حسب منطوق المادة الأولى منه: تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي، إلا إذا نص التنظيم المعمول به خلاف ذلك

1. الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

2. الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

¹-أمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، السالف الذكر.

²-مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985، السالف الذكر.

³-أمر رقم 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006، السالف الذكر.

⁴-المرسوم التنفيذي رقم (99-90) المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين، والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر العدد 13 الصادر بتاريخ 28 مارس 1990.

3. رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

4. مسؤولية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

وهذا ما أكدت عليه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بقرار صادر في 24 مارس 1991، الذي قضى بأن "من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي، ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة"¹.

ثانيا: حسب منطوق المادة الثانية منه: يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ثالثا: حسب منطوق المادة الثالثة منه: يمكن أن تدخل تعديلات على سلطة التعيين و/أو التسيير الإداري الذي يتلائم مع الاحتياجات الخاصة ببعض أسلاك الموظفين.

بقرار من الوزير أو الوزراء المعنيين، والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية².

من خلال ما سبق يتضح أن السلطة الرئاسية في النظام التأديبي التشريعي الوظيفي في الجزائر تتمثل أساسا في :

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

¹ - القرار رقم 76732، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، مؤرخ في 24 مارس 1991، قضية (ي،ب) ضد والي ولاية بشار، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص ص 146-149.

² - المرسوم التنفيذي رقم (90-99) المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس سنة 1990، السالف الذكر.

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)¹.

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 خول له القانون ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية في المهام التي تقضي إجراءات التأديب وهذا ما أكدته المادة 106 من قانون الولاية².

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية :

كذلك نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بالازدواجية في الاختصاصات الممنوحة له، فهو نجده ممثلا للبلدية من جهة وممثلا للدولة من جهة أخرى، فمن جانب الاختصاص الذي يهم دراستنا، هو أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة هيئة تنفيذية وممثلا للبلدية³، حيث يتولى توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم كما يمارس عليهم السلطة التأديبية باعتباره الرئيس المباشر لمستخدميه.⁴

¹ - صدراتي صدراتي، القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة باتنة، 2003-2004، ص 65 و 66، والمشار إليه في مذكرة الماجستير، زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2011، ص 15.

² - قانون رقم 07_12 مؤرخ في ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 12 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ - قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1423 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

⁴ - بعلي محمد صغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 162 و 163.

رابعاً: 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 النطاق¹.

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 هيئة²،

كذلك باستخلاص نص المادة 165 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيف 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 ممثلاً 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 والثانية³.

إذا يمكن الاستنتاج من خلال ما سبق أن صلاحيات السلطة الرئاسية تتدرج اتساعاً وضيقاً بحسب جسامه 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 ووجوبي .

¹- بعلي محمد صغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 237.

²- رحماوي كمال، مرجع سابق، ص 137.

³- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، مرجع سابق.

وفي هذا الصدد قضت الغرفة التأديبية بالمحكمة العليا في قرارها الصادرة 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 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 استنثار 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.

¹-القرار رقم 76732، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، بتاريخ 14/03/1991، قضية (ي ب) ضد والي ولاية بشار، المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993، الغرفة الإدارية، ص 146.

²- هذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي وأخذ به، بحيث إعتبر السلطة التأديبية إحدى أهم مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية.

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 والمجموعة 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 بالمجلس تأديبي..."¹

بالتالي إن إختصاص مجالس التأديب يكمن بتقديم الرأي الاستشاري بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية لكن يكون رأيا 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 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"².

¹- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

²- المادة 64 الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

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 84-10¹، 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 84-11² المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ويدخل ضمن اختصاصها المسائل التأديبية للموظفين وذلك بطلب الإستشارة بصفة إلزامية أو إختيارية، يعين أعضاء المجلس التأديبي لمدة 3 سنوات ويمكن تجديد عضويتهم وفقاً للمادة (05) من المرسوم 84-10³.

إن 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

¹ -مرسوم تنفيذي رقم 84-10 المؤرخ في 14جانفي 1984، المتضمن إختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، العدد03، الصادر بتاريخ 9841.

-التعليمة رقم20 المؤرخة في 26جوان 1984، المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

² -المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 14جانفي 1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادر بتاريخ 15جانفي 1985.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 84-10 المؤرخ في 14جانفي 1984، السالف الذكر.

التأديب إلزامي وإجباري للسلطة الرئاسية التأديبية على موظفها المرتكب الخطأ التأديبي وعليها أن تأخذ به إجباريا، طبقا لنص المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03 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، المجتمعمة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها"¹.

وهكذا يتضح جليا مما سبق أنه وفي النظام القانوني الوظيفي الجزائري وفي مجال تأديب الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي أثناء ممارسته للوظيفة أو بمناسبةها فإن القرار التأديبي المتضمن تأديب الموظف العام يصدر:

أولاً: من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية من دون استشارة أو أخذ رأي المجلس التأديبي مقدما في عقوبات الدرجة الأولى والثانية، وتقوم بتوقيع هذا القرار التأديبي هي في حد ذاتها مباشرة على موظفها المخطئ تأديبيا² وهو ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

ثانياً: من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية بعد أخذ رأي المجلس التأديبي مقدما في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة إلزاميا وإجباريا، وهي ملزمة برأيه ويجب عليها أن تأخذ به إجباريا قبل توقيعها للعقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة هي في حد ذاتها وهو ما نصت عليه المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03 السالف الذكر المؤرخ في 15 جويلية 2006.

¹ -المادة 165 الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15، مرجع سابق.

² -كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص138.

الفصل الثاني

حقوق الموظف العام في مراحل المتابعة التأديبية

تعتبر المخالفات التأديبية وما يعاقبها من إجراءات حتى توقيع العقوبة التأديبية من المسائل المعارضة في حياة الموظف¹.

ونظرا لخطورة العقوبة التأديبية وما يترتب عليها من آثار اتجاه الموظف العمومي قد اعترف المشرع الجزائري بضمانات تأديبية لصالح الموظف وذلك في تشريعات الوظيفة العمومية حتى يتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه على اثر مواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه.

لذلك فإن هذه الضمانات التأديبية التي يتحلى بها الموظف في مواجهة السلطة التأديبية من أهم الأسس التي يعتمد عليها النظام التأديبي أيا كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، أي سواء أكان نظاما إداريا أو قضائيا أو شبه قضائي، فإن من عوامل فعاليته ونجاحه أن يتوفر للموظف قدرا أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المسائلة أو المحاكمة التأديبية، هذا القدر الأدنى من الضمانات تمليه في الواقع قواعد العدالة والإنصاف أو المبادئ العامة للقانون وذلك دون حاجة إلى النص عليه، باعتبار أن النظام التأديبي هو أخطر شيء يصيب الموظف العام في حياته المهنية إزاء قيامه بواجباته الوظيفية².

¹-سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، 2005، ص 308.

²-رحماوي كمال، مرجع سابق، ص 159.

المبحث الأول

حقوق الموظف العام في مرحلة قبل وأثناء المتابعة التأديبية

قد يتعرض الموظف في مسيرته الإدارية لمتابعة تأديبية من طرف الإدارة نتيجة لما قد تدعيه من إخلال بالواجب المهني ويمكن أن ينجر عنها تقدير العقوبة المتلائمة مع الخطأ المرتكب تعسف على الموظف العام ومساس بمصلحته لذا من الضروري وجود ضمانات تحمي الموظف عند تأديبه سواء قبل توقيع العقوبة التأديبية وذلك لكي يكون على علم بالتهم الموجهة إليه بالتالي الدفاع عن نفسه (المطلب الأول) أو أثناء توقيعها وذلك لضمان الحيطة وعدم العنصرية لتحقيق العدالة من طرف سلطة التأديب وعدالة ما يصدر عنها من قرارات وأحكام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حقوق الموظف العام في مرحلة قبل توقيع العقوبة التأديبية

منح المشرع للموظف العام ضمانات قبل توقيع العقوبة التأديبية عليه تجنباً لأي تعسف من جانب الإدارة وتفادياً للاتهامات الموجهة إليه حتى يكون متماشياً مع وقائع قضيته وتتمثل هذه الضمانات في مواجهة الموظف وإخطاره بالوقائع والأخطاء المنسوبة إليه لكي يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه (الفرع الأول) وضرورة مراعاة سلامة التحقيق الإداري (الفرع الثاني) إضافة إلى تمكين العامل من الدفاع عن نفسه (الفرع الثالث)¹.

الفرع الأول

مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه

ويقصد به إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تثبت وقوع المخالفة ونسبتها إليه وذلك حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه وبالتالي تعتبر

¹ -أنظر المواد 167 و168 و169 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، السالف الذكر.

المواجهة حدا أدنى من الضمانات التي ينبغي كفالتها للمتهم سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة¹،

وقد أكدت محكمة العدل العليا للأردن على وجوب احترام هذا الحق، فقضت بقولها: "... من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق مواجهة المشكو منه بحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بالوقائع التي تتطوي على الأخطاء المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه الخطأ حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة..."²

إن المشرع الجزائري ألزم السلطة التي لها حق التأديب، بإخطار المجلس التأديبي عن العقوبة التي تريد تسليطها على الموظف المختص، وإذا كانت من الدرجة الثالثة أو الرابعة يجب الحصول على الموافقة أي تطابق الرأي معها،

كما ألزمها بإخطار الموظف بالأفعال المنسوبة له، وذلك في المادة 167 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 حيث تنص: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه..."³

وقيدها بالآجال في ذلك وهي 15 يوماً من تاريخ تحريك الدعوى ضده حسب نفس المادة.

فالسطة التأديبية بعد معاينة الأفعال التي تشكل خطأ مهنياً، تلتزم بإخطار الموظف المخطئ بأنه سيمثل أمام المجلس التأديبي في تاريخ معين، وبالأفعال التي يتابع من أجلها، وهذا الإخطار هو ضمان جوهرى حيث يكون بإمكانه تهيئة نفسه للدفاع وإثبات لبراءته⁴.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص127.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص204.

³ - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، مرجع سابق.

⁴ - نوري منير، مرجع سابق، ص155.

إذن ليس من العدل أن يقاد العامل إلى المساءلة أو المحاكمة التأديبية دون أن يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من تهم وأدلة لهذه التهم.

أوضح القضاء الإداري الجزائري أهمية هذا الإجراء من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي قضى بأنه "من المقرر قانوناً أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلي تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه، ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن وظيفتها والتمتدح دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة، ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه"¹.

أولاً: حق الإطلاع على الملف

يعتبر هذا المبدأ حقاً أساسياً للموظف المجال على المجلس التأديبي، وذلك بتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية، ونقصد بالملف التأديبي هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي على كافة الوثائق والمستندات المبينة للوضعية الإدارية للموظف، وقد نص على هذا الحق القانون والفقهاء والقضاء:

ففي القانون نجد المادة 167 من قانون الوظيف العمومي الحالي تنص على أنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تحريك الدعوى العمومية، إذن فهو مبدأ مهم ومن الحقوق الأساسية المكرسة قانوناً².

