



جامعة ألكلي محند أولحاج - البويرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



## التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص : إدارة ومالية

إشراف الأستاذة

بغدادى ليندة

إعداد الطالبين

بوجريس هشام

خلفان حياة

لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): ربيع زهية ..... رئيسا

الأستاذة(ة): بغدادى ليندة..... مشرفا ومقررا

الأستاذة(ة): بن صفى علي..... مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

## تشكرات

نتقدم بالشكر الكبير لله سبحانه وتعالى الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل.

بعدها نتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير للأستاذة الفاضلة والمحترمة  
بغداد دي ليندة على كل ما قدمته لنا من التوجيهات العلمية والمنهجية لإنجاز  
هذا العمل.

كما نتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة على قبولها مناقشة هذه المذكرة.

كما نتقدم بالشكر الكبير لكل الذين قدموا لنا يد المساعدة من قريب أو  
بعيد.

# إهداء

أهدي ثمرة جهدي:

إلى مثال الصبر والإيمان إلى من لا تكفي قواميس الدنيا لأعبر عن ما أحمله  
بداخلي اتجاهها والتي أظل مدين لها طوال العمر ولن أفني حقها، أمي العزيزة  
أطال الله في عمرها.

إلى من سخر حياته من أجلي وعلمني درج الحياة وفتح عيني نحو الأفق التي  
كنت أجعلها إلى أبي العزيز حفظه الله ورعاه.

إلى من تقاسمت معظم أجمل لحظات العمر وشاركوني أحزاني وأفراحي إخوتي  
كمال، عبد النور، توفيق.

إلى زميلتي في المذكرة حياة.

إلى من ساقني القدر إلى معرفتهم وإلى كل الزملاء والزميلات.

مشام

# إهداء

أهدي عملي هذا إلى أجمل نعمة في هذه الحياة إلى اللذين يتأملان نجاحي  
وينيران طريقي بالدعوات ولم يبخل عليّ، وكانا السبب في إصراري على  
النجاح، أمي العزيزة يا من أحسنت تربيتي وأبي الحنون، أقدم لكم كل  
إهداءاتي وشكري واحترامي وتقديري أطال الله في عمركما.

إلى سندي في الحياة إخوتي وأخواتي وكل عائلتي.

إلى كل الطلبة الزملاء والزميلات.

إلى زميلي في المذكرة هشام.

إلى كل الأساتذة في كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة البويرة.

حياة

## قائمة أهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج ر : جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ط : الطبعة

د ط : دون طبعة

ج : الجزء

ك : الكتاب

ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق أ ع و ع : القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

ص : الصفحة

ص ص : من الصفحة ... إلى الصفحة...

ثانياً: باللغة الفرنسية

# مقدمة

لقد احتلت الوظيفة العامة مكانة هامة في النشاط الإداري وذلك بفعل سياسة الدولة التدخلية في مجال الوظيفة الإدارية، التي تُجسدها من خلال قيامها بمجموعة من الأنشطة الإدارية الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة، حيث تستعين في ذلك بعدد هائل من أعوانها من أجل ضمان السير الحسن والمنتظم للمرفق العام، يتولى موظفي الدولة السهر على ذلك باسمها والعمل لحسابها في كل ما يضطلعون عليه من مهام وما يباشرونه من مسؤوليات تعكس مدى قدرة الدولة على تحقيق مبدأ الفاعلية والضمان في تسيير مصالحها.

إن لتحقيق هذين المبدئين (الفاعلية والضمان) وإيجاد التناسب بينهما لا يأتي إلا من خلال دراسة ذلك في إطار الوظيفة العامة التي تُعد مسيرة مهنية بالنسبة للموظف تبدأ من يوم تعيينه، حيث تنشأ بموجب ذلك رابطة قانونية تربط الموظف بالجهة الإدارية المستخدمة تُكسبه تلك الرابطة مجموعة من الحقوق التي يُصبح يتمتع بها وفي المقابل تُقيم عليه التزامات أو واجبات يصبح الموظف مسؤولاً عن تأديتها بحكم المنصب الذي يتولاه، وتنتهي بانقضاء تلك الرابطة.

بما أن الموظف هو العنصر الأساسي في عملية النشاط الإداري والعنصر الفعال في عملية تنفيذ سياسة الدولة في إطار الوظيفة العامة داخل المرفق العام، يستوجب ضرورة صياغة جملة من القوانين والإجراءات التي تنظم وتضبط أصول أداء العمل وما يترتب عن الإخلال به من جزاءات تقيم المسؤولية التأديبية لمرتكبها، حفاظاً على المصلحة العامة نجد أن الدولة أحاطته بعناية مميزة من خلال القوانين والأنظمة الخاصة التي خُص بها لتشمل سبل الاختبار والتعيين والترقية والتكوين وكافة شؤون الحياة الوظيفية إلى انقضاء الرابطة القانونية بزوال صفة الموظف عنه، مما تُرتب عنه للجهة الإدارية المستخدمة حق الولاء عليه حيث تشرف على الأداء العملي للموظف ومدى تحقيق الأهداف المرسومة مع ضرورة التحلي بأخلاقيات الوظيفة، وأن تعمل في المقابل - ضمن التشريع - على تحقيق الاستقرار

أو ما يسمى بالأمن الوظيفي حتى يشعر الموظف بالطمأنينة من أجل ضمان تأدية عمل متكامل يضمن استمرارية المرفق العام في أداء الخدمة.

إن العنصر البشري ليس معصوماً من الخطأ، فقد يحدث وأن يرتكب الموظف بحكم عمله أخطاء ومخالفات مهنية تسبب عرقلة السير الحسن للمرفق العام أو تسيء إلى سمعة الجهة الإدارية المستخدمة أو تمس بكرامة الوظيفة العامة وشرفها. فتقوم السلطة الإدارية متمثلة في سلطاتها المختلفة بالعمل على تكييف الخطأ المرتكب وإصباغه بوصف الفعل المحظور الذي يستوجب العقوبة، فتختار له ما تراه مستحقاً من بين العقوبات التي حددها المشرع مسبقاً في التشريع.

إن هذا الوصف القانوني للفعل المرتكب واختيار الجزاء المستحق هو ما يعبر عنه في القانون بمصطلح التناسب بين جسامة الخطأ المرتكب وشدة العقاب الموقع، وهو موضوع الدراسة في هذا المجال. وذلك لما يكتسبه من أهمية بالغة من الناحية النظرية والعملية، لأن النشاط الإداري في أي مرفق لا يستقيم ولا ينتظم إلا بوجود قواعد تنظيمية تكفل حماية المرفق العام واحترام قواعد الأداء المهني بالنسبة لما يتم ارتكابه من مخالفات تأديبية، إذ يستوجب الأمر السهر على تنفيذ تلك القواعد للتصدي لمرتكب المخالفة وردعه ومن ثم تقويم سلوكه المنحرف وإعادته إلى جادة الصواب من خلال تسليط الجزاء المستحق للخطأ المرتكب.

من أجل ذلك منح المشرع لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في مجال التأديب، حيث تستعمل الإدارة سلطتها في تقدير التناسب بين جسامة الفعل المرتكب والخطورة الناجمة عنه. ولم يكن للقضاء في أول مرة أن تصل رقابته على أعمال الإدارة إلى حد الرقابة على مدى التناسب بين الفعل الممثل للمخالفة التأديبية وبين الإجراء المتخذ من طرف الإدارة، إنما تنتهي عند حد الوقوف على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها



الإدارة في إصدارها للقرار المتخذ، وكذا صحة تكييفها القانوني، ذلك أن عملية التقدير - في بادئ الأمر - كانت صفة ملازمة للإدارة تختص بها لوحدها ولا تطال رقابة القضاء، غير أن ذلك لم يدم طويلاً حتى بسط القضاء رقابته -بفضل مجلس الدولة الفرنسي- على مبدأ الملاءمة وتناسب جسامة المخالفة المرتكبة مع شدة الجزاء الموقع.

إن النصوص القانونية والأحكام القضائية تقر مجتمعة على وجود نظاماً تأديبياً متميزاً يحكمه مبدآن، المبدأ الأول "مبدأ فاعلية الجزاءات التأديبية" بما يتضمن التصدي للفعل الموجب للجزاء محافظةً على حسن سير المرفق العام وانتظامه مما يقتضي تفعيل عامل اليقظة أثناء تأدية الواجب تجنباً لوقوع في المخالفة، أما المبدأ الثاني "مبدأ الضمان" أو ما يعرف بضوابط الجزاء، ويعد بمثابة حدّاً لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية.

أمام هذا التضارب في المصلحة بين "مبدأ فاعلية الجزاء" و "مبدأ الضمان للموظف" تجد الإدارة نفسها ملزمة بالتوفيق بين المصلحتين، مصلحتها في تحقيق ما تصبو إليه من أهداف وبين مصلحة الموظف في توفير الحماية له من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، فيتعين على السلطة التأديبية قبل تسليط العقوبة التأديبية أن تقدر مدى تناسب جسامة الفعل المعتبر خطأً في تقديرها مع العقوبة المزمع توقيعها، وذلك بإيجاد تناسب بين سبب القرار ومحله، مما يعتبر ضرورة ملحة وعادلة لتحقيق التوازن بين فاعلية الجزاء وضمانات الموظف حيث لا غلو في الشدة ولا إسراف في اللين.

تتجلى أهمية الموضوع على الرغم من قدم موضوع النظام التأديبي الوظيفي بشكل عام، إلى أنه حديث من حيث أهميته المتزايدة التي جعلت منه الهدف الأكبر الذي تتوخاه مختلف تشريعات الدول في مجال الإصلاحات الإدارية والوظيفية التي تعمل على تكريسه كما يعد أهم وأبرز محاور الوظيفة العمومية إن لم نقل جوهرها الرئيسي، كما أن سير المرافق العامة بانتظام واطراد يُحتم وجود منظومة من القوانين تحمي هذه الضرورة وتُقر مبدأ

الفاعلية تحقيقاً للمصلحة العامة، والخروج عنه يُكلف صاحبه جزاءات تأديبية قد تصل إلى حد إنهاء الخدمة، أمام هذه الخطورة تظهر أهمية الموضوع من حيث وجوب تحديد الجهة صاحبة الاختصاص في توقيع الجزاء التأديبي، وكذا وجوب تفعيل مبدأ الضمان للحد من تعسف السلطات التأديبية وتجاوزاتها.

من أسباب اختيار الموضوع توضيح حقوق الموظف العام قصد حمايته من كل تصرف إداري لم يحترم مبدأ المشروعية، وكل تصرف خارج عن المشروعية يكون مصيره الإلغاء، سواء عن طريق الرقابة الإدارية أو القضائية، إذ غالباً ما تصدر عقوبة تأديبية في حق موظف أخطأ وتكون هذه العقوبة لا تتناسب ولا تتلاءم مع الخطأ المرتكب فهي إما عقوبة مبالغ في رافتها لا تراعي مسؤولية الموظف ولا الخسائر الواقعة على المرفق العام وسيره الحسن، أو عقوبة شديدة القسوة لا تتفق مع حجم الخطأ و بالتالي لا تراعي ضمانات الموظف في المحافظة على وظيفته.

ومن الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع أيضاً، القيمة العلمية والعملية التي يتضمنها الموضوع لارتباطه بأكبر فئة اجتماعية تتمثل في أعوان الدولة في القطاع الإداري والرغبة في تعميم المعرفة القانونية، لأن المشرع الجزائري لم يتخذ موقفاً صريحاً وواضحاً بشأن الرقابة القضائية الكاملة مما أدى إلى تذبذب موقف اجتهاد القضاء الإداري الجزائري.

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على عدة مناهج منها:

المنهج التحليلي، غايته إجراء دراسة في جانب من جوانب الوظيفة العمومية، وذلك من خلال جمع المادة العلمية ثم ترتيب وتنظيم هذه المعلومات، والتي تتضمن في مجملها الآراء والنظريات الفقهية، ثم النصوص القانونية والأحكام والاجتهادات القضائية، كما أن إتباع هذا المنهج سيكون ضرورياً لتحليل موقف القضاء الإداري الجزائري ومدى جراته في إعمال مبدأ التناسب.

المنهج المقارن، لأننا استخدمنا المقارنة كأداة بحث مهمة يعتمد عليها في أغلب البحوث، نظراً لتطرقنا إلى مسألة تطبيقات مبدأ التناسب في القضاء الإداري الجزائري، وذلك بمقارنتها بالتطبيقات القضائية في كل من فرنسا ومصر، ولأن مبدأ التناسب نشأ و تطور في ظل اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، وكذا نظرية الغلو في مصر، من خلال هذه المقارنة يمكننا الحكم على مدى تطور القضاء الإداري الجزائري في مجال مبدأ التناسب في الوظيفة العمومية.

المنهج الاستنباطي، غايته الوصول إلى نتائج مستخلصة من وقائع وأحداث مطروحة ومعالجتها من خلال ما تم الوصول إليه فقهياً وقضائياً، أو عن طريق ما توصل إليه الباحثين في الموضوع.

لاشك فان للبحث أهداف مرجوة تتمثل في التعرف على السلطة التأديبية صاحبة الاختصاص التأديبي وإبراز دورها في اختيار الجزاء التأديبي من خلال شرعية العقوبة ومدى تناسبها، وذلك في إطار أعمال مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب والجزاء الموقع وإظهار السلطات التأديبية المخولة والمكلفة باختيار وتوقيع العقوبات التأديبية توقيعاً عادلاً.

كذلك التعرف على مختلف الضمانات التي سخرها المشرع لمواجهة العقوبات التأديبية (إدارية وقضائية)، ومعرفة تطبيقات مبدأ التناسب من خلال الرقابة القضائية على قرارات الإدارة ومدى احترامها للضمانات المقررة للموظف.

بما أن سلطة التأديب تعود إلى الجهة الإدارية المستخدمة ، فهذا يقصد منه أن عملية تقدير الخطأ واختيار العقوبة تعود إليها، هذا ما يطرح إشكالاً كبيراً حول مدى توافق العقوبة التأديبية الموقعة مع الخطأ المهني المرتكب من قبل الموظف، نصوغه في الشكل التالي: هل استطاع المشرع الجزائري من خلال أحكام النظام التأديبي أن يوفق بين مصلحة الإدارة من جهة وحماية الموظف العمومي من جهة أخرى؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية حرصنا على تقسيم الدراسة إلى فصلين عالجننا في الفصل الأول الخطأ المهني والعقوبة المقررة له، إذ تطرقنا فيه لمفاهيم كل الخطأ المهني والعقوبة التأديبية، كما تطرقنا إلى السلطة المخولة بتوقع العقوبة التأديبية والضمانات المقررة للموظف العام في هذه العقوبات.

الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى المسألة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية، إذ تناولنا فيه مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ المهني (مفهومه، شروطه، تمييزه عن غيره)، كما تطرقنا فيه أيضاً إلى الرقابة القضائية على مبدأ التناسب من مواقف للفقه الإداري وتطبيقات القضاء الإداري لها.

# الفصل الأول

الخطأ المهني والعقوبة

التأديبية المقررة له

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

ترتبط الموظف بالإدارة علاقة قانونية لأثنية تنظيمية تجعله من هذا المنطلق يخضع لنظام قانوني محدد يحكم هذه العلاقة في العديد من الجوانب مثل الحقوق والواجبات وحتى الحالات التي يعتبر الموظف بمقتضاها مخطئاً ومتقاعساً عن واجباته المهنية، فالتشريع الجزائري لا يعرف قانوناً مستقلاً يعالج موضوع تأديب الموظفين، ولكنه يعالج التأديب ضمن قانون الوظيفة العمومية مقتدياً في ذلك بالعديد من تشريعات دول العالم.

تعالج الأنظمة التأديبية على مستوى الإدارة العامة العديد من المسائل مثل الأحكام المتعلقة بالأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها، كما توضح مختلف الإجراءات القانونية المتبعة من قبل السلطة التأديبية لتوقيع الجزاءات التأديبية وتحدد الجهات المختصة بالتأديب. انطلاقاً من هذا التقديم سنتناول في هذا الفصل ماهية الخطأ المهني والعقوبة التأديبية (المبحث الأول)، والسلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية وضمانات مواجهتها (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### ماهية الخطأ المهني والعقوبة التأديبية

عمد المشرع إلى تنظيم التأديب قانوناً، باعتباره الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، وحفاظاً على حسن سير المرافق العامة، وبالتالي فإن كل إخلال بهذه الواجبات يعد خطأً وظيفياً يستوجب عقوبة تأديبية مناسبة له بالنظر إلى المركز القانوني للموظف، في جانب آخر نجد أن الأخطاء الوظيفية لم تأتي على سبيل الحصر، بل ونتيجة لذلك فإنه من العسير تحديد كل الأخطاء التي قد يرتكبها الموظف العام أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبة، وبالتالي ترك المشرع تحديد الأخطاء لسلطة التأديب التي تقوم بتكييفها وتحديد العقوبة المناسبة لها، هذا ما قد يؤدي في بعض الحالات إلى عدم التناسب ما بين الأخطاء المرتكبة والعقوبات التأديبية الموقعة.

من هذا وجب التطرق لمفهوم الخطأ المهني (المطلب الأول) والعقوبة التأديبية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مفهوم الخطأ المهني

يُعد تحديد مفهوم الخطأ المهني من الأهمية البالغة، لذلك اعتبره البعض من الفقهاء على أنه وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، بحيث تمارس هذه الرقابة السلطة الرئاسية في أي مجال من مجالات النشاط الإداري بين الرئيس والمرؤوس، فالغرض من ممارسة هذه الرقابة هو محاسبة الموظف على ما جنته يده في وظيفته من أخطاء، أو إخلال بما يفرضه عليه نظام الوظيفة من واجبات.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

ونظرا للأهمية التي يتسم بها الخطأ المهني وجب علينا التفصيل في كل من جوانبه بداية بتعريفه (الفرع الأول)، مروراً بتحديد أركانه (الفرع الثاني)، وصولاً إلى تصنيفاته (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تعريف الخطأ المهني

إن الدارس للخطأ المهني ينبغي أن يتدرج في ذلك عبر مراحل معينة، وهي البحث عن تعريف الخطأ المهني من الناحية التشريعية، ثم الانتقال إلى تعريفه فقهيًا، من خلال الآراء الفقهية التي تناولت بالتحليل والتفصيل هذا الخطأ، على اعتبار أن وضع التعريف هو في حد ذاته وظيفة فقهية، وصولاً إلى تحديد تعريف له قضائياً. وكل ذلك سيأتي بيانه من خلال مايلي:

### أولاً: التعريف التشريعي للخطأ المهني

لا يضع المشرع عادة تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، ولا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر بل يكتفي بذكر الواجبات المناطة بالموظف إلى جانب الأعمال المحظورة عليه، حيث أي إخلال من جانب الموظف لهذه الالتزامات الوظيفية يجعله مرتكباً لخطأ مهني<sup>(1)</sup>. لم تعطي معظم التشريعات الوظيفية تعريفاً للأخطاء المهنية، ويعود ذلك لعدة أسباب منها:

- إن الخطأ المهني لا يقبل التحديد أو الحصر لارتباطه بطوائف متعددة من الموظفين، بل بواجبات متغيرة لهذه الطوائف، ومتغيرة كذلك من وقت لآخر تبعاً للقيم السياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع، عكس الجريمة الجنائية.

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 341.



## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

-إن المشرع قد خشي - إن أورد تعريفاً محدداً لهذا الخطأ- أن يرد قاصراً على أن ينطبق على كافة المخالفات التأديبية، الأمر الذي يثير بلبلة في الفكر الإداري<sup>(1)</sup>.

لذلك إن المشرع عادة ما يقوم بذكر الواجبات المنوطة بالموظف، وإن الإخلال بهذه الواجبات يشكل جرماً يستوجب العقوبة التأديبية، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النهج من خلال نص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تنص على: "يشكل كل تخلٍ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"<sup>(2)</sup>.

