

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة بعنوان

نظام التأديب في الوظيفة العمومية

إعداد

د/ لعقابي سميحة

مقدمة:

نظم الأمر رقم 03/06 تأديب الموظفين العموميين في الباب السابع تحت عنوان "النظام التأديبي"، خصص الفصل الأول للمبادئ العامة، والفصل الثاني للجزاءات التأديبية والفصل الثالث للأخطاء المهنية.

ويشكل النظام التأديبي ضماناً فعالة في يد السلطة الرئاسية، حيث أن حسن استخدامه يؤدي إلى ضمان احترام الموظفين لواجباتهم الوظيفية من جهة، وحماية مصلحة الموظف ومصلحة سير المرفق العمومي من جهة أخرى.

ولتحقيق هذا التوازن بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، كرس الأمر رقم 03/06¹ العديد

من الأحكام في مجال التأديب سيتم معالجتها في الفصول التالية:

الفصل الأول: الأخطاء والعقوبات التأديبية

الفصل الثاني: الإجراءات التأديبية

الفصل الثالث: الضمانات التأديبية

¹ - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يونيو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج. ر عدد 46 المؤرخة في 16 يونيو 2006).

الفصل الأول

الأخطاء والعقوبات التأديبية

وضع المشرع جملة من النصوص القانونية تضبط وتنظم ما للموظف من حقوق وما عليه من واجبات وظيفية، بحيث يعد كل جنوح عن مقتضى هذه الأخيرة سلباً أو إيجاباً خطأً تأديبياً، يترتب عنه قيام مسؤولية الموظف العمومي وتوقيع عقوبة تأديبية عليه.

المبحث الأول

الأخطاء التأديبية

سنتطرق خلاله إلى تعريف الخطأ التأديبي، ومقومات قيام الخطأ التأديبي ثم تصنيفات الأخطاء التأديبية في ظل الأمر رقم 03/06.

المطلب الأول

تعريف الخطأ التأديبي

نتناول فيه التعريف التشريعي للخطأ التأديبي، ثم التعريفين الفقهي والقضائي للمفهوم.

الفرع الأول

التعريف التشريعي

بالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومختلف النصوص التنظيمية له، نجد أن المشرع لم يعط تعريفاً للخطأ التأديبي وإنما اكتفى بذكر بعض صور الإخلال بالواجبات الوظيفية التي تندرج ضمن مفهوم الخطأ التأديبي. وهذا من خلال نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر التي نصت: "يشكل

كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

الفرع الثاني

التعريف القضائي

ورد في قرار للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17: "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة"¹.

حاولت الغرفة الإدارية وضع تعريف للخطأ التأديبي، وهو تعريف يمتاز بالعمومية، حيث اعتبرت أن كل إخلال بواجبات الوظيفة داخل الوظيفة أو خارجها خطأ تأديبا ولو مس الوظيفة العمومية بطريقة غير مباشرة.

وفي نفس الإطار، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الخطأ المهني هو: "الإخلال بالواجبات المهنية ولو خارج نطاق الوظيفة، أو المساس بسمعة الوظيفة وكرامتها"².

¹ - القرار رقم 42568 صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17، قضية (ب.م.ش) ضد المديرية العامة للأمن الوطني، المجلة القضائية، العدد 1، ص215..
وقد اعتبر مجلس الدولة في قرار له أن السفر إلى الخارج بدون مقرر عطلة خطأ فادحا يستوجب العقاب، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2001/10/8.

² - C.E19 octobre 1979, Mxc/Conseil national de l'ordre des médecins, Rec. Leb, www.consiel-etat.fr.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: " من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه. فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة وأوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها...إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه"¹.

يتضح من جملة التعاريف السابقة، أن المحاولات التي أبداها القضاء الإداري بخصوص مفهوم الخطأ التأديبي لم تعط تعريفا محدد المعالم للمفهوم ، حيث اعتبرت أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء كان ذلك داخل الوظيفة أو خارجها، خطأ تأديبيا.

الفرع الثالث

التعريف الفقهي للخطأ التأديبي

وجدت عدة محاولات فقهية لتعريف الخطأ التأديبي، نذكر من بينها تعريف سعيد بوشعير: " ينصرف مفهوم الخطأ التأديبي طبقا للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة، ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا لكرامة الوظيفة"².

¹ - ذكره: يحي علي قاسم سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص. 71.

² - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي الجزائري طبقا للأمر رقم 133/66، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ت.ن، ص. 51.

كما عرف بأنه: " كل إخلال أو تقصير أو مخالفة يمكن أن يرتكبها الموظف والتي تشكل خروجاً عن مقتضيات واجباته، ومن شأنه المساس بحسن سير المرفق العام."¹

واضح أن، التعاريف الفقهية للخطأ التأديبي لم تخرج عن تلك القضائية له، حيث أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء داخل الوظيفة أو خارجها يشكل خطأ مهنياً.

وعليه، يبدو جلياً أنه من الصعوبة بما كان وضع تعريف واضح الأبعاد والمعالم للخطأ التأديبي سواء على مستوى التشريع أو القضاء أو الفقه. والسبب في ذلك يرجع إلى صعوبة حصر وتعداد الأخطاء التأديبية هذه الأخيرة التي يتحكم فيها عامل صعوبة حصر الواجبات الوظيفية.

بناء على ما سبق، يمكن وضع تعريف للخطأ التأديبي كما يلي: " هو كل إخلال سلبي أو ايجابي بواجبات ومقتضيات الوظيفة العمومية المنصوص عليها في مختلف القوانين والتنظيمات الحاكمة لها، وكل إخلال يمس بالسير الحسن للمرفق العمومي وكرامة الوظيفة سواء داخل الوظيفة أو خارجها".

المبحث الثاني

تحديد الخطأ التأديبي ومقوماته

يبدو من الصعوبة بما كان تحديد الأخطاء التأديبية، والأمر يعود إلى تعدد الواجبات الوظيفية (المطلب الأول)، إلا أن ذلك لا يؤثر على قيام المسؤولية التأديبية للموظف حيث تتوفر هذه الأخيرة بتواجد عناصر قيام الخطأ التأديبي (المطلب الثاني).

¹ - Jean Louis MOREAU, *La fonction publique, principes généraux*, L.G.D.J, Paris, 1987, p.42.

المطلب الأول

تحديد الخطأ التأديبي

نصت المادة 160 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية"

إن القراءة الأولية لهذا النص تظهر بوضوح أن المشرع اعتمد على عنصر أساسي لتحديد الخطأ التأديبي هو "التخلي عن الواجبات الوظيفية"،

يبدو من الصعوبة بما كان تحديد الأخطاء التأديبية، والأمر يعود كما سبق القول إلى تعدد الواجبات الوظيفية وتشنتها في النصوص القانونية والتنظيمية.

كما قام المشرع بتحديد الأخطاء التأديبية طبقا لمخالفة الموظف للواجبات الوظيفية من المواد من 178 إلى 181 من الأمر رقم 03/06 وهذا يعد خطوة مهمة في التكريس الجزئي لشرعية الخطأ التأديبي.

يتجلى ذلك من خلال تحديد عدد معتبر من الأخطاء التي تقابل الإخلال ببعض الواجبات، ومن ثم لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين معاقبة الموظف إلا إذا ارتكب خطأ تأديبيا بالتخلي عن أحد هذه الواجبات الوظيفية، كما أن درجة الخطأ التأديبي هي التي تحدد العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني

مقومات الخطأ التأديبي

يقوم الخطأ التأديبي بتوافر جملة من العناصر، إذا تحققت قامت المسؤولية التأديبية للموظف العمومي.

الفرع الأول: عناصر قيام الخطأ التأديبي

يتحقق قيام الخطأ التأديبي، بتوافر العناصر التالية:

أولاً: العنصر الشخصي: ويتمثل في الموظف العمومي، يبرز هذا العنصر من خلال مضمون نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06، "يشكل كل تخذ عن الواجبات المهنية... من طرف الموظف العمومي... خطأ مهنياً...". فحتى نكون أمام خطأ تأديبي، لا بد أن نتحقق في الشخص مرتكب الفعل صفة الموظف العمومي بمفهوم المادة 4 من الأمر رقم 03/06.

ثانياً: العنصر المادي: يتمثل في الفعل الايجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف إخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، سواء في نطاق الوظيفة أو خارجها.

ثالثاً: العنصر المعنوي: يتمثل في القصد العام. ويتحقق إذا ما اتجهت إرادة الموظف دون إكراه مادي أو أدبي إلى ارتكاب الفعل الذي يقيم مسؤوليته التأديبية، فإذا تعمد كان الركن المعنوي هو القصد، أما إذا لم يرد النتيجة وكان قاصداً أداء النشاط، كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدى¹.

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص. 29.

ومن هذا المنطلق، فإنه يكفي أن يتم العمل الموجب للتأديب عن إرادة واعية، بغض النظر عما إذا كان الموظف قد قصد ما ترتب عن هذا العمل من نتائج، وبغض النظر أيضا، عما إذا كانت نيته انصرفت إلى الإضرار أو الإساءة¹.

وهو ما عمد المشرع إلى تبنيه من خلال الأمر رقم 03/06، كما هو واضح من خلال نص المادة 179 منه، التي ذكرت: "يعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية (...)، المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين"، و نص المادة 181 منه، والتي جاء فيها: "يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الرابعة (...). التسبب عمدا في أضرار جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية".

رابعاً: العنصر الشرعي: خلافا للركن الشرعي في الجريمة الجنائية، التي تقوم على مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، يتميز العنصر الشرعي في المخالفة التأديبية بالاتساع، بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للأخطاء التأديبية، حيث يتعذر حصر كل الأخطاء التأديبية، وهو ما جعل المشرع ينص عليها على سبيل المثال لا الحصر، الأمر الذي يفسح المجال للإدارة لإعمال سلطتها التقديرية في تحديد مدى جسامته الفعل المرتكب، وبالتالي اختيار العقوبة الملائمة له.

إن تعذر حصر كل الأخطاء التأديبية، جعل بعض الفقهاء يستبعدون هذا الركن من أركان الخطأ التأديبي، ويعتبرون أن العبرة في المجال التأديبي هو تحديد العقوبات على

¹ - محمد يوسف المعدوي، دراسة في الوظيفة العامة في التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 1984، ص.85.

اختلاف درجاتها، دون تحديد الأفعال التي تعتبر أخطاءً تأديبية بالنظر إلى صعوبة ذلك عملياً، وهذا تطبيقاً لمبدأ "لا عقوبة إلا بنص"¹.

إن صياغة الأخطاء التأديبية في قوالب جامدة لا يستقيم مع تطور الحياة الإدارية، وهذا على رأي الأستاذ سليمان الطماوي الذي أكد أن تنظيم المخالفات التأديبية سيكون باستمرار على سبيل المثال لا الحصر، ولن يشمل يوماً من الأيام جميع المخالفات، ولن يصل إلى منطق قانون العقوبات². ذلك أن منطق العمل الإداري متطور، كما أن الأفعال التي تعد مخالفات تأديبية تعتبر في كثير من الأحيان ذات طابع معنوي مما يصعب عملية حصرها وتقنينها كلياً.

لكن هذا لا يحول دون التقنين الجزئي لهذه الأخطاء بتحديد بعض المخالفات، وهو ما حاول المشرع أيضاً اعتماده من خلال فكرة "التصنيف للأخطاء التأديبية"، يتجلى ذلك في نص المادة 177 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي كما يلي (...)".

الفرع الثاني: قيام المسؤولية التأديبية على أساس الخطأ المهني

إذا توافرت العناصر سابقة الذكر (العنصر الشخصي، العنصر المادي، العنصر المعنوي والعنصر الشرعي)، فإن المسؤولية التأديبية للموظف العمومي تقوم، هذه الأخيرة

¹ - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2007، ص. 56.

² - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص. 86.

التي يفترض قيامها على دائما على توافر الخطأ المهني المرتكب من قبل الموظف العمومي، وبمفهوم المخالفة أن المسؤولية التأديبية لا يتصور قيامها دون خطأ.

أولا: نطاق المسؤولية التأديبية¹

يتحدد نطاق المسؤولية التأديبية بمجالين هما النطاق الموضوعي والنطاق الشخصي، يتمثل النطاق الموضوعي أو الوظيفي، في ضرورة وجود خطأ تأديبي، أي أن مناط المساءلة الموضوعية للموظف العمومي تأديبيا هو ارتكاب خطأ تأديبي.

وهذا طبقا لما ورد ضمن نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 من أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية (...) خطأ مهنيا". بمعنى أن الموظف لا يسأل تأديبيا إلا على الأخطاء التي يرتكبها إخلالا بالواجبات الوظيفية، في حين يتحمل مسؤوليات أخرى² غير التأديبية، إذا ارتكب خطأ خارج هذا النطاق الموضوعي.

أما النطاق الشخصي، فيقصد به أن يكون الخطأ التأديبي صادر عن موظف عمومي، بمعنى أن مناط المسؤولية التأديبية إلى جانب وجود خطأ تأديبي، هو اقترانه بموظف عمومي، أي أن صفة الموظف محل اعتبار في قيام هذه المسؤولية، وهذا ما أكدت عليه المادة 160 من الأمر رقم 03/06 حيث ذكرت بأنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية

¹ - مراد بوطبة، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 06/03، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2017، ص. 347.

² - حيث أن مناط المسؤولية يختلف باختلاف القاعدة المنتهكة، فإذا كانت هذه القاعدة تنتمي إلى القانون المدني وصفت بأنها مسؤولية مدنية، وإذا كانت هذه القاعدة تنتمي إلى القانون الجنائي، وصفت المسؤولية بأنه جنائية، انظر: محمد زكي محمود، آثار الجهل والغلط في المسؤولية الجنائية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1968، ص. 2.

(...) وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف". وتتحقق هذه الصفة بقيام العلاقة الوظيفية، حيث إذا انتفت هذه العلاقة انتفت المسؤولية التأديبية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹.

ثانياً: تمييز المسؤولية التأديبية عن غيرها من المسؤوليات

بناء على ما سبق، تتميز المسؤولية التأديبية ببعض الخصوصيات تجعلها تختلف عن المسؤولية المدنية من جهة والمسؤولية الجنائية من جهة أخرى، وهذا على النحو التالي:

1- تمييز المسؤولية التأديبية عن المسؤولية المدنية: تبرز أهم أوجه الاختلافات بينهما في ما يلي:

*- إن الهدف من المسؤولية التأديبية هو ضمان حسن سير المرفق العمومي وحماية المصلحة العامة، في حين تهدف المسؤولية المدنية إلى جبر الضرر بالتعويض.

*- إن أساس المسؤولية التأديبية هو الخطأ التأديبي الذي يقوم بتوافر جملة العناصر سابقة الذكر (العنصر الشخصي، العنصر المادي، العنصر المعنوي والعنصر الشرعي)، بينما تقوم المسؤولية المدنية على أساس ضرر لحق بالغير، وهذا إذا توافرت جملة من الأركان هي الخطأ، الضرر والعلاقة السببية.

*- يتحدد نطاق المسؤولية التأديبية بالخطأ المهني، هذا الأخير الذي يحدده كل من النطاقين الشخصي والموضوعي، في حين تتحدد المسؤولية المدنية بالخطأ الشخصي، وهنا يمكن للموظف ارتكاب خطأ حتى داخل الوظيفة دون أن يترتب على ذلك قيام المسؤولية التأديبية طالما ليست له صلة بسير المرفق العمومي.

¹ - في مجال السر المهني مثلاً الوارد في المادة 180 من الأمر رقم 03/06، يلاحظ أن هذا الواجب يبقى قائماً حتى بعد انقطاع العلاقة الوظيفية خاصة بالنسبة لبعض الوظائف وهذا لمدة ومنية معينة.

2- تمييز المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية: تبرز أهم أوجه الاختلافات فيما يلي¹:

*- تهدف المسؤولية التأديبية إلى ضمان حسن سير المرفق العمومي والحفاظ على المصلحة العامة، بينما تهدف المسؤولية الجنائية إلى حماية المجتمع.

*- تقوم المسؤولية التأديبية على أساس وجود الخطأ، في حين تقوم المسؤولية الجنائية على أساس قيام الجريمة مع اختلاف النظام الإجرائي لكل من المتابعتين.

*- يتحدد مجال تطبيق المسؤولية التأديبية بالنطاق الشخصي، حيث تطبق على الموظفين العموميين فقط، بينما مجال المسؤولية الجنائية أوسع، حيث يشمل الموظفين وكل شخص آخر ارتكب جريمة.

*- يمتاز الخطأ التأديبي بعدم التحديد لصعوبة ذلك بالنظر لما سبق ذكره بهذا الشأن، في حين يحكم الجرائم الجنائية مبدأ "لا جريمة إلا بنص"، ومن ثم فإن الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر.

وعليه، فإن وجود بعض الأفعال التي تشكل أخطاء وجريمة في نفس الوقت² لا يحول عن قيام مسؤولية دون أخرى، بل تقوم المسؤولية التأديبية حتى ولو حصل الشخص على

1 - محمد أحمد عبد اللاه محمد، الوظيفة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص ص. 151-152.

2 - كإفشاء السر المهني مثلاً.

البراءة في الجريمة، وهذا نتيجة استقلالية المسؤوليتين¹. وهذا رغم أن المشرع قرر أن المتابعة الجزائية توقف المتابعة التأديبية لحين صدور حكم جزائي نهائي².

3- اجتماع المسؤولية التأديبية والمسؤوليتين المدنية والجنائية

3-1- اجتماع المسؤولية التأديبية والمسؤولية المدنية

يمكن للموظف أن يتحمل المسؤولية المدنية إذا ما ارتكب خطأ شخصي تسبب في ضرر للغير، وهذا طبقا لنص المادة 31 من الأمر رقم 03/06 حيث ذكرت: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكولة له".

3-2- اجتماع المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية

إذا صدر عن الموظف فعل يرتب المسؤولية التأديبية والجنائية له، فإن المبدأ العام الذي يحكم ذلك هو استقلال المسؤوليتين، ويترتب عن هذا الاستقلال في المسؤولية: *

*- الاستقلال في الإجراءات: حيث تتميز المسؤولية التأديبية بإجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة عند قيام المسؤولية الجزائية.

*- إذا تعذر الفصل بين المسؤوليتين، هنا يتعين توقيف المتابعة التأديبية لحين الفصل في المسؤولية الجزائية، غير أنه إذا ما قام لدى الإدارة دليل كافي واقتتعت بقيام الخطأ، كان

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 039009 المؤرخ في 2007/11/14 في قضية مدعي ضد المدير العام للأمن الوطني، مجلة مجلس الدولة، عدد9، 2009، ص.61.

² - المادة 174 من الأمر رقم 03/06.

بإمكانها توقيع العقوبة التأديبية دون انتظار الحكم الجزائي¹. وهنا نتساءل عن حجية الحكم الجزائي سواء صدر بالإدانة أو بالبراءة على القرار التأديبي، وحجية هذا الأخير على الحكم الجزائي؟.

3-2-1- حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة على القرار التأديبي

إذا صدر حكم جزائي بالإدانة مع تنفيذ العقوبة، حيث يحوز حجية الشيء المقضي به، ويكتسب درجة القطعية باستفاده لطرق الطعن، فإن هذا الحكم يعتبر عنواناً للحقيقة من حيث الوجود المادي للوقائع²، في مواجهة الكافة، بما في ذلك السلطة التأديبية. و معنى ذلك، أن السلطة التأديبية ملزمة بما جاء في مضمون هذا الحكم³.

وهذا على خلاف الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة حيث إن القراءة المتأنية لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالموضوع، تظهر إغفال المشرع تنظيم هذه المسألة، حيث جاءت النصوص عامة.

وهذا على خلاف المشرع المصري الذي تصدى لهذه النقطة من خلال المادة 7/77 من القانون رقم 46 لسنة 1946 التي جاء فيها: "...أن الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو

1 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ص. 21-22.

2 - على خطار الشنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، الأردن، 1998، ص. 315.

3 - عبد الوهاب البندراوي، المسؤولية التأديبية والجناحية للعاملين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، القاهرة، 1971، ص. 18 وما بعدها.

الأمانة مع وقف تنفيذ العقوبة، لا ينهي الخدمة بقوة القانون، وإنما يكون إنهاؤها جوازيا في هذه الحالة للوزير المختص...".¹.

3-2-2- حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة مع العفو الشامل: يقصد بالعفو الشامل أو العام صدور قانون بمقتضاه تمحى الجريمة وتزيل عن الفعل المقترف الصفة الإجرامية²، وبالتالي يحظر اتخاذ أي إجراء جديد تجاه الأفعال محل العقوبة، ويؤدي إلغاء النص العقابي إلى إلغاء الدعوى العمومية³.

إن العفو الشامل الذي يزيل الجريمة لا يمتد إلى المخالفة التأديبية إلا بنص خاص⁴ ويقتصر أثره على الجريمة الجنائية فقط، حيث لا يمنع من قيام المسؤولية التأديبية عن الفعل نفسه الذي شمله العفو العام⁵ وهنا نميز بين حالات العفو عن العقوبة وحالات العفو عن الجريمة.