في هذه المادة نجد المشرع الجزائري أخطأ وذلك من خلال استعماله لمصطلح (تحريك الدعوى العمومية) التي تتم على مستوى النيابة العامة ونحن هنا لم نصل بعد إلى القضاء.

¹ - القرار رقم 75502، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، مؤرخ في 21 أبريل 1990، قضية (ق.م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 151-153.

² - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، السالف الذكر.

أما في الفقه يعتبر بمثابة ترجمة تشريعية للمبدأ العام لاحترام حقوق الدفاع الذي بموجبه لا يجوز للإدارة أن تتخذ أي قرار فردي خطير دون الاستماع مسبقا للشخص الذي يمكن لهذا القرار أن يلحق به الأذى في مصالحه المعنوية والمادية.

أما في القضاء لقد ضاعف القضاء من حالات تطبيق مبدأ الحق في الدفاع، معتبرا الشكلية المتعلقة بتبليغ الملف مثلا، واجبة الاحترام ليس فقط قبل توقيع العقوبة التأديبية القانونية ولكن أيضا قبل أي تدبير ذو طابع تأديبي كرفض تجديد الانتداب لسبب تأديبي مثلا¹، نجد كذلك مجلس الدولة الفرنسي قد طبق هذه القاعدة "قاعدة الإطلاع على الملف" بطريقة دقيقة ومحددة جدا بالتالي يتم الإطلاع على الملف في وقت مناسب حتى يستطيع الموظف تحضير دفاعه.

والأصل أن يتم الإطلاع على الملف في مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، ولكن إذا كان الموظف مقيما في الخارج ففي هذه الحالة يرسل الملف إلى مقر القنصلية التابع لها مقر إقامته لإمكان الموظف الإطلاع على الملف.

وحق الإطلاع على الملف يكون لمرة واحدة فقط إلا إذا وجدت ضرورة تستدعي أكثر من ذلك، ولا يجوز لصاحب الشأن أن يأخذ نسخا من مستندات الملف، كذلك يتم الإطلاع على الملف بطلب منه وليس بصفة تلقائية².

الفرع الثاني

إجراء التحقيق

يعتبر التحقيق كأداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها أساسا بيان ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى الموظف صحيحا يوجب التأديب أو غير ذلك فلا جناح عليه، كما يهدف إلى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب إلى الموظف.

¹-مقدم سعيد، مرجع سابق، ص454.

²-علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص328 و329.

فقد نصت المادة 171 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 على أن: "يمكن للجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري..."¹

وإجراء التحقيق يهدف إلى إظهار الحقيقة، فبواسطته يتسنى إثبات المخالفة في حق الموظف أو تبرئته منها، ويكون التحقيق جوازي أي بطلب من المجلس التأديبي، كما يمكن أن يكون في العقوبات الشديدة المصنفة من الدرجة الثالثة أو الرابعة².

تختص في إجراء التحقيق هيئتين "الهيئة المستخدمة وكذا المجلس التأديبي".

أولاً: الهيئة المستخدمة

لقد نص المشرع الجزائري في نص المادة 123 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 02 جوان 1966 بأنه "يمكن للسلطة الرئاسية حق توجيه الاتهام، والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام"³، وهذا ما قد يمس بمبدأ الحيادة في عملية إجراء التحقيق فمن الأحسن إسناد التحقيق إلى جهة مستقلة لضمان الحيادة، ويعتبر كذلك ضماناً للموظف العام للحصول على حقوقه⁴.

ثانياً: المجلس التأديبي

يتمتع المجلس التأديبي وذلك بناء على تقرير معلل يصدر عن السلطة الرئاسية، بحيث تبين فيه المخالفات والظروف التي ارتكبت فيها، حيث إذا رأى المجلس التأديبي أن التوضيحات المقدمة إليه في تقرير القضية التي أعدته السلطة التأديبية غير كافية، يحق له

¹ - إن بالرجوع إلى المادة 171 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، نجد أن المشرع يقصد من التحقيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة مع إستبعاد العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، كونها لا تستلزم الأخذ بالرأي الملزم للمجلس التأديبي، لكن هذا لا يمنع الإدارة باللجوء إلى التحقيق خاصة إذا كان فيه مصلحة للموظف محل التحقيق الإداري.

² -نوري منير، مرجع سابق، ص154.

³ -مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985، السالف الذكر.

⁴ -رحماوي كمال، مرجع سابق، ص155.

في هذه الحالة أن يأمر باقتراح منه، إجراء تحقيق آخر مع توضيح النقاط التي كان فيها غموض أو لبس¹.

وهذا ما أكدته قانون الوظيفة الحالي 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، حيث نص على أنه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمجموعة كمجلس تأديبي، طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة عليه"².

من خلال نص المادة يمكن الاستنتاج أن المشرع لم ينص صراحة على إجراء التحقيق الإداري من قبل المجلس التأديبي، إلا أنه أناط له سلطة الأمر بإعادة فتح تحقيق آخر من طرف السلطة الرئاسية إذا تبين للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، أي غموض أو لبس في التحقيق الذي أجرته.

بالإضافة فقد نص قانون الوظيفة الحالي على وجوب مثل الموظف العمومي شخصيا إذا تمت إحالته أمام المجلس التأديبي إلا في حالة القوة القاهرة، ويكون التبليغ بتاريخ المثول أمام المجلس التأديبي قبل 15 يوما على الأقل وذلك مع وصل الاستلام، يمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة والمجموعة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه، وفي حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية.

¹-خلف فاروق، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 97.

²-أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

الفرع الثالث

تمكين العامل من الدفاع عن نفسه

يعتبر حق الدفاع من قبيل الحقوق الأساسية والضمانات المكفولة دستوريا لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع¹، لذلك يجب إحترامه وإفساح المجال لتطبيقه، فقد نص عليه الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 وأعاد تكريسه الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

ويتميز هذا الضمان بالطابع الدولي الذي كرسه معظم الدساتير والقوانين الأساسية للوظيفة العمومية وعند انعدام النصوص كما هو الوضع عليه في فرنسا يرتقي إلى مرتبة المبادئ العامة للقانون.

ومفاده أنه لا يمكن إيقاع الجزاء التأديبي بدون تمكين المتهم من الدفاع عن حقوقه وبدون أن يتعرف على الأخطاء المنسوبة إليه وأن توفر له شروط رفع التهم الموجهة إليه أو الرد عنها²، وذلك عن طريق تمكينه من حق الاستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه أو استحضار شهود³.

مما سبق يتضح أن حق الدفاع هو ضمانات عامة للتأديب يتفرع عنها باقي ضماناته، بل إن الهدف المبتغى من وراء تقرير أيا من الضمانات التأديبية، هو كفالة حق المتهم في الدفاع عن نفسه، وبهذه المثابة يمكننا القول بأن تجاهل تلك الضمانات أو الإخلال بها من شأنه بطلان القرار التأديبي، في أية مرحلة من مراحلها⁴.

وفي سياق ذلك نصت العديد من قوانين ومراسيم الوظيفة العمومية على النصوص التي تكفل حق دفاع الموظف العام، حيث نصت المادة 57 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02

¹ - يجد حق الدفاع مرجعه في الدستور فنجد مثلا المادة 33 من دستور 1996، التي جاء فيها (الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون).

² - خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 340.

³ - مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 458.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 203.

جوان 1966 على أن " الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء له الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الإطلاع على ملفه الشخصي، وجميع الوثائق الملاحقة به، كما يجوز أن يتعين بمدافع أو محام يختاره، بالإضافة إلى ذلك فإنه يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفاهية، وأن يطلب حضور الشهود"¹.

كما نصت كذلك المادة 129 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 22 مارس 1985 "يحق للموظف الذي يحال إلى لجنة الموظفين، التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية، ويمكن له بمقتضى ذلك أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن اقتضى الأمر، أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهودا كما يمكنه أن يستشير أي مدافع أو محام يختاره للدفاع عنه"².

بالإضافة إلى ذلك فقد أكد قانون الوظيفة الحالي الأمر 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 وذلك في المادة 169 حيث نصت:

"يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، أو أن يستحضر شهودا.

ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"³.

كذلك نجد التعلية رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية، وضعت شروط ممارسة حق الاستعانة بمحام للدفاع عن الموظف، حيث سمحت للمحامي على الإطلاع على الملف التأديبي، إذا وكله الموظف بذلك، غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة⁴.

ولقد أكد بدوره مجلس الدولة الجزائري بضرورة عدم تجاهل حق الدفاع أو الإخلال به وذلك في قرار له تحت رقم 49-103 بتاريخ 2002/04/30، على إيقاف قرار استند إلى

¹-أمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، السالف الذكر .

²-أمر رقم 85-59 المؤرخ في 22/03/1985، السالف الذكر .

³-أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر .

⁴-التعلية رقم 07، الصادرة في 07مايو 1969، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

خرق حق الدفاع المضمون دستورياً، لأن القرار اخترق إجراء شكلي يتمثل في عدم منح المدعية المدة الكافية وفي 12 يوماً قبل الجلسة، حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمنظمة الوطنية للموتقين¹.

المطلب الثاني

حقوق الموظف العام أثناء توقيع العقوبة التأديبية

بعد ثبوت التهم المنسوبة إلى الموظف يكفل له القانون سلسلة من الضمانات أثناء توقيع العقوبة بحقه ومن أهم الضمانات الممنوحة له في هذه المرحلة وجوب تحقيق مبدأ الحيادة لما يجسده هذا المبدأ من معنى العدالة والمساواة وفي ضرورة تسبب الجزاءات التأديبية لما في ذلك من طمئنة لأصحاب الشأن².

الفرع الأول

مبدأ الحياد

حياد الهيئة التأديبية من الضمانات الهامة التي يتعين أن يكفل احترامها في المجال التأديبي، تحقيقاً لعدالة ما يصدر عن سلطة التأديب وعدالة ما يصدر عنها من أحكام وقرارات، والحيادة بصفة أساسية تقوم على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، حيث أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم أو كتب وذلك بهدف اطمئنان الموظف المتهم بحيادة الهيئة التأديبية، فأية أسباب يضمن معها العجز عن الفصل في الدعوى بغير ميل أو تأثير تقتضي بالضرورة عدم صلاحية عضو الهيئة التأديبية لنظر الدعوى وهذا الأمر تمليه المبادئ القانونية العامة،

¹ -قرار مجلس الدولة رقم 103/49 بتاريخ 2002/04/30، المشار إليه في رسالة دكتوراه، محمد الأخضر عمران، النظام القانوني لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، ص88، الذي أشار إليه زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2011، ص56.

² -علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص334.

وتتعدد الأنظمة في مجال التأديب في الوظيفة العمومية إلى ثلاث أنظمة وهي:

أولاً: النظام الرئاسي

يتميز هذا النظام على أنه فردي ولا يعترف بالفرقة بين سلطة الإتهام والإدانة، فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب فالمحقق يتبع الرئيس الإداري الذي يوقع الجزاء، إذن هذا النظام يقوم على أساس أن السلطة الرئاسية هي الجهة المسؤولة عن حسن سير وانتظام العمل داخل المرفق الموكل إليها إدارته، أمام ذلك الواقع لا يكون بوسع صاحب الشأن سوى سلوك طريق الطعن على قرار الجزاء بعد صدوره إذا رأى فيه حياداً وذلك لإنحراف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها¹.