أمام عدم وجود تعريف شامل و جامع في التشريع الجزائري للخطأ المهني، فقد كان للفقهاء والقضاء دور هام في تعريفه.

### ثانياً: التعريف الفقهي للخطأ المهني

لقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد معنى الخطأ المهني، إذ أورد الفقهاء تعريفات عديدة مستخلصاً إياها من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة الوظيفة، مع الاعتراف بصعوبة التحديد النظري لهذا الخطأ، ولقد تأثر الفقهاء في الجزائر وباقي البلاد العربية بالفقهاء الفرنسيين، إذ أن جميع التعاريف التي أوردها الفقهاء الإداريون للخطأ المهني بغض النظر عن اختلافها وتباينها من حيث الصياغة اللفظية، إلا أنها تتفق على

(1) ياسين ربوح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2015-2016، ص 442.

(2) المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

عناصر الخطأ المهني المتمثلة في كونه يقع من موظف يشغل وظيفة عامة ويرتكب إخلالاً بمقتضيات تلك الوظيفة وانتقاص لكرامتها<sup>(1)</sup>.

ففي الفقه العربي يُعد الخطأ المهني في نظر الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب هو عبارة عن "مخالفة الموظف العمومي لواجب من واجبات وظيفته التي حددها القانون أو التنظيمات، ولا تشمل تلك المخالفات فقط تلك التي تقع أثناء الوظيفة، بل تشمل أيضاً ما يقع خارج الوظيفة والذي يمثل إهداراً لكرامة الوظيفة وإهداراً للثقة الواجبة في الموظف"<sup>(2)</sup>.

يعرف الدكتور عبد الفتاح حسن الخطأ التأديبي بأنه: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة تامة"<sup>(3)</sup>.

من ذلك تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي يعتبره: "كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل أثناء أداء الوظيفة ويتنافى مع واجبات منصبه"<sup>(4)</sup>.

يعرف جانب من الفقه الفرنسي مثل FRANÇOIS DELPÉRE الخطأ المهني بأنه: "فعل أو امتناع عن فعل ينسب إلى الموظف ويُعاقب عليه بجزاء تأديبي"<sup>(5)</sup>.

(1) فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة - 2010، ص 110.

(2) عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 486.

(3) إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن عكنون - 2001-2002، ص 47.

(4) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك3، "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 49.

(5) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 156.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

كما عرفه الفقيه SERGE SALON بأنه: "فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفاً للواجبات التي تفرضها الوظيفة"<sup>(1)</sup>.

يمكننا تعريف الخطأ المهني بأنه كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون، فهذا التعريف يجمع بين أركان الخطأ المهني كافة من ركن شرعي، مادي، ومعنوي<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: التعريف القضائي للخطأ المهني

إزاء غياب التعريف الواضح للخطأ المهني، كان لزاماً على القضاء التصدي بنفسه لتحديد مفهوم الخطأ المهني وبيان خصائصه، وأهم العناصر التي يقوم عليها. إذ جاء عن المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها بأن الخطأ المهني: "إخلال الموظف بواجباته الوظيفية إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو لا يتصرف في تأديتها بما تتطلبه من دقة وحيطة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب التأديب"<sup>(3)</sup>.

لقد استقر القضاء على أن الخطأ التأديبي ليس فقط إخلال الموظف بواجب من واجبات وظيفته التي حددها القانون إيجاباً أو سلباً، واحترام الرؤساء وطاعتهم وتجنب المخالفات أثناء العمل وخارجه، بل يقوم الخطأ أيضاً كلما سلك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي

(1) عبد الحكيم بوسحابية، مسؤولية الموظف العام التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، نوفمبر 2000، ص 43.

(2) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، د ط، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008، ص 126.

(3) أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية (دراسة مقارنة)، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، كلية الحقوق، 2010، ص 42، (مجموعة الأحكام للمحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية رقم 1723 بتاريخ 1958/01/25، السنة الأولى، ص 635).

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

على الإخلال بكرامة الوظيفة أو إهداراً لها، أو يتنافى مع ما تفرضه عليه من استقامة وتحفظ، وهذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية للمحكمة العليا - المجلس الأعلى سابقا - في قرارها الصادر بتاريخ 1985/12/07 والذي جاء في حيثياته: "...حيث أنه يمكن التأكد من جهة على أن الطاعن قد نهج سلوكا لا يتماشى وصفته كمعون من أعوان الشرطة وأنه من جهة أخرى قد خرق خرقا خطيرا التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية..."<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: أركان الخطأ المهني

لم يتفق الفقه على الأركان والعناصر الأساسية المكونة للخطأ المهني، ولقد سلك مذاهب شتى في هذا الصدد، واستقر جانب من الباحثين لموضوع تأديب الموظف العام إلى تحديد أركان الخطأ المهني في ثلاث أركان أساسية:

أولاً: الركن الشرعي،

ثانياً: الركن المادي،

ثالثاً: الركن المعنوي،

سوف نخص بالدراسة أركان الخطأ المهني تباعا وعلى النحو التالي:

### أولاً: الركن الشرعي للخطأ المهني

إن الكثير من الأنظمة القانونية تمنح للإدارة سلطة إضفاء المسؤولية التأديبية على تصرفات الموظف، إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر (كما هو معمول

(1) قرار الغرفة الإدارية لدى المجلس الأعلى - سابقا - المؤرخ في 1985/12/01، ملف رقم 42568، مجلة قضائية، لسنة 1990، العدد الأول. نقلا عن فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 15.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

به في قانون العقوبات) إلا نادرا<sup>(1)</sup>، وهذا الوضع يشكل خطورة كبيرة على وضعية الموظف الإداري لأنه يمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم على عكس ما هو معمول به في القانون الجنائي، إذ لا توجد جريمة إلا بنص، ومع هذا فإن الشرعية التأديبية موجودة رغم عدم حصر الأخطاء المهنية على غرار ما هو معمول به في قانون العقوبات، وهذا ما يتجلى في تعريف المخالفة التأديبية عن طريق التقنين والتصنيف أو بالرجوع إلى واجبات الموظف العام<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الركن المادي للخطأ المهني

هو كل فعل أو امتناع عن فعل، الصادر عن الموظف أثناء وبمناسبة تأدية وظيفته، والذي يشكل الواقعة المادية التي يستند عليها القرار التأديبي<sup>(3)</sup>، إن مجلس الدولة الفرنسي يشترط توفر الركن المادي للخطأ المهني وإلا الغي قرار التأديب، وإلى هذا ما أخذت به المحكمة العليا الجزائرية، حيث جاء في قرارها: "حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي جعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي..."<sup>(4)</sup>.

(1) يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي الذي يمتد أثره للمجتمع برمته، ويحكمه قانون العقوبات أساسا والقوانين الجزائية الأخرى، وتتميز فيه بأنها تمس جانب الحرية فتتجسد في الحبس، أو جانب المال فتظهر في شكل غرامة، بينما الجريمة التأديبية ضيقة النطاق وينحصر أثرها على المستوى الوظيفي لا غير.

(2) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، د ط، دار هومة للطباعة والنشر، بوزريعة، 2002، ص 50.

(3) عبد الرحمان جدي، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2012، ص 17.

(4) قرار المحكمة العليا - الغرفة الإدارية - الصادر في 04 جوان 1977 (طلبي محمد ضد وزير العدل). نقلا عن كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

إن الفعل المكون للركن المادي يجب أن يكون محددًا وله وجود ظاهري في مخالقات الموظف العام ولواجباته أو انحرافه على القوانين التي تنظم الوظيفة العامة، ولكي يعود خطأً إدارياً يجب أن تترتب عليه آثار فعلية تجعل من الموظف العام تحت طائلة التأديب، كما أن الفعل الذي يرتكبه الموظف قد يكون فعلاً إيجابياً كالقيام بعمل ممنوع كإفشاء الأسرار المهنية، وقد يكون فعلاً سلبياً وذلك بالامتناع عن أداء واجب مقرر له قانوناً كعدم احترام رئيسته المباشر وعدم تنفيذ أوامره<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: الركن المعنوي للخطأ المهني

يقوم الركن المعنوي في الخطأ المهني إذا ما اتجهت إرادة الموظف -على اعتبار أنه المقصود بعملية التأديب- دون إكراه مادي أو أدبي إلى الإقدام على إتيان الفعل الذي يقيم مسؤوليته التأديبية من خلال قيامه بعمل نهى عنه المشرع، أو امتناعه عن القيام بما يفرضه عليه الواجب الوظيفي، وإذا تعمد كان الركن المعنوي هو القصد (الخطأ الشخصي)، أما إذا لم يقصد النتيجة وكان قاصداً أداء النشاط كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي (الخطأ المرفقي).

لذلك كان من الضروري مراعاة الملابسات المحيطة بالواقعة وطبيعة النشاط من أجل الوصول إلى تحديد مدى المسؤولية، حيث يترتب عنها تشديد أو تخفيف العقوبة، أما إذا ما انتفت الإرادة ولم يتمكن الموظف من الامتناع على إتيان فعل محظور أو القيام بما يجب عليه، تنعدم مسؤوليته تبعاً لذلك<sup>(2)</sup>.

(1) عبد الرحمان جدي، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 17.

(2) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 56.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

### الفرع الثالث: تصنيفات الخطأ المهني

صنف المشرع الجزائري من خلال الأمر 03-06 (ق أ ع و ع)، الأخطاء المهنية إلى أربعة درجات، كما قدم للخطأ تعريفاً على حسب كل درجة واحترام في تصنيفها مبدأ التدرج في الأخطاء الوظيفية، الأمر الذي جعل من هذه الأخطاء تبتدئ بالأخطاء الأقل خطورة ومنتهيا بتلك التي تبلغ حدًا كبيراً من الجسامة<sup>(1)</sup>. إذ تنص المادة 177 من الأمر السالف الذكر على أنه :

"تعرف الأخطاء المهنية بأحكام هذا النص.

تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي كما يأتي:

- أخطاء من الدرجة الأولى،

- أخطاء من الدرجة الثانية،

- أخطاء من الدرجة الثالثة،

- أخطاء من الدرجة الرابعة"<sup>(2)</sup>.

سنحاول بدورنا أن نفصل أكثر في كل درجة من درجات الخطأ المهني على النحو

التالي:

(1) أم الخير بوقرة، تأديب الموظف العام وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة- العدد التاسع، 2013، ص 76.

(2) المادة 177 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

## أولاً: أخطاء من الدرجة الأولى

حسب نص المادة 178 من الأمر 03-06 (ق أ ع و ع): "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"<sup>(1)</sup>.

نجد أن كل فعل يقوم به الموظف من شأنه أن يمس بالنظام العام داخل الهيئة المستخدمة وبالتالي عرقلة السير الحسن لأداء الخدمة المنوطة بالمرفق العام، تدخل ضمن الأخطاء الوظيفية من الدرجة الأولى، (ومن ذلك الغياب عن العمل...، التأخر في انجاز المهام الموكلة للموظف)، والإدارة حرة في تحديد أي نوع من الأخطاء بشرط أن لا تخرج عن هذا المعنى أو تحُد من حريات الموظفين كي لا تُتهم المصلحة المستخدمة بالتعسف في استعمال سلطتها التقديرية في تكييف الفعل على أنه خطأ مهني، والجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن المشرع الجزائري قد منح الإدارة كامل السلطة في تقدير الخطأ إذا كان من الدرجة الأولى<sup>(2)</sup>.

## ثانياً: أخطاء من الدرجة الثانية

نصت المادة 179 من الأمر 03-06، على أخطاء الدرجة الثانية بقولها:

"تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/ أو أملاك الدولة،

(1) المادة 178 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

(2) عفاف ديديش عاشور، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة- 2012-2013، ص 11.



## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 أدناه<sup>(1)</sup>.

المتعمن في الحصر الذي قدمه المشرع الجزائري للأخطاء الوظيفية والمصطلحات المستعملة في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، يلاحظ أن الأخطاء المهنية المحددة فيها لا تنطوي على الإرادة الآتمة، وإنما قد يكون مساساً بالانضباط عن غير قصد أو إهمال أو غفلة و هو ما جعل المشرع يصنفها في الدرجتين الأولى والثانية<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: أخطاء من الدرجة الثالثة

تعد هذه الأخطاء<sup>(3)</sup> أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء احتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان سلوكات تؤدي إلى التأثير على طبيعة النشاط الإداري، الذي يتمتع بخصوصية والذي تتطلب نوعاً من السرية. إن هذه الأخطاء تتمثل طبقاً لأحكام المادة 180 من الأمر 03/06، في:

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

#### 1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية،

#### 2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه،

(1) المادة 179 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

(2) محمد الأخضر بن عمران، النظام التأديبي لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة - 2006-2007، ص 32.

(3) نجد الأمر 66-133 المتضمن القانون العام للتوظيف العامة على المؤسسات والهيئات العمومية (ج ر عدد 46 الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966)، في المادة 54 منه، قد قسم الأخطاء المهنية إلى نوعين: أخطاء من الدرجة الأولى وأخطاء من الدرجة الثانية.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

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

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية،

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة<sup>(1)</sup>.

### رابعاً: أخطاء من الدرجة الرابعة

قدم المشرع على التوالي مجموعة الأخطاء<sup>(2)</sup> المتعلقة بالدرجة الرابعة من خلال نص المادة 181، والتي تنص على:

"تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

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

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،

3- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة،

(1) المادة 180 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

(2) المرسوم رقم 59/85 مؤرخ في 1985/03/23 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (ج ر عدد 13 الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985)، قد قسم الأخطاء المهنية إلى ثلاثة أنواع: أخطاء من الدرجة الأولى، أخطاء من الدرجة الثانية، أخطاء من الدرجة الثالثة، حسب درجة وجسامة الفعل.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة،

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية،

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر<sup>(1)</sup>.

من خلال الحالة الأخيرة من نص المادة، نجد أنه يحظر على الموظف ممارسة نشاط مريح بالموازاة مع الوظيفة التي يمارسها، ويعتبر ذلك من بين أخطاء الدرجة الرابعة إلا إذا تعلق الأمر بالاستثناءات الخاصة بجواز الجمع بين الوظائف العمومية والنشاطات المدرة للربح، حيث تنص المادتين 43<sup>(2)</sup> و 44<sup>(3)</sup> من الأمر 03-06 السالف الذكر، على مختلف هذه الاستثناءات.

إن المشرع الجزائري قد قام بتصنيف الأخطاء المهنية<sup>(4)</sup> التي تُعرضُ الموظف العمومي للمتابعة التأديبية بما يتناسب ذلك والخطأ المهني المحددة في الفصل الثالث من الأمر 03-06 (ق أ ع و ع)، وأستثنى من ذلك بعض الأسلاك الخاصة التي تحدد القوانين

(1) المادة 181 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

(2) المادة 43 الفقرة الثانية، مرجع نفسه، التي تنص على: "...غير أنه يرخّص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.

(3) المادة 44، مرجع نفسه، التي تنص على: "...يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم...".

(4) نصت المادة 160 من الأمر رقم 03-06 (ق أ ع و ع)، على أن: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية". إذ يستخلص من المادة السالفة الذكر أن المشرع الجزائري صنف بعض الأخطاء التأديبية في قانون الوظيفة العمومية الساري، ولم يتوصل في واقع الأمر إلى الإلمام بكافة السلوكات التي تشكل أخطاء مهنية، مما يستدعي في هذه الأوضاع أن تتدخل السلطة الإدارية لتمارس سلطتها التقديرية في تكييف بعض الأخطاء تجاه الموظف العمومي التي تُشكل خروجًا على مقتضى الواجب الوظيفي، والتي لم يُقننها المشرع وهو ما يشكل ثغرة في منطوق الضمان، ناهيك على أن الإدارة قد تكتنفها بعض الصعوبات في تكييف بعض الأخطاء المهنية.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

الأساسية فيها الأخطاء المهنية حسب خصوصية كل سلك في الوظيفة العمومية (مثل ذلك القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث)، حيث تكفل هذه القوانين تبيان الأخطاء المهنية التي تُوقع على كل سلك خاص في نطاق الوظيفة العمومية، أو تُرجع ذلك للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03، ومن ثم فالسلطة التأديبية في القانون الجزائري ملزمة باتخاذ العقوبة التأديبية طبقاً لتصنيفات الأخطاء المهنية المحددة قانوناً<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني

#### مفهوم العقوبة التأديبية

بالرغم من التعذر الحاصل في عدم حصر الأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف العام أثناء أو بمناسبة أدائه لمهام وظيفته، نجد أن المشرع الجزائري عمد إلى تحديد العقوبات على مختلف درجاتها، والتي يتعرض لها الموظف كلما بدا منه ما يخل بواجباته الوظيفية، حيث تُعد هذه الجزاءات الضمانة الفعالة لحماية المرفق العام واستمرارية أداء الخدمة. لذا سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم العقوبة التأديبية من خلال تعريف العقوبة التأديبية (الفرع الأول)، ثم تصنيفات العقوبات التأديبية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

لم يتطرق المشرع الجزائري لتعريف العقوبة التأديبية مكتفياً بذكر العقوبات التأديبية الجائز توقيعها بحق الموظفين بثبوت ارتكابهم خطأً مهنيًا لكن وفق قيود ومبادئ قانونية ومراسيم، بدءاً بالأمر 66-133 المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن القانون العام للوظيفة

(1) عادل زياد، تسريح الموظف العمومي وضمائنه، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو - 2016، ص59.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

العامة<sup>(1)</sup>، والمرسوم رقم 82-302 المتضمن تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بعلاقات العمل الفردية، المؤرخ في 11/09/1982<sup>(2)</sup>، كذلك المرسوم رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية المؤرخ في 23/03/1985 في بابه السابع<sup>(3)</sup>، وصولاً للمرسوم المطبق حالياً رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>(4)</sup>.

لم تورد معظم التشريعات تعريفاً للعقوبة التأديبية وإنما ترك المجال للفقهاء للخوض في ذلك من أجل الوقوف على تعريف لها. عرفها الفقيه الفرنسي FRANCIS DELPÉRÉE بأنها: "ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يربط نتائج على حياة الموظف العملية"<sup>(5)</sup>.

كما قدم الأستاذ PIERRE BANDET تعريفاً للعقوبة التأديبية بقوله بأنها: "إجراء مضاد يتخذ في مواجهة الموظف بصدده تصرفات يُنظر إليها على أنها مخالفة تأديبية بقصد معاقبته، وهذا الإجراء منصوص عليه، ولا يمكن أن يتم إلا بإجراء تأديبي صحيح"<sup>(6)</sup>.

(1) الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون العام للوظيفة العامة على المؤسسات والهيئات العمومية، مرجع سابق.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982، الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، (ج ر للجمهورية الجزائرية، عدد 37، الصادرة في 14/09/1982).

(3) المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، مرجع سابق.

(4) الأمر رقم 06-03، مرجع سابق.

(5) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 88.

(6) محمد ماجد الياقوت، الدعوى التأديبية (في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة)، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 320.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

يعرف الفقيه JAQUE MORGENON العقوبة التأديبية بأنها: "كل تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام أو خاص يهدف للمحافظة على حسن سير العمل وانتظامه بداخله"<sup>(1)</sup>.

عرفها الدكتور مصطفى غفيفي بأنها: "وسيلة من وسائل الإدارة تتطوي على عنصر الإيلاء، تقوم باستخدامها بناء على نص في القانون، في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها"<sup>(2)</sup>.

عرفها أيضا الدكتور حمدي القبيلات بأنها: "الجزاءات التي توقع على الموظف العام نظرا لارتكابه مخالفة تأديبية، وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مُنهيّة للرابطة الوظيفية"<sup>(3)</sup>.