أ- العفو عن العقوبة: ويسمى بالعفو البسيط " Grace "، يقتصر أثره على العقوبة الجزائية فقط بالنسبة للمستقبل دون أن يؤثر على المساءلة التأديبية.

¹ - بن ديدة نجاة، الحماية القانونية للموظف العام-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2006، ص. 141.

² - بن وارث محمد، مذكرات في القانون الجزائري الجزائري، القسم الخاص، دار هومة، 2003، ص. 48.

³ - المادة 6 من الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 1966/6/8 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج. ر العدد 84. وهذا لا يؤثر على الدعوى المدنية التي يمكن أن تمارس أمام القاضي المدني، إلا في الحالة التي يكون فيها القاضي الجزائري قد قضى فيها بالتعويضات المدنية، حيث يحتفظ الضحية بالتعويضات المحكوم بها أمام القاضي الجزائري.

⁴ - Jean Marie AUBY et Jean Bernard AUBY, **droit de la fonction publique de l'état**, Dalloz, paris, 1991, pp.194-195.

⁵ - أحمد سعيد المومني، إعادة الاعتبار ووقف تنفيذ العقوبة، دراسة مقارنة، ط1، منشورات جمعيات العمال المطابع النموذجية، عمان، 1992، ص. 22.

ب- العفو عن الجريمة: كذلك يقتصر أثره على الجريمة الجنائية دون المساءلة التأديبية، باستثناء حالة إذا كان الجزاء التأديبي تابعا للجريمة الجنائية أو مترتبا عليها كأثر تلقائي، وفي هذه الحالة نميز بين حالتين:

- إذا كانت العقوبة التأديبية قد صدرت ونفذت قبل نفاذ قانون العفو الشامل، فلا أثر لنفاذ العفو على شرعية العقوبة التأديبية.

- إذا صدر العفو قبل صدور العقوبة التأديبية، فتعد ملغاة بالنسبة للمستقبل. وعلى ذلك فإن انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة بسبب ارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، بسبب صدور حكم جزائي قطعي بالإدانة، ينتهي أثره نتيجة صدور قانون العفو العام، حيث يمتد أثر هذا القانون ليمحو الجزاء التأديبي التبعي لهذه الجريمة.

وعليه، تمحى الجزاءات التأديبية إذا نص قانون العفو صراحة على ذلك، أو كانت عقوبات تكميلية كالعزل من الوظائف العمومية، ما لم يرد نص صريح في قانون العفو يمنع ذلك.

3-2-3- حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة: وصدور حكم بالبراءة يؤدي إلى انتفاء مسؤولية الموظف العمومي، هذه الأخيرة التي ترجع إما لانتهاء التهمة، أو لعدم كفاية الأدلة، أو لقيام مانع من موانع المسؤولية.

إن الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة لعدم كفاية الأدلة تحوز الحجية في نطاق القضاء المدني¹، دون أن يكون الأمر ذاته بالنسبة للمتابعة التأديبية، فالأدلة وإن كانت غير كافية لقيام الجريمة الجنائية، ليس بالضرورة أن تكون غير كافية لقيام المخالفة التأديبية أما بالنسبة للأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة لقيام مانع من موانع المسؤولية²، فهي نفسها سبب لانتفاء المسؤولية التأديبية، وتذهب التطبيقات القضائية إلى اعتبار المرض النفسي أو العقلي هي الحالة الوحيدة للإعفاء من المسؤولية، نذكر من ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن ثبوت إصابة الموظف بمرض عقلي أو نفسي تعفيه من العقاب على المخالفة الإدارية التي ثبت ارتكابه لها، وهو في حالة الإصابة بالمرض العقلي أو اختلال قواه العقلية أو النفسية، مع ضرورة إثبات المرض بالطريق الرسمي المقرر قانوناً³.

أما بالنسبة لبعض القرارات الصادرة عن النيابة العامة والتي تسبق صدور الحكم الجزائي، كأوامر الحفظ والأوامر الصادرة بلا أوجه للمتابعة، فلا حجية لها على المتابعة التأديبية.

1 - يكون للحكم بالبراءة هذه القوة سواء بني على انتفاء التهمة أو عدم كفاية الأدلة.

2 - تتمثل موانع المسؤولية الجزائية في عدة أسباب نذكر منها: حالة الدفاع الشرعي، حالة الضرورة، حالة تنفيذ أحكام القانون حسن نية، غير قانون العقوبات، وبالنسبة لهذه الحالة الأخيرة، نشير إلى أن الموظف مسؤول عن الإهمال والخطأ والتهاون أو الإخلال الذي يقع منه حال تأدية الأعمال الموكولة إليه. والحقيقة أن التطبيقات القضائية تشير إلى أن هذه الأسباب تؤدي إلى التخفيف من المسؤولية دون انتفائها. انظر: محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، مصر، ص. 227.

3 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكمها في الطعن رقم 969، لسنة 7 ق، جلسة 1964/11/15، ذكره: محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص. 217.

المطلب الثالث

تصنيفات¹ الأخطاء التأديبية طبقا للأمر رقم 03/06

نصت المادة 177 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر: "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".

يتضح من خلال نص المادة 177 أعلاه، أن المشرع صنف الأخطاء التأديبية إلى أربع درجات، حيث جعل هذه الأخطاء تبتدىء بالأخطاء الأقل خطورة، وتنتهي بتلك الأكثر جسامة. وفيما يلي سنتطرق إلى التصنيفات الأربعة:

1- أخطاء من الدرجة الأولى

نصت المادة 178 من الأمر رقم 03/06: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح". يبدو أن المعيار المعتمد لتحديد الأخطاء من الدرجة الأولى "الإخلال بالانضباط العام"، واسع جدا وفضفاض، حيث يشمل عدد معتبر من المخالفات التي تؤثر على السير الحسن للمصالح. وهو أمر مقبول بالنظر إلى بساطة العقوبة الموافقة لها، حيث يمكن للإدارة تكليف أي مخالفة ضمنها، آخذة بعين الاعتبار سيرة الموظف المهنية².

2- أخطاء من الدرجة الثانية

¹ - نشير إلى أن هناك اختلاف بين التصنيف والتقنين، حيث أن تقنين الأخطاء التأديبية يتمثل في تعداد حصري للمخالفات التي يعاقب عليها الموظف تأديبيا، أنظر: نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص. 58.

² - إلا أنه بمفهوم المخالفة، قد تستغل الإدارة هذا التكليف الواسع محاباة لبعض الموظفين وتقوم بتكليف أخطائهم في الدرجة الأولى رغم عدم نجاعة هذا التكليف.

نصت المادة 179 من الأمر رقم 03/06: "يعتبر على وجه الخصوص أخطاء من

الدرجة الثانية، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180،
181".

إن التمعن في نص هذه المادة يوحي بأن الأخطاء المرتكبة في هذه الدرجة ليست على
درجة كبيرة من الخطورة أيضاً، حيث أنها تتجم عن سهو أو إهمال، أي لا تتطوي على
الإرادة الآثمة، ثم أضاف المشرع وعمم هذه الدرجة بالنسبة للأخطاء المتعلقة بكل الواجبات
القانونية الأساسية ما عدا تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 التي تعد على
درجة أشد من أن تصنف في الدرجة الثانية.

3- أخطاء الدرجة الثالثة

نصت المادة 180 من الأمر رقم 03/06: "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من

الدرجة الثالثة، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

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

مقبول.

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

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

مادامت هذه الأخطاء على سبيل المثال، فيمكن للإدارة إضافة أخطاء أخرى في نفس درجة وجسامه هذه الأخطاء.

4- أخطاء الدرجة الرابعة

نصت المادة 181 من الأمر رقم 03/06: "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة، إذا قام الموظف بما يأتي:

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

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

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

- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالترقية

- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر".

الملاحظة العامة على هذه الأخطاء الواردة في الدرجة الرابعة، أنها جاءت على سبيل المثال كباقي الأخطاء الواردة في الدرجات الأخرى، غير أنها كانت على درجة أشد جسامة مقارنة بباقي الأخطاء من الدرجات الأخرى.

أما فيما يتعلق بإمكانية إضافة أخطاء أخرى إلى الأخطاء المهنية المذكورة آنفاً، فأحالت المادة 182 من الأمر رقم 03/06 إلى القوانين الأساسية الخاصة بخصوص تفصيلها، حيث نصت: "توضح القوانين الأساسية الخاصة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك وتبعاً لخصوصيات بعض الأسلاك مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 أعلاه".

يمكن أن نذكر من هذه النصوص: المادة 40 من المرسوم رقم 131/88 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن، التي تنص أنه: "يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقاً للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية".

كما حددت لنا بعض الأخطاء بموجب قانون العقوبات¹، نذكر من ذلك مثلاً: المادة 115 منه التي كلفت استقالة الموظف من أجل عرقلة سير المرفق العمومي أنه خطأ تأديبي وفي نفس جنحة، والمادة 120 منه التي اعتبرت إتلاف الموظف للوثائق الإدارية خطأ

¹ - الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، (ج. ر عدد 49 بتاريخ 11 جوان 1966).

تأديبيا وجناية في نفس الوقت. بالإضافة لما تم النص عليه بموجب المواد من 23 إلى 51 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹.

يضاف إلى ذلك جملة الأخطاء التأديبية الخاصة ببعض الأسلاك الخاصة، نذكر من ذلك ما ورد في القانون العضوي الصادر في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء²، لاسيما المادة 61 منه التي عرفت الخطأ التأديبي الجسيم الصادر عن القاضي، والمادة 63 منه التي حددت الحالات التي يتعرض فيها هذا الأخير إلى عقوبة العزل.

إلى جانب القانون رقم 414/06 المتعلق بواجب الموظف التصريح بممتلكاته³، الذي جاء تطبيقا للمادة 4 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم السابق الذكر، والذي اعتبر الإخلال بهذا الواجب خطأ تأديبيا وجزائيا وهذا بموجب نص المادة منه.

بناء على ما سبق، واضح جليا أن المشرع تبنى ذكر الأخطاء التأديبية على سبيل المثال، الأمر الذي يمنح للإدارة سلطة في تقدير الأخطاء التأديبية، وهذا الاتجاه مكرس من خلال عبارة "على وجه الخصوص" إلى جانب عدم تحديد مفهوم الخطأ التأديبي بدقة بمقتضى نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 بالإضافة إلى امكانية إضافة أخطاء تأديبية أخرى استنادا لنص المادة 182 من الأمر رقم 06-03.

¹ - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، (ج. ر العدد 14).

² - القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، (ج. ر عدد 57، بتاريخ 8 سبتمبر 2004).

³ - المرسوم الرئاسي رقم 414/06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، (ج. ر العدد 74).

إن التصنيف المسبق للأخطاء التأديبية ذو فائدة عملية كبيرة، حيث أنه يوفر التوحيد في التكيف، أي المساواة بين الموظفين في المجال التأديبي بنسبة كبيرة هذا من جهة، كما يحقق التكريس الجزئي لشرعية الخطأ التأديبي مع ترك صلاحية توضيح الأخطاء أو إضافة أخطاء أخرى للنصوص المختلفة حسب طبيعة وخصوصية الوظائف. وهو ما يوفر الحماية والضمان للموظف و كذا المصلحة العامة.

المبحث الثاني

العقوبات التأديبية

إن دراسة العقوبة التأديبية يقتضي التعرض إلى مفهومها (المطلب الأول)، ثم المبادئ التي تقوم عليها (المطلب الثاني)، وأخيرا تصنيف العقوبات التأديبية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

دراسة هذا العنصر يتطلب التعرض إلى تعريف العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية (الفرع الأول)، ثم خصائصها (الفرع الثاني)، وأخيرا بيان ما يميزها عن بعض المفاهيم المجاورة لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية وخصائصها

أولا: تعريف العقوبة التأديبية

1- التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

لم يخرج الأمر رقم 03/06 عن النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية بخصوص تعريف العقوبة التأديبية، حيث لم يرد المشرع تعريف لها، وكل ما قام به هو تعداد حصري لجملة العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العمومي مراعيًا في ذلك درجة جسامة الخطأ التأديبي. وهو أمر مقبول بالنظر إلى أن المشرع ليس من مهمته التعريف، ليترك المجال بذلك للفقه والقضاء.

2- التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية

عرفت العقوبة التأديبية تعريفات متعددة تبعا لوجهة النظر التي تبناها كل فقيه¹، فهناك من يعرفها بالنظر إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف المرجوة منها، كما أن هناك من يعرفها طبقا للأشخاص الخاضعين لها، وهناك من يعرفها اعتمادا على نوعية الأفعال المسببة لها².

يمكن أن نذكر من جملة هذه التعريفات، ذلك الذي يعتبرها: "وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلاء، تقوم باستخدامها بناء على نص القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام العام"³.

كما عرفت بأنها: "إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله، إذ العقوبة هدفها المجازاة على سلوك معين يعتبر معيبا من وجهة نظر المتطلبات

¹ - يطلق على العقوبات التأديبية عدة مصطلحات في الفقه الفرنسي، أهمها:

« punitions disciplinaires », « sanctions statutaires », « sanctions professionnelles », - voir BOSSIS Gaëlle, « L'évolution du régime disciplinaire des militaires entre volonté du législateur et contrôle du juge », R.F.D.A, n= 4, 2005, p. 778.

² - لن يتم تناول كل هذه التعريفات، وسنحاول التركيز على أهمها بالقدر الذي يخدم الموضوع.

³ - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2016، ص. 361.

النظامية المستقاة من القانون الوظيفي، وذلك بإجراء يوقع على الموظف المخطئ، حتى لا يعود إلى فعله مرة أخرى، ضمانا لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، فضلا عن أنها من حيث الأثر تمثل طابع الألم النفسي والضرر لأنها تمس الموظف في مزاياه الوظيفية"¹.

ثانيا: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية وخصائصها

1- الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية

تمثل العقوبة التأديبية من الناحية الفنية، جزءا إداريا نظرا لكون العقوبة التأديبية لا تصيب الموظف العمومي إلا في مركزه الوظيفي، كما أنها تجسد الحافز السلبي في الوظيفة العمومية، فالعقاب يجعل الموظف بمعية باقي الموظفين يتجنب الخطأ، لعدم الوقوع تحت طائلة العقوبة التأديبية. أما من الناحية القانونية فالعقوبة التأديبية تمثل قرارا إداريا نهائيا.

إن اعتبار العقوبة التأديبية قرارا إداريا، يترتب عنه نتيجة أساسية، تتعلق باختصاص جهة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بها.

2- خصائص العقوبة التأديبية: بناء على ما سبق يمكن استخلاص خصائصها المتمثلة في²:

*- العقوبة التأديبية جزاء للموظف المخطئ: حيث تتخذ العقوبة التأديبية نتيجة ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي، ومن ثم لا مجال لتطبيق العقوبة التأديبية إذا لم يوجد خطأ مهني، وهذا تطبيقا لما جاء في نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 "...بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرضه لعقوبة تأديبية...".

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص. 94.

2 - مراد بوطبة، المرجع السابق، ص. 370.

*- نطاق العقوبة التأديبية هو الجانب المعنوي أو المادي للموظف أو مركزه الوظيفي، فالعقوبة التأديبية لا تمس حرية الموظف كالعقوبة الجنائية، وإنما يقتصر أثرها إما على الجانب المعنوي للموظف كتوقيع عقوبة الإنذار مثلاً، أو المزايا المادية كالخصم من الراتب مثلاً، وقد تطال المركز القانوني للموظف بتوقيع عقوبة التسريح التأديبي.

*- توقيع العقوبة التأديبية من السلطة الإدارية الرئاسية، وهذا بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية¹، وبعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة².

*- العقوبة التأديبية رادعة، هادفة للمصلحة العامة: حيث تمثل العقوبة التأديبية الحافز السلبي والذي يشكل رادعاً للموظف المخطئ لعدم ارتكاب الخطأ مرة أخرى وإصلاح سلوك الموظف المخطئ وتقويمه من جهة، وردع باقي الموظفين عن ارتكاب المخالفات التأديبية، هذا من جهة أخرى، وبذلك فإن العقوبة تهدف إلى ضمان السير الحسن للمرفق العمومي والحفاظ على المصلحة العامة.

المطلب الثاني

تمييز العقوبة التأديبية عن غيرها من المفاهيم المجاورة ومبادئها

توجد بعض المفاهيم تجاور مفهوم العقوبة التأديبية، لذلك ينبغي وضع الحدود الفاصلة بينها (الفرع الأول)، كما يتعين تحديد مبادئها (الفرع الثاني).

1 - الفقرة الأولى من المادة 165 من الأمر رقم 03/06.

2 - الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر رقم 03/06.

الفرع الأول

تمييز العقوبة التأديبية عن غيرها من المفاهيم المجاورة

أولاً: تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية

تتلخص أوجه الشبه بين العقوبتين في أن كلا من العقوبتين تسري في نطاقهما المبادئ القانونية المقررة للعقوبة، كشرعية العقوبة ومدتها، عدم رجوعيتها وتناسبها مع الخطأ والمساواة فيها، وخضوعها لنظام رد الاعتبار، وقيام كلاهما على فكرة الإيلاء¹.

بينما يختلفان في النقاط التالية:

- *- نطاق العقوبة التأديبية موضوعي شخصي، يسري على المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظفين العموميين دون غيرهم، في حين نطاق العقوبة الجنائية إقليمي، حيث تطبق داخل إقليم الدولة على الموظفين وغير الموظفين، أجنب ومواطنين².
- *- تقوم العقوبة التأديبية على أساس الخطأ التأديبي، في حين تقوم العقوبة الجنائية على أساس وجود جريمة جنائية تختلف في أركانها عن الخطأ التأديبي.
- *- تصدر العقوبة التأديبية عن السلطة الإدارية الرئاسية، بينما تصدر العقوبة الجنائية بناء على حكم قضائي.

- *- تنطوي العقوبة التأديبية على عقوبة معنوية أو مادية أو تنصب على المركز الوظيفي للموظف العمومي، بينما تنصب العقوبة الجنائية على حرية الجاني أساساً أو توقيع عقوبات مالية¹.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 92.

2 - نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص. 64.

ثانياً: تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة المدنية

* - سبب العقوبة التأديبية هو الخطأ التأديبي، أما العقوبة المدنية فسببها إخلال بالتزام

تعاقدي أو خطأ تقصيري².

* - العقوبة التأديبية تمس الكيان المعنوي أو المادي أو العلاقة الوظيفية للموظف، بينما

العقوبة المدنية تنطوي على تعويض للضرر³.

* - تصدر العقوبة التأديبية عن السلطة الإدارية الرئاسية، بينما تصدر العقوبة المدنية عن

القضاء.

ثالثاً: تمييز العقوبة التأديبية عن بعض الإجراءات الإدارية المشابهة لها

هناك بعض الإجراءات تبدو في ظاهرها أنها تحمل معنى العقوبة التأديبية إلا أنها

تختلف عنها وهي تدخل ضمن التدابير الداخلية، وبالمقابل هناك بعض الإجراءات تعتبرها

الإدارة ضمن التدابير الداخلية في حين تنطوي على عقوبة تأديبية وهي ما تعرف بالعقوبة

المقنعة.

فإذا كان القرار التأديبي الصادر عن سلطة إدارية يفترض فيه ارتكاب الموظف لخطأ

تأديبي، فإنه يقع أحياناً أن تتخذ الإدارة بعض التدابير والإجراءات تقترب من العقوبات

¹ - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص.61.

² - المادتان 124 و 106 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، (ج. ر العدد 78).

³ - المادتان 124 و 119 من نفس الأمر.

التأديبية، خاصة إذا قامت بإصدارها عقب إخلال الموظف العمومي بأحد الواجبات الوظيفية، دون الامتثال للإجراءات التأديبية.

وفي مثل هذه الحالة، فإن الموظف الذي يصدر في حقه هذا الإجراء سيعتبره بمثابة عقوبة تأديبية مقنعة، ومن ثم يعد قرارا غير مشروع، في حين أن الإدارة تعتبره أحد التدابير الداخلية الواجب اتخاذها لمصلحة المرفق العمومي.

والحقيقة أن القرار التأديبي المقنع يقترب في كثير من الأحيان من التدبير الداخلي، يحدث هذا إذا ألحق كلا التصرفين ضرر بالموظف العمومي، وهو ما يتطلب البحث عن معيار يميز بينهما وبين العقوبة التأديبية، لتوفير حماية للموظف العمومي ضد تعسف الإدارة.