ثانياً: في النظام الشبه القضائي

يتميز هذا النظام بنوع من التقليل من مساوئ الانحياز وذلك بإنشاء هيئة تشارك الإدارة في عملية التأديب ومن المبادئ القانونية العامة التي قررها القضاء الإداري كضمانة ضرورية في مجال التأديب، هو مبدأ حياد المحقق وأعضاء مجالس التأديب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى تحقيق العدالة وكذلك من المبادئ المتصلة بالتأديب مبدأ ضرورة الفصل بين سلطة الإتهام وبين سلطة الحكم أو القضاء².

ويكون بإحدى الصور التالية إما باستطلاع رأي تلك الهيئة المستقلة قبل إصدار قرار الجزاء وتكون الإدارة حرة بالتمسك برأيها أو غير ذلك، أما الحالة الثانية يكون رأي الهيئة المستقلة ملزماً للإدارة.

ثالثاً: في النظام القضائي

تجد ضمانة الحيادة تطبيقاً كاملاً في النظام التأديب القضائي حيث يناط بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى محاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة، ويكون تشكيلها قضائياً بحتاً³.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ص من 182 إلى 185.

² - سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص 325.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 192.

لكن نجد المشرع الجزائري أخذ بالنظام الأول والنظام الثاني أي النظام الرئاسي الذي يتمثل بالسلطة الرئاسية أما النظام الثاني فيتمثل بمجالس التأديب ولم يعتمد بالنظام الثالث الذي يقوم على الفصل التام بين سلطة الاتهام وسلطة توقيع الجزاء.

الفرع الثاني

تسبب القرار التأديبي

إن تسبب الجزاء التأديبي من الضمانات الهامة للموظف العام إذ يبعث في نفسه الطمأنينة، ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار أو الحكم التأديبي،

رغم ما للتسبب من أهمية، فقد ارتبط تسبب الجزاء التأديبي مثله مثل كل القرارات الإدارية بالنص عليه، إلا أن أهمية تسبب الجزاء التأديبي فرضت نفسها، بحيث أصبح من المبادئ العامة بمعنى أنه يلزم على الإدارة حتى ولم يكن هناك أي نص تشريعي يلزمها بذلك، حيث يرجع مصادر الإلتزام في هذه الحالة إلى المبادئ القانونية العامة¹.

فالتسبب إذن هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تستند إليها السلطة التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية، إذ من المستقر أن لكل قرار إداري سببه المشروع الذي يدفع الإدارة إلى إتخاذ القرار، ومن ثم فإن إلتزام السلطة التأديبية بذكر هذا السبب، وهو شرط يتعلق بشكل القرار التأديبي، يفيد في التأكد من مشروعية أو عدم مشروعية السبب الذي قام عليه هذا القرار حيث يؤدي عدم مشروعيته إلى جواز التظلم منه والطعن في مشروعيته من حيث عنصر السبب في القرار².

وقد أكد قانون الوظيفة العمومية على وجوب تسبب الإدارة المستخدمة لقراراتها التأديبية، ومن هذه القوانين نجد الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية حيث نص على: "تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب

¹ -علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 337.

² -يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام دراسة مقارنة رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص 251.

قرار معلل، دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة...¹

كما نجد الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وذلك في المادة 165 على أن:

"تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجموعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل 45 يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها.²

أي بمفهوم هذه المادة يجب على الإدارة تسبب قرار العقوبة التأديبية، ونفس الشيء بالنسبة للمجلس التأديبي الذي يبدي رأيه بعد إخطاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين لكن رأيه يجب أن يكون معلل.

ومن المستقر عليه في القضاء الإداري أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً مجرم عليه فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يؤدي إلى تأديبه فتتجه إرادة الإدارة إلى توقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر.³

¹-أمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، السالف الذكر.

²-أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

³-سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص327.

المبحث الثاني

حقوق الموظف العام في المرحلة اللاحقة للمتابعة التأديبية

علاوة على الضمانات المقررة للموظف خلال أطوار الإجراء التأديبي، لا يعني إصدار قرار تأديبي بشأن مخالفة تأديبية ضد موظف توقيع هذا الجزاء مباشرة، بل خصه المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات والحقوق الأخرى جوهرية لاحقة على مسائلته، والتي تتجلى في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة في شأنه لدى مصدر القرار أو رئيسه وهذا ما يسمى بالتظلم الإداري (المطلب الأول).

وكذلك الحق في الطعن في هذه القرارات أو الأحكام التأديبية أمام مجلس الدولة الذي يختص في القضاء الإداري دون غيره بالفصل في هذه القرارات أو تلك الأحكام، والحكم بإلغائها إن كان لذلك وجه والتعويض عنها إذا ترتب عليها ضرر، وهذا التظلم يسمى التظلم القضائي¹ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التظلم الإداري

يشترط الفقه لصحة دعوى الإلغاء، أن تكون مسبقة بتظلم إداري ضد القرار التأديبي المطلوب إلغاءه، ويعتبر التظلم الإداري مكنة قانونية حولها المشرع للموظف قبل اللجوء للقضاء لحماية حقه ومصالحه، ويفسح المجال للإدارة كي تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات، وعليه فقد عرف الفقه التظلم الإداري على أنه عبارة عن شكوى يقدمها المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة، يلتبس منها فض النزاع أو الخلاف الناتج عن العمل القانوني أو المادي أضر بمصالحه (الفرع الأول)² كذلك يتميز بمجموعة من الأنواع وهذه الأنواع طرأت عليها عدة تعديلات (الفرع الثاني).

¹ -نوري منير، مرجع سابق، ص159.

² -خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى وتجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص62.

الفرع الأول

تعريف التظلم الإداري

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفا للتظلم الإداري مما فسح المجال للفقهاء للإجتihad وإعطاء تعاريف كل بحسب وجهة نظره إذ من بين أهم التعاريف نجد تعريف رشيد خلوفي بقوله: "ذلك الإجراء الموجه إلى مؤسسة إدارية نشيطة وينظر في الأعمال الإدارية وفقا لاختصاصات إدارية وهذا التظلم يفترض وجود نزاع قائم بين مؤسستين إداريتين".

وهناك من يعرف أيضا "بأن التظلم الإداري هو إجراء من الإجراءات الغير القضائية الذي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي إلا في حالة الفشل فالإجراءات القضائية تدخل في الميدان"¹.

كذلك هناك من يعتبر التظلم الإداري بأنه "طلب أو شكوى يتقدم به صاحب المصلحة يتظلم فيه من قرار إداري مس بمركزه القانوني ويطلب من السلطات الإدارية المختصة أن تراجع القرار وتعيد النظر فيه وذلك إما بسحبه أو إلغائه أو تصحيحه حتى تجعله أكثر تطابقا مع أحكام القانون والقرارات الإدارية"².

أما الدكتور مسعود شيهوب يرى "أن التظلم الإداري ذو طابع إداري محض يوجه إلى الإدارة التي تتولى الدراسة وغالبا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة وبدون مناقشة حضورية وهو عبارة عن نوع من الشكوى أو الاحتجاج ضد تصرف الإدارة"³.

من خلال التعريفات السابقة يقصد بالتظلم الإداري في القرارات التأديبية، أن يقدم الموظف العمومي ذو مصلحة والذي صدر في حقه قرار تأديبي بتوقيع عقوبة تأديبية عليه طلبا إلى جهة الطعن الإدارية المختصة يطلب منها الإنصاف من القرار التأديبي الصادر من

¹- ماحيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1983، ص84.

²- عوابدي عمار، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1982، ص 30.

³- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص313 و314.

قبل الإدارة بما لها من سلطة في ذلك، والذي قد أضر بمصلحته أو مس بمركزه القانوني على أن تعيد النظر فيه فتعدله أو تثبته أو تلغيه أو تستبدله فتزيده أو تنقصه، ولهذا فإنه يعتبر عنصراً من الإجراءات الإدارية الغير القضائية الذي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي،

وللتظلم الإداري شروط يجب توفرها لرفعه تتمثل في:

أولاً: يرفع التظلم الإداري ضد كل القرارات القانونية والإدارية.

ثانياً: لا بد أن تتوفر لدى المتظلم صفة أو مصلحة المقررة له قانوناً بحيث من غير المعقول أن يرفع شخص تظلم ليس له صفة ومصلحة.

ثالثاً: يمكن للمتظلم التمثيل بمحام أو وكيل عنه لرفع تظلمه.

رابعاً: يجب أن يرفع التظلم أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أي أمام الجهة المختصة وهذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في العديد من قراراتها منها قضية (س ح د ب أ) ضد والي ولاية خ ط ووزير الداخلية¹.

خامساً: يجب إحترام الآجال المخصصة لرفع التظلم وهي أربعة أشهر وهذا ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 على أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (02)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف 28892، بتاريخ 1982/06/12، قضية (س ح د ب أ) ضد والي ولاية خ ط ووزير الداخلية، المجلة القضائية، العدد 1 لسنة 1989، ص ص 225 و 226.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض¹.

سادسا: يثبت تاريخ إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة أعلاه².

الفرع الثاني

أنواع التظلم الإداري

لقد عرفنا سابقا التظلم بأنه عبارة عن إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري، قصد إلغائه أو تغييره، ويكون التظلم الإداري إما عن طريق التظلم الرئاسي أو عن طريق التظلم الولائي أو عن طريق التظلم إلى لجنة خاصة.

فيكون التظلم رئاسي عندما يرفع أمام الجهة العليا عن تلك التي أصدرت القرار التأديبي، ويكون التظلم ولائي عندما يرفع التظلم إلى الجهة المصدرة للعقوبة، بينما يكون التظلم إلى لجنة الطعن المختصة في حالة غياب أي دور للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتظلم نزاعي أمام القاضي الإداري³.

لقد مر التظلم الإداري بعدة مراحل ابتداء من قبل صدور قانون الإجراءات المدنية رقم 90-23 المؤرخ في 18/07/1990⁴ المتضمن تعديل وإتمام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر 66-154⁵ مرورا بصدوره إلى غاية صدور قانون الإجراءات المدنية

¹ - المادة 830 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد (21)، بتاريخ 23 أبريل 2008.

² - المادة 830 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، السالف الذكر.

³ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 477.

⁴ - قانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 جويلية 1990 والمتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية للأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966، ج ر عدد 36، لسنة 1990.

⁵ - أمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 جويلية 1966، المعدل والمتمم، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47، الصادرة سنة 1966.

والإدارية الحالي 09/08¹ المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008.

أولاً: في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية رقم 90-23 المعدل لقانون الإجراءات المدنية 66-154:

بصدور القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/07/1990، المتضمن تعديل وإتمام قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر 66-154، فقد تغيرت المادة 169 مكرر حيث أصبحت تتشكل من فقرتين هما:

"لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري.

ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفاً، خلال أربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره."

وعليه فإن التظلم الإداري قد ألغي كشرط مسبق في رفع دعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي وذلك بعدما كان إلزامي قبل صدور التعديل، أصبح لصاحب الشأن رفع الدعوى القضائية أمام الغرفة الإدارية مباشرة، دون شرط التظلم الإداري المسبق².

أما بالنسبة للمادة 275 من قانون إ م فلم يطرأ عليها أي تعديل في هذا القانون أي بالنسبة للتظلم أمام المحكمة العليا فلم يتم المساس بهذا النص التي نصت على أن " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة، ما لم يسبقها الطعن التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار نفسه"³.

اعتماداً على ما سبق نجد أن التظلم الإداري ينقسم إلى نوعين:

¹ -قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، السالف الذكر.

² -عمامرة حسان، مرجع سابق، ص 152.

³ -قانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 جويلية 1990، السالف الذكر.

1-التظلم الإداري الرئاسي:

لقد أشار المشرع الجزائري للتظلم الإداري في هذه المرحلة بمصطلح الطعن التدريجي، في هذه الحالة يكون التظلم أمام رئيس مصدر القرار أي الجهة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار التي لها حق سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقا للقانون، فيرفعه المتظلم ليس للسلطة الرئاسية الأعلى الموجودة في قمة الهرم السلمي، ولا باقي السلطات الأقل منها مرتبة بل السلطة التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار التأديبي¹.

لقد طبق القضاء هذا المفهوم تطبيقا صارما، وهكذا قرر الاجتهاد على سبيل المثال أن السلطة الأعلى للأمين العام للرئاسة مصدر القرار المطعون فيه هي وحدها الواجب التظلم إليها وليس المدير العام لصندوق التقاعد الذي يعتقد الطاعن أن التأخر في تسوية ملفه حصل على مستواه وليس على مستوى الأمين العام للرئاسة، مصدر القرار الخاص بتقاعد الطاعن كموظف بالمدرسة الوطنية للإدارة².

2-التظلم الإداري الولائي:

في هذه الحالة الذي يرفع إلى الجهة مصدرة القرار أي على مستوى الرئيس الإداري نفسه، الذي قام باتخاذ الإجراء حيث يطلب منه بشكل صريح التماس إعادة النظر على الإجراء المتخذ ضده، إما بمراجعته أو تعديله أو إلغائه³.

والقاعدة العامة أن التظلم يكون رئاسيا، ولا يلجأ المتقاضى إلى التظلم الولائي إلا في الحالات التي لا يكون لمصدر القرار رئيسا، لقد عرفت المادة 275 من ق إ م نفسها التظلم الولائي بهذا المعنى، ومن ثم فالتظلم الولائي يعتبر بديل للتظلم الرئاسي في حالة الهيئات الجماعية أو التي ليس لها رئيس لتمتعها لاستقلال ذاتي كما هو الحال في القرارات الصادرة

¹-سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضى والإدارة، الطبعة الثالثة، دار هوم، الجزائر، سنة 2006، ص 49.

²-شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1999، ص 317.

³-عمامرة حسان، مرجع سابق، ص 49.

عن المجالس واللجان ورئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزير، فهؤلاء جميعا ليس لهم رئيس¹.

ثانيا: مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09:

بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 الذي دخل حيز التطبيق 25 أبريل 2009 أصبح التظلم جوازي وهذا ما نصت عليه المادة 830 السابقة الذكر:

"يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 890 أعلاه..."

فمن خلال هذه المادة نستنتج أن التظلم الإداري في قرار العقوبة التأديبية اختياريًا، وغير إلزامي لرفع الدعوى التأديبية أمام جهات القضاء الإداري سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة والدليل على ذلك هو استعمال المشرع الجزائري عبارة "يجوز"، بحيث يلتجأ الموظف إليه إذا رأى وجها لذلك².

إضافة إلى ذلك فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يميز فيه المشرع بين التظلم الرئاسي والتظلم الولائي بل اكتفى فقط بالنص صراحة على رفع التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أما فيما يخص الميعاد هو أربعة أشهر وهذا ما نصت عليه المادة 829 قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008³.

كذلك أضاف القانون رقم 08-09 السالف الذكر التظلم إلى لجنة الطعن وهذا عندما لا يكون هناك أي جدوى من التظلم الولائي والرئاسي في حل منازعات الموظف مع إدارته، وهذا ما سنخرج إليه بالتفصيل:

¹ -مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 317.

² -عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 251.

³ -المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، مرجع سابق.

1-التظلم إلى لجنة الطعن

لقد أنشأ المشرع الجزائري لجان الطعن بمقتضى المرسوم رقم 84-10، وهذا بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من ضمانات الموظف العام وحمايته من القرارات التعسفية التي قد تصدرها السلطة التأديبية¹.

ويقصد بالتظلم إلى لجنة الطعن عبارة عن إجراء يتقدم به الموظف العمومي صاحب المصلحة إلى لجنة إدارية خاصة ينشئها القانون وينظمها، فيتظلم إليها صاحب الشأن طالبا منها مراجعة القرار التأديبي موضوع الطعن وفحصه بتعديله أو إلغائه حتى يصبح ملائما ومتفقا مع القواعد القانونية.

لقد نصت المادة 175 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية المؤرخ في 15 جويلية 2006 على: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار."

كذلك المادة 65 من نفس الأمر على: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية.

تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين.

وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثليهم في لجان الطعن"².

إذاً يمكن للموظف تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة عندما لا يكون للتظلم الرئاسي والولائي أي جدوى في حل منازعات الموظف الناشئة مع إدارته بسبب إصرارها على

¹-مقدم سعيد، مرجع سابق، ص477.

²-أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

الاحتفاظ بالقرار التأديبي الصادر عنها وذلك في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، فمهمتها إذن إعادة النظر في قرارات التأديب بناءً على طلب الموظف المخالف أو السلطة الرئاسية¹.

كذلك نستنتج من المادة 175 السابقة الذكر أن المشرع مدد من مدة الطعن أمام لجنة الطعن، بعدما كان 15 يوماً حسب ما نص عليه المرسوم 85-59² أصبح (30 يوماً) شهر واحد، لكن يتعين على لجنة الطعن أن تصدر قراراتها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ رفع القضية إليها³.

وبمقتضى المادة 65 السالفة الذكر تنشأ لجان الطعن للإدارات المركزية لدى الوزير المعني ويقوم برئاستها هو شخصياً أو ممثل ينوب عنه وتختص بدراسة الطعون المقدمة إليها من طرف أعوان الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية وكذا أعوان المصالح الغير ممركرة الذين يخضع مسارهم للتسيير المركزي،

كما تنشأ لجان الطعن الولائية لدى الوالي ويرأسها هذا الأخير أو ممثله و تختص بدراسة الطعون المقدمة من طرف أعوان المصالح الولائية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وكذا الأعوان التابعين للمصالح الغير ممركرة الذين لا يخضع مسارهم المهني للتسيير المركزي وتأسيساً على ذلك فإن لجان الطعن تكون تحت رئاسة الوالي أو الوزير أو ممثليهما وبذلك فإن الآراء التي تصدرها تعتبر كأنها صادرة عن الوالي أو الوزير⁴، بالإضافة إلى الموظف يمكن للإدارة أيضاً أن تلجأ إلى لجنة الطعن وهذا ما سنبينه في الآتي:

¹ -رحماوي كمال، مرجع سابق، ص162 و163.

² - أمر رقم 85-59 المؤرخ في 22/03/1985، السالف الذكر.

³ -المادة 25 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14يناير1984، السالف الذكر.

⁴ -لكن في مقابل الأمر ذهب مجلس الدولة إلى أن الآراء التي تصدرها هذه اللجنة بأنها آراء استشارية ليست بالقرارات الإدارية بالتالي لا يمكن الطعن فيها بسبب أي عيب من العيوب وهذا ما يتناقض مع المادة 65 من الأمر 03-06.

أ- الطعن المرفوع من طرف الموظف

نصت المادة 165 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية أن تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة وذلك بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل (45) يوما،

وبعد النطق بالعقوبة التأديبية، بإمكان الموظف رفع الطعن أو التظلم إلى لجنة الطعن، وهذا في أجل أقصاه شهر واحد، ابتداء من تاريخ تبليغه بمقرر العقوبة وهذا ما نصت عليه المادة 175 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006¹،

وفي هذا السياق ذهب مجلس الدولة إلى أن الآراء التي تصدرها لجنة الطعن ليست بالقرارات الإدارية بل هي آراء استشارية تفرض على الإدارة، بالتالي لا يمكن الطعن فيها بعيب تجاوز السلطة أو أي عيب من عيوب التي تصيب القرار الإداري².

وتعتبر آراء لجنة الطعن إجبارية، وذلك سواء رفضت الطعن الموجه لها أو قبلته حيث تصدر لجنة الطعن آراء إجبارية توصي بها الإدارة لاتخاذ التدابير اللازمة، سواء برفع العقوبة أو تعديلها أو تثبيتها وذلك تطبيقا للمادة 25 من المرسوم رقم 84-10³،

بالتالي فإنه في حالة إبطال العقوبة التي أقرتها سلطة التأديب من طرف لجنة الطعن، فإن القرار الذي أقرته سلطة التأديب يصبح دون أساس أي كأنه لم يكن، وأما إذا قامت لجنة الطعن بتثبيت العقوبة المقررة من سلطة التأديب، فإنه ينبغي على الإدارة أن تثبت تلك العقوبة.

¹- أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، السالف الذكر.

²- قرار مجلس الدولة رقم 418، بتاريخ 11/06/2001، المشار إليه لدى، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2007، ص ص 67 و 68.

³- مرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14/01/1984، السالف الذكر.

وبالرجوع كذلك إلى المادة 175 السالفة الذكر فإن الموظف العام غير مجبر بالطعن أمام لجنة الطعن بل باستطاعته أن يرفع دعواه مباشرة أمام القاضي الإداري، والدليل على ذلك هو استعماله لعبارة "يمكن للموظف" بالتالي لجنة الطعن تعتبر هيئة استشارية لكن أرائها بعد الاستشارة ذات طابع إجباري¹.

ب- الطعن المرفوع من طرف الإدارة

بعد اقتراح الإدارة المستخدمة العقوبة التأديبية للموظف العام، يمكن لها (الإدارة المستخدمة) إحالته على المجلس التأديبي، وفي حالة عدم موافقة رأي المجلس التأديبي لاقتراح الإدارة فإنه في هذه الحالة بإمكان الإدارة الطعن برأي المجلس التأديبي لدى لجنة الطعن، لأن آراء المجلس التأديبي هي أيضا آراء إجبارية بالنسبة للإدارة، وبعد ذلك تقوم لجنة الطعن باتخاذ التدابير اللازمة في شأن ذلك إما بتعديل قرار لجنة التأديب أو تغييره أو تثبيته².