إذا حسب هذه التعريفات فالهدف الأساسي من العقوبة التأديبية هو الردع، بما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف وعلاقته الإدارية والمالية بالإدارة، وهي وسيلة السلطة الإدارية لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام فهي ذات طابع وقائي إلا أنه رغم وضوح أهداف العقوبة التأديبية فإن وضع تعريف لها قد وجد تبايناً واختلافاً بين الفقهاء<sup>(4)</sup>.

(1) دليّة بشتة، رشيدة حملوي، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 -قائمة-، 2013-2014، ص 28.

(2) إنتصار كباسي، أمينة عزوز، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 -قائمة-، 2015-2016، ص 23.

(3) حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال العامة)، ج 2، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص 150.

(4) يحي قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، د ط، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 1999، ص ص 64-65.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

### الفرع الثاني: تصنيفات العقوبة التأديبية

من أجل حماية الموظف العام من تعسف السلطة التأديبية، جرى تصنيف العقوبات التأديبية<sup>(1)</sup> الممكن توقيعها عليه، حيث لم تخلُ التشريعات الوظيفية من تصنيفات العقوبة، ومن ذلك ما قدمه المشرع الجزائري من تصنيف للعقوبة التأديبية والذي يُعد تصنيفاً تدرجياً على أساس الأخطاء المهنية المرتكبة من طرف الموظف، وذلك سعياً منه للمحافظة على حقوق الموظف من جهة والمصلحة العامة وسير المرفق العام من جهة.

قسم المشرع الجزائري العقوبات التأديبية<sup>(2)</sup> حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات في كل منها جملة من العقوبات، وذلك حسب ما جاءت به المادة 163 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي تنص:

---

(1) أورد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية التي يمكن تسليطها على الموظف العام في المادة 55 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة على المؤسسات والهيئات العمومية في درجتين: أ. عقوبات من الدرجة الأولى: الإنذار، التوبيخ.

ب. عقوبات من الدرجة الثانية: الشطب من قائمة الترقية، التنزيل من درجة إلى ثلاث درجات، النقل التلقائي، التنزيل في الرتبة، الإحالة إلى التقاعد التلقائي، العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش، العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش. (تتخذ الإدارة حسب المادة 56 من الأمر 66-133 السالف الذكر، عقوبات من الدرجة الأولى بموجب قرار معطل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ العقوبات من الدرجة الثانية بموجب قرار معطل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة، إلا في حالة توقيعها لعقوبة العزل فلا يمكن تقريرها إلا بناءً على رأي موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء).

(2) صنف المشرع الجزائري حسب المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في المادة 124 العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات هي كالآتي:

أ. عقوبات من الدرجة الأولى: الإنذار الشفوي، الإنذار الكتابي، التوبيخ، الإيقاف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام.

ب. عقوبات الدرجة الثانية: الإيقاف عن العمل من أربعة (04) أيام إلى ثمانية (08) أيام، الشطب من جدول الترقية.

ج. عقوبات الدرجة الثالثة: النقل الإجباري، التنزيل، التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات، التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

"تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات:

1. الدرجة الأولى:

- التنبيه،
- الإنذار الكتابي،
- التوبيخ.

2. الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام،
- الشطب من قائمة التأهيل.

3. الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام،
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري.

4. الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،
- التسريح<sup>(1)</sup>.

لقد أكد المشرع الجزائري على أن العقوبات التأديبية الواردة في المادة السالفة الذكر متسلسلة ومتدرجة من الأقل شدة إلى أقصاها، لذا سنحاول أن نتطرق إليها أكثر ونوضحها كما يلي:

(1) المادة 163 من الأمر 06-03، مرجع سابق.



### أ. عقوبات الدرجة الأولى

عدد المشرع الجزائري عقوبات من الدرجة الأولى هي: التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ، تمثل هذه العقوبات أدنى جسامة في سلم الجزاء التأديبي، إذ تقتصر على عقوبات أدبية تقوم على لفت النظر والتحذير ثم اللوم، والتي من شأنها وقاية الموظف من العودة للإخلال بالانضباط العام مع ضرورة ترشيد السلوك لتجنب عقوبات أكثر قسوة<sup>(1)</sup>.

### ب. عقوبات الدرجة الثانية

تشمل هذه الدرجة عقوبات أكثر قسوة من سابقتها، توقع على الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية، حيث يتعدى أثرها الصفة الأدبية والمالية. وتتمثل هذه العقوبات في:

1- **التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام**، ويقصد بها إبعاد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفته وتخليه عن كافة اختصاصاته لمدة زمنية محددة، عقابا له عما ارتكبه من أخطاء تأديبية من الدرجة الثانية التي تمس بالانضباط العام ويترتب عنه تلقائيا توقف مرتبه خلال المدة التي أبعد عن أداء وظيفته<sup>(2)</sup>.

2- **الشطب من قائمة التأهيل**، ويقصد بها تأجيل الترقية بما يتبعه من حرمان من المزايا المالية المترتبة عن الترقية، ويشترط لتوقيع هذه العقوبة أن يكون الموظف المعني بها قد قيد اسمه في قائمة التأهيل<sup>(3)</sup>.

(1) إنتصار كباسي، أمينة عزوز، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مرجع سابق، ص 27.

(2) فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 139.

(3) عفاف منصور، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة - سنة 2012-2013، ص 46.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

### ج. عقوبات الدرجة الثالثة:

تعد العقوبات من الدرجة الثالثة أكثر شدةً وقسوةً من العقوبات السابقة، فهي تمس الموظف من الناحية المادية والنفسية والتمثلة فيما يلي:

1- **التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام**، يظهر الطابع العقابي لهذا الإجراء من خلال الآثار التي يخلفها والتمثلة في الأضرار المادية وهذا بخمسة جزء من مرتبه الشهري بحسب عدد الأيام الموقوف عنها<sup>(1)</sup>.

2- **التنزيل من درجة إلى درجتين**، وذلك بحسب ما يقتضيه الأمر العقابي تبعا لخطورة الخطأ المهني المرتكب، وتكون السلطة التقديرية في ذلك للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة ومثال ذلك موظف برتبة مشرف التربية، الرتبة العاشرة (10)، الدرجة السابعة (07)، يُنزل إلى الدرجة السادسة (06)، أو الخامسة (05)<sup>(2)</sup>.

3- **النقل الإجباري**، وهو عبارة عن نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى في نفس المصلحة أو مكان آخر غير المكان الذي يعمل فيه، والأصل أنّ حركة التنقل في الوظيفة هي اختيارية إلا فيما اشترطه القانون، على خلاف هذه الحالة التي تدخل ضمن الجزاء التأديبي الموقع على الموظف المخالف لمقتضيات الواجب المهني، فتكون العقوبة رادعاً نفسياً وأخلاقياً وحتى مالياً جازاً عملية النقل إلى مكان العمل الجديد<sup>(3)</sup>.

(1) صباح حماتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 47.

(2) إنتصار كباسي، أمينة عزوز، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مرجع سابق، ص 28.

(3) نور الدين حمادي، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، كلية العلوم السياسية، العدد الأول، الجزائر، 2013، ص 83.

د. العقوبات من الدرجة الرابعة

تُعد عقوبات هذه الدرجة من أخطر العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها الموظف خلال مساره المهني، إذ تصل إلى إنهاء الرابطة أو العلاقة الوظيفية، وبالتالي تُجرد الموظف من هذه الصفة، وتطبق هذه العقوبات على الأخطاء المصنفة ضمن الدرجة الرابعة وتشمل عقوبتين هما:

1- **التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة**، وهي تنزيل الموظف في الرتبة التي يحتلها في الهرم الوظيفي إلى الرتبة الأدنى منها مباشرة، ومثال ذلك كأن يكون الموظف في رتبة مشرف التربية سلم عشرة (10) يُنزل إلى رتبة مساعد رئيسي سلم (08)، مما ينعكس على وضعه الوظيفي من حيث الاختصاص وفرص الترقية وغيرها من الامتيازات<sup>(1)</sup>.

2- **التسريح**، وهو أقصى العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف والتي تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية لأسباب تأديبية. ومن خلال هذه العقوبة يفقد الموظف صفة الموظف ولا يبقى له مكان في الوظيفة التي كان يشغلها<sup>(2)</sup>.

فضلا عن العقوبات التأديبية المذكورة أعلاه نص المشرع الجزائري على إجراء العزل والذي يعتبر جزاء تأديبي نتيجةً للتخلي أو إهمال المنصب. يكون العزل كذلك نتيجة تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل دون عذر مقبول، في هذه الحالة يمكن للإدارة مباشرة إجراءات العزل بعد إعدار الموظف المعني، وهذا ما نصت عليه المادة 184 من الأمر 03-06 والتي جاء فيها: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15)

(1) عفاف منصور، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص 55.

(2) محمد ريقط، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2014-2015، ص 28.

يوما متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الاعتذار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية وضمانات مواجهتها

لقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، إلا أنه لم يترك ممارسة هذا الحق للسلطة الرئاسية وحدها وإنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسة هذا الاختصاص، وذلك حسب درجة العقوبة التي تُقدر الإدارة تسليطها على الموظف.

إن المشرع الجزائري إذن قد أخذ بالنظام الرئاسي وأدخل عليه بعض التعديلات إيماناً منه بضرورة حماية المرفق من جهة، وضرورة توفير ضمانات فعالة للموظف من جهة أخرى والتي تساعده في التصدي لهذه العقوبات والتي قد تكون مجحفة في حقه، وهو ما جعل المشرع يقيد هذه السلطات بجملة من الضوابط والحدود التي تجعل من القرار التأديبي أكثر فعالية. لذا نتطرق في هذا المبحث إلى السلطات المخولة بتوقيع العقوبة (المطلب الأول) وضمانات مواجهة العقوبة التأديبية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية

قام المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 90-99 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية

(1) المادة 184 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

ذات الطابع الإداري، تحديد السلطة المختصة بالتعيين والتي يؤول إليها اختصاص توقيع العقوبة على الموظف الذي ثبت في حقه ارتكاب المخالفة، وذلك بموجب المادة الأولى منه: "تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى ما يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية،
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية،
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية،
- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة"<sup>(1)</sup>.

إن السلطة التأديبية تمارس من طرف السلطة المخولة بالتعيين<sup>(2)</sup>، ولقد خول المشرع لها السلطة التقديرية بتوقيع العقوبات في الباب الرابع من الأمر 03-06 وبالتحديد في 162 التي تنص: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين"<sup>(3)</sup>، ولقد اتجه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03-06، إلى زيادة ضمانات الموظفين وذلك من خلال توسيع الرأي الاستشاري الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تجتمع كمجلس

(1) المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 01 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (ج ر عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990).

(2) «Le pouvoir discipline est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination», PIERRE Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière, éditions Heure France, paris, 2006, p 90.

(3) المادة 162 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

تأديبي، وإن قد قام بمنح السلطة التأديبية للسلطة الرئاسية فإنه وسع أيضا من مجال الرأي الاستشاري الملزم للجان الإدارية المتساوية الأعضاء<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية في تسليط العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، شريطة تسبب قرارها التأديبي، والالتزام بالتسبب له أهمية بالغة لأنه يسمح؛ للموظف بمعرفة ما أتهم به وكذلك يستطيع من خلاله أن يصل إلى مختلف النتائج المترتبة عن القرار التأديبي<sup>(2)</sup>، فلم يلزمها (السلطة الرئاسية) باستشارة أية هيئة أو التقيد برأي جهة معينة، ويرجع السبب في ذلك إلى قلة أهمية هذه العقوبات<sup>(3)</sup>. وهذا ما جاء في نص المادة 165 في فقرتها الأولى من الأمر 03-06 والتي تنص على:

"تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني..."<sup>(4)</sup>.

كما يحق للموظف أن يعرض المسألة على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظرف لا يتعدى شهرا واحداً من تاريخ تبليغه القرار التأديبي، إلا أن رأي اللجنة لا يقيد

(1) محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 76.

(2) «L'obligation de motiver est d'une importance capitale car elle permet à l'agent non seulement d'être informé sur les reproches qui lui sont faits pour en tirer les conséquences», TABRIZI Ben Salah, Droit de la Fonction Publique, 2<sup>ème</sup> édition, Armand colin, paris, 2003, p 252.

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

(4) المادة 165 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

الإدارة، ولا ندرى ما هي فائدة عرض القضية على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بعد أن تكون الإدارة قد أخذت قرارها التأديبي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة

نظرا لخطورة هذا النوع من العقوبات، جعلها المشرع من اختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، إذ تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم للمجلس التأديبي<sup>(2)</sup>. فلا تملك السلطة الرئاسية سوى اقتراح العقوبة التأديبية وعلى اللجان السالفة الذكر، إما أن توافق على رأي الإدارة، أو لا توافق على تسليط العقوبة التأديبية التي قد تراها غير مناسبة للخطأ المهني المرتكب<sup>(3)</sup>.

فكيف تتكون إذن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وما هي اختصاصاتها؟.

### 1- تكوين اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

هي عبارة عن هيئات استشارية للوظيفة العمومية، تنشأ لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها، على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، بقرار أو مقرر حسب الحالة، تُصدره السلطة التي لها صلاحية التعيين. وتتضمن هذه اللجان بالتساوي، ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة

(1) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

(2) المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 03-06 مرجع سابق، التي تنص على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية 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 معاينة الخطأ".

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 139.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

التي لها صلاحية التعيين أو ممثلاً عنها، يتم اختياره من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة<sup>(1)</sup>.

### 2- اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

تختص هذه اللجان بالنظر في المسائل الضرورية التي تخص الموظفين (مثل النقل والترقية والتسجيل في قوائم التأهيل و الإحالة على الاستيداع<sup>(2)</sup>...) ، فضلا عن ذلك:

- تأخذ صفة لجنة الترسيم، وتجتمع للبت في قوائم التأهيل المتضمنة اقتراحات ترسيم المترشحين، والمقدمة من قبل السلطة السلمية المؤهلة طبقا لأحكام المادة 86 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>(3)</sup>.

- تأخذ صفة مجلس التأديب، وتجتمع لإعطاء رأيها الملزم حول الأخطاء المهنية التي تسلط عليها عقوبات تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 165 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>(4)</sup>.

(1) رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)، دار النجاح، الجزائر، 2012، ص ص 135-136.

(2) المادة 145 من الأمر 06-03، مرجع سابق، التي تنص على أن: "تتمثل الاستيداع في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل. وتؤدي إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد.

غير أن الموظف يحتفظ في هذه الوضعية بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع".

(3) المادة 86 من الأمر 06-03، مرجع سابق، التي تنص على: "يتم اقتراح ترسيم المترشح من قبل السلطة السلمية المؤهلة. ويتوقف ذلك على التسجيل في قائمة تأهيل تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة".

(4) المادة 165، مرجع سابق، التي تنص على: "...تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية 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 معاينة الخطأ".



## المطلب الثاني

### ضمانات مواجهة العقوبة التأديبية

يتمتع الموظف العام بضمانات طيلة مراحل الإجراء التأديبي من وقوع المخالفة وتكليف الخطأ لغاية صدور القرار التأديبي، وعلى اعتبار أن التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، وكذلك خوفا من انحراف السلطة التأديبية عن الهدف الذي رسمه المشرع لها في مجال التأديب، فرض المشرع في قانون الوظيفة العمومية رقم 03-06 قيودا تشكل ضمانات هامة للموظف، وبالتالي توفر هذه الضمانات أقصى حماية ممكنة للموظف لمواجهة العقوبة التأديبية في مختلف المراحل التي تمر بها عملية التأديب وهذا ما سنتناوله من خلال هذا المطلب، بحيث نتطرق للضمانات السابقة لمواجهة العقوبة التأديبية (الفرع الأول)، والضمانات اللاحقة لمواجهة العقوبة التأديبية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الضمانات السابقة لمواجهة العقوبة التأديبية

إن تعدد الضمانات المقررة للموظف العام قبل توقيع العقوبة وتنوعها يهدف إلى وضع المشرع حداً لما يتعرض له الموظف من اضطهاد لجعله هدفاً سهلاً لمختلف الاتهامات الموجهة إليه، فمكن المشرع الجزائري للموظف العام المنسوب إليه الخطأ المهني الدفاع عن براءته أو على الأقل يتمكن من توضيح الظروف الملائمة التي كانت سبب في وقوع الخطأ أو ساهمت في إحداثه، لأن التأديب لا يستهدف مجرد معاقبة الموظف المخطئ، ولكنه يرمي إلى منع الوقوع في الخطأ مستقبلاً، ومن خلال هذا سندرس أهم الضمانات المخولة للموظف العام قبل توقيع العقوبة من خلال مواجهة الموظف العام بالوقائع المنسوبة إليه (أولاً)، اطلاع الموظف العام على ملفه التأديبي (ثانياً)، وحق الموظف العام في الدفاع (ثالثاً).

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

### أولاً: مواجهة الموظف العام بالوقائع المنسوبة إليه

يقصد بها إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته بمختلف الأدلة التي تثبت وقوعه بالمخالفة المنسوبة إليه، وذلك حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه، بالتالي تعتبر المواجهة حداً أدنى من الضمانات التي ينبغي كفالتها للمتهم سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة<sup>(1)</sup>، وقد أكدت على سبيل المثال محكمة العدل العليا بالأردن على وجوب احترام هذا الحق، فقضت بقولها: "... من الضمانات الجوهرية التي حرص عليها المشرع مراعاتها في التحقيق مواجهة المشكو منه بحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بالوقائع التي تنطوي 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..."<sup>(2)</sup>.

كما أن المشرع الجزائري ألزم السلطة التي لها حق التأديب بإخطار المجلس التأديبي عن العقوبة التي تريد تسليطها على الموظف المختص، وإذا كانت من الدرجة الثالثة والرابعة يجب الحصول على الموافقة أي تطابق رأي اللجنة مع العقوبة المراد تسليطها، كما ألزمها بإخطار الموظف بالأفعال المنسوبة له، وذلك من خلال ما جاء في نص المادة 167 من الامر 03/06 والتي تنص: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه..."<sup>(3)</sup>، وقيدها بالآجال في ذلك وهي 15 يوم من تاريخ تحريك الدعوى ضده حسب نفس المادة.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، مرجع سابق، ص 127.

(2) نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص 204.

(3) المادة 167 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

إن السلطة التأديبية بعد معاينة الأفعال التي تشكل أخطاء مهنية، تلتزم بإخطار الموظف بأنه يمتثل أمام المجلس التأديبي في تاريخ معين، وبالأفعال التي يتابع من أجلها وهذا الإخطار هو ضمان جوهري حيث يكون بإمكانه تهيئة نفسه للدفاع و إثبات براءته<sup>(1)</sup>. إذ ليس من العدل أن يحال الموظف إلى المساءلة أو المحاكمة التأديبية دون أن يكون على علم بما هو منسوب إليه من تهم وأدلة.

أوضح القضاء الإداري الجزائري أهمية هذا الإجراء من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي قضت بأنه: " من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس 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 والمتخذ دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، مما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه"<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: اطلاع الموظف العام على ملفه التأديبي

يمثل حق الاطلاع على الملف التأديبي، وما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم، إذ لا يكفي إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه بشكل فعال وسليم، بل لابد من إتاحة الفرصة له للاطلاع على الملف التأديبي

(1) سلوى سعيداني، ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج- البويرة- تاريخ المناقشة 2016/01/24، ص 36.