* - **التدبير الداخلي**¹: وهو ما تتخذه الإدارة لحسن سير المرفق العمومي وحسن انتظام العمل كإجراء النقل التلقائي، فهو من صميم السلطة التقديرية للإدارة، حيث لا يعد من قبيل الأعمال القانونية، و لا يرتب آثار قانونية، لكن هذا لا يحول دون كونها إجراءات ملزمة للموظفين، استنادا لواجب الطاعة وواجب الإدارة في تنظيم المرافق وضمان سيرها بانتظام واطراد. وعليه، فحتى لو لحق الموظف العمومي ضرر جراء هذا التصرف، فليس من حقه الطعن ضده، ويبقى مجرد تدبير داخلي ما لم يثبت أن لهذا التصرف أثر قانوني، حينها فقط يخضع لرقابة القضاء². أي أنه يشترط في التدبير الداخلي لكي يعد من قبيل القرارات

1 - لأكثر تفصيل بخصوص التدابير الداخلية، انظر: وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، 1982.

2 - محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، د.ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص.180.

التأديبية المقنعة أن يكون من شأنه المساس بمركز الموظف، بأن يرتب له أضرار مادية أو أدبية¹.

* - **القرار التأديبي المقنع:** هو الذي يتضمن إجراء مؤلم تتخذه الإدارة عمدا في مواجهة الموظف الذي يرتكب خطأ ما دون إتباع الإجراءات التأديبية المقررة قانونا²، وتتعلق مشكلة العقاب المقنع في واقع الأمر بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها، حيث تقوم في هذا الصدد عمدا بتوقيع عقوبات عن طريق خفي وغير قانوني³، فيصدر قرارها هنا كتدبير داخلي نتيجة استعمالها لسلطتها التقديرية في تنظيم المرافق العمومية، مما يعد انحرافا في استخدام هذه السلطة التقديرية. وعليه، إذا ما أقدمت الإدارة على الدمج بين السلطة التقديرية الممنوحة لها في التدابير الداخلية، وتلك الممنوحة لها بصدد القرارات التأديبية لإصدار قرارات تأديبية مقنعة سواء عن قلة حيطة أو عن قصد، اعتبر قرارها غير مشروع.

1 - كما لا تعد من قبيل القرارات التأديبية المقنعة، الإجراءات التي يتناولها المشرع بتنظيم قانوني خاص متميز عن نظام التأديب، كالفصل بغير الطريق التأديبي، العزل، إهمال المنصب لمدة 15 يوما متتالية دون مبرر مقبول...

2 - أشرف جمال دردير حامد، عقوبات التأديب المعنوية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة اسيوط، مصر، ص.162.

3 - محمود سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص.127.

غير أن مسألة وضع حد فاصل بين هذه القرارات ليس بالأمر الهين، ونظرا لصعوبة التمييز بين هذه التصرفات الصادرة من الإدارة، عمد الفقه والقضاء إلى تقديم جملة من المعايير الموضوعية، يمكن الاستناد لها أثناء محاولة هذا التمييز، وهذا على النحو التالي¹:

* - معيار نية الإدارة: ويعتمد هذا المعيار على البحث عن نية الإدارة وقصدها من الإجراء، فالإدارة عادة لا تكشف عن القصد المراد من وراء الإجراء المتخذ، وان كانت تغلفه بغرض ظاهر وهو المصلحة العامة².

فإذا تبين أن القصد من اتخاذ القرار مصلحة المرفق العمومي، لم يعتبر من ضمن القرارات التأديبية، أما إذا استعملت سلطتها التقديرية لتنظيم المرفق كغطاء فقط لتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف العمومي دون اتخاذ الإجراءات التأديبية، لم يعد التصرف تدبيراً داخلياً، حيث يكون هذا الأخير ستاراً فقط للإفلات من الخضوع لرقابة القاضي الإداري الذي لا يمارس رقابته كأصل عام على هذا النوع من الأعمال التي لا ترتب آثاراً قانونية³.

وقد استند مجلس الدولة الفرنسي لهذا المعيار لتحديد طبيعة الإجراء، فإذا كانت بواعث الإجراء تؤسس على المصلحة العامة، فإن الإجراء يكون تدبيراً داخلياً، أما إذا تبين أن هذا الإجراء قد تم اتخاذه بسبب أخطاء في سلوك الموظف محل الإجراء، أو اقترن هذا الإجراء بعقوبة تأديبية، فلا يجوز للإدارة أن تتستر وراء هذا الإجراء باعتباره مجرد تدبير داخلي

1 - محمد عصفور، سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 5، عدد 2، 1963، ص. 55 وما بعدها.

2 - أشرف جمال دردير حامد، المرجع السابق، ص. 167.

3 - محمود سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، المرجع السابق، ص. 132.

تمليه مصلحة المرفق، حيث من الواضح في مثل هذه الحالات أن نية الإدارة انصرفت إلى إلحاق الأذى الموظف، ومن ثم فإن الإجراء يكون عندئذ عقوبة مقنعة¹.

* - **معيار السبب (وجود خطأ):** غير أن معيار تحليل نية الإدارة لوحده غير كاف للقول بأن الإجراء يخفي عقوبة مقنعة، حيث يجب أن يتوافر فيه بجانب نية الإدارة في الإضرار والعقاب الخطأ الإداري المرتكب من طرف الموظف العمومي، والذي يعد بمثابة السبب المحرك لتدخل الإدارة بالتدبير الداخلي².

ومؤدى ذلك أن سبب القرار التأديبي هو وجود خطأ تأديبي، في حين أن سبب التدبير الداخلي يقوم على الملائمة فالإدارة تتخذه بقصد تسيير المرفق العمومي بانتظام واطراد ولا علاقة له بالخطأ التأديبي³. إلا أن ما يلاحظ على هذا المعيار أنه صعب الإثبات، إذ يتعين على الموظف إثبات أنه ارتكب خطأ تأديبيا حتى يمكن القول أن الإجراء المتخذ بالنسبة له يدخل ضمن دائرة القرارات التأديبية.

* - **معيار تنظيم المرفق العمومي:** ويقوم بالنظر إلى هدف الإجراء، فإذا كان هذا الإجراء ذو أهداف مصلحة أي يتعلق بحسن سير المرفق العام نكون بصدد إجراء إداري، أما إذا كان ذا أهداف عقابية يرمي إلى عقاب الموظف العمومي بمناسبة خطأ ارتكبه نكون بصدد عقوبة تأديبية مقنعة، فالمصلحة العامة هي المعيار الفارق في هذا المجال.

¹ CE 3.3.1910.chana.204.

تكزه: محمود سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص. 137.

² - أشرف جمال دردير حامد، المرجع السابق، ص. 170.

³ - محمود سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، المرجع السابق، ص. 132.

فإذا كان الإجراء يهدف بصفة عامة إلى ضمان حسن سير العمل داخل المرافق العمومية على نحو يكفل أداء الخدمة على أفضل وجه، نكون بصدد تدبير إداري أما إذا كان يهدف إلى ردع الموظف بمناسبة المخالفة الواقعة منه نكون بصدد عقوبة تأديبية مقنعة¹. غير أنه يلاحظ أن هذا المعيار يثير صعوبة في حالة تداخل الأهداف فيما بينها. لذلك يتولى القضاء هنا فحص وتحليل النصوص القانونية المنظمة للإجراء لاستكشاف هدفه الحقيقي².

الفرع الثاني

مبادئ العقوبة التأديبية

تخضع العقوبة التأديبية لمجموعة من المبادئ التي يجب على الإدارة مراعاتها وإلا اتصف قرارها بعدم المشروعية. وعليه، سوف نتناول هذه المبادئ فيما يلي:

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

إن شرعية العقوبة التأديبية يعني تحديد العقوبات التأديبية مقدارا ونوعا على سبيل الحصر، بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية لترك أمر تطبيقها للسلطة التأديبية التي تكون أمام اختصاص مقيد، فلا يجوز للسلطة الرئاسية أن تسلط على الموظف العمومي عقوبات لم ينص عليها القانون.

¹ - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1976، ص. 77.

² - أشرف جمال دردير حامد، المرجع السابق، ص. 172.

وبما أن المشرع في مجال التأديب، لم يحصر الأفعال الموجبة للعقوبة فهو لم يضيق على سلطة التأديب، بل ترك لها حرية اختيار العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب من بين قائمة العقوبات المحددة بنص القانون لتتلاءم مع طبيعة الخطأ، وهذا إعمالاً لنص المادة 183 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "تؤدي الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه". وهذا خلافاً لما عليه الحال في القانون الجنائي، حيث حدد المشرع عقوبة محددة للجرم المرتكب¹.

وعليه، يتوجب على الإدارة عند اتخاذها للعقوبة التأديبية أن تراعي:

*** - مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ، والأخذ بهذا المبدأ في المجال التأديبي يعني أنه يتعين على السلطة الرئاسية أن تطبق جزاء تأديبياً من نفس درجة الخطأ المهني، فتوقع الجزاء الذي تقدر ملاءمته لمدى جسامة الخطأ بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة².**

وهذا تطبيقاً لنص المادة 161 من الأمر رقم 03/06: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة وبالمستفيدين من المرفق العام".

يؤدي هذا النص إلى تقييد الإدارة عند اختيارها للعقوبة بجملة هذه العوامل، الأمر الذي يضمن احترام مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ. وبهذا تقع الملاءمة بين ركني من أركان

1 - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص.270.

2 - مراد بوطبة، المرجع السابق، ص.363.

القرار الإداري هما ركن السبب (وقوع خطأ من طرف الموظف يستلزم العقاب) وركن المحل (ما يتضمنه القرار من جزاء)، أي أنها تعمل على إيجاد التناسب بين سبب القرار ومحلّه.

* - مبدأ حضر القياس في اتخاذ العقوبة التأديبية، وهذا تطبيقاً لقاعدة "لا عقوبة إلاّ بنص"، وتماشياً مع اعتبارات مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، فمن الطبيعي اشتراط صحتها سواء من حيث مضمونها أو مدى إمكانية توقيعها.

يقصد بالأولى أن لا يتعارض مضمون العقوبة التأديبية المتخذة من سلطة التأديب مع النصوص القانونية المنظمة لها، خاصة ما جاءت به المادة 163 من الأمر رقم 03/06، والتي حصرت ورتبت العقوبات التأديبية، حيث لا تملك حيالها سلطة التأديب أي تقدير في أن توقع على الموظف غيرها، باستثناء تلك التي جاءت بها النصوص القانونية الخاصة المطبقة على فئات معينة من الموظفين المحددين قانوناً.

فيما يتمثل الجانب الثاني لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية في مدى إمكانية تطبيقها وعدم استحالة توقيعها، كما لو قامت سلطة التأديب بتوقيع عقوبة التنزيل في الرتبة على موظف في حين أن هذا الأخير يشغل أقل رتبة ممكنة في السلك الوظيفي، مما يجعل توقيع هذه العقوبة غير ممكنة أو مستحيلة، كما ينطبق هذا الشرط على عقوبة التنزيل في الدرجة إذا كان الموظف يشغل أول درجة له في رتبته الوظيفية.

ثانياً: مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات، أو كما يطلق عليه بعض الفقه، مبدأ وحدة الجزاء¹، هذا الأخير الذي يعني عدم جواز معاقبة الموظف المذنب بأكثر من عقوبة واحدة بسبب نفس الخطأ، بالنسبة للشخص ذاته وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ.

لتطبيق قاعدة عدم جواز الجمع بين العقوبات لا بد من توافر بعض الشروط هي: وحدة الأفعال التي يعاقب عليها الموظف العمومي، وحدة السلطة الرئاسية.

وقد أخذ المشرع الجزائري بقاعدة عدم تعدد العقوبة، وهذا ما يستشف من نص المادة 183 من الأمر رقم 03/06 إذ نصت على أنه: "تؤدي الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة". فعبارة "إحدى العقوبات" تفيد عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة².

باستقراء الأمر رقم 03/06 في مواده المتعلقة بالعقوبات التأديبية، نشهد غياب لمظاهر الازدواج في العقوبة، وهذا خلافاً للأمر رقم 133/66³، الذي نصت المادة 55 منه على إمكانية اتخاذ جزاء الاستبعاد المؤقت من الوظائف كجزء أصلي أو تكميلي من الدرجة الثانية.

ثالثاً: مبدأ المساواة في اتخاذ العقوبة التأديبية

¹ - AUBY Jean Marie et BERNAKD Jean, **droit de la fonction publique**, Dalloz, paris, 1997.

² - وقد ينص المشرع صراحة على الأخذ بهذه القاعدة، كما هو الحال في القانون الأساسي للقضاء.

³ - الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، (ج. ر عدد 46).

مقتضى هذا المبدأ أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وآثارها موحدة¹.

يجد هذا المبدأ أساسه القانوني في الدستور بموجب المادة ، كما يجد أساسه في المادة 27 من الأمر رقم 03/06 التي أكدت: " على عدم جواز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية".
ويبقى أن اختلاف الجزاءات التأديبية الموقعة على نفس الخطأ التأديبي بناء على جملة المعايير المنصوص عليها في المادة 161 من الأمر رقم 03/06 في تقدير العقوبات التأديبية لا يعد خرقاً لمبدأ المساواة، بل هو تطبيق للعدالة التأديبية².

رابعاً: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

يقصد به عدم جواز تطبيق الآثار القانونية المترتبة على الجزاء التأديبي إلا اعتباراً من تاريخ نفاذه ووفق الإجراءات المحددة قانوناً ودون تمديد آثاره إلى تاريخ سابق له³. إن هذا يعني أن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا يكون لها أي أثر على وضعية الموظف العمومي الإدارية إلا ابتداء من تاريخ صدور العقوبة التأديبية، بحيث لا ترد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية⁴.

1 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 107.

2 - مراد بوطبة، المرجع السابق، ص. 375.

3 - VINCENT Jean-Yves, « **publicité de l'acte administratif** », Juris classeur, droit administratif, v 01, fascicule 107-40, Lexis Nexis, paris, 2001, p10.

4 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 107.

بمعنى أن توقيع العقوبة مشروط بأن تكون هذه الأخيرة واردة في القانون الساري به العمل وقت توقيعها دون النظر إلى القانون الواجب التطبيق وقت وقوع الخطأ، فيراعي كل ذلك عند صدور القرار بشأن المخالفة إعمالاً للأثر المباشر للقانون الساري¹.

هذا ما أقره القضاء في بعض قراراته، نذكر من ذلك قرار المجلس الأعلى في قضية السيد (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية: "متى كان من الثابت ومن المبادئ المعمول بها، أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تطبق ابتداء من تاريخ التصريح بالعقوبة..."².

وللمبدأ استثناءات، نذكر منها³:

* - رجعية القانون الجديد الأصلح للموظف العمومي المخطئ.

* - صدور قرارات إدارية منفذة لأحكام قضائية صادرة بالإلغاء.

خامساً: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

تقتضي العدالة بأن المسؤولية التأديبية هي مسؤولية شخصية لمن ثبتت إدانته بالخطأ التأديبي تطبيقاً لمبدأ تقرير المسؤولية التأديبية على الموظف المرتكب لسلوك وظيفي آثم

¹ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2011، ص. 93.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، الصادر في 1984/03/26، قضية (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية.

³ - رمضان محمد بطيخ، شرعية العقوبات التأديبية وانقضاؤها، ملتقى الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، الأردن، 14-16 أبريل 2007، ص. 109.

دون غيره من الأشخاص". فالموظف الذي تثبت المخالفة في حقه يتحمل شخصياً العقوبة المقررة وهذا سواء كان فاعلاً أو شريكاً متى توافرت الشروط القانونية¹.

ويمكن أن نستشف هذا المبدأ من نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06: "...وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...".

المطلب الثالث

تصنيف العقوبات التأديبية

قسم المشرع العقوبات في ظل الأمر رقم 03-06 إلى أربع درجات حسب درجة جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف العمومي، وهذا بموجب نص المادة 163 منه، حيث كان التقسيم كالاتي:

1- عقوبات الدرجة الأولى: وتتمثل في، التنبيه، الإنذار الكتابي و التوبيخ، وهي تمثل أدنى العقوبات جسامة، إذ تقتصر على عقوبات أدبية أو معنوية، والتي من شأنها وقاية الموظف من العودة للإخلال بالانضباط العام لتجنب عقوبات أكثر قسوة.

إن التنبيه هو مجرد لفت انتباه الموظف إلى واجباته، أما الإنذار الكتابي فهو تحذير الموظف المخطئ عن طريق إشعاره كتابياً بالخطأ المهني الذي ارتكبه. ويقوم التوبيخ على لوم الموظف المخطئ تأديبياً وتأنيبه على ارتكاب الخطأ المهني².

¹ - عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1983، ص. 286.

² - فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2010، ص. 139.

2- عقوبات الدرجة الثانية: وتتمثل في، التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام والشطب من قائمة التأهيل، وذلك بحرمانه من التسجيل في جدول الترقية لمدة معينة لارتكابه خطأ مهنيا وبالتالي تفويت فرصة الترقية عليه.

كما هو واضح، فإن هذه العقوبات أشد قسوة من سابقتها، حيث يتعدى أثرها الصفة الأدبية إلى المالية، وهذا سواء في التوقيف عن العمل أو الشطب من جدول الترقية الذي يحرمه من الزيادة التي تحققها الترقية.

وتجدر الإشارة، إلى أن المشرع استعمل في النص العربي للمادة 163 عبارة "الشطب من قائمة التأهيل"، إلا أنه في النص الفرنسي استعمل عبارة " la radiation du tableau d'avancement"، أي الشطب من جدول الترقية، وفسرت المديرية العامة للوظيفة العمومية المقصود من النص جدول الترقية الخاصة بالترقية في الدرجة وليس قائمة التأهيل الخاصة بالترقية في الرتبة¹.

وقيدت مدة الشطب بسنة أو سنتين، على اعتبار أن هدف الشطب من جدول الترقية هو حرمان الموظف من الترقية في السنة التي استوفى فيها شرط الأقدمية، ولا يمكن حذف المدة من أقدميته المكتسبة، لأن في ذلك جمع بين جزاءين تأديبيين².

3- عقوبات الدرجة الثالثة: وتتمثل في، التوقيف عن العمل ما بين 4 أيام و 8 أيام، تنزيل الموظف من الدرجة التي اكتسبها في السلم الإداري بدرجة أو درجتين تبعا لخطورة الفعل

¹ - المراسلة رقم 6462 المؤرخة في 2012/8/22، تتعلق بعقوبة الشطب، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية إلى رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية مستغانم.

² - المراسلة رقم 618 المؤرخة في 2016/02/29، تتعلق بتوضيح العقوبات التأديبية ورد الاعتبار والترقية، موجهة إلى مدير الموارد البشرية بوزارة العدل.

المرتكب¹، و النقل الجبري، فرغم أن حركة التنقل هي اختيارية إلا فيما اشترطه القانون، إلا أن هذه الحالة تدخل ضمن العقوبات التأديبية لتكون رادعا نفسيا وحتى ماليا جراء التنقل إلى مكان العمل الجديد.

واضح أن عقوبات الدرجة الثالثة تجمع بين الجانب المادي والمعنوي أيضا لكن بدرجة أشد قسوة من الدرجة الثانية، حيث تمتد آثارها إلى راتب الموظف و جانبه المعنوي وحتى واجباته الوظيفية أو مهامه الوظيفية سواء بالتنزيل أو بالنقل.

4- عقوبات الدرجة الرابعة: وتتمثل في، التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة، بالنسبة لهذه العقوبة فإنه يتعين على السلطة التأديبية التأكد من عدم استحالة تنفيذ هذه العقوبة كأن يكون الموظف المخطئ في الرتبة الأولى أو في سلك ذي رتبة وحيدة²، بالإضافة إلى عقوبة التسريح.

وتعد من أخطر العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها الموظف خلال مساره المهني، خاصة عقوبة التسريح التي تؤدي إلى انقضاء العلاقة الوظيفية والمنع من التوظيف في الوظيفة العمومية مرة أخرى³.

¹ - مثال ذلك موظف برتبة مشرف التربية سلم 10، درجة 7، ينزل إلى الدرجة 6 أو 5.

² - البرقية رقم 630 المؤرخة في 2008/04/19، تتعلق بعقوبة التنزيل في الرتبة، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية موجهة على رئيس منقشية الوظيفة العمومية لولاية سطيف.

³ - نصت المادة 185 من الأمر رقم 03/06: "لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية."

واضح إذن، أن هذه العقوبات شديدة القسوة بالنظر كذلك لخطورة الخطأ المقترف فيها، وهي كذلك ذات جانب معنوي ومادي وماسة بالمركز الوظيفي للموظف سواء بالتنزيل للدرجة السفلى أو من خلال عقوبة التسريح.

ينبغي التنبيه، إلى أن هذا القانون تماشى مع القوانين السابقة فيما يتعلق بإمكانية أن تنص القوانين الأساسية على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربعة التي جاء بها، إذ نصت المادة 164 من الأمر رقم 03/06 في هذا السياق أنه: "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

يتوجب على الإدارة لدى تطبيق العقوبات التأديبية احترام الاعتبارات المنصوص عليها في المادة 161 من نفس الأمر والمتمثلة في درجة جسامة الخطأ، الظروف المحيطة بارتكاب الخطأ، مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المصلحة، والضرر الذي لحق بالمصلحة وبالمستفيدين من المرفق العمومي.