الفرع الثالث

آثار التظلم الإداري

إن للتظلم الإداري في القرارات الإدارية التأديبية آثار سواء بالنسبة للموظف الطاعن أو للقرار التأديبي كذلك، والتي لا تعدوا في أن تتمثل في حالتين، إما المتظلم لم يقدم تظلمه أصلا ضد القرار التأديبي، أو أنه قدمه عند فوات الأجل القانوني، وإما أن المتظلم قام بتقديم تظلمه في الآجال القانونية المنصوص عليها، في هذه الحالة تتولد عدة آثار ونتائج هي:

أولاً: عدم وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن

تتميز القرارات الإدارية بطابع النفاذ بالتالي فإن التظلم الإداري ليس له آثار توقيف القرار الإداري موضوع التظلم الإداري، حيث أنه يتولد عن تقديم التظلم الإداري في القرار

¹ - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 2006/07/15، السالف الذكر.

² - آت ملويا حسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ص 81 و82.

الإداري قناعة لدى المتظلم في الحفاظ على مصلحته والدفاع عنها، إلا أن هذه القناعة تبقى قاصرة على أن تؤدي إلى وقف تنفيذ القرار التأديبي الإداري وذلك لأنه وقف تنفيذ القرار التأديبي الإداري إنما يكون استنادا إما لنص قانوني صريح، وإما عن طريق القضاء وفق الشروط التي حددها المشرع¹.

كذلك بما أن القرار الإداري صدر من سلطة إدارية مختصة وبشكله النهائي يكون قابل للتنفيذ تلقائيا بمقتضى مبدأ ثابت وهو مبدأ إمتياز الأسبقية فإن القرارات الإدارية لها طابع تنفيذي تلقائي²، وينتج عن هذا المبدأ أن التظلم ليس له آثار يوقف بها تنفيذ القرار الإداري موضوع التظلم ونؤكد بأنه لا يوجد نص قانوني صريح يخص وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع التظلم الإداري وذلك على أساس أن إمكانية إيقاف تنفيذه تعود إلى سلطة الإدارة وحدها، رغم أن سلطتها تخضع لقيود قانونية يجب أن تحترمها وتبني عليها قراراتها إلا أنها تبقى حرة في تنفيذ هذه القرارات حتى وإن لم تكن مشروعة، ومن هنا يتضح جليا أن التظلم لا يستطيع وقف قرارات الإدارة.

ثانيا: تحديد القضاء المختص إقليميا

إن رفع الدعوى إلى إحدى الهيئات الإدارية هو الذي يحدد الجهة القضائية المختصة، الذي يختلف بحسب الجهة الإدارية التي أصدرته نجد الجهة الإدارية المركزية واللامركزية، وهذا ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، حيث أقرت بأن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وبالتالي إذا صدر القرار عن إدارة مركزية، فالتظلم يقدم على مستوى الإدارة المركزية، وأما إذا صدر القرار عن جهة إدارية لامركزية، فالتظلم يقدم إلى الإدارة اللامركزية³.

¹ - زياد عادل، مرجع سابق، ص 87.

² - بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار الإخوة مدني، الجزائر، 2003، ص 114.

³ - قانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، مرجع سابق.

بالتالي على المتظلم أن يوضح في طلباته عناصر الخلاف القائم بينه وبين الإدارة وأن يحدد طلباته (إلغاء أو تعويض أو الإثنتين معا) وهذا ما يساعد إلى تحديد مجال النزاع ونوع الدعوى القضائية، فإما أن يكون النزاع متعلق بالإلغاء أو يندرج ضمن القضاء الكامل¹.

وإن دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل تخضع لقواعد قانونية وقضائية خاصة بها، وأن للتظلم الإداري تأثير على تحديد القواعد القانونية والقضائية الواجب تطبيقها بحيث:

من جهة يمكن معرفة القواعد القانونية والقضائية بالرجوع إلى محتوى التظلم الإداري، أي أن موضوع النزاع وطرح الطلبات في التظلم الإداري، تسمح بمعرفة وتحديد القواعد التي تطبق على القضية.

ومن جهة أخرى فإن الطلبات المطروحة في التظلم الإداري، هي نفس الطلبات التي يجب طرحها من المدعي في الدعوى القضائية أي أنه لا يقبل من المدعي أن يطرح أمام القاضي الفاصل في المواد الإدارية طلبات لم يثرها في تظلمه الإداري.

وهكذا يتبين لنا بوضوح أن مضمون التظلم الإداري هو المعيار في تحديد القضاء المختص إقليميا بمعنى أنه يترتب عن التظلم الإداري أثر إيجابي فيما يخص القضاء المختص.

ثالثا: إطالة الميعاد

إن تقديم الطعن الإداري ضد القرار التأديبي وفي الميعاد القانوني المحدد له حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يؤدي إلى إطالة الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء الذي أصبح في هذه الحالة مكون من مرحلتين هما:

1. مرحلة الميعاد الإداري: وهو يتعلق بميعاد تقديم الطعن الإداري المحددة في المواد أعلاه كذلك مهلة إنتظار رد لجنة الطعن سواء الصريح أو الضمني.

¹ - خلوفي رشيد، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 70.

4- لمعرفة أكثر حول مسألة الجهات القضائية التي تنظر في الطعون المرفوعة أنظر الصفحات من 68 إلى 73.

2. مرحلة الميعاد القضائي: وهي التي تبدأ من تاريخ إنتهاء المرحلة الأولى ننتقل إلى المرحلة الثانية وهي تبدأ من تاريخ رد لجنة الطعن الصريح أو الضمني على الطعن الإداري المقدم لمواجهة القرار التأديبي¹.

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن للتظلم الإداري السابق شروط ومواعيد وآثار هامة سواء في المرحلة الإدارية أو المرحلة القضائية وهذا لإعتباره إجراء دقيق وجوهري في حل النزاعات الإدارية كذلك هو إجراء حافظ للطعن القضائي بغض النظر عما إن كان الطعن الإداري إختياري أو وجوبي.

المطلب الثاني

الطعن القضائي

الطعن القضائي هو أسلوب لتحقيق رقابة قضائية على أعمال الإدارة وعلى نشاط الهيئات الاستشارية ممثلة في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن²، وهي الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أمام الجهات القضائية وذلك بهدف المطالبة بإلغاء أو لإبطال قرار إداري أو تأديبي غير مشروع وبناء على ذلك، فإن دعوى الإلغاء تعتبر من أهم الضمانات باعتبار مخصصتها لقرار غير مشروع، بغض النظر عن وجود مصلحة شخصية يستند رافعها إلى حق شخصي بإلغائها.

الفرع الأول

تعريف دعوى الإلغاء

يمكن تعريف دعوى الإلغاء الملاذ الأخير الذي يلجأ إليه الموظف بعدما يستنفذ كافة الوسائل الإدارية، كذلك هي دعوى قضائية إدارية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهات المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير

¹ - المادة 829 و 830 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، السالف الذكر.

² - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص499.

مشروع¹ وقد أكد القضاء الإداري الجزائري على أن تكون دعوى الإلغاء ضد القرارات التي تحمل عنصر إلحاق أذى بذاتها وذلك ما أخذت به الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها المؤرخ في 1976/12/18، الذي جاء فيه: "حيث تبين من التعليمات أن صاحب القرار هو والي ولاية تيزي وزو سلطة إدارية وأن هذا القرار يلحق أذى بذاته"².

إذن فإن الطعن القضائي يعد ضماناً أخرى للموظف التي منحه إياها المشرع لمواجهة تعسف الإدارة في قرار التأديب وذلك باستعمال حقه في اللجوء إلى مرافق القضاء للطعن في القرار التأديبي بإلغائه أو التعويض عنه³.

وبذلك فإن فشل التظلمات الإدارية تقود الموظف العام للجوء للقضاء الإداري المختص، بهدف بسط الرقابة القضائية على مظاهر وسلطة وامتيازات السلطة الرئاسية بواسطة دعوى الإلغاء.

وعليه فإن سلطة القاضي الإداري أثناء تحريك دعوى الإلغاء، تتمثل في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، ويكون له الحق إما بإلغاء القرار بسبب عدم شرعيته أو برفض الدعوى بسبب مشروعية القرار.

من خلال التعريفات السابقة نستنتج خصائص ومميزات دعوى الإلغاء:

أولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية وليست بتظلم إداري رئاسي كما كانت من قبل سنة 1872، وذلك لأنها تعتبر عملية حسم وفصل في خصومة حول مركز قانوني عام، وعلى أساس قاعدة قانونية، ومن طرف سلطة قضائية لها كامل السيادة في السلطة في إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه،

¹ - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 174.

² - القرار بتاريخ 1976/12/18، الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قضية عباس مولود ضد رئيس بلدية البلدية، أشار إليه، خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 36.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 483.

وينتج عن ذلك أن ترفع هذه الدعوى من قبل أصحاب الصفة القانونية والمصلحة، وممارستها من قبل القضاء المختص، لا بد أن تتم على أساس قاعدة قانونية¹، ومن ثم فإن القرار القضائي الذي قضي بإلغاء قرار إداري معيب، لا يجوز أن ينظر فيه مجدداً في دعوى التعويض من ناحية مشروعيتها، بعد أن تم الفصل فيه بالإلغاء وحاز قوة الشيء المقضي فيه².

ثانياً: دعوى الإلغاء دعوى عينية

تتميز وتتصف دعوى الإلغاء بالطبيعة والصفة الموضوعية العينية وذلك كونها تنصب على الطعن في قرار إداري معين، أي أن رفع دعوى الإلغاء أمام جهة القضاء المختص لا يهاجم السلطات والهيئات الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يهاجم القرار الإداري غير المشروع، كذلك تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام عن طريق تحقيق وحماية مبدأ الشرعية وضمان تطبيقه في ميدان الوظيفة الإدارية،

كما أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء لا تجعلها دعوى شعبية، بل هي دعوى موضوعية لا بد من توافر شرط الصفة القانونية والمصلحة لرفعها أمام القضاء³، ويترتب على هذه الخاصية ما يلي:

1. تتسم بالسهولة والمرونة في إثبات شرط المصلحة والصفة، وذلك ضماناً لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية.

2. دعوى الإلغاء من النظام العام، ترفع ضد كل القرارات الإدارية إلا ما استثناه القانون⁴.

¹- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 175.

²- أنور أحمد أرسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 380.

³- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 176 و 177.

⁴- بعلي محمد صغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2007، ص 36 و 37.

ثالثاً: دعوى الإلغاء تقتضي فحص مشروعية القرار الإداري

ففي هذه الحالة يقوم القاضي الإداري أثناء عرض دعوى الإلغاء ضد قرار إداري بفحص ذلك القرار من ناحية مشروعيته، بحيث إذا اكتشف القاضي في رقابته لأعمال الإدارة لحالات الانحراف بالسلطة، فإن ذلك يستوجب إلغاءه بحكم من القاضي، لخروجه على المشروعية المتطلبة للقرارات الإدارية¹.