(2) القرار رقم 75502، الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، مؤرخ في 21 افريل 1990، قضية (ق. م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر 1992، ص ص 151-153. نقلا عن سلوى سعيداني، مرجع سابق، ص 37.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

لما يحتويه من أوراق وأدلة تتعلق بالاتهام الموجه إليه<sup>(1)</sup>، والمقصود بالملف التأديبي هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي على كافة الوثائق والمستندات المبينة للوضع الإدارية للموظف، المسجلة، المرقمة، المرتبة بانتظام، باستثناء الوثائق المتعلقة بالآراء السياسية، النقابية، الفلسفية والدينية للمعني<sup>(2)</sup>.

إذ يحق بشكل خاص للموظف أو لمدافعه أن يتمتع بالوقت الكافي ليأخذ بعين الاعتبار ويطلع على كل الوثائق الموجودة في ملفه<sup>(3)</sup>. نص المشرع الجزائري على حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي في المادة 129 من المرسوم 59/85 على أنه: "يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على الملف التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"<sup>(4)</sup>.

ما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي إلى جانب ملفه التأديبي بل نص فقط على ضرورة اطلاع الموظف على الملف التأديبي وهذا ما يعد انتقاص من هذه الضمانة، وذلك لما يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف، وهذا ما أخذ به أيضا القانون الحالي للوظيفة العمومية رقم 03/06 حيث جاءت المادة 167 لتؤكد على هذا المبدأ بنصها:

(1) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 340.

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 453.

(3) «IL faut en particulier que l'agent ou son défenseur puisse disposer du temps nécessaire pour prendre connaissance des pièces du dossier», EMMANUEL Aubin, Droit de fonction publique, 2<sup>ème</sup> édition, Gualino, paris, 2004, P259.

(4) المادة 129 من المرسوم 59/85، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

"يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"<sup>(1)</sup>.

يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ كافة التدابير اللازمة بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي، ويجب أن يتضمن ملفه التأديبي الوثائق التالية:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف،
- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء،
- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء،
- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة<sup>(2)</sup>.

حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي هو حصانة قوية منحه إياها المشرع للإحاطة بحيثيات التهم والأفعال المنسوبة إليه والمبررات والأسباب التي تبني عليها الإدارة إحالته على المجلس التأديبي، ومن ثم تكون له فرصة بناء دفاعه وتحضير شهود الواقعة في مواجهة الإدارة<sup>(3)</sup>، وبالمقابل إن هذه الضمانة تتيح فرصة موازنة أسباب قرار السلطة الرئاسية من قبل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بانعقادها كمجلس تأديبي، الأمر الذي

(1) المادة 167 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

(2) المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر عن مصالح رئيس الحكومة، المديرية العامة للوظيفة العمومية. نقلا عن الموقع الإلكتروني <http://www.mouwazaf-dz.com/t305-topic>

(3) حنان مخروط، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص37.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

يمكنها من ممارسة مهامها بطريقة موضوعية في تقييم وتقدير الأخطاء المنسوبة للموظف المعني<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: حق الموظف العام في الدفاع

يتمثل هذا المبدأ<sup>(2)</sup>، في حق الموظف المتابع تأديبيا في تمكينه من حق الدفاع، أي الاستعانة بالمدافع المخول أو موظف يختاره بنفسه أو استحضار الشهود<sup>(3)</sup>، ويعتبر حق الدفاع من الحقوق الأساسية وضماناً رئيسياً للموظف لأنه يعتبر من المبادئ العليا في كل مجتمع ولذلك يجب احترام وإفساح المجال لتطبيقه<sup>(4)</sup>، وحق الدفاع نص عليها المشرع الجزائري من خلال القوانين الخاصة بالوظيفة العمومي بداية بالقانون رقم 133/66 من خلال المادة 58<sup>(5)</sup>، وصولاً إلى القانون الحالي رقم 03/06 لسنة 2006 حيث جاء في المادة 169 ما يلي :

(1) دليلة حموش، المسؤولية الإدارية للموظف العام عن إنشاء السر المهني، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016، ص 63.

(2) إن هذا المبدأ من صنع القضاء الفرنسي، حيث أكد بأنه إذا كان من حق الموظف الاطلاع على الملف التأديبي، فمن المنطقي أن يسمح لمحاميه الاطلاع على هذا الملف، ويعترف القانون الفرنسي بهذا الحق لكل من توفرت فيه صفة الموظف، إلا في حالة ما إذا نص المشرع صراحة على خلاف ذلك، أو كان وجود المحامي يتعارض مع طبيعة الأجهزة التأديبية التي تنتظر في القضية، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعترف للموظف بحق الحصول على نسخة من الملف التأديبي، وجرم المحامي هو الآخر من هذا الحق. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص ص 151-152.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 458.

(4) حورية أوراك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية الاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2012، ص 149.

(5) المادة 58 الفقرة الثانية من القانون 133/66، مرجع سابق، التي تنص: "...ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفوية وأن يطلب حضور الشهود".

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

"يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر شهوداً.

ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"<sup>(1)</sup>.

لقد وضعت التعليمات رقم (07) الخاصة بالإجراءات التأديبية، شروط ممارسة هذا الحق، حيث سمحت للمحامي الإطلاع على الملف التأديبي، غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة، وإن كان من المفروض والأصح منح هذا الحق للمحامي، في الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة وفق شروط معينة، وإلا كيف يُمكن تكيف الخطأ ومدى جسامته وتحديد العقوبة المناسبة له وإثبات حق الموظف وحمايته في حالة التعسف<sup>(2)</sup>.

لكي يُثبت الموظف براءته يحق له أن يستدعي أي شخص لأداء الشهادة أمام مجلس التأديب سواء كان من الموظفين أو غيرهم ويجب على الإدارة أن تراعي هذه الضمانات، إذ يترتب على إغفالها إلغاء القرار التأديبي المتضمن العقوبة عن طريق الطعن أمام الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة لمواجهة العقوبة التأديبية

منح المشرع الجزائري زيادة على الضمانات التأديبية قبل توقيع العقوبة ضمانات أخرى بعد اتخاذ القرار التأديبي، تتمثل هذه الضمانات في حق الطعن في القرارات التأديبية، فالموظف الذي تبين له أن مصدر القرار قد تعسف في حقه وأوقع عليه عقوبة لا يستحقها، في هذه الحالة على الموظف إتباع مسلكين في الطعن، أولهما الطعن الإداري وهو التظلم

(1) المادة 169 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

(2) التعليمات رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1967، الصادرة من وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 152.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

لدى الجهات المُصدِّرة للقرار التأديبي، أو على لجنة إدارية خاصة بالطعن، كما له طريق آخر في حالة ما إذا لم يستوفي حقه ويتمثل في الطعن القضائي لدى الجهات القضائية المختصة.

### أولاً: التظلم الإداري

كل موظف له أن يلتمس من الإدارة إعادة النظر في قرار أضر بمصلحته أو مَسَّ بمركزه القانوني، إن التظلم ضمانات هامة وهو جائز ولم تنص على إلزامية هذا الإجراء قوانين الوظيفة العامة، حيث يُعتبر وسيلة للتعبير عن الضرر من القرار التأديبي، يُقدم إلى السلطة المختصة التي تملك صلاحية النظر في التظلمات ضد القرارات التأديبية<sup>(1)</sup>.

### أ. تعريف التظلم

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفاً للتظلم الإداري وإن كان قد نص عليه في القانون 09/08 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 829-830<sup>(2)</sup>، وهو ما فسح المجال للفقهاء لوضع تعريف كل بحسب وجهة نظره والزاوية التي يُنظر منها لفكرة التظلم إذ من بين ذلك، تعريف الدكتور نوري منير الذي يرى أن التظلم الإداري بأنه: "شكوى أو طلب يرفع من قبل الموظف الصادر في حقه قراراً تأديبياً، إلى السلطة المختصة بالنظر في هذا التظلم، فقد تكون مُصدِّرة القرار - تظلم ولائي -

(1) صباح حماتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص 103.

(2) قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 هـ الموافق ل 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإداري، ج ر عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.



## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

وقد تكون سلطة تعلو تلك المُصدِّرة -تظلم رئاسي- أو هيئة مستقلة تختص بالرقابة، وإن الغرض منه هو إعادة النظر في القضية ومراجعة القرار إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه<sup>(1)</sup>.

عرفه أحمد محيو بقوله: "إن المراجعة الإدارية المسبقة تشكل عنصرًا من عناصر الإجراءات الإدارية القضائية تستهدف حل النزاع، دون تدخل القاضي ولا يتم تحريك الإجراءات القضائية إلا بعد فشل تلك المراجعة الإدارية"<sup>(2)</sup>، أما الدكتور مسعود شيهوب يرى أن: "التظلم الإداري ذو طابع إداري يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته وغالبًا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة وبدون مناقشة حضورية، وليس للتظلم شكلًا إلا الشكل الكتابي وهو في عمومه عبارة عن نوع من الشكوى والاحتجاج ضد تصرف الإدارة"<sup>(3)</sup>.

### ب, أنواع التظلم

يتنوع التظلم الإداري إلى نوعين، حسب السلطات الإدارية التي توجه لها هذه التظلمات الإدارية<sup>(4)</sup>، إن التظلم المقدم إلى مُصدِّر القرار يسمى التظلم الولائي، أما التظلم المقدم إلى رئيس مُصدِّر القرار يسمى التظلم الرئاسي<sup>(5)</sup>.

(1) منير نوري، الوجيز في تسيير الموارد البشرية (وفق القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في الجزائر)، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 159.

(2) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 78.

(3) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص ص 313-314.

(4) علي محارب جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 217.

(5) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "شروط قبول الدعوى الإدارية"، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 102.

## 1-التظلم الولائي

هو التظلم الذي يقدمه الموظف إلى السلطة التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه أو أمام السلطة التي قامت بالعمل المادي محل التظلم، يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها سواء بسحبه أو إلغائه أو تعديله وللجنة الإدارية أن تقبل التظلم أو ترفضه كليا وذلك طبقا لما تراه أكثر اتفاقا مع حكم القانون، وحسب جسامه درجة اقتناعها بالادعاءات المقدمة من طرف المعني<sup>(1)</sup>، فضلا عن حقها في عدم إجابة الموظف وهو ما يعد رفضا ضمنيا لتظلمه<sup>(2)</sup>.

## 2-التظلم الرئاسي

التظلم الرئاسي هو التظلم الذي يوجه إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على السلطة الإدارية مُصدرة القرار الإداري والتي قامت بالعمل المادي محل التظلم<sup>(3)</sup>، إن التظلم الرئاسي يقدم إلى رئيس مُصدِر القرار يلتمس منه سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابق للقانون<sup>(4)</sup>، ونظرا لكون التظلم الرئاسي يتم أمام جهات إدارية نهائية وباتة في سلم تدرج النظام الإداري في الدولة، أو في المنظمة الإدارية، فإنه هو التظلم الإداري الذي يعتد به قانونا وأصلاً<sup>(5)</sup>.

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "شروط قبول الدعوى الإدارية"، مرجع سابق، ص 103.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات التأديبية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 19.

(3) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "شروط قبول الدعوى الإدارية"، مرجع سابق، ص 103.

(4) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 210.

(5) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري "نظرية الدعوى الإدارية"، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص368.

### 3- التظلم إلى لجنة خاصة

قد أنشأ المشرع الجزائري هيئة إدارية خاصة تدعى لجنة الطعن، ومهمتها إعادة النظر في القرارات<sup>(1)</sup>، وأوجب القانون إنشاء لجنة الطعن على مستوى كل وزارة أو ولاية وكذا لدى كل مسؤول على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، وتتكون مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء، وتعهد رئاستها للسلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها، وقد فرض القانون تنصيب لجان الطعن في أجل شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء<sup>(2)</sup>. تناول المشرع استحداث هذه اللجان وتشكيلتها وكذا اختصاصها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي 03/06، في نص المادة 65 التي تنص على:

"تنشأ لجنة الطعن 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 الموضوعية 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"<sup>(3)</sup>.

(1) مفيدة قياسية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة - 2008-2009، ص 157.

(2) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري (دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة)، ط 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 132.

(3) المادة 65 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

ذكرت المادة 66 من الأمر السالف الذكر بأنه: "يجب أن تتصب لجان الطعن في أجل شهرين (2) بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء"<sup>(1)</sup>.

تختص هذه اللجان في الطعون المتعلقة بالتسريح، التنزيل، والنقل الإجباري...، أي العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بعد إخطارها من قبل الموظف المعني<sup>(2)</sup>، فالموظف الذي كان محل العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلمًا في أجل شهر أمام لجنة الطعن ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار<sup>(3)</sup>، وتختص لجان الطعن الإدارية التابعة للإدارة المركزية بفحص الطعون التي يرفعها الموظفون في الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية، ومن المعروف بأن لجان الطعن الولائية تنتظر في الطعون التي يرفعها الموظفون الذين يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة للولاية<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: الطعن القضائي

إذا ما استنفذ الموظف العام المتهم ما كُفّل له من سبل الدفاع عن نفسه لا يبقى له سوى اللجوء إلى مرفق القضاء الذي يُطبق رقابته على قرارات السلطة التأديبية، إذ يُعتبر الطعن القضائي آخر ضمانة كفلها المشرع الجزائري للموظف العام لمواجهة تعسف الإدارة في مسألة تأديبه، عن طريق رفع كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وهو ما نصت

(1) المادة 66 من الأمر 06-03، مرجع سابق.

(2) المادة 67، مرجع نفسه، التي تنص على: "تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر".

(3) المادة 175، مرجع نفسه، التي تنص على: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلمًا أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار".

(4) مفيدة قياقية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 162.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

عليه كل من المادة 800<sup>(1)</sup>، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98<sup>(2)</sup>، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بالطعن أمام المحاكم الإدارية إذا تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن الولاية والبلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وأمام مجلس الدولة إذا ما تعلق الأمر بقرارات صادرة عن الهيئات المركزية.

على هذا الأساس يعتبر الطعن القضائي ضماناً أخرى منحها المشرع للموظف العام في مواجهة تعسف الإدارة في المجال التأديبي، والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما يستنفذ كافة الضمانات الأخرى في تحقيق ما يهدف إليه من إلغاء العقوبة التأديبية، وذلك بممارسة حقه في اللجوء إلى القضاء عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً<sup>(3)</sup>.

(1) المادة 800 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، التي تنص على: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

(2) المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج ر عدد 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998)، التي تنص على: " يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

(3) كريمة دريس، النظام التأديبي للأعوان المتعاقدين، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016-2017، ص 64.

أ. الطعن القضائي بدعوى الإلغاء

يقصد بقضاء الإلغاء ذلك القضاء الذي يكون للقاضي بموجبه حق فحص مشروعية القرار الإداري في نطاق الرقابة القانونية، وإلغاء القرار في حالة مخالفته للمشروعية<sup>(1)</sup>، وحسب تعريف الدكتور **عمار عوابدي** إن دعوى الإلغاء: "دعوى قضائية إدارية وعينية التي يحركها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختص في الدولة، بمخاصمة قرار إداري غير مشروع"<sup>(2)</sup>.

للتفصيل في دعوى الإلغاء لابد من توافر شروط شكلية وأخرى موضوعية، فالأولى تتجلى في أنه هناك شروط تتعلق بالقرار محل الطعن كانتقاء الدوافع المسببة للجزاء الذي أوقعته الإدارة أو شروط متعلقة برفع الدعوى كالمصلحة، الصفة، الإذن والأهلية، أما بالنسبة للشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء والتي تُعرف بأنها حالات أو عيوب القرار الإداري<sup>(3)</sup>، والتي تتمثل في:

1- عيب عدم الاختصاص:

هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة الهيئة أو الفرد، ويعني أيضا عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للاختصاص<sup>(4)</sup>، ويتحقق هذا العيب في حالة صدور قرار تأديبي عن سلطات غير مختصة أي التي لها صلاحية التعيين ومن دون تفويض من هذه

(1) علي محارب جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 240.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 314.

(3) كريمة دريس، النظام التأديبي للأعوان المتعاقدين، مرجع سابق، ص 65.

(4) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية- دعوى الإلغاء)، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 301.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

الأخيرة، وبأخذ عيب عدم الاختصاص مظهران يتمثلان في عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم. مفاد الأول اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاص سلطة إدارية مركزية أخرى، أما الثاني يتمثل في اعتداء سلطة قضائية أو تشريعية على اختصاصات السلطة الإدارية<sup>(1)</sup>.

### 2- عيب مخالفة القانون:

هو الخروج عن الأحكام الموضوعية للقانون فيكون القرار معيباً من حيث المضمون أو الموضوع أو المحل<sup>(2)</sup>، فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره مباشرة. ويثبت هذا العيب إذا قامت الإدارة بعمل يحرمه القانون، أو أحجمت عن عمل يوجبها القانون، متجاهلة القانون كلياً أو جزئياً، فهذه الرقابة هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام<sup>(3)</sup>.

### 3- عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يسمى أيضاً إساءة استعمال السلطة، ويكون عند استعمال الإدارة لسلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة أو تحقيق أغراض شخصية أو مصلحة بعيداً عن المصلحة العامة، وغالباً ما تكون القرارات الإدارية المتسمة بهذا العيب صحيحة في الظاهر، مما يصعب على

(1) محمد الصادق عياش، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، جوان 2014، ص 66.

(2) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 445.

(3) وفاء بو الشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، الشعبة القانون الإداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة- 2010-2011، ص 90.

## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

القاضي نفسه استجلاء ما وراءها من خلفيات سيئة، كأن تقوم الإدارة باتخاذ قرار النقل الإجباري لأحد الموظفين ثم يتبين أن هذا القرار يستهدف تعيين موظف آخر في المنصب ذاته الذي أصبح شاغرا والذي تربطه علاقة قرابة بالمسؤول الإداري الذي اتخذ قرار النقل الإجباري أو أنه أُتخذ لإبعاد الموظف عن مكان عمله نظرا لنشاطه النقابي<sup>(1)</sup>.

### 4- عيب انعدام السبب:

هو أن تكون الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار معين غير موجودة<sup>(2)</sup>، ولأن المشرع الجزائري أعطى الحق للموظف المتهم اللجوء إلى القضاء باعتباره حق دستوري حيث نصت المادة 161 من دستور 2016 على أنه:

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى الطعن بإلغاء القرار التأديبي، فقد أعطى المشرع حق آخر كضمانة فعالة وتتمثل في الطعن القضائي بالتعويض.

### ب. الطعن القضائي بدعوى التعويض

لقد عرف الدكتور **عمار عوابدي** دعوى التعويض بأنها: "دعوى قضائية ذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات

(1) فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص ص 413-414.

(2) محمد الصادق عياش، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 66.

(3) المادة 161 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.



## الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له

والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري والضرار<sup>(1)</sup>.

أما في المجال التأديبي، فإن دعوى التعويض هي "الدعوى التي يرفعها المتضرر (الموظف)، بغرض الحصول على تعويض من قبل الإدارة التي أساءت استعمال سلطتها والتي أصابت حقوقه بفعل النشاط الإداري (القرار التأديبي)"<sup>(2)</sup> ، تتفرد دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص عن باقي الدعاوى القضائية الأخرى والتي يمكن استخلاصها فيما يلي:

1- دعوى التعويض دعوى قضائية، وبهذا تكون متميزة عن فكرة التظلم الإداري وتخضع لإجراءات وشكليات التقاضي مثلها مثل الدعاوى الأخرى<sup>(3)</sup>.

2- دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية، فهي بذلك تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية أي لا تتحرك وتتعدد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها<sup>(4)</sup>.

3- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل، لأن جهة القضاء المختص بالنظر والفصل فيها تتمتع بسلطات واسعة وكاملة في مواجهة السلطات الإدارية التي هي مصدر النشاط الإداري<sup>(5)</sup>، طبقا لنص المادة 801 من قانون 09/08 (ق إ م إ) التي تنص على:

(1) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 255.