وبذلك يكون المشرع قد كرس مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية¹، ومبدأ التدرج في العقوبة التأديبية.

النقطة الجديرة بالتأمل والتي تستدعي الانتباه بشكل أساسي، وجود طائفة ليست بالقليلة من الجزاءات البديلة التي يمكن اصطلاحها كما سبق القول بالعقوبات التأديبية

¹ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص. 96.

المقنعة¹، والتي يقصد بها تلك التي تتخذها الإدارة العمومية في حق الموظف العمومي دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنه عقوبات تأديبية، حيث كما تمت الإشارة إلى ذلك من قبل، تحت ستار تدابير داخلية تطبق على الموظف خدمة للمصلحة المرفق العمومي.

تصدى القضاء الإداري لبعض هذه الحالات، نذكر من ذلك ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا: "أن إجراء النقل التلقائي للموظف دون احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا، يعد عقوبة تأديبية مقنعة، ومتى كان ذلك استوجب بطلانه"².

وهو ذات الشأن بالنسبة لقرار اتخذه والي ولاية بسكرة ضد الموظف (ش.أ) الذي كان يشغل متصرفا إداريا يتمتع بصنف 5/17، بينما أصبح بعد قرار النقل أمينا عاما تحت صنف 2/17، حيث لما رفض هذا الأخير تنفيذ إجراء النقل قام الوالي بفصله عن وظيفته دون احترام أي إجراء قانوني في ذلك. وقضت الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي بقسنطينة بإلغاء القرارين (قرار النقل التلقائي وقرار الفصل من الوظيفة).

استأنف الوالي القرار أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، أين أيدت هذه الأخيرة قرار المجلس باعتبار الوالي خرق مقتضيات المادة 127 من المرسوم رقم 59/85، وأن نقل الموظف لم يتم لصالح المرفق، وإنما كان محل عقوبة تنزيل مقنعة تحت غطاء إجراء النقل الذي يعد تدبير داخلي³.

¹ - Emanuel AUBIN, **droit de la fonction publique**, graline édition, paris, 2001, p. 230.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54362، الصادر في 8 أفريل 1989، قضية (ط.ع) ضد (وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي)، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1991، ص ص. 165-169.

³ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 11567، الصادر في 5 جانفي 1997، قضية والي ولاية بسكرة ضد (ش.أ)، المجلة القضائية، العدد 1، الجزائر، 1997، ص ص. 101، 105.

وخلاصة القول وبنظرة فاحصة للعقوبات الأربعة، يتضح أن المشرع اعتمد معيار جسامة الخطأ في تصنيف العقوبات التأديبية بشكل عام، وهو معيار موضوعي ذو فائدة عملية في مجال تطبيق العقوبات التأديبية، وذلك من خلال أنه يحقق ما يلي¹:

* - ربط الجزاءات التأديبية بالأخطاء المهنية، وهذا يحقق العدالة التأديبية، حيث لا تتخذ عقوبة ضد الموظف لا تتناسب مع الخطأ المرتكب هذا من جهة، كما يقلص من هامش السلطة التقديرية للسلطة التأديبية.

* - تحديد الاختصاص باتخاذ العقوبة التأديبية، حيث تختص السلطة التأديبية باتخاذ جزاءات الدرجتين 1 و 2، أما العقوبات من الدرجة 3 و 4 فتختص بها السلطة التأديبية أيضا لكن بعد الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

* - التدرج في الجزاء التأديبي حسب الخطأ المهني المرتكب وهذا جلي من خلال اختلاف العقوبات من درجة إلى أخرى.

الفصل الثاني

الإجراءات التأديبية

قبل التعرض إلى مختلف مراحل العملية التأديبية المبحث الأول)، لابد من التعرض إلى مفهوم الإجراءات التأديبية من خلال تعريفها وبيان مصادرها ومختلف خصائص القواعد التأديبية (المبحث الثاني).

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص. 374.

المبحث الأول

مفهوم الإجراءات التأديبية

لبيان مفهوم الإجراءات التأديبية لابد من تعريفها ثم بيان مصادرها القانونية (المطلب الأول) والخصائص التي تميزها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الإجراءات التأديبية ومصادرها

الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية

هي مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة المتهم تأديبياً خلال الفترة ما بين ارتكابه للمخالفة التأديبية وحتى صدور القرار التأديبي¹. كما عرفت بأنها: "مجموعة القواعد القانونية المتبعة أثناء فترة الاتهام والتحقيق وتضمن للموظف عدم التعرض للتعسف من السلطات الرئاسية التأديبية...، كما أنها تكفل من جانب آخر مصلحة الإدارة في كشف المخالفة وملاحقة الموظف المخطئ ومعاقبته بما يحقق حسن سير المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة"².

الفرع الثاني: مصادر الإجراءات التأديبية

¹ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص. 10.
² - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص. 504.

إن قواعد الإجراءات التأديبية تجد مصدرها الوحيد في الغالب في التشريع بمختلف أقسامه¹، وذلك نظرا للصلة الوثيقة بينها وبين القواعد الموضوعية بحيث تعتبر الشرعية الإجرائية امتدادا للشرعية الموضوعية. والمصدر الرئيسي للقواعد الإجرائية في التشريع الوظيفي الجزائري هو الأمر رقم 03/06 السابق الذكر.

المطلب الثاني

خصائص القواعد الإجرائية التأديبية

يمكن تلخيص أهم سمات القواعد الاجرائية التأديبية في النقاط التالية:

أ- القواعد الإجرائية التأديبية ذات طبيعة قانونية خاصة، فهي تتسم بالعمومية والتجريد ويغلب عليها الطابع الإلزامي. يبقى أن تحديد طبيعة الإجراءات التأديبية من الموضوعات التي لا تزال موضع جدل فقهي كما توالفت فيها أحكام القضاء الإداري، محاولة حسم الأمر الذي يبدو حتى اليوم غير واضح الحدود². وبهذا الصدد نشير بأنه ظهر توجهين: اتجاه أول، والقائل بالطبيعة الإدارية للإجراءات التأديبية، واتجاه ثان، والقائل بالطبيعة القضائية للإجراءات التأديبية³.

ب- القواعد الإجرائية التأديبية ذات طبيعة إجرائية، فالهدف من هذه القواعد الإجرائية هو تطبيق سلطة الدولة في العقاب، فتتناول سير أعمال المتابعة التأديبية، ومن ثم فهي إجرائية في طبيعتها. غير أنه تجدر الإشارة، إلى أنه ليس كل القواعد التي يشملها الإجراء التأديبي

¹ - من جانب آخر تعتبر المصادر غير المكتوبة مصدرا معتبرا للقواعد الإجرائية، مثل القضاء، العرف والمبادئ العامة للقانون، هذه الأخيرة التي تعد مصدر أغلب المبادئ التي يقوم عليها النظام التأديبي.

² - علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص. 528.

³ - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص. 16.

من طبيعة إجرائية بحتة، بل هناك مثلاً قواعد ذات طبيعة إدارية، ومنه فالعبرة من القاعدة بوظيفتها وليس بالقانون الذي ينص عليها¹.

ج- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية، ذلك أن القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي، حتى يرتب القانون آثاره مثل السلطة المختصة بالتأديب والزمان والمكان والوسائل والضمانات، فلا يجوز تطبيق عقوبة تأديبية إلاّ بإتباع الإجراءات التأديبية.

د- القواعد الإجرائية هي قواعد ذات جانبيين، لأن القاعدة الإجرائية تقرر حقا أو سلطة لأحد الموظفين أو السلطة الرئاسية التأديبية أو المجلس التأديبي، مما يقابلها التزامات على عاتق الطرف الثاني في ذات الوقت سواء كان ذلك الموظف العمومي المرتكب لخطأ تأديبي والمتابع تأديبيا بسببه، أو من يمثله كالشهود أو غيره².

هـ- غلبة منطوق الضمان على القواعد المتعلقة بالإجراءات التأديبية، حيث أن المبادئ التي تحكم تأديب الموظف العمومي تتمحور حول محاولة الموازنة بين اعتبارين هما منطوق الضمان والرعاية للموظف ومقتضى الفاعلية للإدارة، إلاّ أن الموظف هو الطرف الأقوى، لذا فإن الغلبة لمنطوق الضمان واضحة في مجال الإجراءات³.

1 - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص. 64.

2 - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص. 23.

3 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص. 496.

المبحث الثاني

سير الإجراءات التأديبية

تتولى السلطة التأديبية تحريك الدعوى التأديبية ومساءلة الموظف تأديبياً، إلا أن تحديد طبيعة هذه السلطة يختلف باختلاف النظام التأديبي المتبع في الدولة المعنية.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالتأديب

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة التي تتولى مساءلة الموظف تأديبياً، وتختلف النظم التأديبية باختلاف الدولة التي يطبق فيها. فمن الأنظمة ما يطبق النظام الرئاسي للتأديب حيث يعهد بالسلطة التأديبية للرئيس الأعلى وفي بعض الدول يعهد بالسلطة التأديبية لمحكمة مختصة وهو ما يسمى بالنظام القضائي.

وهناك أنظمة تطبق النظام شبه القضائي حيث تتولى السلطة الرئاسية السلطة التأديبية وتلتزم باستشارة هيئات تمثل فيها كل من الإدارة والموظفين بالتساوي كما قد يعهد بالسلطة التأديبية إلى مجالس تأديب تتشكل من عناصر إدارية خالصة أو يشارك في بعض منها عناصر قضائية أو تتشكل من عناصر قضائية بحتة في بعض الجهات¹.

الفرع الأول: السلطة التأديبية في النظام الجزائري

ورد النص في الأمر رقم 03/06 على أن توقيع العقوبات التأديبية هو من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين وذلك بموجب قرار مبرر بالنسبة للعقوبات الواردة

¹ - أسامة النعيمات، السلطة التأديبية في مجال الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة لبنان، 2003، ص. 130.

في الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني¹. أما فيما يتعلق بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة فهي الأخرى تتخذ من السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين بموجب قرار مبرر وهذا بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي².

واضح جليا، أن المشرع الجزائري مزج بين النظام الرئاسي الذي طبقه بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية والنظام شبه القضائي الذي طبقه بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة.

أولا: السلطة التأديبية في العقوبة من الدرجة 1 و 2

أخذ المشرع بالنسبة للعقوبتين من الدرجتين الأولى والثانية بالنظام الرئاسي في التأديب، الذي يركز على منح السلطة الرئاسية حق تحريك الدعوى التأديبية والبحث عن الأدلة و حقيقة الخطأ المرتكب من الموظف وتوقيع العقوبة التأديبية عليه دون الالتزام بالرأي المسبق لأية جهة أو هيئة أخرى.

إن تبني المشرع للنظام الرئاسي بالنسبة للعقوبتين من الدرجة 1 و 2، مقبول وذلك لطبيعة الأخطاء المتعلقة أساسا بالانضباط العام الذي يمس السير الحسن للمصالح فهذه المخالفة تقتضي السرعة في التأديب بما يضمن السير الحسن للمرفق العمومي وتحقيق الردع لباقي الموظفين.

1 - الفقرة 1 من المادة 165 من الأمر رقم 03/06.

2 - الفقرة 2 من نفس المادة.

ويتعلق الاعتبار الثاني بطبيعة العقوبات التأديبية من الدرجة 1 و 2، فهي أغلبها قابلة للسحب برد الاعتبار بطلب من الموظف أو بقوة القانون¹ بالنظر لبساطة العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظف المخطئ، خاصة وأن المشرع قد منح ضمانتين مهمتين للموظف وهما تسبب القرار التأديبي والحصول على توضيحات كتابية من المعني.

إن توفير هاتين الضمانتين هو إقرار لمبدأ الضمان وتقييد للسلطة الرئاسية في اتخاذ العقوبة التأديبية، هذا المبدأ الذي يتماشى مع مبدأ الفاعلية الذي يميز النظام الرئاسي في مجال التأديب، أين يعتبر سلطة التأديب جزء من السلطة الرئاسية، ومنح هذه السلطة للرؤساء الإداريين سيحقق مبدأ التوازن بين سلطتهم ومسؤوليتهم عن حسن سير العمل الإداري بانتظام واطراد.

كما أن هذا النظام فعال بحكم أن السلطة الرئاسية قريبة من الموظفين وهذا يجعلها الأقدر على الحكم على أعمالهم وما يعتبر منها أخطاء، ودرجة التعمد أو الإهمال من الموظف وبالتالي تقدير العقوبة التأديبية المناسبة بالسرعة اللازمة تحقيقا لمبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية والانضباط في المؤسسات الإدارية²، وبذلك يكون قد وازن ولو نسبيا بين مبدأي الفاعلية والضمان.

ثانيا: السلطة التأديبية في العقوبة من الدرجة 3 و 4

أخذ المشرع بالنظام شبه القضائي في التأديب بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين 3 و 4 الذي يقوم على فكرة التوازن بين مقتضيات السلطة الرئاسية بالاعتراف لهذه الأخيرة

1 - المادة 176 من الأمر رقم 03/06.

2 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، د.ت، ص. 352.

بولاية التأديب كاختصاص أصيل، ومقتضيات الحيطة والعدالة التي تستلزم توفير عدة ضمانات لحماية الموظفين عند تحريك وممارسة سلطة التأديب ومشاركة هيئات إدارية تمثل الإدارة والموظفين في اتخاذ القرار التأديبي¹.

المطلب الثاني

تحريك الدعوى التأديبية

نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين". واضح إذن أن المشرع خول صراحة للسلطة التي لها صلاحية التعيين تحريك الدعوى التأديبية، فيما تتمثل هذه السلطة؟

بالرجوع إلى نص المادة 95 من الأمر رقم 03/06 نجدها تذكر: "تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخلة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها". وبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتضمنة تعيين الموظفين، نجد أن سلطة التعيين في الإدارات العمومية حددتها المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90/99² حيث نصت: "تخول سلطة تعيين الموظفين العموميين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى من يلي، إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

*- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

*- الوالي فيما يخص أعوان الولاية.

¹ - لمزيد من التوضيح بخصوص هذا النظام انظر: رمضان محمد بطيخ، "سلطة التأديب"، ملتقى التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، الدر البيضاء، المغرب، أوت، 2006، ص. 159 وما بعدها.

² - المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج. ر، عدد 13.

*- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص أعوان البلدية.

*- رئيس المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص أعوان المؤسسة.

وتضيف المادة 2 من ذات المرسوم مسؤول المصلحة إذا منحت له سلطة التعيين

والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

إذن، خول المشرع لهذه السلطات المذكورة أنفا سلطة تحريك الدعوى التأديبية، إلا أن

الأمر يختلف بين ما إذا كان يتعلق بالعقوبات التأديبية من الدرجة 1 و 2 حيث تتفرد

لوحدها بهذا الاختصاص و ذلك للاعتبارات التي سبق ذكرها، وبإخطار اللجنة الإدارية

المتساوية الأعضاء بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة 3 و4. إلا أن ما يلاحظ أن

السلطة التي لها صلاحية التعيين الممارسة للسلطة التأديبية هي التي تملك صلاحية تحريك

الدعوى التأديبية في كل الأحوال.

المبحث الثالث

ضوابط المتابعة التأديبية

نتناول فيه على التوالي ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبة من الدرجة 1 و 2 ثم

ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبة من الدرجة 3 و 4.

المطلب الأول

ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبة من الدرجة 1 و 2

بالرجوع إلى نص المادة 165 من الأمر رقم 03/06، نجد أنها تذكر عدة إجراءات لتوقيع

العقوبة المناسبة، وهي:

1- تحديد الخطأ التأديبي

2- الحصول على توضيحات من المعني، تطبيقاً لنص 165 من الأمر رقم 03/06 .

3- تكييف الخطأ التأديبي

تتقيد السلطة التأديبية في تقديرها، بتوقيع عقوبة تأديبية من نفس درجة الخطأ المرتكب

وهذا طبقاً لنص المادة 183 من الأمر رقم 03/06.

4- إصدار القرار التأديبي

قرن المشرع إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية من الدرجة 1 أو 2

بضرورة تسببه من السلطة التأديبية، ذلك أنه يصدر دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية

الأعضاء وهذا طبقاً لنص المادة 165 من الأمر رقم 03/06.

ويعد التسبب ضماناً هامة للموظف، ولهذا يعد من الشكليات الجوهرية التي يؤدي

تخلفها إلى بطلان القرار التأديبي¹. وتلتزم السلطة التأديبية بتبليغ القرار التأديبي في أجل

ثمانية أيام من تاريخ اتخاذه طبقاً لنص المادة 172 من الأمر رقم 03/06 عن طريق

التبليغ الشخصي بنسخة من القرار، وهذا طبقاً لنص المادة 829 من القانون رقم 09/08

المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

5- محو العقوبة التأديبية: ويكون هذا إما بطلب من الموظف أو بقوة القانون

5أ- بطلب من الموظف: ليمحو رد الاعتبار الذي يتم بناء على طلب من الموظف

العقوبة التأديبية، لابد من توافر جملة من الشروط:

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص. 358.

*- مرور سنة على اتخاذ العقوبة التأديبية.

*- تقديم طلب من الموظف برد الاعتبار.

*- اقتصار رد الاعتبار على العقوبات التأديبية من الدرجتين 1 أو 2.

*- موافقة السلطة التأديبية على الطلب.

5-ب- بقوة القانون: نصت الفقرة 2 من المادة 176 من الأمر رقم 03/06: "إذا لم

يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة".

6- آثار رد الاعتبار

نصت الفقرة 3 من المادة 176 من الأمر رقم 03/06: "وفي حالة إعادة الاعتبار،

يمحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني". إذن، يترتب على رد الاعتبار محو كل أثر للجزاء

التأديبي من ملف الموظف المعاقب، ويكون ذلك بإزالة القرار التأديبي، وكل وثيقة مرتبطة به من ملفه.

المطلب الثاني

ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبات التأديبية من الدرجة 3 و 4

يمكن إجمال الإجراءات التأديبية المميزة لهاتين الدرجتين فيما يلي:

1- تحديد الخطأ التأديبي

2- إخطار المجلس التأديبي

طبقاً لنص المادة 166 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت بأنه: " يجب أن يخطر المجلس التأديبي بقرار مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى خمس و أربعين يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ".

3- تبليغ الموظف المعني بالدعوى التأديبية

طبقاً للمادة 167 من الأمر رقم 03/06: " يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تبلغ الموظف المتهم بمكان وتاريخ اطلاعه على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوماً من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية حتى يتمكن من إعداد دفاعه".

4- استدعاء الموظف أمام المجلس التأديبي

يتعين استدعاء الموظف المرتكب للخطأ التأديبي قبل 15 يوماً على الأقل من انعقاده بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام¹.

5- انعقاد المجلس التأديبي

أقر المشرع بموجب الأمر رقم 03/06 ومن خلال نص المادة 26 منه، ضرورة إنشاء مجموعة من اللجان، وما يهمنها منها بالدرجة الأولى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعد كإحدى الضمانات المقررة لحماية حقوق الموظف من غلو الإدارة في أعمال سلطتها التأديبية.

نصت المادة 63 من الأمر رقم 03/06: " تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات

¹ - المادة رقم 168 من الأمر رقم 03/06.

تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية. تتضمن هذه اللجان، ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة.

أما فيما يخص مهام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، نصت المادة 64 من الأمر رقم 03/06: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي".

* - عمل اللجنة كمجلس تأديبي¹

عندما تتلقى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي تقرير السلطة الرئاسية، يتوجب عليها البت في القضية في غضون 45 يوما من تاريخ إخطارها بذلك وهذا طبقا لنص المادة 1/165 من الأمر رقم 03/06. يحدد رئيس اللجنة وقت وتاريخ انعقاد الجلسة، حيث يتعين عليه إبلاغ الموظف المحال على اللجنة بتاريخ مثوله أمامها ب 15 يوما على الأقل قبل ذلك بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام.

يصح انعقاد اجتماع اللجنة بحضور 3/4 أعضائها. تبدأ الجلسة بتعيين مقرر لها من قبل المجلس، يقرأ التقرير الذي أعدته السلطة التي لها صلاحية التعيين، ثم يتم الاستماع لشهود الإثبات تباعا للإدلاء بشهادتهم والذين تقدمهم السلطة الرئاسية دعما لموقفها.

ليقوم المجلس وبعد الانتهاء من الاستماع إلى جهة الإدارة، بالاستماع للموظف ودفاعه فيستمع المجلس للملاحظات التي يدلي بها أو دفاعه سواء تعلق الأمر بمحامي أو

¹ - سنقتصر على عمل اللجنة كمجلس تأديبي فقط، ذلك أن اختصاصاتها الأخرى ليست محل الدراسة هنا.

موظف يختاره الموظف المعني بنفسه، كما له أن يقدم شهود النفي إن وجدوا ليفند ادعاءات السلطة الرئاسية¹. بعد الانتهاء من الاستماع إلى الطرفين والاطلاع على كل مشتكلات القضية من تقارير ومستندات، يجري المجلس مداولاته في جلسة سرية ولا يحضرها إلا الأعضاء.