الفرع الثاني

شروط الطعن بإلغاء القرار التأديبي

لكي يمكن تحريك دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الغير المشروعة لابد من توافر مجموعة من الشروط، هي التي تسمح للقاضي وتلزمه في نفس الوقت أن يفصل في موضوع الخلاف أو النزاع القائم بين الطرفين، وبموجب ذلك ينتج عن عدم احترام هذه الشروط عدم قبول الدعوى القضائية، وتتمثل هذه الشروط في الشروط الشكلية والشروط الموضوعية:

أولاً: شرط أن تكون دعوى الإلغاء منسبة على قرار إداري نهائي له مواصفات معينة

يعد شرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء، بالتالي لابد أن يكون محل رفع دعوى الإلغاء منصب على قرار إداري نهائي وصادر عن سلطة إدارية مختصة وبارادتها المنفردة، وذلك بقصد إحداث وتوليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء حقوق وواجبات قانونية، وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة، كما يشترط أن يكون القرار الإداري ذو طابع تنفيذي ويلحق أثر².

¹ -بوحيدة عطاء الله، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 164، أشار إليه زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مرجع سابق، ص 109.

² -عمامرة حسان، مرجع سابق، ص 178.

وبمقتضى ذلك لا يمكن قبول الطعن في الأعمال الانفرادية الصادرة عن إرادة السلطات الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة لأنها لا تعد قرارات إدارية مثل الأعمال التحضيرية أو التمهيدية¹.

مما سبق يمكن استنتاج ما يلي:

1. يجب أن يكون هناك قرار إداري، أي يجب أن يكون القرار المطعون فيه موجوداً.
2. أن يكون هذا القرار إدارياً وفقاً للمعيار العضوي الشكلي المعمول عليه كقواعد عامة في تمييز القرارات الإدارية وصادر عن سلطة إدارية وإرادتها المنفردة بحيث لا يجوز رفع الدعوى ضد الآراء التي تدلي بها الهيئات الاستشارية أو منشور أو تعليمة أو ضد كل الوثائق التي لا تكتسي طابع العمل الإداري².
3. يجب أن يكون القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء قراراً إدارياً نهائياً.

ثانياً: شرط التظلم الإداري المسبق

لقد سبق وأن تطرقنا إلى التظلم الإداري في المطلب الأول، وقلنا بأنه أصبح جوازي أي اختياري بعدما كان إجباري بالتالي فإن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي ترك الحرية المطلقة للشخص، في أن يقدم تظلمه أو أن يلجأ إلى القضاء مباشرة، دون تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ويرجع السبب في عدم إلزامية التظلم الإداري للموظف العام يكمن في تخفيف العبء على الموظف أو المتقاضين، وتبسيط إجراءات دعوى الإلغاء التي يشكل التظلم أحد مظاهر تعقيدها³.

¹ -بعلي محمد صغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص74.

² -خرفي هاشمي، مرجع سابق، ص405.

³ - بربار عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، الطبعة الأولى، منشورات بغدادية، الجزائر، 2009، ص 432.

ثالثا: شرط الصفة والمصلحة لرفع الدعوى

باعتبار أن دعوى الإلغاء دعوى قضائية فإنه لا يمكن قبول النظر والفصل من طرف جهة القضاء المختص بها إلا إذا توفرت في رافعها مصلحة جدية طبقا لمبدأ "لا دعوى بدون مصلحة وصفة قانونية"، حيث يستطيع رفع دعوى الإلغاء كل شخص طبيعي أو معنوي له أهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك وهذا وفقا لأحكام المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية القديم، ويشترط في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة¹.

أما قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي رقم 08-09 المؤرخ في 15 فبراير 2008.

وذلك في المادة 13 و64 منه أكدت على الصفة والمصلحة حيث نصت: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"، لقد تطرق مجلس الدولة الجزائري لمسألة الصفة في الدعوى في قراره الصادر في 12 سبتمبر 2007، بمناسبة قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س ز) ومن معها².

وأما الأهلية فقد وصفها المشرع على أنها شرط موضوعي، إذا انعدمت بالنسبة للخصوم أو ممثل الشخص الطبيعي والمعنوي، فإن ذلك يعرض القرار الإداري إلى البطلان ونعني بها قدرة الشخص على مباشرة تصرفاته أمام القضاء³، تثبت للشخص منذ ولادته وتنتهي بموته طبقا لنص المادة 25 من القانون المدني⁴.

¹ - ماحيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 157.

² - القرار رقم 033979، الغرفة الإدارية، مجلس الدولة، المؤرخ في 12 سبتمبر 2007، قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س ز) ومن معها، قرار غير منشور.

³ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 242.

⁴ - أمر رقم 75-87 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، معدل ومتمم بقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج ر عدد 44، بتاريخ 26 جوان 2005، معدل ومتمم بقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31، بتاريخ 13 ماي 2007.

رابعاً: شرط الميعاد في رفع دعوى الإلغاء

لقد حدد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي رقم 08-09 الآجال القانونية للطعن القضائي بالإلغاء وذلك في المادة 829: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر (04)، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي¹."

وبالتالي من خلال المادة أعلاه فإن المشرع الجزائري حدد أجل الطعن بالإلغاء بأربعة أشهر، كذلك نجد المادة 907 من نفس القانون الحالي نصت على أنه ينطبق الأمر نفسه بأجل الطعن أمام مجلس الدولة، بشرط أن يكون الاختصاص لمجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة فقط، لأنه إذا فصل مجلس الدولة كجهة استئناف فلا تطبق الآجال السالفة الذكر، وتسري هذه المدة ابتداء من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي².

تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:

1. الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة: يعتبر رفع الدعوى أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة سببا من أسباب قطع الميعاد، ويجعله يسري من جديد لكل مدته القانونية، مثال كأن يفصل موظف بقرار تأديبي من طرف رئيس إدارة محلية، حيث يكون الاختصاص القضائي هنا معهود للمحاكم الإدارية إلا أن الموظف يطعن بالإلغاء مباشرة لدى مجلس الدولة.

2. طلب المساعدة القضائية: يقطع الميعاد في حالة تقديم طلب المساعدة القضائية بالنسبة للدعوى التي تكون من اختصاص مجلس الدولة وكذا المحاكم الإدارية، لأن التمثيل بمحام مفروض ويكون امتداد الميعاد لطلب المساعدة القضائية من تاريخ إيداع طلب المساعدة

¹ - قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25/02/2008، السالف الذكر.

² - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص ص180 و181.

القضائية لدى الجهة القضائية المختصة، ويسري من جديد ولكل مدته ابتداء من تبليغه بالقرار والمتضمن إما منحه المساعدة القضائية أو رفعها.

3. وفاة المدعي أو تغير أهليته: حيث أنه إذا ثبت أثناء سريان ميعاد رفع الدعوى تغيير أهلية المدعي أو وفاته فإن دعوى الإلغاء تنقطع، لأن الشخص المتوفى لا يستطيع مباشرة حقوقه والتي تنتقل إلى ورثته بعد إعداد فريضته، وكذا الحال بالنسبة للشخص الذي تتغير أهليته، كأن يصاب بعارض من عوارض الأهلية مثلا الجنون والعتة، أو مرض خطير يجعله غير قادر على رفع الدعوى الإدارية.

4. حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي: فحالات القوة القاهرة عديدة نجد منها (الفيضانات، الزلازل، الاضطراب العام... إلخ) فهي حالات لا يمكن توقعها ولا دفعها، أما الحادث الفجائي "الحالة الطارئة" نجد مثلا (حوادث المرور... إلخ) كذلك لا يمكن توقعها ولا دفعها، فيتوقف سريان الميعاد ويسري لمدة جديدة وكاملة إلى حين زوال تلك الحالة¹.

خامسا: إجراءات إلغاء القرار التأديبي

يستنفذ الموظف جميع الضمانات الإدارية وإذا لم يجدي له نفعاً، يبقى أمامه طريق وحيد وهو اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية الصادرة ضده إذا كانت غير مشروعة²، تتميز دعوى الإلغاء بإجراءات خاصة و متميزة بحيث تتسم بالبساطة وقلة التكاليف وشبه سرية، فلا تقبل إذا صدرت العقوبة التأديبية عن السلطة الإدارية اللامركزية أمام المحكمة الإدارية إلا بعريضة موقعة من محام وهذا ما نصت عليه المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 وتودع العريضة مع نسخة منها بملف القضية، وعند الضرورة، يأمر رئيس تشكيلة الحكم الخصوم بتقديم نسخ إضافية وفقا للمادة 818 من قانون رقم 08-09 ويحدد آجال الطعن لمدة أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي وهذا وفقا للمادة 829 من القانون 08-09³،

¹-أنظر المادة 832 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، مرجع سابق.

²-نوري منير، مرجع سابق، ص161.

³-أنظر المواد 815 و 818 و 829 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، السالف الذكر.

حيث تعفى كل من الدولة والأشخاص المعنوية، كالولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، من التمثيل الوجوبي بمحام في الإيداع أو الدفاع أو التدخل، وبمقتضى ذلك يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، البيانات الشكلية والموضوعية الواجب توافرها كما يجوز للمدعي أن يقوم بتصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه، وذلك بإيداع مذكرة إضافية خلال أجل رفع الدعوى¹.

بالإضافة إلى ذلك لا بد للخصوم أن يرفق مستندات تدعيما لعرائضهم ومذكراتهم، يعدون في نفس الوقت جردا مفصلا عنها، أما في حالة وجد مانع يحول دون ذلك، بسبب عددها أو حجمها أو خصائصها وفي جميع الأحوال يؤشر أمين الضبط على الجرد، وهذا وفقا للمادة 820 من نفس القانون السالف الذكر المؤرخ في 25 فبراير 2008².

ويجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر، فأما إذا ثبت بأن المانع كان سببه امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع وذلك وفقا للمادة 819 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، وبمقتضى ذلك يجب أن تقيد العريضة عند إيداعها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية وفقا للمادة 823 القانون السابق ذكره.

بعد ذلك يتم التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي، كما يتم تبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر وفقا للمادة 838 من قانون 08-09³.

أما إذا صدر قرار العقوبة التأديبية من السلطة الإدارية المركزية، أو أراد الموظف العام استئناف الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية في الدعوى التأديبية فترفع الدعوى هنا

¹-بربارة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص426.

²-أنظر المادة820 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، السالف الذكر.

³-أنظر المادة 838 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، السالف الذكر.

أمام مجلس الدولة بعريضة موقعة من محام وهذا وفقا للمادة 904 من القانون 08-09¹ وترفع الدعوى أمام مجلس الدولة بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار التأديبي.

وتجدر الإشارة أنه يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة باستثناء الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فهي تعفى من التمثيل الوجوبي بمحام معتمد لدى مجلس الدولة وفقا للمادة 905 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008².

هذه كلها بالنسبة للشروط الشكلية لكن الشروط الموضوعية تتمثل في عيب السبب نعني به انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من قبل سلطة إدارية مختصة، أما الشرط الثاني يتمثل في عيب عدم الإختصاص ونعني به إنعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على إتخاذ قرار إداري معين، والشرط الثالث يتمثل في عيب الشكل والإجراءات وهو ناتج عن تخلف ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري مثلا تسببه والشرط الرابع هو عيب المحل أي خروج القرار الإداري عن أحكام و مبادئ قواعد القانون والعيب الأخير هو عيب الإنحراف في إستعمال السلطة ويحدث عندما تصدر الإدارة القرار الإداري تستهدف أغراض غير الغرض الذي من أجله منحت سلطة إصدار القرار³.