(2) كريمة دريس، النظام التأديبي للأعوان المتعاقدين، مرجع سابق، ص 67.

(3) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 567.

(4) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 255.

(5) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 569.

" 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 خاصة<sup>(1)</sup>.

إن دعوى التعويض تعد وسيلة ناجعة، الغرض منها هو مراجعة الإدارة لقراراتها الإدارية قبل إصدارها لها للتأكد من مدى مشروعيتها، وذلك لأن قضاء التعويض لا تقف فيه سلطات القاضي الإداري عند حدود التعويض بل تتعداه إلى إلغاء القرار الإداري المعيب.

---

(1) المادة 801 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

## الفصل الثاني

المساءلة التأديبية المتصلة

بمبدأ تناسب الخطأ المهني

مع العقوبة التأديبية

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

إن المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ المهني، تقضي الموازنة بين مبدأي الفاعلية والضمان في الجزاءات التأديبية، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها لها المشرع لضمان حسن أداء النشاط الإداري، فإن واجبها يقتضي ألا تهدر بهذا الحق ضمانة الموظف في أن لا يعاقب بأشد مما ارتكب من خطأ. فعلى الإدارة أثناء تأديب الموظف التقيد في مختلف مراحل التأديب بالحدود والقواعد القانونية التي رسمها المشرع، وأن تتبع جميع الإجراءات المخولة لها في ذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مشروعية هذه العملية.

على الرغم ما يتسم به مبدأ التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية إلا أنه وجد اعتراض فقهي وتجاهل قضائي في السابق، على ضوء هذا نتعرض في هذا الفصل، إلى مبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية (المبحث الأول)، كما نبين الرقابة القضائية على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية (المبحث الثاني).

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### المبحث الأول

#### مبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية واسعة في مجال التأديب، والمشرع قد حدد على سبيل الحصر العقوبات الجائز توقيعها، مانحاً للإدارة حرية اختيار إحداها بما يتلاءم ويتناسب مع الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف، وعليه فإن الإدارة لها أن تعتبر أو لا تعتبر أفعالاً بذاتها أخطاء مهنية، وكذلك الأمر في نطاق العقاب حيث تملك حرية اختيار العقوبة المناسبة من بين تلك العقوبات المحددة في التشريع، وبما يتناسب وخطورة الخطأ المهني المرتكب.

إن دراسة مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ المهني، يتطلب منا التعرف على مفهوم مبدأ التناسب (المطلب الأول)، ثم تمييزه عما يشابهه (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### مفهوم مبدأ التناسب

نظراً لحدائثة ظهور هذا المبدأ وخصوبته، اختلف الفقهاء في إيجاد تعريف له، إذ أنهم حاولوا تقديم تعريف شامل وواضح لهذا المبدأ لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون الإداري إذ أنه يُعد ضماناً من ضمانات حماية حقوق الموظف العام والذي يتطلب منا تحديد مفهوم مبدأ التناسب تحديداً دقيقاً، من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول تعريف مبدأ التناسب (الفرع الأول)، ثم نتناول أهم الشروط التي يبني عليها مبدأ التناسب (الفرع الثاني).

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### الفرع الأول: تعريف مبدأ التناسب

يجب أن تتناسب شدة العقوبة مع جسامه الخطأ، ويبدو أن هذا المبدأ ضروري وعادل، ويتطلب ذلك وجود قائمة موضوعية تحدد الأخطاء التأديبية بصورة واضحة من جهة وتقابلها في نفس الوقت قائمة عقوبات موضوعية من جهة أخرى<sup>(1)</sup>. لم يتفق فقهاء القانون الإداري على تعريف واضح، جامع وشامل لمبدأ التناسب، فهو على الرغم من بساطته ووضوح فهمه إلا أنه شيء يصعب تعريفه، لذلك سنحاول تعريف التناسب في المجال التأديبي وهو الأهم في موضوع دراستنا.

التناسب في مجال التأديب، يعني تقدير العقوبة التأديبية نوعاً ومقداراً بما يتوافق مع جسامه وخطورة الخطأ المرتكب، وإن مقتضى التناسب ألا تغلوا السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، وإنما عليها اختيار ما يكون ضروري لمواجهة المخالفة الإدارية، وما يترتب على اقترافها من آثار<sup>(2)</sup>. إن أصحاب التعاريف اختلفوا في تحديد طرفي العلاقة في مبدأ التناسب، هل هي علاقة بين عنصري السبب والمحل أو بين عنصري السبب والغاية؟ وهو ما سيتم توضحه على النحو التالي:

### أولاً: التناسب هو علاقة بين السبب والمحل

إن الرقابة على التناسب في تقدير العقوبة، هي رقابة على السبب في صورتها القصوى التي تتضمن التحقق من خطورة الحالة الواقعية، ومدى التناسب بينها وبين الإجراء

(1) فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء-دراسة مقارنة- د ط، عالم الكتب للنشر، القاهرة، 1980، ص 91.  
(2) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، أطروحة قدمت لاستكمال متطلبات الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 62.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

المتخذ، فهذا هو المتفق عليه لدى أغلبية الفقه<sup>(1)</sup>. يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن التناسب هو تجسيد للتوافق بين أهمية الوقائع (السبب) والإجراء المتخذ (محل القرار)، إن التناسب من جهتهم يعني وجود ملاءمة ظاهرة بين الخطأ المهني ونوع العقوبة التأديبية الموقعة على مرتكبها. فالتناسب يتحقق كلما كان سبب القرار التأديبي متوافقا مع محله أو موضوعه، أي التوافق بين أهمية الوقائع التي أدت إلى إصدار القرار التي تمثل السبب، وبين الإجراء المتخذ حيال هذه الوقائع وما يترتب من أثار قانونية الذي يُمثل المحل<sup>(2)</sup>.

ذهب أنصار هذا الرأي إلى التأكيد على أن هذه العلاقة ضرورية حتى في التشريع إذ يجب أن يكون هناك تناسب بين سبب التشريع ومحلّه، أي وجود التوافق والتقارب والتناسب بين الحالة الواقعية والحالة القانونية التي جعلت السلطة التشريعية تصدر تشريعا معيّنًا لتنظيم هذه الحالة، وبين محل أو موضوع التشريع ذاته، بمعنى الأثر القانوني المراد تحقيقه من وراء سن هذا التشريع<sup>(3)</sup>. وبالتالي فإن مبدأ التناسب هو مبدأ عام يقضي بعدم مشروعية القرار التأديبي إذا كان محل القرار "الجزاء" لا يتناسب مع سببه "الخطأ المهني المرتكب"<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: التناسب هو علاقة بين السبب والغاية

اعتبر هذا الرأي أن التناسب هو تعبير عن علاقة منطقية بين السبب والغاية، حيث أن القضاء بعدم التناسب بين العقوبة التأديبية والخطأ المهني إنما يرتبط بعيب الغاية

(1) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة-2014-2015، ص 11.

(2) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 97.

(3) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 11-12.

(4) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك3، "قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص 696.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

وبالتالي فهو إساءة في استعمال السلطة، ولا يمكن اعتباره عيب مخالفة القانون وقد برر أنصار هذا الاتجاه رأيهم هذا بأن القرار صادر في نطاق السلطة التقديرية وليس في إطار الاختصاص المقيد للإدارة<sup>(1)</sup>.

تعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يُعد سلطة تقديرية مشروعة، وبين ما يعتبر سلطة تقديرية غير مشروعة، فهي تُعد المقياس الحقيقي والدقيق لمعرفة مدى صحة تصرف الإدارة، وهي تشكل في نفس الوقت حدًا لممارسة الإدارة السلطة الممنوحة لها، على أساس ذلك يمكن القول في بعض الحالات أن الإدارة انحرفت بأهدافها عن الأهداف المحددة لها وهو ما يعرف بالانحراف في استعمال السلطة<sup>(2)</sup>، ينطوي ركن الغاية على أهمية خاصة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية.

**فمن الناحية القانونية،** يتعلق هذا الركن بأهداف النشاط الإداري في مجال ممارسة السلطة التقديرية للإدارة، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبًا من الحرية في التدخل من عدمه، وفي اختيار الوقت الملائم للتدخل.

**أما من الناحية العملية،** الرقابة على هذا الركن هي جدٌ دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، حيث أن عنصر الغاية في القرار الإداري يمثل عنصراً نفسياً مما يصعب عليه كشفه، فرجل الإدارة عند إصداره لقرار معين يتجه إلى تحقيق هذه النتيجة أو تلك، أي أنه يتخذ القرار على اعتباره وسيلة نفسية بحتة تتمثل في رغبة الوصول إلى هذه النتيجة<sup>(3)</sup>.

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 110.

(2) مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - 2007-2008، ص ص 90-91.

(3) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 17.



## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

مبدأ التناسب يعني التناسب بين سبب القرار الذي استدعى إلى اتخاذه وغايته التي يسعى إلى تحقيقها، وبهذا فإن القاضي الإداري عند رقابته له يتحقق في العلاقة ما بين سبب القرار والغاية منه، فإذا كانت هذه العلاقة متناسبة كان القرار مشروعاً، وإلا كان مشوباً بعيب عدم التناسب، الأمر الذي يستوجب إلغاءه<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: تقدير الاختلاف الفقهي حول مبدأ التناسب

أما بالنسبة للآراء الفقهية فنرى أن كلاهما على صواب، فالرأي الأول القائل بأن التناسب هو علاقة بين سبب القرار ومحلّه ينطبق خاصة في المجال التأديبي، حيث أن السبب يمثل الخطأ المرتكب من الموظف، والمحل هو العقوبة الموقعة عليه، وبهذا يجب على الإدارة توخي الدقة والتلاؤم بينهما، فإن هي لم تراعي هذه الدقة والتلاؤم إزاء العقوبة والخطأ المهني، يمكن القول إن العقوبة لا تتناسب مع الخطأ المرتكب.

لا يمكننا القول بأن الإدارة أصدرت قراراً تأديبياً لا تتناسب فيه العقوبة التأديبية مع الخطأ المرتكب، إلا إذا ثبت أن عدم التناسب هذا قد نتج عن خطأ ظاهر أو بيّن ارتكبه مُصدِر القرار في توقيع العقوبة، حيث أنه إذا كان الخطأ بسيطاً لا يمكن الجزم بأن القرار مشوب بعدم تناسب العقوبة الموقعة والخطأ المرتكب<sup>(2)</sup>.

أما عن الرأي الثاني الذي جزم بأن التناسب هو علاقة بين سبب القرار والغاية منه، فيستوي كذلك الاعتداد به، فالإدارة عندما تصدر قراراً تأديبياً تستهدف منه تحقيق مصلحة عامة، وهنا تتجلى صحة هذا التعريف، إذ المصلحة العامة هنا هي الغاية أو الهدف من القرار التأديبي الصادر، وما يعزز صحة هذا التعريف هو أن السلطة التأديبية (سواء كانت السلطة الرئاسية، أو لجان التأديب)، مازالت دائماً تتجه إلى تحقيق المصلحة العامة

(1) مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 90-91.

(2) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 97.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

فليس هناك انحراف على الإطلاق، أو إساءة في استعمال السلطة، وكل ما هنالك هو اختلاف في تقدير العقوبة الملائمة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: شروط مبدأ التناسب

إذا كان التناسب عبارة عن مفهوم قانوني فقد تباينت بشأنه الآراء بين مؤيد ومعارض لدى الفقه الإداري، وذلك نظرًا لحدائثة نشأته باعتباره من إنشاء القاضي الإداري، ولكن على الرغم من ذلك فمن المهم التأكيد على أن قيام التناسب وتحققه بالمعنى السالف الذكر، يتطلب أن يتوافر شرطان أساسيان يشكلان عنصرين أساسيين يدخلان في تكوينه، وهما: شرط المعقولية (أولاً)، وشرط اللزوم أو ضرورة الإجراء (ثانياً).

### أولاً: شرط المعقولية

تكمن الأهمية في اختيار الجزاء التأديبي في أن فلسفة العقوبة التأديبية قد تطورت كثيرًا عن السابق، فالموظف المخطئ لم يعد ينظر إليه كمجرم يجب عزله من المجتمع الوظيفي، وإنما ينظر إليه كشخص بحاجة إلى التقييم والإصلاح. إن شرط المعقولية في الحقيقة يُعتبر من بين أبرز المبادئ التي يقوم عليها القرار الإداري، وهو يستند إلى القواعد المرعية<sup>(2)</sup> في القرار الإداري، ولكي يكون القرار صحيحًا وملزمًا، يجب أن يكون معقولاً، وإلا أعتبر من وجهة القضاء غير مستوفٍ لمبدأ القواعد المرعية، وفيه إساءة في استعمال السلطة التقديرية<sup>(3)</sup>.

(1) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 97.

(2) يقصد بالقواعد المرعية: تلك القواعد التي يستلزمها القرار الإداري ليكون صحيحًا ومشروعًا، والتي يجب على الإدارة مراعاتها عند إصدار القرار الإداري وإلا كان قرارها معيبًا.

(3) سعيد شتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص ص

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

يتعين على الإدارة الالتزام بالمعقولية في اختيار الجزاء، لأنه يعتبر أحد أهم المعايير لإقامة الموازين بالقسط، انطلاقاً من عدة أمور هي: قدر خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة اقترافها، ومقدار ما ينتهكه جراء ذلك من حق أو حرية أساسية، إن المعقولية في اختيار الجزاء تعد ذات طبيعة مزدوجة، فهي شرط إجرائي باعتبار أن الإدارة لا بد أن تتقيد بها ضمن باقي الشروط في اختيار الجزاء، حتى يكون قرارها صحيحاً ولكن بالنظر إلى الجزاء من حيث ذاتيته الخاصة وأيضاً يعد أساساً ضماناً موضوعية باعتباره يدخل في مضمون الجزاء المختار، حتى لا يكون معه الجزاء قاسياً على لا يشكل انتهاكاً على حرية أو حق أساسي<sup>(1)</sup>.

أكد القضاء الإداري المصري على هذا الشرط معتبراً إياه من مستلزمات العقوبة التأديبية، إذ قرر على أنه: "... لذا يصير القول بعدم جواز سحب القرار مبدأً عقلياً، إذ له قيمة المبدأ القانوني، ويغدو من مقتضيات الشرعية..."<sup>(2)</sup>، والإدارة لا تتقيد فقط بالجزاء المختار من طرف المشرع، وإنما تلتزم بالألا تتخذه إلا حين تقع المخالفة المبررة له وفق القانون. وهذا ما يفرض على الإدارة الالتزام بالمعقولية من حيث تقدير الوقائع التي تجيز لها تنفيذ الجزاء، وهو ما يفرض عليها بذل عناية كبيرة في التقدير<sup>(3)</sup>.

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مذكرة شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أكلي محند اولحاج-البويرة- 2016/01/21، ص 63.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في: 1990/01/13، طعن رقم 303، سنة 23 قضائية. نقلاً عن: قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 120.

(3) مرجع نفسه، ص ص 120-121.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### ثانياً: شرط اللزوم (ضرورة الإجراء)

يقصد بهذا الشرط أن العقوبة التأديبية لا يمكن في كل الأحوال أن تتجاوز قدر الضرورة. فهذا الإجراء بالذات الذي تتخذه الإدارة يكون لازماً لتوخي الحذر دون أي تدبير آخر، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في القانون الإداري على اعتبار أنه يحدد العلاقة بين الوسائل التي تستخدمها الإدارة، وبين الهدف الذي تسعى لتحقيقه<sup>(1)</sup>، وهنا يراقب القاضي الإداري مدى ضرورة الإجراء الذي اتخذته الإدارة بالنسبة لحقائق الموقف وظروفه (أو ملابساته)، فلا يكون صحيحاً من الناحية القانونية إلا إذا كان لازماً وضرورياً، وفي مجال التأديب، فإنه لا يكون أمام الإدارة سوى توقيع العقوبة التأديبية، وذلك بقصد الحفاظ على مبدأ مهم وهو " مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد " <sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

#### تمييز مبدأ التناسب عما يشابهه

إن التناسب كمصطلح قانوني يتحقق من خلال وجود توافق بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها، وبما أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في بعض المجالات التي سكت عنها المشرع وترك لها سلطة التقدير بالنظر إلى أنها صاحبة الشأن، عليها أن تقرر وحدها مضمون القرار، وإذا كان الأمر كذلك فإن الدارس لموضوع التناسب كثيراً ما يلاحظ أن هناك خلط واضح بين عدة مصطلحات لعل أبرزها: التناسب والسلطة التقديرية والملاءمة.

أمام هذا الوضع بات من الضروري أن نميز بينه (التناسب)، وبين هذه المصطلحات التي من شأنها أن تزيل أي غموض أو لبس في مجال تحديد ذاتية التناسب، وتجدر الإشارة

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 121.

(2) مرزوق سيرينة، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 63.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

إلى أن جميع هذه المصطلحات لها علاقة مباشرة بالرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري في فحصه لعناصر مشروعية القرار الإداري.

### الفرع الأول: تمييز مبدأ التناسب عن السلطة التقديرية

تعني السلطة التقديرية "إعطاء الإدارة حرية التصرف في اختيار بعض الأعمال والقرارات أو الامتناع عن ذلك، وهذا عندما تقوم بممارسة الاختصاصات المنوطة بها أو تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد والقضاء لتختار في حدود الصالح العام وقت تدخلها ووسيلة تدخلها"<sup>(1)</sup>.

كما أن في نطاق القرار الإداري تعني "تمتع الإدارة بحرية إجراء التناسب بين سبب القرار وأثره القانوني المتمثل في محله"<sup>(2)</sup>، ومن خلال هذه التعاريف يلاحظ أن هناك خلط واضح بين المصطلحين وتظهر أهمية التفرقة بين التناسب والسلطة التقديرية في:

- التناسب يعني عدم مغالاة الإدارة في التقدير، والذي يقصد به قيام الإدارة في إطار سلطتها التقديرية باتخاذ ما يتناسب من قرارات مع الوقائع المادية<sup>(3)</sup>.

- السلطة التقديرية تتحدد في نطاق النشاط الإداري الذي تتمتع فيه الإدارة بحرية التقدير أما التناسب فهو ينصب أساساً على عناصر القرار الإداري، أي العلاقة بين عنصري السبب والمحل.

(1) كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة القضائية على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص 102.

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 126.

(3) كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة القضائية على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مرجع سابق، ص 104.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

- إن التناسب يعني تقدير بين أهمية السبب ومدى توافقه مع محل القرار، أي الإجراء المتخذ. وهو يمثل أحد أهم تصرفات الإدارة في مجالها التقديري وليس كلها، وبالتالي ليس التصرف الوحيد الذي تعمل فيه الإدارة لحريتها.

- السلطة التقديرية لها من الاتساع والشمول، كمجال اختصاص يترك فيه للهيئات الإدارية التصرف بحرية، كالقيام بالتناسب بين سبب القرار ومحلّه، وحرية الاختيار بين عدة قرارات، وبالتدخل والامتناع عن التدخل، واختيار وقت التدخل، وغيرها من التصرفات الأخرى غير المقيدة قانوناً<sup>(1)</sup>.

- التناسب يدخل ضمن مجالات السلطة التقديرية للإدارة، إلا أنه لا يستغرقها، فهو أحد تصرفات الإدارة<sup>(2)</sup>، وهو جزء من الكل، وليس التصرف الوحيد الذي تمارس فيه الإدارة حريتها<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: تمييز مبدأ التناسب عن الملاءمة

يقصد بالملاءمة في نطاق القرارات الإدارية، "توافق القرار مع الظروف الخاصة التي دعت إلى إصداره والأوضاع السائدة وقت اتخاذه والملابسات المصاحبة لذلك، حتى يخرج القرار ملائماً لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة، كإصداره في الوقت

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، ص 128.