يتخذ المجلس قراراته بالاقتراع السري وبأغلبية الأعضاء الحاضرين²، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس.

إن إلزامية الرأي الاستشاري للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، يعد ضماناً حقيقية للموظف بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجة 3 و 4 .

6- إجراء التوقيف³

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء التوقيف عن المهام، في حالتين ورد النص عليهما ضمن نص المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 03/06 وهما:

أ- عند ارتكاب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى تسليط عقوبة من الدرجة الرابعة.

ب- إذا كان الموظف محل متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.

1 - المادة 169 من الأمر رقم 03/06.

2 - الفقرة الأولى من المادة 14 من المرسوم رقم 10/84.

3 - اعتبرت المادة 55 من الأمر رقم 133/66: "الإيقاف المؤقت لمدة أقصاها ستة أشهر كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية تطبق بصفة رئيسية أو تكميلية"، على خلاف المرسوم رقم 59/85 والأمر رقم 03/06 اللذان اعتبرا التوقيف المؤقت إجراء وقائي تلجأ إليه الإدارة دون اعتباره ضمن تعداد العقوبات التأديبية.

في الحالة الأولى، يوقف الموظف لفترة مؤقتة عملاً بنص المادة 1/173 من الأمر رقم 03/06 إلى غاية فصل مجلس التأديب في القضية المعروضة عليه، ويتقاضى الموظف في هذه الفترة نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

أما في الحالة الثانية، فيوقف عن الوظيفة لحين الفصل في القضية بموجب حكم نهائي، ويتقاضى الموظف خلال ستة أشهر من تاريخ التوقيف جزءاً من راتبه لا يتعدى النصف بالإضافة إلى مجمل المنح العائلية، هذه الأخيرة التي يستمر الموقوف في تقاضيها حتى بعد مرور ستة أشهر إلى غاية الفصل في القضية، وهذا تطبيقاً لنص المادة 174 من الأمر رقم 03/06.

والتوقيف بوصفه إجراء مؤقت، فليس له طابع تأديبي، فهو لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانوناً، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها: "من المقرر قانوناً أن إيقاف الموظف عن عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد 54، 55 و 56 من القانون العام للوظيفة العمومية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء"¹.

7- إصدار القرار التأديبي

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين القرار المتضمن العقوبة التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة بناءً على الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا طبقاً لنص المادة 165 من الأمر رقم 03/06. ولا يعد القرار التأديبي نافذاً إلا إذا بلغ للموظف في

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل.م) ضد وزير العمران، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، 1990، ص ص. 182-184.

أجل لا يتجاوز 8 أيام من تاريخ اتخاذه طبقاً لنص المادتين 165 و 172 من الأمر رقم 03/06 .

8- الطعن في القرار التأديبي

ينفذ القرار التأديبي من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد تبليغه للموظف تبليغاً صحيحاً، إلا أنه يمكن أن يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية وهذا في حالة تقديم الموظف لتظلم أمام اللجنة الطعن المختصة وهذا خلال أجل شهر من تاريخ التبليغ تطبيقاً لنص المادة 175 من الأمر رقم 03/06، حيث يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية لحين الفصل في الطعن الإداري الذي يكون في ظرف 45 من تاريخ رفعه.

الفصل الثالث

الضمانات الإدارية المقررة للموظفين في مجال التأديب

كرس الأمر رقم 03/06 العديد من الضمانات الإدارية للموظفين في مجال التأديب منها ما هو سابق على اتخاذ العقوبة التأديبية (المبحث الأول)، ومنها ما هو معاصر لاتخاذ العقوبة التأديبية (المبحث الثاني)، ومنها ما هو لاحق على اتخاذ العقوبة التأديبية (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الضمانات الإدارية السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية

من أهم الضمانات التي أقرها المشرع للموظف في المرحلة السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية، مبدأ المواجهة، طلب فتح تحقيق إداري فيما نسب إلى الموظف من أخطاء.

المطلب الأول

ضمانة المواجهة

تعني المواجهة بشكل عام في مجال التأديب، إيقاف الموظف على حقيقة الأخطاء المنسوبة له وإحاطته علما بمختلف الأدلة المشيرة إلى إمكانية مساءلته تأديبيا، والتي تتحقق عن طريق إعلامه بما نسب إليه من اتهامات، حيث ينبغي أن تكون هذه الاتهامات محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض¹.

ومواجهة المتهم تأديبيا تعتبر في غاية الأهمية، وتقوم أهميتها في نطاق القانون الجنائي، بحكم وضوح التهمة في القانون الجنائي على عكسها في المجال التأديبي، فقد تشهد هذه الأخيرة بعض أوجه اللبس والغموض².

ولكفالة ضمانة المواجهة، ينبغي تحقيق ضمانتين أساسيتين للموظف قبل الشروع في تأديبه، حيث يستوجب على السلطة التأديبية أن تخطر وتبلغه بالخطأ المنسوب إليه كما يستوجب عليها أن تطلع على ملفه التأديبي.

1- تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب إليه

كرست المادة 167 من الأمر رقم 03/06 حق الموظف الذي يتعرض لمتابعة تأديبية العلم بالأخطاء المنسوبة إليه، علما كافيا ليعد دفاعه، إذ نصت المادة 167 من الأمر رقم 03/06: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه...".

¹ - مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال التوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2012، ص.66.

² - مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص.76.

يقصد بتبليغ الموظف بالخطأ المهني، مواجهته بالتصرفات التي قام بها، وبالأدلة التي تثبت ذلك حتى يستطيع إعداد دفاعه¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 03/06 لم يبين كيفية تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب إليه، حيث يكفي لاستفائه أن يصل إلى علم الموظف أن نية الإدارة قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه²، فقد يتم ذلك بموجب برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يسلمها للموظف الخاضع للتأديب³، أو عن طريق محضر قضائي أو رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، في حالة إذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي الصادر من دونه للإلغاء.

2- تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي

نصت المادة 167 من الأمر رقم 03/06: "...يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

إن حق اطلاع الموظف على ملفه التأديبي من أهم الضمانات التأديبية، حيث يمكنه من معرفة الخطأ المهني المنسوب إليه بدقة حتى يتمكن من إعداد دفاعه. ويقصد بالملف التأديبي الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع، أي الملف الذي يحتوي على كافة الوثائق

¹ - عبد الغني يفوت، "الضمانات الأساسية في مجال التأديب"، مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، المغرب، العدد 7، 2009، ص.20.

² - FENNICHE Kamel, « aperçu sur le contentieux de la fonction publique », revue du conseil d'état, numéro spécial, (le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007, p.22.

³ - التعليم رقم 07 المؤرخة في 7 ماي 1969، الصادر عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية.

والمستندات المتعلقة بموضوع الاتهام، حيث لا يجوز تقديم أية ورقة أو مستند ثابتة في الملف ما لم يكن الموظف المقدم ضده هذه المستندات قد اطلع عليها وعرف محتواها¹.
سكت الأمر رقم 03/06 كذلك، كما هو الحال بالنسبة لتبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، عن كيفية تبليغ الموظف للاطلاع على ملفه التأديبي، إلا أن المنشور رقم 05 المذكور سابقا، أوجب أن يبلغ الموظف كتابيا بمكان وتاريخ اطلاعه على ملفه التأديبي.
وتجدر الإشارة إلى أن المادة 167 من الأمر رقم 03/06 لم تشر إلى الجزاء المترتب على مخالفة هذا الإجراء، إلا أن القضاء الإداري الجزائري اعتبره من الإجراءات الجوهرية التي يؤدي خرقها إلى بطلان القرار المتخذ ضد الموظف.

نذكر من ذلك قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المؤرخ في 1990/04/21 الذي ورد فيه: "(...) من المقرر قانونا، أنه يحق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي، ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة المتخذ دون احترام مقتضيات القانونية والتنظيمية يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"².

المطلب الثاني

طلب تحقيق إداري

1 - مشعل محمد العجمي، المرجع السابق، ص. 129.

2 - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 75502، قضية (ف.م) ضد وزير العدل، المؤرخ في 1990/04/21، المجلة القضائية، العدد 3، 1992، ص. 151.

نصت المادة 171 من الأمر رقم 03/06: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كالمجلس التأديبي طلب فتح تحقيق من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة".

ويعرف التحقيق بأنه: "الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم والخطأ التأديبي المنسوب إليه¹".

ويعد التحقيق الإداري ضمانة هامة من الضمانات السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية، وهو إجراء شكلي يهدف إلى البحث والتنقيب في الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة، ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه².

وبهذا يكتسي التحقيق الأهمية البالغة في نطاق الإجراءات التأديبية كونه يمثل أداة قانونية تمكن من الوقوف على حقيقة الوقائع والظروف المحيطة بالفعل والأضرار الناتجة عنه.

يعاب على المشرع أنه جعل التحقيق الإداري جوازياً، حيث نصت المادة 171 المذكورة أعلاه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كالمجلس التأديبي طلب فتح تحقيق...".

وهذا خلافاً لما هو مقرر في بعض التشريعات المقارنة، كالتشريع المصري مثلاً الذي نص على إجبارية التحقيق في حالات معينة إذا توافرت شروطها¹، كما استقر القضاء

¹ - بن سالم إلياس، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2002، ص.81.

² - محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.113.

المصري على أن الأصل في مجال التأديب وجوب إجراء التحقيق قبل توقيع العقوبة التأديبية وهذا دون حاجة إلى نص خاص.

وبما أن المادة 171 المذكورة أعلاه اعتبرت التحقيق الإداري من صلاحية سلطة التعيين، فإن هذه الأخيرة يمكنها أن تقوم به بنفسها أو تعهد به إلى أحد الرؤساء الإداريين المباشرين للموظف المتهم، أو إلى لجنة إدارية تشكل لهذا الغرض².

إن إسناد هذه المهمة لسلطة التعيين من شأنه التأثير على مبدأ الحياد ويفرغ إجراء التحقيق الإداري من محتواه، حيث أن سلطة التعيين هنا تجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق في آن واحد، ولاشك أن هذا ليس لمصلحة الموظف في كثير من الأحيان. وكان بالإمكان تلافي ذلك، بإسناد مهمة التحقيق إلى جهة أخرى كما هو معمول به في القانون المصري الذي أوكل هذا الإجراء إلى النيابة الإدارية التي أنشأت سنة 1954، أو يقوم به المجلس التأديبي ذاته.

المبحث الثاني

الضمانات الإدارية التأديبية المعاصرة لاتخاذ العقوبة التأديبية

تتميز المرحلة المعاصرة لإصدار القرار التأديبي بإحاطة الموظف فيها بجملة من الضمانات من أهمها، حق الدفاع، وتسبب القرار التأديبي.

1 - المادة 79 من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978 تنص على أنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه، ويجب أن يكون كتابيا باستثناء عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز 3 أيام التي يجوز أن يكون فيها التحقيق شفهي".

2 - نوفان العقيل العجارمة، وليد سعود القاضي، "أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين المصري والأردني"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 4، عدد 3، جويلية 2012، ص. 174.

المطلب الأول

حق الدفاع

يعد حق الدفاع مبدأ دستوريا أقره التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال نص المادة 1/:" الحق في الدفاع معترف به". كما تم النص عليه في الأمر رقم 03/06 وهذا بموجب المادة 169 منه التي ذكرت بأنه:" يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه". ويقصد به تمكين الموظف من الرد على ما هو منسوب إليه من أخطاء تأديبية.

وفر الأمر رقم 03/06 في المادتين 168 و169 منه جملة من الوسائل القانونية، لكفالة تمتع الموظف بهذا الحق، أهمها:

- تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي لتحضير دفاعه قبل 15 يوما على الأقل من ذلك، بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل الاستلام، لضمان تبليغه القانوني وهي مدة كافية إلى حد ما لتحضير دفاعه قبل مثوله أمام المجلس التأديبي.

- تقديم الملاحظات الكتابية أو الشفوية الكافية والتي يراها مناسبة وبكل حرية أمام المجلس التأديبي.

- حق الاستعانة بمحام أو موظف يختاره بنفسه للدفاع عنه أو مساعدته في تقديم أدلته أثناء انعقاد المجلس التأديبي¹.

¹ - وضحت التعليمات رقم 07 المؤرخة في 7 ماي 1969، شروط ممارسة هذا الحق.

- حق استحضار الشهود، لإثبات ما يدعيه من بطلان التهم المنسوبة إليه وتعزيز وتقوية موقفه من الواقعة المنسوبة إليه.

- كما سمح المشرع للموظف حتى بإمكانية تعيين من ينويه أمام المجلس التأديبي عند تقديمه لمبرر يحول دون حضوره شخصياً، وهذا كفالة لحق الدفاع.

هذا، ويعد حق الدفاع امتداداً لما سبق قوله بالنسبة لمبدأ المواجهة، ذلك أن الموظف لا يستطيع ممارسة هذا الحق وإعداد دفاعه إذا لم يتمكن من التمتع بالحقين المقررين في مبدأ المواجهة وهما تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي.

إن عدم احترام هذه الوسائل القانونية التي تكفل حق الدفاع، يجعل القرار مشوباً بعيب الشكل والإجراءات ويعرضه للإلغاء، وهذا ما ذهب إليه القضاء الجزائري في أحكامه، نذكر من ذلك، ما جاء في قرار المجلس الأعلى في قضية السيد (ب.م) ضد (وزير الصحة العمومية ومن معه): "القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ودون أن يتسلم المعني بالأمر أي إخطار قانوني للمثول أمامها يعتبر مشوباً بعيب خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات ويستوجب البطلان"¹.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 المؤرخ في 1986/02/1، قضية السيد (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه، المجلة القضائية، العدد 3، 1990، ص. 172.

كما قضى مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002/04/30 بإيقاف تنفيذ قرار تأديبي بحكم خرق سلطة التأديب فيه لحق الدفاع المضمون دستوريا بعدم احترام إجراء شكلي يتمثل في منح المدعية المدة الكافية لتحضير دفاعها عن نفسها¹.

المطلب الثاني

تسبب القرار التأديبي

يقصد بالتسبب الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار التأديبي، وعلى هذا يعد التسبب التعبير الشكلي عن أسباب إصدار القرار التأديبي². فالسبب كركن من أركان القرار هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين في محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو بمثابة غاية للقرار.

ومثال الحالة القانونية، عملية إصدار الإدارة لقرار تأديبي بسبب ارتكاب الموظف لخطأ فلولا هذا الخطأ لما أصدرت الإدارة قرار التأديب. فالسبب قائم قبل صدور القرار التأديبي عكس التسبب الذي يعد عنصر شكلي يندرج ضمن ركن الشكل والإجراءات والذي يذكر في القرار نفسه، وإذا فرضه المشرع كما هو الشأن بالنسبة للتأديب أدى تخلفه إلى بطلان القرار. وللتسبب أهمية كبيرة في مجال التأديب، حيث يساهم في الكشف عن حقيقة نية الإدارة وما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قرارها التأديبي،

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 103/49، بتاريخ 2002/04/30، انظر زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011، ص. 56.

² - وبهذا يختلف تسبب القرار عن سببه، إذ يقصد بالتسبب ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري، فهو إجراء شكلي، أما السبب فهو ركن من أركان القرار وبدونه لا يمكن تصور صدور القرار.

وهو ما يجعل السلطة التأديبية دقيقة في تبرير قرارها وفي مختلف ادعاءاتها، من أجل تجنب الإلغاء أمام القاضي الإداري، كما أن التسبب يسهل للقاضي مهمة مراقبة مشروعية القرار التأديبي¹.

ولتحقيق هذه الأهداف، حرص المشرع على التأكيد عليه في الأمر رقم 03/06 في مختلف درجات العقوبة من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة بمقتضى نص المادة 165 منه، وهذا كما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية..."، و"تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم..." وهو ذات الشأن بالنسبة لقرارات المجلس التأديبي، حيث نص المشرع على ضرورة تسببها وهذا بمقتضى نص المادة 2/170 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "...يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة".

بسط القضاء الإداري رقابته على عنصر التسبب فيما يتعلق بالقرارات التأديبية، حيث قضت الغرفة الخامسة منه على أنه: "... حيث بذلك إن ما جاء بمضمون محل الطعن ليس تسبباً بمفهوم القانون لأنه في هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار، حيث على هذا الأساس إن الوجه المثار مؤسس... مما يتعين عليه إبطال القرار".²

¹ - نواف كنعان، "تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديبي الوظيفي"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، مجلد 7، عدد 6، 1992، ص 130.

² - نكرة: عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2012، ص. 49.

المبحث الثالث

الضمانات الإدارية اللاحقة على صدور القرار التأديبي

تتمثل في تبليغ الموظف بالقرار التأديبي محل العقوبة التأديبية، وحقه في التظلم الإداري من هذا القرار.

المطلب الأول

تبليغ الموظف بالقرار التأديبي

كرس الأمر رقم 03/06 هذه الضمانة المهمة للموظف، حيث نصت المادة 172 منه: "يبلغ الموظف بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى 8 أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ القرار ويحفظ في ملفه الإداري". كما أوضحت المادة 172 المذكورة أعلاه: "بأن هذا القرار يحفظ في الملف الإداري للموظف بعد تبليغه".

ذلك أن القرار التأديبي يعد قراراً فردياً، ومن ثم فإن دخوله حيز التنفيذ يكون من يوم تبليغه. والتبليغ بالقرار التأديبي له أهمية كبيرة، حيث أن العلم بالقرار يعد الواقعة القانونية التي يبدأ على ضوءها حساب المواعيد بالنسبة للطعن الإداري والقضائي.

وتجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في نص المادة 35 من المرسوم رقم 131/88: "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً"¹. كما تستنبط قاعدة التبليغ أساسها القانوني من نص المادة 829 من القانون رقم

¹ - المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 4 يوليو، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر عدد 27، المؤرخة في 6 يوليو 1988.

09/08: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي..."¹.

وبهذه النصوص يكون المشرع قد وفر ضمانات أساسية في مجال القرارات الإدارية الفردية بشكل عام والقرارات التأديبية على وجه الخصوص. إلا أن المشرع في المادة 172 من الأمر رقم 03/06، لم يشر صراحة إلى شروط التبليغ ولا إلى كيفية إجراءاته، بذلك يكون المشرع قد ترك المجال للإدارة في تبليغ قراراتها بطرق مختلفة².

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنه اشترط أن يكون التبليغ شخصيا بنسخة من القرار، وأن يشار فيه إلى تاريخ الطعن القضائي وإلا كان أجل الطعن مفتوحا أمام الموظف المعني³. أما بخصوص الوسيلة، فقد أوجب مجلس الدولة المحضر الرسمي الموقع عليه من طرف السلطة التأديبية والموظف المعني، ولم يعترف بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام كأداة للتبليغ⁴.

واضح إذن، أن التبليغ إجراء جوهري إلزامي في القرارات التأديبية، يؤدي تركه لجعل آجال الطعون الإدارية والقضائية مفتوحة أمام الشخص الذي صدر في حقه القرار، كما أصبح مبدأ استقرت عليه الأحكام القضائية، نورد كمثال على ذلك القرار القضائي لمجلس

1 - القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن ق.إ.م.إ. (ج. ر عدد 21 المؤرخة في 23 أفريل 2008).

2 - تجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء المصري استقر على إلزامية التبليغ، واشترط لصحته أن يكون عن طريق محضر طريق الإرسال ورفض التبليغ الشفهي، خلافا للقضاء الجزائري الذي اعتد بالتبليغ عن طريق المحضر الشخصي فقط.

3 - المادتان 829 و831 من القانون رقم 09/08 السابق الذكر.

4 - قرار غير منشور لمجلس الدولة، مؤرخ في 1999/12/6، قضية (ج.م) ضد رئيس بلدية لمانين، ذكره بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2003، ص. 207.

الدولة الصادر في 2007/07/25 الذي جاء فيه: " أن ميعاد الطعن بالبطلان في القرارات الفردية يحتسب ابتداء من تبليغها... وعدم احترام السلطة المصدرة لهذا الإجراء الجوهري يترتب عليه إبقاء الآجال مفتوحة".

ولم يترتب القضاء الإداري على تخلف إجراء التبليغ فقط، بقاء الآجال القانونية للطعن مفتوحة، بل اعتبر أن خرقه يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف¹

المطلب الثاني

التظلم الإداري ضد القرار التأديبي

عرف مجلس الدولة الجزائري التظلم على أنه: " إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاجا أو التماسا للإدارة، ويدعي ذلك الإجراء تظلما مسبقا أو طعنا إداريا، يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها"².

يجد التظلم الإداري ضد قرار الموظف أساسه القانوني في المادة 175 من الأمر رقم 03/06 التي نصت أنه: " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة 3 و4 أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهرا واحدا من تاريخ تبليغ القرار".