الفرع الثالث

السلطة القضائية المختصة في إلغاء العقوبة التأديبية

ففي حالة صدور أي قرار إداري يضر بمصالح الموظف العام يتجه إلى الطعن القضائي وذلك عن طريق الطعن بالإلغاء فبصدور دستور 1996 الذي تبنى الازدواجية

¹ -أنظر المادة 904 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، السالف الذكر .

² -أنظر المادة 905 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، السالف الذكر .

³ -عوابدي عمار، مرجع سابق، ص ص 191-194.

القضائية حيث أوجد هيئات خاصة تتمثل في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية التي تختص بالقضاء الإداري، وتختلف السلطة المختصة بإلغاء العقوبة التأديبية إذا صدرت من سلطة لامركزية أو صدرت من سلطة مركزية وهذا ما سوف نتطرق إليه.

أولاً: السلطة القضائية المختصة لإلغاء قرار العقوبة التأديبية الصادر عن السلطة اللامركزية:

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 وذلك في المادة 800 و 801 حيث نصت المادة 800 على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيه¹.

أما المادة 801 فقد نصت على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

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

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2. دعاوى القضاء الكامل،

3. القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة².

¹ -أي تختص في المنازعات التي تكون أحد طرفيها شخص من أشخاص القانون العام وذلك بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

² -قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، السالف الذكر .

فمن خلال المادتين السابقتين نستخلص أن الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن لإلغاء القرار التأديبي للموظف العام الصادر عن السلطة اللامركزية هي المحاكم الإدارية فهي تتمتع بالاختصاص العام، والولاية العامة في المادة الإدارية إلا ما أسنده القانون صراحة إلى جهة أخرى،

أي أن المشرع قد ربط الجهة القضائية المختصة بالطعن في إلغاء القرار التأديبي الصادر عن السلطة اللامركزية بمكان تواجد المؤسسات العمومية الإدارية، وهذا لتجنب المتناقضين بصفة عامة، والموظف العام بصفة خاصة، مشقة إجراءات التقاضي لرفع دعوى وعلى ذلك فإن مخالفة هذا الإجراء تبطل الدعوى التأديبية التي أقامها صاحب الشأن¹.

من خلال ما سبق فإن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في جميع المنازعات الإدارية، أيًا كان موضوعها وأطرافها باعتبارها الجهة القضائية التي تتمتع بالاختصاص العام والولاية العامة في المادة الإدارية،

لقد تم إنشاء المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، وقد نصت المادة الأولى منه على أن تنشأ عبر كل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية.

تتكون هذه المحاكم الإدارية من:

1. رئيس المحكمة
2. محافظ الدولة ومساعديه
3. المستشارين وهم جميعا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء 21/89
4. كتابة الضبط².

وتتشكل المحكمة الإدارية من غرف وأقسام الذي تم تحديدها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، حيث نصت في سياق ذلك المادة 5 منه على

¹-بعلي محمد صغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 41.

²-محمد صغير بعلي، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 35.

أن: تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف ويمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر¹.

ثانيا: السلطة القضائية المختصة بإلغاء قرار العقوبة التأديبية الصادر عن السلطة المركزية:

يعد مجلس الدولة جهة الاختصاص بإلغاء قرار العقوبة التأديبية الصادر عن السلطة الإدارية المركزية باعتباره الهيئة القضائية العليا المكلفة بذلك و نجد المادة 9 من القانون رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المؤرخ في 30مايو 1998² على أن يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا وذلك في الأجل المقررة حسب المادة 950 من القانون 08-09 هو شهران ابتداء من التبليغ ويطبق على الأحكام النهائية والتمهيدية ويخفض هذا الأجل إلى (15) يوما³:

1. في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية، أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات الوطنية.
2. الدعاوى الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

ومن منطلق ذلك، نستخلص أن الطعن بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة المركزية مثل رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة ومختلف الوزارات والمديريات المركزية، بالإضافة إلى ذلك الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، هي من اختصاص مجلس الدولة فقط دون غيره⁴.

¹ -عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص75.

² - قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج ر عدد37، الصادر 01جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26جويلية 2011، ج ر عدد43مؤرخ 03أوت 2011.

³ -خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص417.

⁴ -خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، مرجع سابق، ص310.

ويتمتع مجلس الدولة باختصاصين أساسيين هما:

أ - كقاضي استئناف:

لقد نصت المادة 10 من القانون العضوي 98-01¹ المتعلق بمجلس الدولة المؤرخ في 30 مايو 1998 على أن: "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً، من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

كما نصت كذلك الفقرة الثانية من المادة الثانية (02) في القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن:

"أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على غير ذلك."

وعليه فإن كل الأحكام الصادرة ابتدائياً من المحاكم الإدارية، قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على غير ذلك².

ب - كقاضي نقض:

نجد المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على أن: "يفصل مجلس الدولة كقاضي نقض في:

- قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائياً.

- الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة³.

ومن ثم فإن القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في اختصاص كأول وآخر درجة التي يفصل فيها ابتدائياً ونهائياً في الطعون المتعلقة بالقرارات المنصوص عليها في المادة

¹ - قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، السالف الذكر.

² - بعلي محمد صغير، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 150.

³ - آث ملويا لحسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 903.

09 من القانون العضوي 98-01 المذكورة سابقا وهي الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية، أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات الوطنية،

والدعاوى الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة، فهي غير قابلة للطعن فيها بالنقض¹.

وذلك لأنه من غير المعقول ومن غير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل بالطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صدر عنه، ذلك أن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلق الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن، بينما يمكن الطعن فيه أمامه سواء بطريق التماس إعادة النظر، أو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو بتصحيح خطأ مادي.

مما سبق نستنتج بأن مجلس الدولة هو ذلك الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري الجزائري، فهو في قمة الهرم يقابل في ذلك المحكمة العليا في النظام القضائي العادي باعتبار أن النظام القضائي الجزائري بني على الازدواجية القضائية النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري وهذا ما أكده الدستور الجزائري 1996 وذلك في المادة 152²،

وبعد ذلك فقد صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله³، أيضا صدر القانون رقم 98-02⁴ المؤرخ

¹ - بعلي محمد صغير، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 166.

² - دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المتمم بقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

³ - بعلي محمد صغير، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 46 و 47.

⁴ - قانون عضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، ج ر عدد 68، الصادر في 15 نوفمبر 1998.

في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وهذا ما يبرر تجسيد وتطبيق نظام القضاء المزدوج في القانون الجزائري¹،

يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف، أو أقسام للفصل في القضايا التي تعرض عليه، وتختص الغرفة الثانية لمجلس الدولة في الطعن بإلغاء قرار العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف العام.

ما يمكن استخلاصه مما سبق أن المشرع الجزائري قد ميز بين القرارات الصادرة عن السلطة المركزية والقرارات الصادرة عن السلطة اللامركزية، فالأولى من اختصاص المحاكم الإدارية أما الثانية من اختصاص مجلس الدولة وهذا ما أخذت به معظم دول العالم لأنه يفرض رقابة قضائية على أعمال السلطة الإدارية بالتالي توفر ضمانات أوسع للموظف.

أما بالنسبة لآثار الطعن القضائي فتتمثل أساسا في إعدام لهذا القرار سواء في الماضي والحاضر فيعتبر ذلك الجزاء كأنه لم يكن، مع محو الآثار التي تترتب على القرار الملغى كليا.

¹ - بعلي محمد صغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 47.

خاتمة:

بعد دراستنا لموضوع ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية نستنتج أن الموظف العام بحكم وظيفته له سلسلة من الواجبات مستمدة من ضروريات تسيير الموظف العام بانتظام، فأى فعل أو امتناع يرتكبه الموظف ويخالف واجبات منصبه يعرضه للعقاب التأديبي، وللسلطة التأديبية دور صارم في نظام الوظيفة العامة فهي التي تتولى تحديد الأخطاء التأديبية وتكييفها وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام، وذلك تطبيقاً لما هو منصوص عليه في قانون الوظيفة العمومية الذي قسم العقوبات التأديبية إلى أربع مجموعات تتدرج تصاعدياً من الأخف إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التي تتناسب معها وقياساً عليها وفقاً لنص المادة 163 من الأمر 06-03.

نظراً للدور الهام الذي تتمتع به هذه السلطة كان من الضروري أن يهتم المشرع ويؤمن الموظف العام ضمانات لمواجهة السلطة التأديبية التي تشترط فيها الحياد والسمو بالقانون مع الاعتبارات الشخصية بهدف خدمة المصلحة العامة: وهذه الضمانات تكون سابقة ومتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية وكذا لاحقة.

مما سبق توصلنا إلى النتائج التالية:

اتضح أن النظام التأديبي للموظف العام، لا ينظر إليه على أنه مجرد انتقام أو قصاص من الموظف محل التأديب، بل هو نظام قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن وتمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام واطراد وبين ضمان حقوق الموظف التأديبية فأى خطأ يرتكبه موظف عام تقابله عقوبة تأديبية وهذه الأخطاء محددة على سبيل الحصر وصنفها الأمر 03/06 إلى أربعة درجات لكن هذا لا يكفي يجب إقامة تقنين للأخطاء التأديبية وتقدير العقوبة المناسبة لها.

فبالعودة للعقوبة التأديبية نجد أن هناك نقص في التدرج والتنوع في العقوبات التي تزيد من فعالية تأديب الموظف العام فعلى المشرع أن يعمل على تداركها كذلك نأمل من المشرع إلغاء عقوبة التسريح دون إشعار مسبق لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف من المعاش

مما يتضرر من ذلك أسرته، أيضا تقوم العقوبة التأديبية على مبدأ مهم ألا وهو مبدأ التناسب ومبدأ الملائمة ما بين العقوبة التأديبية والخطأ التأديبي الذي نعني به بأن يكون هناك تلازم بين جسامة الخطأ المرتكب والعقوبة المسلطة على الموظف العام وقد أخذ به المشرع الجزائري وهذا أمر إيجابي.

كذلك تناولنا بالدراسة والتحليل أيضا السلطة المختصة بالتأديب، ولاحظنا أن هناك ثلاثة أنظمة تعتمد عليها الدول في أنظمتها الوظيفية وتحدد من خلالها السلطة المختصة بتأديب الموظفين، لكن رغم الاختلاف في نوع الجهة المختصة بذلك إلى أنه لا يمكن أن يكون هناك نظام تأديبي دون وجود سلطة مختصة بتسليط العقوبات التأديبية على الموظفين باعتبارها الضمانة الأساسية لعدم هدر حقوق الموظفين.