(2) مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان)، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 63.

(3) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 31.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

المناسب وبالكيفية المطلوبة، وأن يكون لمواجهة الحالة التي أُتخذ من أجلها، وغير ذلك من الأمور<sup>(1)</sup>.

إذا كان معنى التناسب يعني توافق الإجراء المتخذ مع السبب المصاحب له، فإن التناسب بهذا الشكل يدخل ضمن أحد جوانب الملاءمة في القرار، وليس جميع جوانبه<sup>(2)</sup> وبما أن القرار الإداري يوصف بأنه ملائم إذا ما صدر في توقيت ملائم وظروف ملائمة وبكيفية مناسبة، ويوصف كذلك إذا تناسب الإجراء المتخذ مع سبب القرار، من هذا يتبين أن التناسب هو أحد الأمور العديدة إذا ما روعيت وصف القرار بأنه ملائم، فالتناسب يعد أحد ملاءمات القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة<sup>(3)</sup>.

من كل هذا يتضح أن مفهوم الملاءمة يستغرق مفهوم التناسب لأنه أوسع منه ويدخل ضمن أحد جوانبه، ومن ثمة فهما لا يتطابقان ولا يعدان مترادفان، إلا أن هذا لا ينفي أي تأثير متبادل بينهما، فقد يكون هناك قرار إداري ملائم وغير ملائم في آن واحد، فقد يحدث أن يصدر القرار التأديبي في الوقت الملائم وبالكيفية المطلوبة ووفقا للظروف والملاسات المحيطة به، فمن هذه النواحي يعتبر القرار ملائما، لكن بالنظر إلى مُصدر القرار لم يراعي تحقيق التناسب بين أهمية الوقائع - السبب - والإجراء المتخذ - المحل - قد يكون القرار غير ملائم لعدم التناسب<sup>(4)</sup>.

(1) رحيمة رزيق، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2015 - 2016، ص 80.

(2) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 101.

(3) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 130.

(4) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 34.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

تأكيداً على هذا يرى الدكتور محمد حسنين عبد العال، أن أكبر دليل على أن الملاءمة ليست هي التناسب، ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: "... ذلك أن رقابة القضاء الإداري، للقرار الصادر من جهة الإدارة، تقف عند التحقق من وجود سبب صحيح لهذا القرار، أما أهمية هذا السبب أو خطورته متى قام، فمن ملاءمات الإدارة التي تخضع لسلطتها التقديرية"<sup>(1)</sup>.

استنتج الدكتور محمد حسنين عبد العال من هذا الحكم أن التناسب هو أحد ملاءمات القرار الإداري واعتبره من أهم عناصر الملاءمة في القرار الإداري، والتي تتكون في رأيه من ثلاثة عناصر، هي تقدير وجوب التدخل أو الامتناع، اختيار وقت التدخل وتقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب<sup>(2)</sup>.

### المبحث الثاني

#### الرقابة القضائية على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية

يعد مجال الوظيفة العمومية من المجالات التي تكثر فيه المنازعات الإدارية، ويعود ذلك أساساً إلى قلة النصوص القانونية التي تحدد المخالفات التأديبية بصفة حصرية، وما يقابلها من عقوبة تأديبية، ويضاف إلى ذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تقدير هذه الجزاءات، وجب على الإدارة أثناء تأديب الموظف التقيد في مختلف مراحل التأديب بالحدود و القواعد القانونية التي رسمها المشرع، وأن تتبع جميع الإجراءات المخولة لها وذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مشروعية هذه العملية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1987/08/22 السنة 2/9 قضائية. نقلا عن مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 66.

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 130.



## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

إن القضاء الإداري لم يقف في ممارسة رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال القرارات التأديبية عند حدود رقابة المشروعية، التي لم تعد تتسجم مع التطورات الحاصلة وإنما اتسعت هذه الرقابة تدريجياً، لتشمل على أهمية وخطورة الوقائع أو ما يعرف بالرقابة على التناسب، كي يتمكن من الإمساك بنقطة التوازن الدقيقة بين فاعلية النشاط الإداري وضمنان حقوق الموظف دون أن يضحى بأحدهما في سبيل الآخر.

لهذا استقر الفقه والقضاء على أن القاضي الإداري يملك قاعدة عامة هي رقابة المشروعية، وقاعدة استثنائية تجيز له أن يبحث في تناسب القرار خاصة في مجال القرارات التأديبية، أي تناسب مقدار العقوبة الموقعة على الموظف مع المخالفة التي ارتكبها. على ضوء هذا نتعرض في هذا المبحث إلى موقف الفقه الإداري من الرقابة على التناسب (المطلب الأول)، كما نبين فيه تطبيقات القضاء الإداري لرقابة التناسب (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### موقف الفقه الإداري من الرقابة القضائية على التناسب

اختلف الفقه في الاعتراف للقاضي الإداري بسلطته في رقابة التناسب، فمن الفقه من أنكر هذه الرقابة واعتبرها اعتداءً على الاختصاص التقديري للإدارة الذي لا يخضع لرقابة القضاء، لأنه الوسيلة الوحيدة التي تُمكن الإدارة من القيام بمهامها على أتم وجه ولتحقيق المصلحة العامة. أما جانب آخر فقد أيد هذا النوع من الرقابة واعترف للقضاء بحقه في رقابة التناسب، الذي يعتبر جزءاً من الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري في مجال رقابته القصوى على عيب السبب، فجعلها أمراً عادياً طالما أن هذه الرقابة تعد جزءاً

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

من المشروعية، وما ساعد على بروز هذا الاختلاف الفقهي هو غياب نصوص قانونية تمكن القاضي الإداري بالقيام برقابة التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية.

#### الفرع الأول: الاتجاه الرافض لرقابة التناسب

يرى هذا الاتجاه أن مسألة تقدير خطورة الخطأ الإداري وما يناسبها من عقاب تأديبي هي مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: أساس رفض رقابة التناسب

هذا الاتجاه عارض هذه الرقابة على اعتبار أنها من الملاءمات المتروكة للإدارة إذ أنها في حالة وجودها فإنها لا تتأسس إلا على أساس عيب تجاوز السلطة. يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي "WALINE" إذ يرى أنه: "لا رقابة على التصرفات التي تجريها السلطات الإدارية في المجال التقديري، وإن كل ما على الإدارة من واجبات وهي تمارس اختصاصاتها التقديرية، أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال وأن تتحلّى في ذلك بروح موضوعية.

وهو ما يولد انطباعاً بأنه يجب ترك المجال التقديري للإدارة دون رقابة قضائية. وبما أن التناسب بعنصريه هو أحد تصرفات الإدارة في مجالها التقديري، فإنه يجب أن لا يكون مشمولاً بالرقابة القضائية"<sup>(2)</sup>.

إن السلطة التقديرية مُنحت للإدارة وذلك من أجل القيام بنشاطاتها وأعمالها بقدر من الحرية ويكون ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة، فإن للإدارة كامل الحرية في اختيار

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 67.

(2) نقلاً عن قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 165.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

الوسيلة والمفاضلة بين بلوغ هدفها كذلك في اختيار فحوى قراراتها الذي تعتبر جوهر السلطة التقديرية<sup>(1)</sup>.

وبهذا الصدد يرى الأستاذان "AUBY" و"DRAGO"، بأن تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة، هو من الصلاحيات التقديرية المطلقة للسلطة التأديبية ولا يخضع هذا الأمر لرقابة القضاء، فالسلطة التأديبية تستقل بتقديرها لهذا الأمر، ويتوجب على القاضي الالتزام بشرعية القرارات دون تناسبها. وفي الفقه العربي يرى الدكتور سليمان الطماوي إطلاق حرية السلطة التأديبية، رئاسية كانت أو قضائية وشبه قضائية في ممارستها لحق تقدير تناسب العقوبة للمخالفة المرتكبة، يترك للسلطة التأديبية وتقدر ذلك بكامل حريتها<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: مبررات رفض رقابة التناسب

تقوم فكرة رفض الرقابة القضائية لمبدأ التناسب على مجموعة من الأسس، يتقدمها أن رقابة التناسب تتعارض وتتنافى مع السلطة التقديرية للإدارة، لتليها حجة أخرى تتعلق بكون هذه الرقابة تشكل خرقاً وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(3)</sup>.

#### أ. رقابة التناسب تتعارض مع السلطة التقديرية للإدارة

- إن الإدارة وهي تقرر العقوبة تكون بصدد ممارسة اختصاص تقديري، العيب المقترن بهذا الاختصاص هو عيب الانحراف بالسلطة، وبالتالي القاضي الإداري عند إلغائه القرار التأديبي يستند إلى عيب تجاوز السلطة، والمعيار هنا هو عدم تحقيق المصلحة العامة من وراء إصدار القرار التأديبي، والذي يعتبر معيار موضوعي، كما أن

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 67.

(2) فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، ص

(3) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 35.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

أهمية وخطورة الخطأ المقترف من الموظف ودرجة الجزاء الموقع من السلطة الإدارية عنصران من عناصر الملاءمة والتي هي من صميم اختصاص الإدارة<sup>(1)</sup>.

- إن المبالغة في تقييد السلطة التقديرية، يجعل من الإدارة مجرد آلة صماء، بل يتعين الاعتراف لها بقدر من حرية التصرف حتى لا توصف بالجمود، وحتى ينمو لديها الابتكار والتجديد، مما يكفل حسن سير المرافق العامة لمواجهة متطلبات النشاط الإداري كون السلطة التقديرية لها حدود داخلية وأخرى خارجية. إن الظروف التي يتم من خلالها التقدير، هي الحدود الخارجية للسلطة التقديرية، ولا يحدها إلا فكرة المصلحة العامة، أما التقدير في حد ذاته فهو يمثل الحدود الداخلية للسلطة التقديرية، والتي يجب أن تكون بمنأى عن أي رقابة، وإلا كان هناك تعارض مع جوهر السلطة التقديرية، والتي تقتضي منها قدرًا من حرية التصرف، والذي يعد شرطًا لوجود الإدارة<sup>(2)</sup>.

إن حسب هذا الرأي فإن بسط القاضي لرقابته على التناسب يعتبر تدخل في صميم جوهر السلطة التقديرية للإدارة وتقييدًا لها.

### ب. رقابة التناسب تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات

يرى أنصار هذا الاتجاه رفضهم للرقابة على التناسب في النقاط التالية:

- إن دور القاضي الإداري يجب أن يقف عند حد الرقابة على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، ولا يتعدى ذلك إلى بحث أهمية وخطورة السبب، وتقدير مدى التناسب بينه وبين الإجراء المتخذ، لأنه لو فعل ذلك فإنه يعد خروجًا منه عن حدود مهمته كقاضٍ، ليصل إلى ممارسة أحد اختصاصات الإدارة العامة<sup>(3)</sup>.

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 68.

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 175-176.

(3) رفيف بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 37.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

- وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، يقتصر دور القاضي الإداري على رقابة مدى قانونية أعمال الإدارة وقراراتها، دون أن يكون له مكانة في فحص مدى تناسبها الذي يعد من اختصاصات الإدارة، والقول بغير ذلك يجعل القاضي الإداري رئيساً أعلى للإدارة، وهو ما يعد خروجاً منه عن نطاق ولايته الأصلية، وإقحاماً منه بنفسه في النطاق المحجوز للإدارة و موظفيها<sup>(1)</sup>.

- ليس للقاضي أن يراقب من الأمور إلا ما كان محل تنظيم قانوني، أما عدا ذلك من الأمور التي تجربها الإدارة، فلا يحق له بسط رقابته عليها، فهذه الرقابة تتعارض بشكل قطعي مع مبدأ الفصل بين السلطات، وتدخل القاضي في المنازعات الإدارية لا يمكن أن يكون إلا على أساس القانون، وذلك ما يجعل العمل الإداري محل نقاش من مخالفته أو مطابقته للمشروعية، وما يترتب على ذلك من آثار ودون أن يتعدى إلى الملاءمات الإدارية لأن ذلك يعد من أهم الوظائف الخاصة بالإدارة<sup>(2)</sup>.

- إن إعطاء القضاء الإداري سلطة الرقابة على التناسب في القرارات التأديبية يعد إهداراً لفاعلية الإدارة، حيث أن إجراء التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية يكون في يد السلطة الإدارية دون السلطة القضائية، أي أن الإدارة هي المهيمنة على شؤون موظفيها دون رقيب عليها، ويجب وضع فاعلية الإدارة في المقام الأول، لأن هذه الأخيرة ورجالها أقدر على تقدير خطورة الأفعال الصادرة عن الموظفين، كما أن العقوبة التأديبية لا تؤثر

(1) منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو - 2014-2015، ص 91.

(2) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1977، ص ص 6-7.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

فقط على الموظف المخطئ بل تتعدى ذلك لتكون إنذاراً لبقية الموظفين، وهذه الأمور يتعذر على القضاء الإحاطة بها<sup>(1)</sup>.

من خلال هذه الحجج التي قدمها الفقه المعارض لقضاء التناسب في مجال التأديب، يمكن إجمال موقفهم المعارض في كون أن ممارسة القاضي الإداري لرقابة التناسب بين العقوبة والخطأ المهني، يعتبر تعارض مع جوهر السلطة التقديرية للإدارة وفعاليتها في تسيير النشاط الإداري، وإن هذا التدخل من القاضي الإداري يعد بمثابة خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، مما يجعل القاضي يدبر ولا يقضي.

### الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب

اتفق جانب من الفقه الإداري على تأييد رقابة التناسب، مبرراً بأن هذه الرقابة تتصل بالمشروعية الداخلية للقرار وأنها تقوم على اعتبارات موضوعية، واعتبر مبدأ التناسب مبدئاً من المبادئ العامة للقانون، التي يجب على القاضي الإداري احترامها والسهر على كفالة تطبيقها، بهدف وضع ضوابط وقيود على السلطة التقديرية للإدارة<sup>(2)</sup>.

### أولاً: أساس تأييد رقابة التناسب.

لقد تم تأييد هذه الرقابة من جانب كبير من الفقه من بينهم الأستاذ "PHILIPPE" الذي يقول في هذا الشأن: "إن رقابة التناسب لا تتعارض مع مضمون السلطة التقديرية للإدارة، وإنما هي تجسد مفهوم المشروعية بمعناه الكامل، عن طريق التوفيق بين مراعاة حرية الإدارة في اختيار العقوبة، وبين عدم ترك الموظف بدون ضمانات، وذلك من خلال التأكد من ضرورة العقوبة، وبعدها عن عدم التناسب مع الوقائع المرتكبة"<sup>(3)</sup>.

(1) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 39

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 182-183.

(3) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 287.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

إن المقصود من هذا أن السلطة العامة ليست امتيازاً للإدارة وإنما يراد منها تحقيق المصلحة العامة، إذ يرى هذا الاتجاه أن رقابة التناسب تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار التأديبي، كما يرون أن الرقابة على التناسب تمثل الغاية من التدرج في سرد العقوبة، أضف إلى ذلك هناك جانب آخر من الفقه تحجج بأن رقابة القضاء الإداري على التناسب لا تُهدر مبدأ الفصل بين السلطات.

### ثانياً: مبررات تأييد رقابة التناسب

اتجه أنصار هذا الاتجاه إلى تبرير تأييدهم لهذا النوع من الرقابة على مجموعة من الأسس، يتقدمها أن رقابة التناسب لا تتعارض ولا تتنافى مع السلطة التقديرية للإدارة، لتليها حجة أخرى تتعلق بكون هذه الرقابة تمثل الغاية من التدرج في سرد العقوبة وأخيراً هذا النوع من الرقابة لا تشكل خرقاً وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

### أ. رقابة التناسب لا تتعارض مع السلطة التقديرية للإدارة

- يرى هذا الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب في المجال التأديبي، أن هذه الرقابة ما هي في الحقيقة إلا وسيلة لتجنب التعسف الذي ينشأ عن استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في كثير من الأحيان، فالسلطة التقديرية التي تعد بمثابة امتياز للإدارة، الغرض منه تحقيق الصالح العام، والإدارة ملزمة دائماً بحكم وظيفتها البحث عن الحل الأكثر تناسباً<sup>(2)</sup>، وإن السلطة التقديرية باقية للإدارة، ولن تزول بزوال هذه الإدارة، وكل ما في الأمر أن القاضي الإداري برقبته الحديثة يضع معايير جديدة لكيفية مباشرتها، ومن ثم الحد من إساءة استخدامها<sup>(3)</sup>.

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 70.

(2) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 186.

(3) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 154.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

- إن رقابة التناسب تكون على محل القرار، والظروف التي دفعت إلى إصداره والقاضي عندما يمارس هذه الرقابة فهو يمارسها كقاضي مشروعية، فهو عندئذٍ يطابق محل القرار بمبدأ عام في القانون (مبدأ التناسب)<sup>(1)</sup>.

- إن الرقابة على التناسب في مجال التأديب ليس من شأنها أن تحجب السلطة التقديرية للإدارة أو تنال منها، بقدر ما تؤدي إلى كبح تعسفها وعقلنتها كلما حادت عن الطريق السوي بشكل واضح، وذلك بإقامة توازن معقول بين حرية الإدارة في اختيار نوع ومقدار العقوبة، وبين توفير الضمانة في نفس الوقت للموظف المعاقب، بحيث لا يكون عرضة لعقوبة غير متناسبة مع ما ارتكبه من خطأ مهني<sup>(2)</sup>.

### ب. رقابة التناسب تمثل الغاية من التدرج في سرد العقوبة

- إن استهداف المشرع من ترتيبه للعقوبات التأديبية هو أن تُقاس العقوبة بقدر الخطأ وتحقيق الملاءمة بينهما، وبناءً على هذا يباشر القاضي الإداري رقابته على تناسب العقوبة مع الخطأ المهني، وتعتبر هذه الرقابة تصدياً لأوجه النقض في القرار التأديبي، حتى لا يدخل ضمن عيب مخالفة القانون<sup>(3)</sup>.

- إن التدرج في ذكر العقوبات يتيح قدرًا من المرونة أمام السلطة التأديبية لتختار من بينها العقوبة التي تتناسب مع الخطأ المهني المرتكب<sup>(4)</sup>، لكن إذا لاحظ القاضي الإداري عدم التناسب الظاهر بين الأخطاء والعقوبات الموقعة بخصوصها، فلا يمكنه القضاء بشرعية القرار التأديبي بمجرد تقييد الإدارة بالعقوبات المنصوص عليها حصراً، ولذلك يتدخل

(1) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 47.

(2) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 288.

(3) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 70.

(4) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 342.



## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

القاضي الإداري ويورد قيداً على السلطة التأديبية في تقدير العقوبة وهو عدم الغلو في تقدير الجزاء<sup>(1)</sup>.

- هذه الرقابة لا تعني أن يحلَّ القاضي الإداري محل السلطات التأديبية فيما هو متروك لتقديرها، فهي لا تَرُدُّ على حرية التقدير بل على كيفية التقدير، فهي تمنع الإدارة من تحقيق غرض ذاتي، فإن وجد نص قانوني حدد الأخطاء الوظيفية مسبقاً وربط بينهما وبين العقوبة التأديبية، وقامت الإدارة بتوقيع عقوبة تأديبية لا تتناسب مع الخطأ المرتكب، فهذا ما يشكل في حقيقة الأمر مخالفة القانون، وإن لم يحدد القانون هذه الأخطاء الوظيفية فهذا لا ينفي الصبغة القانونية عن مبدأ التناسب، بما أنه مبدأ عام ملزم للإدارة حتى بغياب نص، وقيام القاضي بفحص درجة الخطأ وتناسبه مع العقوبة، إنما يدخل في إطار وظيفته وكفالة مبدأ المشروعية<sup>(2)</sup>.