¹ - قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1999/12/6، قضية (ج.م) ضد بلدية الماين المذكور سابقا.

² - عمراوي حياة، المرجع السابق، ص. 102.

كما يجد أساسه في المادة 830 من ق.إ.م.إ التي جاء فيها: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه (4 أشهر).

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين، لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين المشار إليه في الفقرة أعلاه، في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض. يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفع مع العريضة".

إن التظلم الإداري تقتضيه المبادئ القانونية العامة، يجد سنده قانونا من خلال نص المادتين 175 و 830 أعلاه، وهو إجراء جوازي لصاحب الشأن، فللموظف أن يختار بين التظلم الإداري أو أن يلجأ إلى القضاء مباشرة. إلا أن هذا الإجراء ورغم أنه اختياري، إلا أنه يقع إلزاما على الشخص الذي يريد أن يتبعه احترام شكلياته وإجراءاته التي نص عليها القانون.¹

أما فيما يخص شروط التظلم، فإن المشرع لم يحدد شكلا محددًا للتظلم الإداري ولم يحدد عناصر محددة يجب أن تذكر في مضمونه، لكن يمكن الإشارة هنا إلى قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1973/12/7 الذي نص على أنه: "حتى يكون

¹ - عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2005، ص. 88.

التظلم الإداري مقبولاً يجب أن يحتوي على وقائع القضية والإشارة إلى النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع والإشارة فيه إضافة إلى ذلك إلى إمكانية اللجوء إلى القضاء في حالة عدم استجابة الإدارة في الأجل القانوني¹.

أقر المشرع إذن، بإمكانية لجوء الموظف إلى رفع تظلم لدى لجنة مختصة هي لجنة الطعن وهذا إذا تعلق الأمر بالعقوبات التأديبية من الدرجة 3 و4، وذلك خلال أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار.

الطعن الإداري أمام لجنة الطعن

أنشأ المشرع لجان الطعن على مستوى الوزارات والولايات بموجب المادة 22 من المرسوم ، حيث نصت على أنه: " تتصب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثله". ونصت المادة 28 من نفس المرسوم : " تنشأ لجان الطعن التابعة للإدارة المركزية...تختص بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون في الإدارة المركزية، والمؤسسات العمومية الوطنية، والأعوان الذين ينتمون إلى السلم 13 فما فوق الذين يمارسون مهامهم في الولايات".

وأضافت المادة 31 من ذات المرسوم بأنه: " تنشأ لجان الطعن الولائية بقرار من الوالي، وتختص بالنظر في الطعون التي يرفعها الأعوان الذين يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة للولاية المنتمين إلى السلم من 1 إلى 12 وفي المؤسسات العمومية والجماعات المحلية".

¹ - عزري الزين، المرجع نفسه، ص. 89.

كما أصبح بإمكان المؤسسات والإدارات العمومية استحداث لجان طعن تحت رئاسة مسؤولها، حسب ما نصت عليه المادة 1/65 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية".

تتشكل لجان الطعن مناصفة من عدد من الموظفين ممثلين عن الإدارة تعينهم السلطة الموضوعية على مستواها، وعدد مماثل ممثلين عن الموظفين المنتخبين من طرف ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء"، وهذا حسب المادة 2/65 من الأمر رقم 03/06، غير أن هذه المادة لم تحدد الفئة التي يعين منها ممثلي جانب الإدارة.

يتم تحديد ممثلي الموظفين في لجان الطعن عن طريق الانتخاب، حيث يترشح من بين الأعضاء الدائمون لممثليهم في اللجان المتساوية الأعضاء، فينتخبهم الباقون من الأعضاء الدائمون بالإضافة إلى الإضافيين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وهو ما تم تأكيده في المادة 65 من الأمر رقم 03/06: "وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم ممثليهم في لجان الطعن".

وتتشكل لجان الطعن على المستوى المركزي من سبعة أعضاء من كل فئة أما لجان الطعن على المستوى الولائي فخمسة أعضاء لكل فئة وذلك حسب المادة 1 من القرار الصادر في 9 أبريل 1984 السابق الذكر.

وترأس هذه اللجان كما سبق القول السلطة الإدارية الموضوعية على مستواها، وزيراً كان أو وال أو مسؤول المؤسسة أو الإدارة العمومية، ويتم تنصيب لجان الطعن خلال أجل

شهرين بعد انتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وهذا استنادا لنص المادة 66 من الأمر رقم 03/06.

تختص لجان الطعن بالنظر في الطعون المرفوعة من الموظفين بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجتين 3 و4، وهذا طبقا لما جاء في نص الماد 175 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت أنه: " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة 3 أو 4 أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".

إن تقديم التظلم الإداري إلى اللجنة المختصة من الموظف، يوقف تنفيذ القرار التأديبي. وتعمل لجان الطعن على الفصل في الطعن خلال أجل 45 يوما من تاريخ رفع التظلم أمامها.

تصدر لجنة الطعن قرارها كتابيا، إما بتثبيت الجزاء الموقع على الموظف المذنب أو تعديله بما يتفق مع مقتضيات القانون أو إلغاؤه إذا كان مخالفا وغير مشروعا.

الفصل الرابع

الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي

إن قبول دعوى الإلغاء التي يقدمها الموظف المعاقب تأديبيا، يتوقف على استفاء جملة من الشروط الشكلية، بتحققها، يمر القاضي للبحث عن مدى تأسيس الطعن من الناحية الموضوعية، حيث يجب أن تبنى دعوى إلغاء القرار التأديبي على أحد أسباب الطعن في

القرارات الإدارية المتمثلة في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات (المبحث الأول) وعيب المحل، عيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

رقابة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

يقع القرار التأديبي تحت طائلة الإلغاء إذا ما تبين من خلال عملية الفحص الموضوعي الخارجي لهذا الأخير، وجود عيب في ما يخص الاختصاص أو عيب يتعلق بالشكل والإجراءات.

المطلب الأول

رقابة عنصر الاختصاص في القرار التأديبي

استقر القضاء الإداري على أن درجة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تتدرج بين القوة والضعف، طبقاً لمدى جسامه خروج السلطة التأديبية عن قواعد المشروعية¹. وعليه، سنتطرق للاختصاص في القرار التأديبي (الفرع الأول)، ثم الرقابة على عدم مشروعية اختصاص سلطة التأديب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاص في القرار التأديبي

¹ - إن لعب عدم الاختصاص الإداري درجتين، فقد يكون بسيطاً فيجعل من القرار الإداري قابل للإلغاء أمام القاضي الإداري، وقد يكون جسيماً أو ما يسمى باغتصاب السلطة، فيجعل القرار الإداري معدوماً ومجرد واقعة مادية ترتب آثار قانونية تختلف عن تلك التي يرتبها القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً.

يقصد بعنصر الاختصاص في القرارات الإدارية القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين¹، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق ومجال اختصاصه ومن هنا فتحديد قواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، وهي أيضا من النظام العام.

حرص المشرع على تحديد الاختصاص في المجال التأديبي بوضوح ودقة، حيث جاء في نص المادة 162 من الأمر رقم 03/06: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين" وكذا نص المادة 165 منه في فقرتها الأولى: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى والثانية..."، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 165: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء...".

إن السلطة التأديبية هي الأقدر بحكم البيئة الإدارية على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده وعوامله، ما يساعدها على توقيع الجزاء العادل. وهذا يتطلب من السلطة التأديبية أن تتخذ القرارات التأديبية بنظرة موضوعية ومحايدة لكل الموظفين.

إن حصر سلطة التأديب في يد واحدة تسهل على القاضي الإداري عملية رقابة مشروعيتها ممارستها، مكتفيا بمقارنتها مع النصوص القانونية التي رفضت اللجوء إلى

¹ - ZOUAIMIA (R), ROUALT (M.C), **droit administratif**, édition Berti, Alger, 2009, p.258.

التفويض التأديبي¹، وهذا على خلاف التفويض الإداري الذي يصعب من مهمة القاضي الإداري. لهذا جعل المشرع اختصاص ممارسة سلطة التأديب نو طابع مقيد بنصوص قانونية التي سبق ذكرها، بالإضافة إلى ذلك مكن القاضي الإداري من بسط رقابته على قرارات تأديبية تصدر بناء على تفويض من السلطة الرئاسية، على اعتبار أن التفويض يعد إحدى مظاهر احترام مبدأ توزيع الاختصاصات في الإدارة العمومية².

ولما كان تحديد الاختصاص التأديبي من صميم أعمال المشرع، قام هذا الأخير بمبادرة قانونية أورد بشأنها استثناء على الأصل العام، حيث أجاز العمل بإجراء التفويض في التأديب الوظيفي³ لبعض السلطات وهذا ما ورد النص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 99/90 السابق الإشارة إليه، الذي يعطي للمديريات على مستوى الولايات سلطة تعيين وتسيير الموظفين على مستوى كل ولاية وبالمقابل منح لها سلطة ممارسة التأديب عليهم⁴، وبهذا يكون المشرع قد خفف من حدة السلطة الرئاسية في التأديب الوظيفي.

¹ - نذكر مثلا القانون المصري، اللبناني، الأردني، كلها تشريعات استبعدت العمل بالتفويض، إذ يضطلع الرئيس الإداري بالاختصاص التأديبي دون سواه، انظر: سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص. 310.

² - « la délégation est un procédé par lequel une autorité administrative charge une autre autorité d'agir en son nom, dans un cas ou dans une séries de cas déterminés », EUDE-GUIAS .Catherine, édition de l'acte administratif, juris-classeur, droit administratif, v1, fascicule 107-20, Lexis Nexis. Paris, 1998, p.3.

³ - يحكم صحة التفويض الإداري جملة من الشروط هي: أن يكون التفويض جزئي وليس كلي، يمارس التفويض بموجب نص قانوني صريح يسمح بذلك وينشر في الجريدة الرسمية، يكون التفويض من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى، لمزيد من التفصيل حول الموضوع انظر: بن محمد قارة السعيد، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص. 255.

⁴ - استقر الاجتهاد القانوني في فرنسا على تطبيق مبدأ "من يملك سلطة التعيين، يملك سلطة التأديب"، وهذا في حالة سكوت المشرع عن تنظيم الاختصاص التأديبي.

أكد القضاء الإداري الجزائري على هذا الاستثناء بموجب قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 7 أبريل 2001 بمناسبة فصله في قضية السيد (ب.ط) الذي كان يمارس وظيفة أستاذ في الطور الأساسي منذ سنة 1981، ولما تم سحبه في 1995 بسبب انتمائه إلى شبكة إرهابية اتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تسريحه بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ورفع السيد (ب.ط) طعنه لإلغاء قرار التسريح أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي رفضت دعواه.

استأنف قرار مجلس قضاء قالمة أمام مجلس الدولة، مثيرا في ذلك عدم اختصاص مديرية التربية لولاية قالمة باتخاذ قرار التسريح باعتباره يعود إلى وزير التربية والتعليم. غير أن مجلس الدولة أيد القرار المستأنف تطبيقا للمرسوم رقم 99/90 السابق الذكر، ومن ثم فإن مديرية التربية قد أصابت في اتخاذ قرار التسريح بناء على التفويض القانوني لها¹.

في جانب آخر ولتعزيز رقابة القاضي الإداري في مواجهة ما قد يطرأ من التعسف في ممارسة سلطة التأديب، جعل المشرع الاختصاص في هذه الأخيرة مرتبطا بالنظام العام، وعلى هذا يمكن للقاضي إثارة عدم اختصاص سلطة التأديب في اتخاذ القرار التأديبي من تلقاء نفسه، وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى حتى وإن لم يثرها المعني في دعواه، وبالمقابل يمنع صاحب الاختصاص من القيام بمخالفة قواعده نتيجة الاستعجال أو غيره من الظروف أو التنازل أو الاتفاق على مخالفتها أو تفويضها، إلا في الحدود التي يسمح بها

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192 مؤرخ في 7 أبريل 2001، قضية (ب.ط) ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002، ص ص. 66-71.

القانون، ولهذا تعد مسألة النظام العام لسلطة التأديب إحدى أهم المحاور القانونية التي اعتمدها المشرع لإصلاح نقائص النظام التأديبي وعيوب الرقابة القضائية بشأنه.

إن تعلق اختصاص سلطة التأديب بالنظام العام يثير مسألة في غاية الأهمية، وهي مدى جواز تصحيحه بإجراء لاحق على ممارسة سلطة التأديب؟

إن واقع الأمر أن تعلق هذا العيب لوحدته بالنظام العام حسب ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 8 جوان 1985 الذي جاء فيه: " أن عيب عدم الاختصاص لازال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام" الأمر الذي يجعل منه حسب الفقه والقضاء الإداريين غير قابل لا لإجازته أو تصحيحه لاحقاً¹.

الفرع الثاني: الرقابة على عدم مشروعية اختصاص سلطة التأديب

تتدرج الرقابة القضائية على القرارات التأديبية بين حالات يكتفي فيها القاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي فقط (أولاً) وحالات يصل فيها إلى درجة إعدامه (ثانياً).

أولاً- إلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعية اختصاص سلطة التأديب

يصيب القرار التأديبي عيب يتعلق بعدم مشروعية اختصاص سلطة التأديب إما عدم مشروعية موضوعية (1) وإما عدم مشروعية زمنية (2) وإما عدم مشروعية مكانية (3)، وكلها تشكل بطبيعتها أسباباً لرقابة القرار التأديبي وبالتالي إمكانية إلغاءه.

1- عدم مشروعية الموضوعية لاختصاص سلطة التأديب

¹ - يحيى قاسم علي سهل، المرجع السابق، ص. 385.

يقصد بعدم الاختصاص الموضوعي أن تصدر جهة إدارية قرارا في موضوع لا تملك قانونا إصدار القرار بشأنه، لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى.

يظهر هذا العيب في الصور التالية، الأولى اعتداء سلطة رئاسية على اختصاصات هيئة مرؤوسة، والثانية اعتداء هيئة مرؤوسة على اختصاصات سلطة رئاسية أما الثالثة فهي اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية موازية لها، أو ممارسة التأديب بناء على تفويض مخالف للقانون.

وفي هذا الإطار، أصدر القضاء الإداري الجزائري عدة قرارات قضائية تخص هذا الوجه من الإلغاء، نذكر من ذلك، قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 22 جانفي 1977، وعلى أساسه ألغت القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد، باعتبار أن السلطة المختصة بالتأديب تعود لوزير التعليم العالي بالاشتراك مع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لدى وزارة التعليم العالي طبقا لأحكام الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وأحكام المادة 17 من المرسوم رقم 295/68 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين¹.

كما نذكر أيضا، قرار الغرفة الإدارية الصادر في 15 جوان 1985 بمناسبة فصلها في قضية تنحصر وقائعها في أن مدير التربية والثقافة لولاية الجزائر أصدر قرارا تأديبيا ضد

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 14308 مؤرخ في 22 جانفي 1977، قضية أستاذ مساعد ضد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قرار غير منشور، أشار إليه عمار عابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص. 506.

السيدة (ف.ب.ع)، يتضمن عقوبة التوبيخ مع تسجيلها في ملفها الإداري. طعنت المعنية ضد القرار التأديبي أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، طالبت بإلغائه كون توقيع العقوبات التأديبية هنا من اختصاص وزير التربية، ف اتخذت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارا يقضي بإلغاء القرار التأديبي¹.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بموجب قرارها الصادر في 11 جويلية 1987، في قضية تتمثل وقائعها في أن مدير مقاوله بباتنة، أنهيت مهامه بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة بتاريخ 6 نوفمبر 1985.

رفع المقاول دعوى قضائية، طالبا إلغاء قرار إنهاء مهامه بحجة أن والي تجاوز اختصاصه القانوني، حيث انتهت الغرفة الإدارية إلى القول أنه: "... من المقرر قانونا أن المدعي معين بموجب قرار صادر عن والي باتنة، وتم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة ومن ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه لعدم تجاوز السلطة غير مؤسس².

نذكر أيضا قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والمحضر القضائي (ل.ع)، حيث طعن وزير العدل أمام مجلس الدولة طالبا إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين بسبب تأييده للقرار الصادر عن الغرفة الجهوية

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42917 مؤرخ في 15 جوان 1985، قضية (ف.ب.ع) ضد وزير التربية الوطنية ومدير الثقافة لولاية الجزائر، المجلة القضائية، العدد4، الجزائر، 1984، ص ص. 243-245.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54150 مؤرخ في 11 جويلية 1987، قضية (ق.ع) ضد والي باتنة، المجلة القضائية، العدد4، الجزائر، 1991، ص ص. 212-215.

لمحزري الشرق المتضمن براءة المحضر القضائي (ل.ع) من الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه، مع إعادة إدماجه في منصب عمله.

أسس وزير العدل طعنه على أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين اتخذت قرارها دون الرجوع إليه، باعتباره السلطة الوصية طبقاً لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 185/91 المتعلق بمهنة المحضرين القضائيين¹ التي تنص أن: "تعيين المحضرين يتم بموجب قرار من وزير العدل" كما أضافت المادة 10 منه: "يقرر وزير العدل بناء على رأي موافق من الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين الإيقاف والعزل".

وعليه، يكون الطعن بالإلغاء المرفوع من طرف وزير العدل قانوني ومؤسس، ومن ثم إلغاء قرار الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين².

أما بخصوص التفويض في الاختصاص التأديبي، فقد جاء في قرار الغرفة الإدارية: "أما عن مسألة عدم اختصاص مصدر القرار، إن المدعي ينتقد القرار المطعون فيه على إصداره موقعا عليه من طرف مدير الصحة لولاية سكيكدة والحال أنه يتعين التوقيع عليه من طرف الوالي وحده.

حيث أن مدير الصحة عضو في الهيئة التنفيذية للولاية ويتوفر على التفويض بالإمضاء من الوالي، ومن ثم يحق له قانوناً التوقيع على القرار".¹ وواضح هنا، أن القاضي الإداري لم يستند إلى أي سند قانوني يجعل التفويض قانونياً.

¹ . مرسوم تنفيذي رقم 185/91 مؤرخ في 1 جوان 1991 يحدد شروط الالتحاق بمهنة المحضر وممارستها ونظامها الانضباطي وقواعد تنظيم المهنة وسير أجهزتها، ج.ر عدد 27 بتاريخ 2 جوان 1991 (ملغى).

² - مجلس الدولة: الغرفة الثانية، قرار رقم 004827 مؤرخ في 24 جوان 2002، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والمحضر القضائي (ل.ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، الجزائر، 2002، ص ص. 171-173.

2- عدم المشروعية الزمانية لاختصاص سلطة التأديب

تمتد رقابة القاضي الإداري لمشروعية سلطة التأديب إلى نطاقها الزمني، فيتعين عليها ممارسة صلاحياتها التأديبية خلال المدة المحددة لها قانونا، دون أن يكون لها أية سلطة تقديرية في تمديدها. ويلحق هذا العيب الحالة التي لا تتخذ فيها السلطة التأديبية أية إجراءات لمتابعة الموظف المرتكب لخطأ تأديبي، ما يجعل تحريك الدعوى التأديبية تتقدم بعد انتهاء تلك المدة، وتجريد السلطة التأديبية من التأهيل القانوني في التأديب.

تطبيقا لذلك، ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرارا تأديبيا اتخذته السلطة التأديبية بعد انقضاء أجل 90 يوما من تاريخ معاينة الخطأ التأديبي المرتكب من الموظف أي بعد تقادم الدعوى التأديبية المنصوص عليها في المادة 64 من المرسوم رقم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ما يجعل القرار التأديبي مشوبا بعدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب².

كما امتدت رقابة القاضي الإداري لهذا العيب إلى إجراء التوقيف المؤقت للموظف، حيث ألغت الغرفة الإدارية مقرر التوقيف الذي اتخذته الإدارة العامة ضد الموظف، نظرا

¹ - المجلس الأعلى: الغرفة الإدارية، قرار رقم 58006، مؤرخ في 1988/11/05، قضية (ح.م) ضد (ر.و.س.و.ص.ع)، المجلة القضائية، العدد3، الجزائر، 1992، ص.ص. 139-140.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 49106 مؤرخ في 6 ارس 1989، قضية (ب.م) ضد (ش.و.ن.ت.م.س)، المجلة القضائية العدد1، الجزائر، 1991، ص.ص. 105-106.

لعدم تسوية وضعيته خلال أجل شهرين من تاريخ صدور هذا الإجراء، وبهذا دفعت الإدارة مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى يوم إعادة إدماجه في وظيفته¹.

في موقع آخر، وضمن مسعى تكريس رقابة القاضي الإداري لهذا العيب آثار مجلس الدولة عيب عدم الاختصاص الزمني في قرار العزل² الذي اتخذه مدير التربية لولاية سطيف في حق موظفة (س.ر.)، التي كانت تتمتع بعطلة شرعية ثابتة بوثائق طبية مؤشر عليها من طرف الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، وعليه تم إلغاء قرار العزل لاتخاذها في زمن تتمتع فيه الموظفة بعطلة قانونية شرعية، كما قضى برفض طلب المدعية بالتعويض كونها مكفولة من طرف صندوق الضمان الاجتماعي³.