أما في الجزائر فإنه يعود الاختصاص بتوقيع العقوبة التأديبية إلى السلطة الرئاسية ومجالس التأديب كل ضمن اختصاصه وأن السلطة الرئاسية التأديبية تصدر قرارها التأديبي مباشرة في عقوبات الدرجة الأولى والثانية وبعد الأخذ بالرأي الإلزامي والإجباري لمجالس التأديب في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، وذلك باعتبارها عقوبات جسيمة فيتم اقتراحها من السلطة الرئاسية، ويشاركها في ذلك المجلس التأديبي برأيه الملزم في توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام، وهنا يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد أصاب في هذا التقسيم بحيث جعل الهيئة المستخدمة أو ممثليها المفوض قانونا هو المختص في توقيع العقوبات البسيطة وذلك بموجب قرار مبرر أما العقوبات الجسيمة فهي من اختصاص المجلس التأديبي وذلك بهدف الحد من سلطات السلطة الرئاسية باعتبارها الخصم والحكم في نفس الوقت.

نجد كذلك المشرع الجزائري قد أصاب في اختياره للأنظمة المختصة في توقيع العقوبة التأديبية فنجده معتمد على نظام مختلط بين الرئاسي والشبه القضائي، وذلك لأنه هو الأقرب لتجسيد مبدأي الفعالية والضمان في توقيع العقوبة التأديبية، ودليل ذلك هو تمتع النظام القضائي للاستقلالية وعدم درايته الكافية في إجراءات تأديب الموظف العام.

أما بالنسبة للضمانات الممنوحة للموظف العام فالمشرع أولى اهتمام كبيرا لها وذلك محاولة منه لتحقيق العدالة ومنع التعسف وحماية الموظف من تجاوزات وتعسف الإدارة،

ومن بين هذه الضمانات نجد حق الطعن في قرار العقوبة التأديبية، الطعن الولائي والرئاسي والطعن أمام لجان الطعن المختصة ومن أقدم الضمانات نجد حق الإطلاع على الملف وكذا حق الدفاع والتحقيق، لكن بالرغم من هذا كله إلا أن نظام الوظيفة الجزائي يبقى غير كافي حسب رأينا للحفاظ على الموظف العام، وعلى المشرع إدخال بعض التعديلات ليكون أكثر عدالة ورحمة بالموظفين الذين يمثلون جزء مهم من المجتمع.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- 1- الصروخ مليكة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، بدون سنة.
- 2- آث ملويا لحسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة الجزائر، 2007.
- 3- أنور أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 4- بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، الطبعة الأولى، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- 5- بعلي محمد صغير، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 6- بعلي محمد صغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 7- بعلي محمد صغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 8- بعلي محمد صغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007.
- 9- بوشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- 10- سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار الإخوة مدني، الجزائر، 2003.
- 11- حسن محمد المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية، بدون طبعة، ليبيا، بدون سنة.
- 12- خلوفي رشيد، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 13- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- 14- رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 15- سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 16- سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 17- عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.
- 18- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012.
- 19- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، 2004.
- 20- عمامرة حسان، ضمانات تأديب الموظف في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، بدون طبعة، بدون سنة.
- 21- عوابدي عمار، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 22- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، 2009.
- 23- محيو أحمد، النزاعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- 24- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 25- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 26- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.
- 27- نوري منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة.
- 28- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009.
- 29- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 30- خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار هومة، 2012.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1. رسالة الدكتوراه

- 1- خلف فاروق، آلية تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بدون سنة.
- 2- عمار عوا بدي، مدى تأثير مبدأ الديمقراطية الإدارية على فكرة السلطة الرئاسية في الإدارة العامة الحديثة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية، جامعة الجزائر، 1981.

2. مذكرات الماجستير:

- 1- السالكة بشرى أحمد، سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة ومالية، 2013/2012.
- 2- خلف فاروق، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

- 3- زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2011.
- 4- سعيد بوشعير، تأديب الموظف العمومي، بحث دبلوم الدراسات العليا، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1977.
- 5- محمد جلاب، العقوبة المقنعة في النظام التأديبي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009.
- 6- مخلوفي مليكة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

3.مذكرات الماستر:

- 1- ديديش عاشور عفاف، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة مكتملة من متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، الجزائر، 2013/2012.

ثالثا: النصوص القانونية

1-الدستور:

- دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07ديسمبر 1996، ج ر عدد76، بتاريخ 8ديسمبر 1996، المتمم بقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10أفريل 2002، ج ر عدد25، بتاريخ 14أفريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، بتاريخ 16نوفمبر 2008.

2- النصوص التشريعية:

أ- القوانين العضوية:

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر عدد37، الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد43 المؤرخ في 13 أوت 2011.
- 2- قانون عضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، ج ر عدد37، الصادر في 15 نوفمبر 1998.

ب- القوانين العادية:

- 1- أمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، 1966.
- 2- أمر رقم 75-85 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج ر عدد 44، بتاريخ 26 جوان 2005، معدل ومتمم بقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31، بتاريخ 13 ماي 2007.
- 3- قانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 جويلية 1990، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد36، لسنة 1990.
- 4- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، 2006.
- 5- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، العدد 21، بتاريخ 15 نوفمبر 2008.
- 6- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، مؤرخة في 3 جويلية 2011.

7- القانون رقم 07-12 مؤرخ في ربيع الأول عام 1933 الموافق لـ 12 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 66-152 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي، ج ر، العدد 46، 1966.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، متعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر، العدد 37، 1982.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتضمن إختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتكوينها وكيفية سير أعمالها، ج ر، العدد 3، 1984.
- 4- مرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادر بتاريخ 15 جانفي 1985.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر، العدد 13، 1985 .
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتضمن سلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، العدد 13، 1990 .

د- التعليمات:

- 1- التعليمات رقم 07 الصادرة في 07 مايو 1969 من وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية.
- 2- التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26/06/1984 المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء و لجان الطعن 1984.

رابعاً: الاجتهادات القضائية:

- 1- القرار رقم 28892، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، بتاريخ 12/06/1982، قضية (س ح د ب أ) ضد والي ولاية خ ط ووزير الداخلية، المجلة القضائية، العدد 1 لسنة 1989، ص ص 225 و226.
- 2- القرار رقم 75502، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، مؤرخ في 21 أبريل 1990، قضية (ق،م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 152-153.
- 3- القرار رقم 76732، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، مؤرخ في 24 مارس 1991، قضية (ي ب) ضد والي ولاية بشار، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص ص 146-149.
- 4- القرار رقم 033979، الغرفة الثانية، مجلس الدولة، مؤرخ في 12 سبتمبر 2007، قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س ز) ومن معها، قرار غير منشور.
- 5- القرار رقم 76732، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، بتاريخ 14/03/1991، قضية (ي ب) ضد والي ولاية بشار، المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993، الغرفة الإدارية، ص 146.

فهرس المحتويات

01.....	مقدمة:
05.....	الفصل الأول: توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام.
06.....	المبحث الأول: مفهوم الخطأ التأديبي و العقوبة التأديبية.
07.....	المطلب الأول: الخطأ التأديبي.
07.....	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي.
10.....	الفرع الثاني: أنواع الخطأ التأديبي.
10.....	أولاً: أخطاء من الدرجة الأولى.
11.....	ثانياً: أخطاء من الدرجة الثانية.
12.....	ثالثاً: أخطاء من الدرجة الثالثة.
12.....	رابعاً: أخطاء من الدرجة الرابعة.
13.....	المطلب الثاني: العقوبة التأديبية.
14.....	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية.
16.....	الفرع الثاني: أنواع العقوبة التأديبية.
16.....	أولاً: عقوبات من الدرجة الأولى.
17.....	ثانياً: عقوبات من الدرجة الثانية.
18.....	ثالثاً: عقوبات من الدرجة الثالثة.

19.....	رابعاً: عقوبات من الدرجة الرابعة.....
20.....	المبحث الثاني: الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية.....
21.....	المطلب الأول: الصور المختلفة للجهات المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية.....
21.....	الفرع الأول: النظام الرئاسي
22.....	الفرع الثاني: النظام القضائي.....
24.....	الفرع الثالث: النظام الشبه القضائي.....
25.....	المطلب الثاني: الجهة المختصة بالتأديب في الجزائر.....
25.....	الفرع الأول: الجهة المختصة بالتأديب في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية.....
27.....	أولاً: الوزير فيما يخص الإدارة المركزية.....
28.....	ثانياً: الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.....
28.....	ثالثاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.....
29.....	رابعاً: مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع البلدي فيما يخص مستخدمي المؤسسة.....
31.....	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالتأديب في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.....
34.....	الفصل الثاني: حقوق الموظف العام في مراحل المتابعة التأديبية.....
35.....	المبحث الأول: حقوق الموظف العام قبل و أثناء المتابعة التأديبية.....
35.....	المطلب الأول: حقوق الموظف العام في مرحلة قبل توقيع العقوبة التأديبية.....

- 35..... الفرع الأول: مواجهة العامل بالوقائع المنسوبة إليه.....
- 37..... أولاً: حق الإطلاع على الملف.....
- 38..... الفرع الثاني: إجراء التحقيق.....
- 41..... الفرع الثالث: تمكين العامل عن الدفاع عن نفسه.....
- 43..... المطلب الثاني: حقوق الموظف العام أثناء توقيع العقوبة التأديبية.....
- 43..... الفرع الأول: مبدأ الحياد.....
- 45..... الفرع الثاني: تسبيب القرار التأديبي.....
- 47..... المبحث الثاني: حقوق الموظف العام في المرحلة اللاحقة للمتابعة التأديبية.....
- 47..... المطلب الأول: التظلم الإداري.....
- 48..... الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري.....
- 50..... الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري.....
- أولاً: في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية رقم 90-23 المعدل لقانون الإجراءات المدنية 66-154.....
- 51.....
- ثانياً: في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.....
- 53.....
- 57..... الفرع الثالث: آثار التظلم الإداري.....
- 57..... أولاً: عدم وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن.....
- 58..... ثانياً: تحديد القضاء المختص إقليمياً.....
- 59..... ثالثاً: إطالة الميعاد.....

المطلب الثاني: الطعن القضائي.....	60
الفرع الأول: تعريف الطعن القضائي.....	60
الفرع الثاني: شروط الطعن بإلغاء القرار التأديبي.....	63
أولاً: شرط أن تكون دعوى الإلغاء منصبة على قرار إداري نهائي له مواصفات معينة...63	
ثانياً: شرط التظلم الإداري المسبق.....	64
ثالثاً: شرط الصفة والمصلحة لرافع الدعوى.....	65
رابعاً: شرط الميعاد لرفع دعوى الإلغاء.....	66
خامساً: إجراءات إلغاء القرار التأديبي.....	67
الفرع الثالث: السلطة القضائية المختصة في إلغاء العقوبة التأديبية.....	69
أولاً: السلطة القضائية المختصة لإلغاء قرار العقوبة التأديبية الصادر عن السلطة اللامركزية.....	70
ثانياً: السلطة القضائية المختصة لإلغاء قرار العقوبة التأديبية الصادر عن السلطة المركزية.....	72
خاتمة:.....	76
قائمة المراجع:.....	79
الفهرس:.....	86