### ج. رقابة التناسب لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات

- يرى جانب من الفقه أن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ليس مفهوماً جامداً ومطلقاً، وإنما يسمح بنوع من التعاون والتداخل بين الهيئات، وثانياً إن مبدأ الفصل بين السلطات قد يصدق في علاقة القضاء العادي بالإدارة، أما فيما يتعلق بالعلاقة بين الإدارة والقضاء الإداري فإن هناك صلات قوية بينهما، تجعل من القضاء الإداري دائم البحث عن نقطة التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد، وحسن سير الإدارة<sup>(3)</sup>.

- إن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لا يُمكن من خلاله تنظيم الحياة داخل الدولة ولا يقوم لها مقام، ما لم تتصل السلطات الثلاث ببعضها البعض بوسيلة هي مبدأ التوازن

(1) سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 70.

(2) رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 45.

(3) منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، ص 93 .

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

بين السلطات وتبادل أدوار الرقابة بينهما، ومبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن يحول القضاء نشاط الإدارة دون استبداد وأن يردّها إلى حدود المشروعية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: الاتجاه التوفيقي من الرقابة على التناسب

يقف أنصار هذا الاتجاه موقفاً وسطاً بين أنصار الاتجاهين السابقين، حيث يُرجع الدكتور محمد مرغني خيري، بسط القاضي الإداري رقابته على مدى تناسب العقوبة الموقعة مع الخطأ المهني المقترف من قبل السلطة التأديبية إلى نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، حيث يرى أن رقابة التناسب تعتبر إحدى صور نظرية التعسف في استعمال السلطة أو الحق، فمن المسلم به أن اختيار العقوبة المناسبة لخطأ مهني في حق موظف هو من السلطات التقديرية للإدارة ومن حقها، إلا أن هذا الحق يخضع لفكرة عدم التعسف في استعماله، ومعنى التعسف في هذه الحالة هو أن تختار السلطة التأديبية عقوبة غير متناسبة مع الخطأ الثابت في حق الموظف<sup>(2)</sup>.

كما يرى الدكتور - محمد مرغني خيري - بأنه يمكن تحليل قضاء الغلو أو الجزاء الشديد إلى عنصرين: العنصر الأول هو جانب تقدير القضاء الإداري وأن العقوبة الموقعة مبالغ فيها فيقضي بإلغاء الجزاء، وهذا هو الجانب السلبي في المسألة، أما العنصر الثاني فهو أن يتخذ القاضي الإداري بنفسه قرار الجزاء الذي يراه مناسباً، وهذا هو الجانب الإيجابي

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 209.

(2) أسماء حليس، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2014 - 2015، ص 97.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

في الرقابة على التناسب<sup>(1)</sup>، وهذه الحالة استثنائية لأن الأصل أن يترك للسلطات التأديبية حرية تقدير خطورة الخطأ المهني واختيار العقوبة المناسبة له<sup>(2)</sup>.

إن أصحاب هذا الاتجاه لا ينكرون على القاضي الإداري حقه في رقابة تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ المهني ولكنهم يتحفظون في تأييدهم لتلك الرقابة، حيث يرون بأنه يتعين على القاضي الإداري أن يكتفي بإلغاء العقوبة إذا ما كشف عن عدم تناسبها مع الخطأ، تاركًا للسلطة التأديبية تحديد الجزاء المناسب، ولا يُصدر بنفسه حكم الجزاء الذي يراه مناسبًا<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني

#### تطبيقات القضاء الإداري لرقابة التناسب

كان للقضاء الإداري دورًا بالغ الأهمية في تجسيد وتقرير المبادئ التي كان من شأنها حماية حقوق وحرّيات الأفراد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، وفقًا لما هو مقرر لها بموجب سلطتها التقديرية، ولقد مرَّ القضاء الإداري وهو بصدد إقراره لرقابة التناسب بمرحلتين، في المرحلة الأولى أنكر على نفسه حق رقابة التناسب، يعني ليس من صلاحيات القضاء الإداري أن يتدخل في مدى صلاحية الموظف وتناسب الجزاءات مع التصرفات المنسوبة إليه، لأن ذلك من الملاءمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، إلا أنه عدل من موقفه في المرحلة الثانية، سوف نتناول ذلك من خلال عرضنا لتطبيقات القضاء الإداري في كل من فرنسا (الفرع الأول) ومصر (الفرع الثاني) والجزائر (الفرع الثالث).

(1) فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 92.

(2) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 155.

(3) أسماء حليس، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 97.

## الفصل الثاني: المسألة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### الفرع الأول: تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لرقابة التناسب

اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الامتناع عن رقابة خطورة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع المخالفة التأديبية، وقد استمر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذا النحو فترة طويلة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ومنذ أواخر السبعينات قام بإعادة النظر في قضاؤه بعد أن شعر بقسوة وشدة بعض الجزاءات التأديبية، وعدم تناسبها مع الأفعال المنسوبة إلى الموظفين<sup>(1)</sup>.

### أولاً: تطبيق رقابة التناسب في قضية LE BON سنة 1978

رأى مجلس الدولة الفرنسي في 09 جويلية من سنة 1978 أنه قد آن أوان التقدم في طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة في أهم معاقلها، وهو مجال التأديب لبسط رقابته على مدى تناسب العقوبة التأديبية ودرجة جسامة أو خطورة الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام وذلك في حكمه الشهير في قضية (LE BON)<sup>(2)</sup>، ولقد راقب المجلس تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال الالتجاء إلى فكرة الخطأ الظاهر<sup>(3)</sup>.

(1) سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 194.

(2) تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد "LE BON"، رفع دعواه أمام محكمة تولوز الإدارية طالبا إلغاء القرار الصادر في 1974/07/10، من رئيس أكاديمية تولوز بإحالته إلى المعاش بدون طلب، وإلغاء هذا القرار، وقد استندت الأكاديمية في إصدار القرار المطعون فيه إلى ارتكاب المدعى، وهو معلم قام بأفعال مخلة بالحياء مع تلميذاته في الفصل، والتي ثبتت من خلال التحقق معه، ورفضت المحكمة الإدارية إلغاء القرار، وذلك لكفاية السبب الذي قام به، وطعن المدعى في هذا الحكم أمام مجلس الدولة، هذا الأخير الذي وضح في حكمه أن الوقائع التي ارتكبها المدعى والتي قام عليها قرار الفصل كافية لتبريره، وأن تقدير الإدارة لم يكن مشوبا بغلط ظاهر.

(3) عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام، الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر - بسكرة - 2008، ص 138.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### ثانيا: تطبيق رقابة التناسب في قضية VINOLAY سنة 1978

إن هذا التقدم الذي حققه مجلس الدولة الفرنسي في الحكم السابق (LE BON)، تأيد بحكم لاحق أصدره المجلس في قضية "VINOLAY" في حكمه الصادر في 1978/05/26، وهذا الحكم يعتبر أول تطبيق ايجابي لحكم "LEBON"، وقد ألغى فيه مجلس الدولة لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير للخدمات بغرفة الزراعة، وذلك لعدم تناسبه مع المخالفة المرتكبة، وهكذا تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، لتؤكد المبدأ الذي أساه حكم "LEBON"، في إقرار حق مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على التناسب بين الخطأ والعقوبة في المجال التأديبي<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: تطبيق رقابة التناسب في قضية BOURY NAURON سنة 1979

عاد مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك في سلسلة أخرى من الأحكام ليقتضي بإلغاء العقوبات التأديبية لارتباطها بخطأ ظاهر في التقدير ولعدم تناسبها مع أخطاء المرتكبة من قبل الموظفين ، وفي قضية "Mme BOURY NAURON" سنة 1979 قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء عقوبة العزل نظراً لما تبين للمجلس من أن هذه العقوبة لا تتناسب مع الخطأ المرتكب والمتمثل في التأخير والإهمال في إيصال الردود على المكثبات الرسمية<sup>(2)</sup>.

يتبين من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي، أن القاضي الإداري يستعمل فكرة الخطأ الظاهر في التقدير للتعبير عن الرقابة في القرارات التأديبية، هذا ما يوحي بأن مجلس

(1) شهيناز بوعكة، السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة- 2014، ص ص 42-43.

(2) فاروق خلف، رقابة القاضي الإداري على مبدأ التناسب ما بين العقوبة التأديبية والخطأ المهني الصادر عن الموظف العام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثاني، جامعة الجزائر، جوان 2011، ص 106.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

الدولة الفرنسي يمد نطاق رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، في حالة وجود خطأ ظاهر في التقدير.

### الفرع الثاني: تطبيقات القضاء الإداري المصري لرقابة التناسب

مرت الرقابة القضائية في اختيار الجزاء التأديبي في مصر بمرحلتين تعكس مدى تطور القضاء الإداري المصري في نظره إلى مبدأ التناسب، فلم يمارس القضاء الإداري المصري سابقاً أي رقابة تذكر على اختيار القرارات التأديبية من السلطة التأديبية، إلى أن استقر على إخضاعها لرقابته في فترات لاحقة، وهو ما سوف نعالجه على النحو التالي:

#### أولاً: المرحلة الأولى (مرحلة إنكار حق الرقابة على التناسب)

كان القضاء الإداري المصري ينكر على نفسه حق رقابة التناسب ما بين الجزاء والمخالفة ويعتبر أمر اختيار العقوبة المناسبة من اطلاقات الإدارة التي لا تخضع لرقابة القضاء<sup>(1)</sup>، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية بأنه: "... ليس للقضاء الإداري أن يتدخل بالرقابة على تقدير مدى صلاحية الموظف وتناسب الجزاء مع التصرفات المأخوذة عليه، إذ أن ذلك من الملائمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، ولا معقب عليها في ذلك، والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء"<sup>(2)</sup>، وقد سلكت المحكمة الإدارية العليا في مصر المسلك ذاته، حيث اعتبرت أن تقدير تناسب الجزاء مع الخطأ الوظيفي في نطاق القانون من الملائمات التي تنفرد بها الإدارة وخروجها عن رقابة القضاء الإداري<sup>(3)</sup>.

(1) محمد نصر محمد، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 2013، ص175.

(2) عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب "ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 27.

(3) منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 96.

ثانياً: المرحلة الثانية (مرحلة الاعتراف بحق الرقابة على التناسب)

كانت بداية العمل في مصر بقضاء التناسب بحكم للمحكمة الإدارية العليا الصادر في 11 نوفمبر 1961، الذي صاغت فيه لأول مرة نظريتها الشهيرة "الغلو في الجزاء التأديبي" وجاء في الحكم: "ولئن كانت للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي يبتغيه القانون..."(1).

استقر القضاء الإداري المصري على هذا الأساس وفي عام 1990، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن: "...تقرير الجزاء في المجال التأديبي عند عدم وجود لائحة للجزاء متروك لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب، أو المحكمة التأديبية، وهذه السلطة التقديرية غير مطلقة، فهي مقيدة بقيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة التقديرية في عدم تناسب المخالفة التأديبية و الجزاء الموقع عنها، أي الغلو في تقدير الجزاء... والتناسب بين المخالفة وبين الجزاء الذي يوقع عنها يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة..."(2).

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1961/11/11، قضية رقم 523 سنة 08 قضائية، مجموعة السنة السابعة، ص 28. نقلا عن نوفل العقيل العجامة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 146.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1990/05/19، سنة 35 قضائية، طعن رقم 205، ص 325-327. نقلا عن نوفل العقيل العجامة، مرجع نفسه، ص 147.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

تأكد هذا المبدأ كذلك في قضية أخرى تتلخص وقائعها في: أن موظفة كانت مكلفة بالحراسة في الامتحانات، وأثناء الحراسة قامت هذه الموظفة بتقديم تسهيلات إلى أحد الطلبة الممتحنين من أجل الغش، الذي كانت تربطها معه علاقة صله جوار قديمة، وبعد عرضها على السلطة التأديبية وقعت عليها عقوبة الفصل من الوظيفة، على أساس أن الدافع من وراء قيامها بهذا الفعل كان الكسب المادي، وعلى إثر ذلك قدمت الطاعنة طعناً أمام المحكمة الإدارية، والتي جاء في حكمها على أنه:

"وبالنسبة للعقوبة الموقعة على الطاعنة فإن القاعدة التي استقر عليها....

ومن حيث أن أوراق التحقيق الذي أُجري مع الطاعنة تبين أن الدافع وراء قيامها بارتكاب المخالفة هي صلة جوار قديمة تربطها بالطالب، والتي سهلت له عملية الغش ولم يكن الدافع كسباً مادياً... مما يشكل مخالفة أقل جسامة في الخطأ الوظيفي مما لا يستأهل عقوبة الفصل، الأمر الذي يستوجب من القضاء إلغاء القرار المطعون فيه وتوقيع العقوبة المناسبة"<sup>(1)</sup>.

لم تكتفي المحكمة الإدارية العليا ببسط رقابتها على قرار الجزاء للتأكد من مدى تناسبه مع المخالفة، بل أعطت لنفسها إضافة لذلك إلغاء القرار المشوب بالغلو، وحق تعديله إلى القدر الذي تراه مناسباً، وقد وضعت المحكمة الإدارية أساساً لتقدير الجزاء التأديبي، يتعين على الهيئات التأديبية الالتزام به، وهو ضرورة قيام سبب قرار الجزاء بجميع جوانبه<sup>(2)</sup>.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1990، قضية رقم 216 لسنة 34 قضائية، مجموعة السنة 33، ص 320.

نقلا عن قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 220.

(2) فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مرجع

سابق، ص 94.



## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

### الفرع الثالث: تطبيقات القضاء الإداري الجزائري لرقابة التناسب

إن القانون الإداري الحديث وسع من نطاق رقابة القاضي الإداري، وبالتالي التضييق من نطاق السلطة التقديرية، والغرض من توسيع رقابة القاضي هو البحث في مدى تقدير أهمية وخطورة الوقائع المستند إليها، وكذا التكييف القانوني الصحيح لها، وهو ما يمكن تسميته بمصطلح التناسب<sup>(1)</sup>. سنتطرق للرقابة التي مارسها القضاء الإداري الجزائري، من خلال رقابة الغرفة الإدارية سابقاً على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية (أولاً)، ثم رقابة مجلس الدولة حالياً على التناسب (ثانياً).

#### أولاً: رقابة الغرفة الإدارية سابقاً على التناسب بين الخطأ المهني و العقوبة التأديبية

نتعرض لأبرز تطبيقات الغرفة الإدارية- قبل الازدواجية- في مجال تناسب الخطأ المهني و العقوبة التأديبية، وسنتطرق لها بتقسيمها لمرحلتين، المرحلة الأولى، بسط القاضي الإداري رقابته على التناسب بين الجزاءات والأخطاء والتي كانت تنتهي بتأييد قرارات السلطة التأديبية. أما المرحلة الثانية، بسط القاضي رقابته على التناسب ومخالفة قرارات سلطة التأديب.

#### 1. المرحلة الأولى (مرحلة تأييد قرارات السلطة التأديبية)

في هذه المرحلة إنّ القاضي الإداري الجزائري بالرغم من بسط رقابته على مدى تناسب القرارات المتضمنة العقوبات والأخطاء المهنية، إلا أنه كانت تلك الرقابة التي يمارسها تنتمي إلى تأييد ما تصدره سلطة التأديب من قرارات تأديبية.

نجد على سبيل المثال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا والذي جاء فيه:

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 555.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

"... والذي كان في نفس الوقت قد خرق التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية، قد التزمت بتطبيق القانون، وكان بذلك قرارها سليماً... ولما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة من الموظف كافية لتبرير عزله، فإن الإدارة كانت محقة بقرارها بتسليطها هذا الجزاء عليه..."<sup>(1)</sup>.

### 2. المرحلة الثانية (مرحلة مخالفة قرارات سلطة التأديب)

تعتبر هذه المرحلة أكثر تقدماً باعتبار أن القاضي الإداري أصبح يخالف قرارات التأديب، ليتقدم في هذا المجال و ليتجراً على مخالفة ما قرره السلطة التأديبية من خلال حكم لها، إذ جاء فيه: "... من الثابت في قضية الحال، أن الطاعن كان محل تنزيل مُقنع في الرتبة تحت غطاء النقل... وبمجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين فإن قضاة الدرجة لما قضاوا بإبطال قرار الوالي لخرقه القانون، قد طبقوا القانون تطبيقاً سليماً..."<sup>(2)</sup>.

يتضح من هذا القرار أن القاضي الإداري الجزائري قام بتجسيد نظرية المبادئ العامة للقانون، ومنها مبدأ التناسب الذي يعتبر من أحد أهم المبادئ العامة للقانون باعتباره جزء لا يتجزأ من مبدأ المشروعية، مؤكداً على حقيقة جوهرية مفادها أن الطعن بالتعسف في استعمال السلطة مقرر ومعترف به، حتى في ظل عدم وجود نص، لأنه من المبادئ العامة

(1) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42568، الصادر بتاريخ 1985/12/07، قضية (ب. م. ش) ضد (وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني)، نقلا عن سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام مرجع سابق، ص 75.

(2) قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 1156557، الصادر بتاريخ 1997/01/05، قضية ( و. م. ش ) ( والي ولاية بسكرة) ضد (ش.أ.)، نقلا عن قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 249.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

للقانون، وهو مرتبط بقاعدة دستورية جوهرية مفادها: "إن الحق في اللجوء للقضاء مضمون ومكفول"<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: رقابة مجلس الدولة حاليا على التناسب بين الخطأ المهني و العقوبة التأديبية

إن مجلس الدولة الجزائري اتخذ موقفاً صريحاً وشجاعاً للقاضي الإداري الجزائري، بحيث بسط رقابته نحو البحث عن ماديات الوقائع المبررة للعقوبة التأديبية المتخذة في حق الموظف ومدى صحة وجودها، وعمد إلى تعميق نطاق عملية الرقابة على التناسب في الجزاءات التأديبية وإلغائها في حالة عدم تحققه (مبدأ التناسب)، وذلك في إطار قيامه بدوره المتمثل في ضمان حقوق الموظف من جهة وتحقيق فكرة دولة القانون من جهة أخرى، فمجلس الدولة بقراراته المتواترة منذ تأسيسه أقر بأحقيته على مباشرة رقابة التناسب وإلغاء القرارات التأديبية كلما ثبت له عدم صحتها، ومن هنا يتأكد القول: "القضاء الإداري ليس مجرد حارس للمشروعية، وإنما هو أيضا مصدراً من مصادرها"<sup>(2)</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري لا يتوقف دوره عند التحقق من صحة الوقائع ووجودها، وإنما يمتد ليشمل صحة تكييفها القانوني والذي يعني: "إعطاء أو إلحاق الواقعة الثابتة بنطاق قانوني معين".

سنتطرق لبعض قرارات مجلس الدولة الجزائري في هذا السياق ومنها قرار مجلس الدولة الذي أبطل القرار الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء والذي قضى أنه: "... حيث أن قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1998/07/27، اعتبر أن العقوبة التي أقرها المجلس الأعلى للقضاء كانت عقوبة غير مناسبة مقارنة بالأخطاء المرتكبة

(1) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 252.

(2) سيرينة مزروق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مرجع سابق، ص 76.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة

### التأديبية

وحيث أن مجلس الأعلى للقضاء يبقى ملزماً بالقرارات الصادرة عن مجلس الدولة ولا يبقى له تطبيقاً للقرار سوى النظر في العقوبة التي سبق النطق بها وذلك بتبني عقوبة أقل درجة<sup>(1)</sup>.