3- عدم المشروعية المكانية لاختصاص سلطة التأديب

الأصل، أن الإطار الإقليمي للسلطة التأديبية يتحدد بالنظر إلى الإدارة التي يرتبط بها الموظف وقت تعيينه، كما يمتد الاختصاص التأديبي لبعض السلطات ليشمل كافة إقليم الدولة⁴، واستثناء يمكن أن يتحدد الإطار الإقليمي للسلطة التأديبية، بالإدارة أو المصلحة التي يرتبط بها الموظف عند ارتكابه للمخالفة التأديبية، تتحقق هذه الحالة في حالة وجود وضعية الانتداب مثلاً.

1 - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275 مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية (مدير ق.ص.أ ولاية باتنة) ضد (و. ومن معها)، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، 1992، ص ص. 153-155.

2 - نشير لهذا القرار رغم أنه لا يدخل ضمن رقابة مشروعية قرار التأديب فقط لتأكيد رقابة القاضي الإداري على هذا العيب، بالنظر إلى قلة قرارات مجلس الدولة في هذا المجال بخصوص القرارات التأديبية.

3 - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 7462 مؤرخ في 25 فيفري 2003، قضية (س.ر.) ضد مدير التربية لولاية سطيف، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص ص. 166-168.

4 - فعلى سبيل المثال، يمتد الاختصاص التأديبي للمجلس الأعلى للقضاء الذي ينعقد كهيئة تأديبية إلى كافة القضاة على مستوى إقليم الدولة.

حيث أن المشرع أسند مهمة تأديب الموظف الذي يكون في حالة انتداب إلى الإدارة التي انتدب إليها، حسب ما نصت عليه المادة 1/137 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي انتدب إليه..."

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري، فلم نعثر على قرارات قضائية سواء لدى المحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، تبين لنا موقف القاضي الإداري في هذا المجال خلافا للقضاء الإداري المصري، حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها أن المستقر عليه أنه في حالة انتداب الموظف إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة، فإن الجهة المنتدبة إليها ينعقد لها الاختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة انتدابه باعتبارها الأقدر من غيرها على تقدير خطورة الذنب الإداري¹.

ثانيا - إعدام القرار التأديبي لاغتصاب سلطة التأديب

إذا كان الإلغاء القضائي جزاء لعدم احترام قواعد توزيع الاختصاص التأديبي داخل الإدارة الواحدة، فإن انعدام القرار التأديبي يكون جزاء للخروج الجسيم عن ممارسة هذا الاختصاص والذي يصل إلى حد اغتصابه، ما يجعل درجة رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي المتخذ بشأنه مشددة تصل إلى حد إعدامه، لأنه يكون في هذه الحالة متخذا صفة التصرف المادي²، الذي يتطلع بخصائص وآثار تختلف عن تلك التي يتميز بها القرار التأديبي باعتباره تصرفا قانونيا.

¹ - حكم رقم 1511 مؤرخ في 11 مارس 1986، المحكمة الإدارية العليا المصرية، أشار إليه: ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، الطبعة 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص. 624.

² - « l'acte administratif constitue de la voie de fait, parce qu'il a été pris sans se rattacher de l'exécution d'un texte ou à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative qui l'a édicté,

وتتحقق هذه الوضعية، عندما يقوم فرد عادي ليس له صفة الموظف العمومي ويعطي لنفسه حق اتخاذ القرار التأديبي دون وجه حق، أو حالة ممارسة سلطة التأديب من سلطة أخرى كالسلطة القضائية مثلا في حين يؤول الاختصاص للسلطة التنفيذية.

إذا ثبت انعدام القرار التأديبي، فإن تنفيذه من طرف الإدارة يشكل اعتداء ماديا une voie de fait على حقوق الموظف. ومن ثم، فحدوث هذه المسألة في غاية الخطورة. إن القرار المعدوم لا يتحصن بعد انقضاء المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء، مما يجعل لصاحب الشأن الحق في طلب التعويض¹ عن الضرر الذي أصابه من هذا التعدي بموجب دعوى القضاء الكامل².

لكن الواضح جليا، أنه أمام وضوح النصوص القانونية بشأن الاختصاص القضائي من جهة ووضوح مبدأ الفصل بين السلطات من جهة ثانية، تكون حالة رقابة القاضي الإداري لاغتصاب سلطة التأديب نادرة الوقوع لافتقار حالات حدوثه عمليا.

بناء على ما سبق، نسجل قلة القرارات القضائية المتعلقة بهذا العيب، وما جاء بخصوصه ورد كحالة عارضة فقط وهذا بصدد فحص القاضي للعيوب الأخرى، نذكر ما جاء في قرار لمجلس الدولة في 3 ديسمبر 2002، القاضي بأن: "كل قرار تتخذه سلطة

se trouve dénaturé et perd son caractère administratif », v BENBADIS Fouzia, la saisine du juge administratif, O.P.U, Alger, 1985, p.77.

¹ - يعتبر رشيد خلوفي: "أنه لا ينتج عن إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص تعويض الضحية، مادام أن موضوع القرار مبررا"، انظر مؤلفه، المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص. 23.

² - « Toute illégalité peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique », VEDEL Georges, droit administratif, P.U.F, paris, 1980, p.483.

غير مختصة باتخاذها، يحل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه يكون من النظام العام"¹. واضح إذن، أن هذا القرار لمجلس الدولة يخلط بين حالة عدم مشروعية القرار وحالة انعدامه التي تجعل القرار التأديبي يتحول إلى عمل مادي.

المطلب الثاني

رقابة عيب الشكل والإجراءات في القرار التأديبي

الأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة، ما لم يستلزم القانون إتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة لإصداره، لذلك استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين. ويمكن تقسيم هذا العنصر في القرار الإداري إلى قسمين:

أ- **الشكليات السابقة على اتخاذ القرار**، وهو يشمل كافة الإجراءات التي يلزم اتخاذها قبل صدوره وإلا اعتبر غير مشروع، ويطلق على هذا القسم تسمية الإجراءات *les procédures*.

ب- **الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار** باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة السلطة الإدارية، أي الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار عند إصداره ويطلق عليه تسمية *les formalités*.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، مؤرخ في 3 سبتمبر 2002، (قضية شركة ذات الاسم الجماعي المسماة شعبان) ضد (ش.ذ. والي ولاية تيزي وزو، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، ص. 171-172. انظر في نفس الموقف، أين اعتبر مجلس الدولة قرار إداري منعدم لصدوره عن لجنة دائمة غير مختصة، مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 169417 مؤرخ في 27 جويلية 1998، قضية (المستأجر س) ضد لجنة الدائرة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002، ص. 81-82.

وقد رتب القضاء الفرنسي نتيجة هامة على التمييز بين الشكليات والإجراءات حيث لا يحكم بإلغاء القرار الإداري فيما يتعلق بالشكليات إلا إذا كان هذا الشكل جوهرياً، وبالمقابل فإن القضاء الإداري يحكم بالإلغاء ضد القرارات التي تخالف الإجراءات الواجب إتباعها¹ بغض النظر عن كونها جوهرية أم لا².

في المجال التأديبي، ألزم المشرع الإدارة أن تصدر قرارها مستوفياً أركانها وشروطه وهذا ضمناً لجانب السلطة المقيدة التي فرضها المشرع في المجال التأديبي، مراعية في ذلك الأشكال والإجراءات التي يوجب القانون عليها إتباعها، وقد جعل القضاء الإداري من تجاوز هذه العناصر سبباً للطعن في مشروعية القرار الإداري.

وعليه، سيتم التطرق إلى الرقابة على مشروعية الشكل في القرار التأديبي (الفرع الأول)، ثم رقابة مشروعية إجراءات اتخاذ القرار التأديبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة مشروعية الشكل في القرار التأديبي

يقصد بها مجموعة الشكليات التي تكون القالب الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، والأصل أن إصدار القرار الإداري كما سبق القول لا يخضع لشكليات معينة، ما لم يقرر المشرع وجوب التزام الإدارة في إصدار

¹ - ورد على هذه القاعدة استثناء وهذا في حالة قبول صاحب الشأن وتنازله عن ممارستها، مثل حق الدفاع إذا سكت صاحب الشأن أو تراخى أو رفض الحضور لممارسة حق الدفاع، فإنه يتحمل نتيجة فعله وليس له أن يطعن بعد ذلك في قرار التأديب الصادر ضده بعدم مشروعيته لعدم ممارسة إجراء الدفاع.

² - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص.245.

قرارها بأشكال معينة، عندها يصبح مصدر القرار ملزماً بإتباع ذلك الشكل وإلا كان قراره معيباً بهذا العيب¹.

يشمل ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري التأديبي على عناصر جوهرية التي يستتبع إهدارها بطلان القرار، وعناصر غير جوهرية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان. أما بالنسبة لمعيار التمييز بينهما، فيكمن في أن ما تقرّر لحماية مصالح وحقوق وحرّيات الأفراد يعد شكلاً وإجراءً جوهرياً كالتسبب في حين أن كل ما لم ينص القانون على ضرورة الالتزام به أو أنه مقرر لمصلحة الإدارة فيعد شكلاً وإجراءً ثانوياً، ومثال ذلك ترقيم القرار فهذا الأمر يسهل على الموظف إثبات وجوده ورقابته من طرف القاضي الإداري. وقيد المشرع -خروجاً على الأصل العام الذي يقضي بعدم تقيد الإدارة بشكل معين عند اتخاذ القرارات الإدارية- سلطة التأديب في اتخاذ العقوبات التأديبية في شكل كتابي وليس في صورة قرارات شفوية.

وهذا ما يستشف من نص المادة 163 من الأمر رقم 03/06 التي حصرت العقوبات التأديبية التي يمكن اتخاذها ضد الموظف العمومي، ونص المادة 165 من الأمر رقم 03/06 التي ذكرت: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية...".

واضح إذن، أن المشرع ألزم إفراغ جميع القرارات التأديبية في شكل مكتوب لما اشترط ضرورة تسبب القرار المتعلق بها. وهذا يؤكد درجة الترابط بين شكلية الكتابة والتسبب،

¹ - وعلى هذا لا يعد هذا العيب من النظام العام كعيب الاختصاص، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

فالكتابة وحدها هي التي تسمح للموظف بمعرفة الأسباب التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها التأديبي، حسب ما جاء في قرار لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 25 ماي 1994 الذي اعتبر أن "القرار الذي لم يأخذ الشكل الكتابي كأنه لم يسبب"¹.

ويمكن هنا ذكر العناصر الواجب توافرها في القرار الإداري التأديبي المكتوب والتي تكون المظهر الخارجي لهذا القرار وتسهل رقابة القاضي الإداري على عنصر الشكل والإجراءات:

- ذكر تاريخ ومكان إصدار القرار التأديبي، لما لها من آثار قانونية هامة².
- توقيع السلطة المختصة على القرار التأديبي، لمعرفة مصدر القرار باعتباره صاحب اختصاص أصيل أو صادر عن تفويض، ومن ثم تحديد الهيئة التي يمكن للموظف مقاضاتها.

- لغة القرار التأديبي، حيث يتوجب تحرير القرار التأديبي تبعا للغة الرسمية التي يحددها الدستور. وتبعا لذلك اعتبر مجلس الدولة³ قرار مجلس الاتحاد الوطني للمحامين المحرر باللغة الأجنبية غير مشروع خلافا للمادة 3 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 2 من القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية⁴.

¹- CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », Revue IDARA, école National d'administration, v13, n2, Alger, 2003, p.115.

² - كتحديد نطاق الاختصاص الزمني لمصدر القرار التأديبي، تحديد مواعيد الطعن،...الخ.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951 مؤرخ في 11 فيفري 2002، قضية (متقاعد س) ضد (منظمة المحامين لولاية وهران)، مجلة مجلس الدولة، العدد1، الجزائر، 2002، ص ص. 147-148.

⁴ - القانون رقم 91-05 المؤرخ في 165 جانفي 1991، يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية ج.ر عدد 3 بتاريخ 16 جانفي 1991 المعدل والمتمم.

- صحة تشكيلة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في انعقادها كمجلس تأديبي، حيث يتعين توافر النصاب القانوني المحدد لها وفق المادة 19 من المرسوم رقم 10/84 المحدد لاختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء¹.

وتطبيقا لذلك ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار مديرية مستشفى للأمراض العقلية بوهران، المتضمن فصل الموظف (ب.م)، مؤسسا ذلك على أن قرار الفصل اتخذ دون احترام النصاب القانوني للمجلس التأديبي المنصوص عليه قانونا².

كما ألغى مجلس الدولة عقوبة التنزيل من الرتبة المتخذة من طرف والي ولاية جيجل في حق الموظف (ل.م) نظرا لخرق أحكام المرسوم رقم 10/84 لاسيما المواد 14 إلى 23 منه وبالتالي عدم مشروعية تشكيلة اللجنة³.

تسبب القرار التأديبي

يقصد به إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر اتخاذها القرار التأديبي⁴، ويعد التسبب ضمن الشكليات الجوهرية التي يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار التأديبي حيث لا تملك الإدارة بشأنه أية سلطة تقديرية¹.

1 - حيث يتعين حضور ¼ عدد أعضائها على الأقل وإذا لم يبلغ النصاب القانوني، يستدعى من جديد أعضاء اللجنة خلال أجل 8 أيام الموالية، ويصح اجتماعها عندئذ بحضور ½ أعضائها.

2 - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 مؤرخ في 1 فيفري 1986 قضية (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه، المجلة القضائية، العدد3، الجزائر، 1990، ص ص. 172-175.

3 - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، فهرس 40، قرار مؤرخ في 22 جانفي 2001، قضية (ل.ع) ضد والي ولاية جيجل قرار غير منشور أشار إليه، لحسن من شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004، ص.301.

4 - تتمثل الأسباب القانونية في جملة النصوص القانونية التي تستند إليها السلطة التأديبية، بينما تتمثل الأسباب الواقعية في ذكر الوقائع التي يستند إليها القرار، كتحديد الأفعال المنسوبة للموظف.

كرس المشرع ضمانا تسبب القرار التأديبي بموجب المادة 165 من الأمر رقم 03/06

وأكثر من ذلك فقد قام المشرع بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس

تأديبي بتسبب رأيا وفق المادة 2/170 والتي جاء فيها: " يجب أن تكون قرارات المجلس

التأديبي مبررة"

وتطبيقا لذلك، ألغى القضاء الإداري العديد من القرارات التي جاءت مخالفة لهذه

الشكلية الجوهرية، نذكر منها قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الذي قضى ببطلان قرار

العزل الذي اتخذه وزير الشؤون الخارجية في حق الموظف الدبلوماسي (ل.خ)، بسبب خرقه

لشكلية التسبب للقرارات التأديبية ضد الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين المنصوص عليها

في المادة 2/94 من الأمر رقم 10/77 المتضمن القانون الأساسي للموظفين الدبلوماسيين

والقنصلين².

كما قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة الشطب من قائمة

الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف الصادر عن وزير العدل ضد الخبير د باعتبار

¹ - يعد التسبب أهم الآليات الأساسية التي تبنى عليها علاقة الإدارة بالمواطن، وجزء جوهريا من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية، وتكريسا لهذه الضمانة، فقد ألزمت بعض التشريعات الإدارة بتسبب جميع قراراتها دون استثناء نذكر منها و.م.أ، استراليا، فرنسا، هذه الأخيرة التي فرضت التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وفق قانون 11 جويلية 1979 في إطار سياسة عامة تهدف إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وهذا على خلاف المشرع الجزائري الذي انتهج قاعدة عدم تقييد الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك وهذا ينافي معالم تكريس مبدأ الوضوح القانوني.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853 مؤرخ في 26 ماي 1984 قضية (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، 1989، ص 215-219.

القرار التأديبي جاء مخالفا للمادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 310/95¹ الذي يقضي بأن يكون مقرر وزير العدل مسببا تحت طائلة البطلان².

في موقف آخر، وفي صورة من صور الخلط بين القرار التأديبي وقرار العزل، ذكر مجلس الدولة بأن "إهمال الموظف لمنصبه دون مبرر قانوني رغم اعذاره يعد سببا كافيا لاتخاذ القرار التأديبي ضده"³.

الفرع الثاني: رقابة مشروعية إجراءات اتخاذ القرار التأديبي

تطبيقا للسلطة المقيدة للإدارة العمومية في مجال التأديب الإداري، حدد المشرع للإدارة جملة من الإجراءات يتعين على الإدارة احترامها وهي بصدد اتخاذ القرار التأديبي سواء كان ذلك قبل صدوره أو أثناء صدوره، أو في مرحلة لاحقة على صدوره.

وبناء عليه، بسط القضاء الإداري رقابته على مدى التزام الإدارة بهذه الإجراءات القانونية. وعليه سنحاول بيان بعض التطبيقات القضائية في هذا الصدد بناء على هذه الإجراءات المقررة على النحو الآتي:

- **عدم احترام إجراء المواجهة التأديبية**، هذا الأخير الذي يتضمن جملة من الإجراءات منها تبليغ الموظف بالتهم المنسوبة إليه، وتمكينه من الاطلاع على ملفه الإداري والتأديبي لتمكينه من إعداد دفاعه.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 310-95 مؤرخ في 10 أكتوبر 1995 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفية عمله كما يحدد حقوقهم وواجباتهم، ج.ر عدد 60 صادرة في 15 أكتوبر 1995.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم الفهرس 70 مؤرخ في 19 فيفري 2001، قضية الخبير د ضد وزير العدل، قرار غير منشور ذكره، لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، مرجع سابق، ص.337.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005 مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ق.م) ضد مركز التكوين المهني والتمهين، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص ص.169-171.

من تطبيقات القضاء الإداري بصدد هذا الإجراء، ما جاء في قرار للغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي قضى 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 هذه الإجراءات يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه"¹.

إن ما يحققه إجراء تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه الإداري والتأديبي ضمانا مهمة للموظف مما جعل القضاء الإداري الفرنسي يعتبره مبدأ قانونيا عاما، يجب احترامه دون حاجة إلى وجود نص قانوني يقره"².

وبخصوص حق الموظف في الدفاع عن نفسه أمام مجلس التأديب والذي ينطوي هو الآخر على جملة من الإجراءات القانونية الضرورية متى تحققت تمكن الموظف من التمتع بهذا الحق.

فقرر مجلس الدولة بخصوص حق إخطار الموظف بمثوله أمام المجلس التأديبي، إلغاء قرار العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو منصب مماثل له نظرا لعدم تلقي الموظف استدعاء رسميا لمثوله

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502 مؤرخ في 21 أبريل 1990، قضية (ق.م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، ص ص. 151-153.

² - YAHIA BACHA Mouloud, *l'entrée et cessation des fonctions dans de droit*, université d'Alger, 1997, p.239.

أمام لجنة التأديب لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهرى يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانوناً¹.

وفي هذا الصدد أيضاً جاء في إحدى قرارات مجلس الدولة: "إن تقديم نسخة من الاستدعاء الممنوح للمعني بالأمر دون إثبات استلامه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات استدعائه بصفة قانونية.

حيث يعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب إجراء جوهرياً يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، يجب على الإدارة المستخدمة التأكد من الاستدعاء القانوني قبل اتخاذ العقوبة².

استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجة 3

4 و

تأكيداً على أهمية الاستشارة في المجال التأديبي، كإجراء جوهرى، قرر مجلس الدولة في قضية بين موظف ووالي ولاية البيض: "...حيث أنه ثبت لمجلس الدولة أن المستأنف لم يعرض ملفه على لجنة التأديب طبقاً لنص المواد 129، 177، من المرسوم رقم 59/85 قبل عزله، مما يجعل قرار الولاية تعسفياً ومتجاوزاً للسلطة"³.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898 مؤرخ في 20 أفريل 2004، قضية (م.ع) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص ص 143-146.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 9398 مؤرخ في 20/04/2004، قضية (م.ع) ضد والي ولاية سكيكدة، قرار غير منشور.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 25 مؤرخ في 31/1/2000، قضية والي ولاية البيض قرار غير منشور.

وجاء في قرار آخر لمجلس الدولة: "حيث أن السلطة التي لها صلاحية التعيين هي التي تقرر عقوبة الدرجة الثالثة بعد أخذ رأي لجنة الموظفين حيث لم يثبت من الملف أن مديرية التربية لولاية وهران عرضت الأمر على لجنة الموظفين حتى بعد صدور النقل الإلزامي، مما يجعل القرار مخالفا للقانون"¹.

وورد في قضية أخرى لمجلس الدولة بين أستاذ جامعي ومدير جامعة الجزائر التي تتلخص وقائعها في أن هذا الأستاذ جمع بين عملين متنافيين أحدهما عمومي والآخر خاص، مخالفا بذلك أحكام المادة 24 من المرسوم رقم 59/85، ولما اكتشف المدير هذا الأمر قام بعزل الأستاذ دون أن يراعي الإجراءات التأديبية.