ما يؤكد حقيقة التوجه الصريح لمجلس الدولة في تطبيقه لقضاء التناسب في مجال التأديب، ما جاء في القرار الصادر في 2011/11/17، الذي اعتبر مبدأ التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية مبدئاً قانونياً واجب على الإدارة احترامه، حيث جاء في القرار: " متى كان من المقرر قانوناً أن اللجنة التأديبية ملزمة بمراعاة التناسب بين درجة الخطأ المرتكب ودرجة العقوبة المتخذة بشأنه، فإن قرار لجنة الطعن الوزارية بإلغاء قرار اللجنة التأديبية الذي سلط عقوبة التسريح المصنفة في الدرجة الرابعة على موظف ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة يعد غير مطابق للتنظيم المعمول به"<sup>(2)</sup>.

يمكن القول أن القضاء الإداري الجزائري وضع قرارات قضائية مناسبة بالنسبة للخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف والعقوبة التأديبية، وبهذا يكون مبدأ التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية من أهم المبادئ التي تُظهر مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، حيث يتوجب على السلطة التأديبية أن تقدر مدى تناسب جسامة الفعل المعتبر خطأ في

(1) نقلا عن قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان - 2011-2012، ص 267.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 068965، مؤرخ في 2011/11/17، قضية (مهندس لدى المعهد الوطني للإرشاد الفلاحي) ضد (المدير العام للمعهد الوطني للإرشاد الفلاحي)، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، الجزائر، 2012، ص ص 98-100. نقلا عن منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ص 101-102.

## الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية

تقديرها مع الجزاء قبل توقيعها له، فهي تعمل بذلك على إيجاد التناسب بين سبب القرار  
المعتبر خطأ مهني وبين المحل الذي هو العقوبة الموقعة<sup>(1)</sup>.

هذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 161 من الأمر 03-06  
التي تنص: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامته  
الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على  
سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق"<sup>(2)</sup>.

يظهر من تطبيقات مجلس الدولة الجزائري في رقابته على القرارات التأديبية، أنه  
قضاء فعال، لا سيما من خلال بسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب،  
حيث اتضح تطبيقه لقضاء التناسب صراحة، ولعل الأرضية كانت خصبة ومهيأة للقاضي  
الإداري الجزائري في هذا المجال، حيث لم يتوان عن تطبيق وسلوك نهج كل من القاضي  
الإداري الفرنسي والمصري.

(1) نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 141.

(2) المادة 161 من الأمر 03-06، مرجع سابق.

خاتمة

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فهم الأداة لتحقيق أهدافها، ويتحدد دور الموظف العمومي ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، إذ أن مبدأ التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية لا يقوم إلا من خلال تثبيت التوازن بين الفاعلية والضمان، بمعنى تحقيق مصلحة المرفق العام وسبل استمراره بانتظام وبين ضمانات الموظف في الدفاع عن حقوقه. وهو ما يتطلبه عالم الشغل في الوظيفة العمومية وما تقتضيه مبادئ العدالة والنظام التأديبي الناجح.

من ثم فقد أصبح للنظام التأديبي نظاماً خاصاً به يُحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين، وأيضاً إجراءات مسألتهم تأديبياً عبر مختلف مراحلها، وبالتالي فالموظف العمومي يستمد حقوقه مباشرةً من النصوص التشريعية المنظمة للوظيفة العمومية لحمايته والحفاظ على مصالحه والسير الحسن للمرافق العامة، وبالنظر إلى النظام التأديبي فالعقوبة التأديبية تعتبر رد فعل على سلوك مُجرّم، من وجهة نظر المتطلبات النظامية فهي جزاء يوقع على الموظف كي لا يتجرأ ويعود إلى ما فعله مرة أخرى وهذا من صلاحيات السلطة العامة ضماناً لاستقرار النظام في المجتمع الوظيفي.

غير أنّ السلطة المختصة بالتأديب ليست حرة مطلقة في توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين، بل مقيدة باحترام السلم الذي حدد فيه المشرع المخالفات التأديبية والعقوبات التي تقابلها في شكل هرمي قاعدته التنبية والإنذار والتوبيخ ذات أثر معنوي لا غير، قمته العزل، هذه الأخيرة تمس الموظف مباشرة في وظيفته وماله وحتى كرامته بالنظر إلى خطورة المتابعة التأديبية، نظم المشرع الجزائري عدة إجراءات قبل توقيع أي عقوبة تأديبية على أي موظف، والتي يجب احترامها، حيث تعتبر من بين الضمانات التي قدمها المشرع الجزائري للموظف المتهم، وبالإضافة إلى تقييد حريتها إذا كانت العقوبة المراد توقيعها من الدرجة الثالثة أو الرابعة باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي.

لكن رغم سعي المشرع الجزائري إلى تحقيق توازن بين مصالح الإدارة ومصالح الموظف ومحاولةً منه التقريب بينهما لنفع الطرفين رغم أنهما مختلفان في المركز القانوني لأن الإدارة طرف ممتاز في المعادلة لتمتعها بامتيازات السلطة العامة. والمشرع تداركاً منه لهذا النقص أقر للموظف ضمانات فعالة وأساسية حتى ولو كانت بعد توقيع العقوبة التأديبية، تتمثل في منح الموظف المعني بالتأديب إمكانية ممارسة آلية أخرى وهي تقديم الطعون الإدارية المختلفة سواء كان عن طريق التظلم الولائي أو الرئاسي أو التوجه إلى لجان خاصة والمتمثلة في لجان الطعن المنبثقة أساساً عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وفي حالة عدم تحقيق أي نتيجة يبقى أمامه طريقة أخرى ألا وهي الدعاوى القضائية والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتعويض.

نلاحظ أن الرقابة القضائية في الجزائر وبعد مراحل التعديل القانوني أنها توجهت شيئاً فشيئاً إلى توسيع مجال الرقابة القضائية، وهذا من خلال منح ضمانات أقرها المشرع والقضاء على حد سواء، فهي تهدف إلى سد الثغرات وحماية حقوق الموظفين، وبالرغم من تبني بعض الفقهاء موقفاً معارضاً لقيام القضاء الإداري بالرقابة على تناسب الخطأ مع العقوبة في مجال التأديب، إلا أننا نجد من غالبية الفقهاء يؤيدون هذه الرقابة التي مارسها القضاء الإداري، بحيث نجد أن رقابة التناسب في أعمال الإدارة ضرورة حتمية وأضحى من الضروري تصدي القضاء الإداري لأعمال وسلطات الإدارة التقديرية، وعليه نجد بأن مدى نجاح رقابة التناسب في مجال التأديب مرهون بمدى توفيق القاضي الإداري بين اعتبارات الفاعلية ومقتضيات الضمان.

نود في الأخير أن نختم هذه الدراسة ببعض الاقتراحات التي نراها مناسبة في هذا المجال لمواجهة بعض النقائص مستقبلاً والتي يمكن لأطراف المنازعة والقاضي الإداري مراعاتها.



- ضرورة مراعاة السلطات التأديبية للضوابط التي استقر القضاء الإداري على الاستهداء بها في إعمال التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية، سواء من حيث التشديد أو التخفيف في العقوبة باعتبارها ضوابط واقعية يتم الاسترشاد بها في تقدير العقوبة.

- غرس روح المسؤولية لدى سلطة التأديب، وذلك على أساس أن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام وليس من أجل المساس والإضرار بحقوق الموظفين، وإن مسألة التأديب الممنوحة لها قانوناً ما هي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها والقيام بوظائفها دون أن تتخذها كغطاء لتتستر على أعمالها غير المشروعة.

- ليس من العدل والإنصاف أن تصل العقوبة التأديبية ملازمة للموظف العمومي مدى حياته، مهما كانت درجة الخطأ الذي ارتكبه لذا نرى وجوب وضع شروط محددة وخاصة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة لتكون بمثابة تحفيز للموظف المخطئ، تدفعه إلى إصلاح سلوكه وتكثيف جهوده لتحقيق مردودية فعالة ونتائج تنعكس بالإيجاب على الصالح العام.

- تحقيقاً لفاعلية الجهاز القضائي في المجال التأديبي يجب إعادة النظر في التنظيم القضائي الإداري الحالي، وذلك من خلال استحداث محاكم إدارية استئنافية كما هو الحال في فرنسا تفادياً للجوء إلى مجلس الدولة الجزائري، وما يعرفه هذا الأخير من كثرة قضايا المعروضة عليه والتي قد لا يفصل فيها بحكمة وتبصر، ومن جهة أخرى فإن الموظف المتهم قد لا يسعفه وضعه المالي لمواجهة الأعباء القضائية.

- إن استعمال المشرع الجزائري مصطلح "الخطأ" في تصنيفه لجميع درجات الخطأ التأديبي في المادة 177 من الأمر 03-06 هو مصطلح غير دقيق وغير واضح ولا يتناسب مع ما قد يقترفه الموظف من أفعال مؤثمة ومن ثمة فإننا نرى إن التصنيف يجب أن يقسم إلى درجات من الأفعال: أخطاء، مخالفات، وجرائم، فتعد أخطاء عندما ينتفي القصد في إتيان

الفعل، وتسمى مخالفة عندما يخالف الموظف عن قصد المهام المنوطة به في إطار الوظيفة التي يمارسها، وتسمى الجرائم عندما يرتبط الفعل المُرتكب بجرائم جزائية.

لعل أهم ما لاحظناه من خلال هذه الدراسة بالنسبة للجزائر، بالإضافة إلى كل ما سلف ذكره، إن النظام التأديبي لم يحظ بنفس الاهتمام الذي حظي به النظام الجنائي، الأمر الذي قد يعصف بالضمانات التأديبية على أساس تقسيم الأخطاء مع العقوبات التأديبية. نرجو في الختام أن يولي كلاً من المشرع والقاضي الإداري الجزائريين الاهتمام أكثر بتطبيق مبدأ التناسب على القرارات التأديبية، بغية المساهمة في ترقية القانون والعمل القضائي معاً على درب إرساء دعائم المشروعية وعدالة التأديب الوظيفي.

# قائمة المراجع

## أولاً: المراجع باللغة العربية

### 1. الكتب

- 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 2- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط 4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 3- حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال العامة)، ج 2، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- 4- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، د ط، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1977.
- 5- يحي قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام (في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا)، د ط، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 1999.
- 6- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، د ط، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2004.
- 7- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 8- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، د ط، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008.
- 9- مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان)، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- 10- محمد ماجد الياقوت، الدعوى التأديبية (في النظام الوظيفي لضباط الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة)، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

- 11- محمد نصر محمد، الوسيط في حدود المسؤولية الإدارية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة، ط 1، دار الكتب العلمية، بيروت، 2013.
- 12- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 13- نواف كنعان، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 14- نوفل العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 15- منير نوري، الوجيز في تسيير الموارد البشرية (وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر)، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 16- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
- 17- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك3، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 18- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 19- سعيد شتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.
- 20- عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 21- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية- دعوى الإلغاء)، دراسة مقارنة، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.

- 22- علي محارب جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ( دراسة مقارنة)، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- 23- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، د ط، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.
- 24- عبد العزيز خليفة، قضاء التأديب (ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة)، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 25- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري (دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة، مدعمة باجتهادات مجلس الدولة)، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 26- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية)، ج 2، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 27- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 28- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، د ط، عالم الكتب للنشر، القاهرة، 1980.
- 29- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 30- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 والمتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية)، د ط، دار النجاح، الجزائر، 2012.
- 31- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول الدعوى الإدارية)، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

- 32- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 33- خليفة سالم الجهمي الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
2. الرسائل والمذكرات الجامعية  
أ. رسائل الدكتوراه
- 1- ياسين روح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2015-2016.
- 2- محمد الأخضر بن عمران، النظام التأديبي لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر -باتنة- 2006-2007.
- 3- فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر-يوسف بن خدة- 2010.
- 4- عادل زياد، تسريح الموظف العمومي وضمائنه، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري -تيزي وزو- 2016.
- 5- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان- 2011-2012.

ب. مذكرات الماجستير

- 1- أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، كلية الحقوق، 2010.
- 2- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.
- 3- إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-بن عكنون- 2001-2002.
- 4- وفاء بوالشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة- 2010-2011.
- 5- كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة القضائية على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة- 2010-2011.
- 6- منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو - 2015/15/18.



- 7- مفيدة قبايقية ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري-قسنطينة- 2008-2009.
- 8- مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بالقائد-تلمسان- 2007-2008.
- 9- عبد الحكيم بوسحابة، مسؤولية الموظف العام التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
- 10- فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر -باتنة- 2013-2014.
- 11- صباح حمائتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- 12- رفيق بومدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب في القرار الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة- 2014-2015.

### ج. مذكرات الماستر

- 1- أسماء حليس، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة- 2014-2015.

- 2- إنتصار كباسي ، أمينة عزوز ، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945-قالمة- 2015-2016.
- 3- دليلة حموش، المسؤولية الإدارية للموظف العام عن إفشاء السر المهني، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة- 2015-2016.
- 4- دليلية بشتة، نجاة حملوي، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 -قالمة- 2013-2014.
- 5- حنان مخروط، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة- 2014.
- 6- كريمة دريس، النظام التأديبي للأعوان المتعاقدين، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د.الطاهر مولاي، سعيدة، 2016-2017.
- 7- محمد ريقط، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة- 2014.
- 8- سيرينة مرزوق، رقابة القاضي الإداري على قرار تسريح الموظف العام، مذكرة شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة- 2016/01/21.

- 9- سلوى سعيداني، ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة- 2016/01/24.
- 10- عبد الرحمان جدي، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2013-2012.
- 11- عفاف منصور، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2013-2012.
- 12- عفاف ديديش عاشور، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2013-2012.
- 13- شهيناز بوعكة، السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - 2014.
- 14- محمد الصادق عياش، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، جوان 2014.
- 15- رحيمة رزيق، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة- 2016-2015.

3. المقالات

- 1- أم الخير بوقرة، تأديب الموظف العام وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-العدد التاسع، 2013، ص ص 68-87.
- 2- حورية أورك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية الاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، العدد الأول، جانفي 2012، ص ص 138-157.
- 3- نور الدين حمادي، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، العدد الأول، 2012، ص ص 75-84.
- 4- عبد العالي حاحة، أمال يعيش، الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر-بسكرة-العدد الخامس، مارس 2008، ص ص 136-150.
- 5- فاروق خلف، رقابة القاضي الإداري على مبدأ التناسب ما بين العقوبة التأديبية والخطأ المهني الصادر عن الموظف العام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، العدد الثاني، جامعة الجزائر، جوان 2011، ص ص 91-111.

4. النصوص القانونية

أ. الدستور

- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

ب. النصوص التشريعية

1- القوانين العضوية

- قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 هـ الموافق ل 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة عدد 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.

2- القوانين العادية

- قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

3- الأوامر

- أمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على المؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

- أمر 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427 هـ الموافق ل 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

4- المراسيم

- مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 01 رمضان عام 1410 هـ الموافق ل 27 مارس 1990 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

- مرسوم تنفيذي رقم 82-302 مؤرخ في 11 سبتمبر 1982 والمتضمن لكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

- مرسوم تنفيذي رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 46 الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

#### 5- التعليمات والمناشير

1- التعليمات رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1969، الصادرة من وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

2- منشور رقم 05 مؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفية تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر عن مصالح رئيس الحكومة، المديرية العامة للتوظيف العمومية. نقلا عن الموقع الإلكتروني <http://www.mouwazaf-dz.com/t305-topic>

#### ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1- EMMANUEL Aubin, Droit de fonction publique, 2<sup>ème</sup> édition, Gualino, paris, 2004.

2- PIERRE Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière, éditions Heure France, Paris, 2006.

3- TABRIZI Ben Salah, Droit de la Fonction Publique, 2<sup>ème</sup> édition, Armand colin, Paris, 2003.

# الفهرس

الصفحة	العنوان
2	مقدمة:
9	الفصل الأول: الخطأ المهني والعقوبة التأديبية المقررة له
10	المبحث الأول: ماهية الخطأ المهني والعقوبة التأديبية
10	المطلب الأول: مفهوم الخطأ المهني
11	الفرع الأول: تعريف الخطأ المهني
11	أولاً: التعريف التشريعي للخطأ المهني
12	ثانياً: التعريف الفقهي للخطأ المهني
14	ثالثاً: التعريف القضائي للخطأ المهني
15	الفرع الثاني: أركان الخطأ المهني
15	أولاً: الركن الشرعي للخطأ المهني
16	ثانياً: الركن المادي للخطأ المهني
17	ثالثاً: الركن المعنوي للخطأ المهني
17	الفرع الثالث: تصنيفات الخطأ المهني
22	المطلب الثاني: مفهوم العقوبة التأديبية
23	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية
25	الفرع الثاني: تصنيفات العقوبة التأديبية
30	المبحث الثاني: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية وضمانات مواجهتها
30	المطلب الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية
32	الفرع الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية
33	الفرع الثاني: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة
34	المطلب الثاني: ضمانات مواجهة العقوبة التأديبية
35	الفرع الأول: الضمانات السابقة لمواجهة العقوبة التأديبية
35	أولاً: مواجهة الموظف العام بالوقائع المنسوبة إليه
37	ثانياً: اطلاع الموظف العام على ملفه التأديبي



39	ثالثا: حق الموظف العام في الدفاع
41	الفرع الثاني الضمانات اللاحقة لمواجهة العقوبة التأديبية
41	أولا: التظلم الإداري
46	ثانيا: الطعن القضائي
55	الفصل الثاني: المساءلة التأديبية المتصلة بمبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية
56	المبحث الأول: مبدأ تناسب الخطأ المهني مع العقوبة التأديبية
56	المطلب الأول: مفهوم مبدأ التناسب
57	الفرع الأول: تعريف مبدأ التناسب
57	أولا: التناسب هو علاقة بين السبب والمحل
58	ثانيا: التناسب هو علاقة بين السبب والغاية
60	ثالثا: تقدير الاختلاف الفقهي حول مبدأ التناسب
61	الفرع الثاني: شروط مبدأ التناسب
61	أولا: شرط المعقولية
63	ثانيا: شرط اللزوم (ضرورة الإجراء)
63	المطلب الثاني: تمييز مبدأ التناسب عما يشابهه
64	الفرع الأول: تمييز مبدأ التناسب عن السلطة التقديرية
65	الفرع الثاني: تمييز مبدأ التناسب عن الملاءمة
67	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية
68	المطلب الأول: موقف الفقه الإداري من الرقابة القضائية على التناسب
69	الفرع الأول: الاتجاه الرافض لرقابة التناسب
69	أولا: أساس رفض رقابة التناسب
70	ثانيا: مبررات رفض رقابة التناسب
73	الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب

73	أولاً: أساس تأييد رقابة التناسب
74	ثانياً: مبررات تأييد رقابة التناسب
77	الفرع الثالث: الاتجاه التوفيقى من الرقابة على التناسب
78	المطلب الثانى: تطبيقات القضاء الإدارى لرقابة التناسب
79	الفرع الأول: تطبيقات القضاء الإدارى الفرنسى لرقابة التناسب
79	أولاً: تطبيق رقابة التناسب فى قضية LEBON سنة 1978
80	ثانياً: تطبيق رقابة التناسب فى قضية VINOLAY سنة 1978
80	ثالثاً: تطبيق رقابة التناسب فى قضية BOURY NAURON سنة 1979
81	الفرع الثانى: تطبيقات القضاء الإدارى المصرى لرقابة التناسب
81	أولاً: المرحلة الأولى (مرحلة إنكار حق الرقابة على التناسب)
82	ثانياً: المرحلة الثانية (مرحلة الاعتراف بحق الرقابة على التناسب)
84	الفرع الثالث: تطبيقات القضاء الإدارى الجزائرى لرقابة التناسب
84	أولاً: رقابة الغرفة الإدارية سابقاً على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية
86	ثانياً: رقابة مجلس الدولة حالياً على التناسب بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية
90	خاتمة:
95	قائمة المراجع
107	الفهرس