حيث جاء في القرار، حيث أنه وكون جامعة الجزائر أخذت المقرر المطعون فيه، دون توقيف ومثول المستأنف عليه أمام لجنة الموظفين عملا بالمادة 130 من المرسوم رقم 59/85 فقد تعسفت في حق المستأنف عليه رغم ارتكاب هذا الأخير لخطأ جسيم"².

وبخصوص إجراء تبليغ الموظف بالقرار التأديبي، جاء في أحد قرارات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أنه: "متى كان من الثابت ومن المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الصادرة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 49279، فهرس رقم 544 مؤرخ في 2009/12/24، قضية مديرية التربية لولاية وهران ضد (ق.ن) قرار غير منشور.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 46268 فهرس رقم 870 مؤرخ في 2008/12/17، قضية (ج.ن) ضد مدير جامعة الجزائر، قرار غير منشور.

التصريح بالعقوبة التأديبية، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون"¹.

وفي هذا تأكيد لأهمية التبليغ في القرار التأديبي الذي يترتب آثاره القانونية من ذلك التاريخ دون أن تطبق بأثر رجعي في حق المخاطب بالقرار.

وتأكيدا على أهمية التبليغ الشخصي دائما في القرارات التأديبية، ألغى مجلس الدولة القرار الصادر عن قضاة الدرجة الأولى المتضمن رفض الدعوى لفوات ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة 169 من ق.إ.م.²، غير أن موضوع النزاع لم يكن مبلغا شخصيا للمستأنف، ما يبقي مواعيد الطعن القضائي مفتوحة للمتقاضى"³.

كما قضى مجلس الدولة في إحدى اجتهاداته بأن: "تبليغ القرارات الإدارية عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميليا عند الحاجة فقط"⁴. وأكد في إحدى قراراته: "لا يسري القرار الإداري الفردي اتجاه المواطن المعني به ولا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه

1 - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853 مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية، المجلة القضائية، العدد4، الجزائر، 1989، ص ص.215-218.

2 - المادة 8 من ق.إ.م.إ.

3 - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 160507، صادر في 19 افريل 1999، مجلة مجلس الدولة، العدد1، الجزائر، 2002، ص ص.103-104، انظر في تعليق غناي رمضان على هذا القرار في مقاله، عن موقف مجلس الدولة، العدد2، الجزائر، 2002، ص ص.121-129.

4 - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012045، مؤرخ في 2002/10/08، قضية والي ولاية الجزائر ضد (م.ع ومن معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد3، الجزائر، 2003، ص ص.179-181.

قانوناً¹. هذا القرار الذي يكون قد وضع حداً لنظرية العلم اليقيني التي كانت موجودة من قبل.

وبخصوص إجراء التوقيف المؤقت الذي اعتبرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بأنه إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف، ومن ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف حق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه².

امتدت رقابة القاضي الإداري لمدى مشروعية تقييد سلطة التعيين بالمدة القانونية للتوقيف ومدى مراعاتها للآثار الناجمة عن هذا الإجراء، حيث ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة الذي قضى بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى تاريخ إدراجه في عمله مؤسسا قراره على أن الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف، وبهذا فإن قضاة المجلس القضائي بباتنة بقضائهم هذا طبقوا صحيح القانون³.

وتطبيقاً لحالة التوقيف المؤقت بسبب متابعة جزائية، قضى مجلس الدولة بموجب قراره الصادر في 1 فيفري 1999، لما تمسكت المستأنفة (س) بأن المستأنف عليه (ع) كان

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 15869، مؤرخ في 2005/7/12، قضية (ش.أ) ضد والي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، العدد 7، الجزائر، 2005، ص ص. 141-144.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 39742 مؤرخ في 1 جوان 1985، قضية (ب.ر) ضد م(دير التربية لولاية...)، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1989، ص ص. 200-201.

³ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية مدير ق.ص.أ لولاية باتنة ضد ر ومن معها، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، 1992، ص ص. 153-156.

موقوفا بسبب متابعة جزائية متعلقة بالإرهاب، ما يعني أن مقرر التوقيف المؤقت عن وظيفته يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور حكم قضائي جزائي نهائي، فإذا كان بريئاً فيمكن له المطالبة بالرجوع إلى منصبه، دون أن يكون له حق الاستفاضة من رواتبه الشهرية، لأن الراتب مقابل العمل الفعلي¹.

أما بخصوص حق تعويض الموظف عن التوقيف المؤقت غير المشروع الذي لم تحترم فيه الإدارة آجاله القانونية، فقد قضى مجلس الدولة بأن: "قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي مؤقت" ولما كان من الثابت في قضية الحال أن المستأنفة (م.ش) تم توظيفها لدى مديرية التربية لولاية جيجل منذ 25 أوت 1972، وتم توظيفها بتاريخ 20 أوت 1995 دون تسوية وضعيتها الإدارية خلال شهرين من تاريخ توظيفها ما يجعلها تصطدم بمقتضيات المادة 130 من المرسوم رقم 59/85.

وعليه، قضى مجلس الدولة بتعويض المستأنفة عن الضرر الذي لحق بها كون الإدارة متعسفة في حقها².

بعيدا عن النصوص المنظمة لقانون الوظيفة العمومية، قضى المشرع بتقييد سلطة التأديب بمواعيد أخرى وهذا بموجب نصوص خاصة تحت رقابة القاضي الإداري.

حيث قضى مجلس الدولة بإلغاء مقرر العزل المتخذ من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية ضد قاض مؤسساً ذلك في أن مقرر العزل المتخذ بعد مرور ستة أشهر من

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 144707، مؤرخ في 2003/12/16، قضية (م.ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص ص 158-160.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 609740، مؤرخ في 2005/7/12، قضية (ش.ا) ضد والي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، العدد 7، الجزائر، 2005، ص ص 141-144.

تاريخ التوقيف المؤقت للقاضي، يعتبر خرقاً للإجراءات الجوهرية تطبيقاً للمادة 86 من القانون الأساسي العام للقضاء، ما يتعين إلغاء مقرر العزل¹.

نشير إلى أن كل من القاضي الإداري الجزائري والفرنسي يأخذان بالتعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي، وهذا نتيجة للآثار المالية التي تحول دون تمكنه من قبض راتبه كاملاً².

ختاماً وأمام عدم اعتبار الشكل والإجراءات من النظام العام نتساءل عن مدى اعتداد القضاء بتصحيح أو استكمال الإدارة لإجراءاتها وإتمام الشكليات التي استلزمها القانون وذلك بعد إصدارها للقرار الإداري التأديبي؟

يتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى عدم قبول الاستيفاء اللاحق للشكل كسبب لتغطية عيبه في القرار الإداري، ما لم يثبت أن عدم استفاء هذا الشكل قبل إصدار القرار لم يكن له أدنى تأثير على مضمون القرار الذي اتخذته الإدارة أو على ضمانات المخاطبين بأحكامه، كأن يقتصر الأمر على إصلاح خطأ مادي كان بطبيعته عديم الأثر في القرار المتخذ³.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182491، مؤرخ في 2000/1/17، قضية (قاضي) ضد المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2001، ص.ص. 109-110.

² - GANDREAU Daniel, « le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires français », Revue du conseil d'état, numéro spécial, contentieux administratif, Alger, 2007, p.55.

³ - C.E. 25/3/1949, Mignier, L144. ذكره: سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.269.

المبحث الثاني

رقابة المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

إذا كانت رقابة القضاء الإداري على عناصر القرار التأديبي الخارجية ضيقة بالنظر إلى سلطة الإدارة المقيدة بشأنها، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لعناصر القرار التأديبي الداخلية، حيث أن الإدارة تملك بشأن هذه الأخيرة جانب من السلطة التقديرية، الأمر الذي يجعل من رقابة القاضي الإداري تتسع بشأنها وهذا حماية للمصلحة العامة¹.

لهذا سنحاول الوقوف على مدى الرقابة القضائية على مشروعية عناصر القرار التأديبي الداخلية، المتمثلة في السبب (المخالفة التأديبية) والمحل (العقوبة التأديبية) والغاية.

المطلب الأول

رقابة مشروعية عنصر السبب في القرار التأديبي

يعرف عنصر السبب بأنه الحالة القانونية أو الواقعية التي حملت رجل الإدارة على اتخاذ القرار الإداري. ويتمثل عنصر السبب في ثبوت وقوع فعل مادي محدد سلبي أو ايجابي من الموظف ينطبق عليه وصف المخالفة التأديبية، والتي تكون مبررا للسلطة التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية.

¹ - حماية للمصلحة العامة في القرارات الإدارية بشكل عام، استحدث القضاء عيب الانحراف في استعمال السلطة ليكون قيذا عاما على مباشرة الإدارة لسلطتها التقديرية، ومؤداه أن كل قرار يستهدف غرض غير الذي حدده المشرع -الصالح العام- معيبا.

وعليه، فسبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، بينما عيب السبب هو انعدام أو عدم صحة أحد العناصر المكونة له، المتمثلة إما في غياب الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف أو عدم صحة تكييفها القانوني.

وأمام السلطة التقديرية للإدارة في تجريم الأفعال المنسوبة للموظف، بالنظر لغياب الحصر القانوني لها، تتمحور رقابة القاضي الإداري هنا على مراقبة جوانب التقدير المكونة للقرار المنسوبة بداية على صحة الوجود المادي للوقائع المكونة للخطأ (الفرع الأول)، فإذا ما تحقق من ثبوت صحة هذه الوقائع مادياً، انتقل القضاء للرقابة على التكييف القانوني الذي أضفته السلطة التأديبية على تلك الوقائع للتأكد مما إذا كان هذا التكييف سليماً (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع

حيث لا يكفي لكي يكون مبدأ المشروعية محترماً أن تكون الوقائع التي استندت على أساسها الإدارة في إصدارها للقرار الإداري يمكن تبريرها من الناحية القانونية، بل يجب إثبات صحة تلك الوقائع أو واقعيتها وإلا كانت غير مشروعة، ومعرضة للإلغاء لكونها مشوبة بعيب السبب¹.

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.100.

استقر القضاء الإداري في بسط رقابته على هذا العنصر بصدور قرار مجلس الدولة الفرنسي "Camino" بتاريخ 14 جانفي 1916¹، بعد أن كان يرفض التصدي لرقابة الوقائع.

غير أن القاضي الإداري يتعين عليه أن يمارس رقابته على التأكد من الوجود المادي للوقائع التي تبنتها السلطة التأديبية ومدى اعتبارها سببا كافيا لتبرير القرار التأديبي، وهذا دون أن يتجاوز رقابة المشروعية، لأن الوقائع المنسوبة للموظف والتي يستند إليها القرار التأديبي هي بمثابة سبب قانوني له، وانعدام أو عدم صحة هذه الوقائع يؤدي إلى عيب السبب.

ومن ثم عدم مشروعية القرار التأديبي وإلغاؤه قضائيا، لأن هذه الوقائع تمثل أحد عناصر وشرط من شروط مشروعيته.

إن ما سبق قوله هو تلخيص لاتجاه مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تتدرع فيها السلطة التأديبية في قراراتها، حيث يبررها بفكرة السبب القانوني".

فالواقعة أو السلوك الآثم المنسوب للموظف محل التأديب، إما أن يكون موجود أو غير موجود، وما على القاضي الإداري سوى التحقق من ذلك تحت طائلة إلغاء القرار التأديبي المتخذ بشأنه في حالة ثبوت انعدامه.

¹- CE, 14 janvier 1916, camino. Voir LONG(M), WEIL(P), BRAI BANT(G), DEVOLVE(P), GENEVOIS(B), les grands arrêts..., p.181.

وقد ساند بعض الفقه هذا الموقف القضائي من خلال اعتباره أن القرار التأديبي لا يكون مشروعاً إلا إذا استند إلى وقائع صحيحة تبرر وجوده. وتتمحور رقابة القاضي الإداري على صحة الوجود المادي للوقائع من خلال التحقق¹:

- أن الوقائع المتخذة أساساً للقرار ثابتة الوجود المادي، وقائمة من الناحية الفعلية في تاريخ وقوعها وعادة ما يرجع إلى تاريخ صدور القرار الإداري لتقدير مشروعية القرار أو عدم مشروعيته.

- أن تكون هذه الوقائع محددة، غير غامضة، ولا مبهمة ذلك أن القرار الذي يرتكز على خلاف ذلك يعد قراراً بلا سبب.

- أن تكون تلك الوقائع حقيقية، غير صورية، ثابتة ثبوتاً يقينياً لا ظنياً.

- يشترط كذلك جدية الأسباب المادية.

وبالمقابل، فإن القاضي الإداري الجزائري مارس رقابة على مشروعية السبب في عنصر صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف وهذا في عدة قرارات نذكر منها، ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في قرارها الصادر في 11 جوان 1965، عندما رفضت إلغاء القرار التأديبي نظراً للثبوت المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وأن السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجود، ويشكل سبباً للقرار التأديبي المتخذ في حقه².

¹ - خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص ص. 227-228.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 11 جوان 1965 (قرار غير منشور) ذكره: أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 188.

كما قضت في قرار لها بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته، بعدما تبين لها أن الوقائع المنسوبة إليه والمتمثلة في أفعال أدت إلى اضطراب المرفق لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها، فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى اتخاذ العقوبة التأديبية¹.

وإذا كان موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد اعترف بموجب هذا القرار بأحقية القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، هذه الأخيرة التي يفترض أن تبنى إما على وقائع قانونية أو وقائع مادية.

فإن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد خرجت عن هذا الموقف، وهذا بموجب قرارها الصادر في 22 أكتوبر 1988 الذي جاء فيه: "من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء على اعتبارات قانونية وليست على اعتبارات متعلقة بالوقائع..."².

فهل تراجع الغرفة الإدارية عن اعتبار واقعة تخريب الموظف لممتلكات المرفق العام والاضطرابات الناجمة عنه والعنف الصادر عنه أثناء ممارسة وظيفته خطأ.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 1968، قضية (ل.ر) ضد والي تلمسان، (قرار غير منشور) أشار إليه: أحمد محيو، المرجع السابق، ص.188.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56705، مؤرخ في 22 أكتوبر 1988، قضية (و.ب.ي) ضد (و.و.س)، المجلة القضائية، العدد3، الجزائر، 1992، ص.143-150.

بالنسبة لمجلس الدولة، فقد قضى في قرار له بأنه: "يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي، الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته"¹.

استنادا لهذا القرار، قضى مجلس الدولة بإلغاء عقوبة التوبيخ المتخذة ضد الموثق (ص) لأن القرار التأديبي محل الطعن فعلا معيب بعيب انعدام السبب بالنظر لعدم ثبوت الوقائع المنسوبة له من طرف السلطة التأديبية.

وبهذا يكون مجلس الدولة قد تبني موقف التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع المبررة للعقوبة التأديبية، فيقضي بإلغائها كلما ثبت له عدم صحتها أو انعدامها سواء من ناحية الواقع أو القانون.

أخيرا، وبصدد الرقابة على الوقائع المادية في عنصر السبب، يثور التساؤل حول حكم القرار الذي تتعدد فيه الأسباب، جزء منها معيب والجزء الآخر صحيح وسليم. وهو الأمر الذي يتحقق في حالة السلطة التقديرية للإدارة، هذا من جهة.

من جهة أخرى نتساءل حول مدى إمكانية تصحيح السبب في القرار الإداري التأديبي بإحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطئ الذي استند القرار إليه في صدوره فيما يخص تعدد الأسباب.

ذهب جانب من الفقه في هذا الخصوص إلى التفرقة بين الأسباب الرئيسية والثانوية، فإذا كانت الأسباب الثانوية هي المعيبة، تجاوزها القضاء وامتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 272279، مؤرخ في 2005/10/25، قضية (وزارة العدل) ضد الغرفة الوطنية للموثقين، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، 2006، ص ص. 230-237.

السبب. كما اعتد القضاء الإداري في مصر بهذا في بعض أحكامه وأخذ بفكرة السبب الحاسم أو الأهم¹.

والواقع أن هذه المشكلة تثور فقط بالنسبة للقرارات المبنية على سلطة تقديرية للإدارة بصدد عنصر السبب فيها، حيث يكون للإدارة حرية اختيار أسباب قرارها، إزاء عدم تحديد المشرع لها، من دون أن تثور بصدد القرارات المبنية على سلطة مقيدة للإدارة بشأن هذا العنصر.

حيث يلزم القاضي هنا بالتأكد من قيام القرار الإداري على الأسباب المحددة التي أشار إليها القانون وصحتها قانوناً، بغض النظر عن وجود أسباب أخرى استندت إليها الإدارة في هذا القرار سواء صحيحة أو معيبة².

أما بخصوص تصحيح الأسباب، يتجه الاعتراف بعدم جواز تصحيح الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، وهذا تطبيقاً للقاعدة التي تقضي بأن العبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري هي الوقت الذي صدر فيه³.

وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أنه: "إذا ثبت أن القرار الإداري قد بني على سبب معين قام الدليل على عدم صحته فلا يجوز إضافة أسباب جديدة بعد صدور القرار المطعون فيه ويتعين الحكم بإلغائه⁴.

1 - نذكر مثلاً حكم محكمة القضاء الإداري في 1963/3/5، قضية 149 لسنة 7 ق المجموعة السنة 9، ص 287، ذكره سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 284.

2 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 285.

3 - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص. 286.

4 - محكمة القضاء الإداري في 1952/4/9 ن قضية 549 لسنة 5 ق، المجموعة السنة 6، ص. 822.

الفرع الثاني: الرقابة على صحة التكيف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف¹

إن المشرع حينما منح الإدارة الاختصاص التأديبي، لم يحدد لها كل الأخطاء التأديبية الواجب الاستناد إليها في قراراتها التأديبية بالنظر إلى انتمائها إلى مجالات متنوعة من العمل الإداري.

حيث ترك كما سبق الإشارة إليه من قبل في موضعه، أغلبيتها للسلطة التقديرية للإدارة، وهذا تحت رقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء التأديبية المحددة على سبيل الحصر، بموجب نص قانوني، إضافة إلى ذلك تلك الأخطاء التأديبية غير المحددة قانونا والمقدرة من طرف سلطة التأديب مستعينا في ذلك برقابة مشروعية التكيف القانوني

le contrôle de la qualification juridique des faits للموظف المنسوبة للموظف

والمقصود من عملية التكيف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يعمل القرار المتخذ عليها باعتباره دافعا مشروعاً لاتخاذ². ولهذا قيل أن عملية التكيف القانوني تعني "إعطاء أو إلحاق الواقعة الثابتة بنطاق قانوني معين"³.

كما ذهب جانب من الفقه إلى القول أن: "رقابة التكيف القانوني للوقائع تبدو في حقيقة الأمر بمثابة انطباع تأصيلي وامتداد لرقابة الوجود المادي للوقائع التي لا يمكن فصلها عنها¹.

¹ - طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة لأول مرة، بموجب قراره الصادر في 4 أبريل 1914 بمناسبة فصله في قضية Gomet ، انظر:

René CHAPUS, l'administration et son juge, P.U.F, Paris, 1999, p.374 et suiv.

² - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة 1، الإسكندرية، 2004، ص.539.

³ - DUPUIT Georges, GUE DON Marie-José et CHRETIEN Patrice, droit administratif, 5 édition, Armand colin, Paris, 1996, p.539.

والقاضي الإداري عندما يراقب مدى صحة التكييف القانوني للوقائع، فإنه لا يحل تقديره الشخصي محل تقدير سلطة التأديب، إنما يفعل ذلك تفسيرا لإرادة ومقاصد المشرع دون أن تتدخل في هذه العملية الاعتبارات الشخصية أو ظروف معينة².

وبالتالي تبقى رقابة القاضي في إطار المشروعية بالرغم من تداخل مسألة تقدير الملاءمة فيها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن رقابتها على صحة الوقائع وصحة التكييف القانوني في العقوبات التأديبية وثبوت الخطأ التأديبي تدخل في إطار الرقابة على مشروعية وليست الرقابة على الملاءمة³.

غير أنه إذا كان الأصل أن دور القضاء الإداري يقتصر على رقابة المشروعية بالنسبة للسبب في شقه الواقعي والقانوني دون مراقبة ملاءمة هذا السبب، إلا أنه في بعض الحالات تختلط الملاءمة بالمشروعية، بحيث لا يكون القرار مشروعاً إلا إذا كان لازماً، فتمتد الرقابة القضائية إلى الملاءمة باعتبارها جزء من المشروعية⁴.

فدور القاضي الإداري في هذه الرقابة لا يعدو أن يكون سوى مراقبا لمدى تطبيق السلطة التأديبية للنصوص القانونية التي حددت الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي،

¹ - محمد بطيخ رمضان، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصرية، دار النهضة العربية، مصر، د.ت، ص.138.

² - أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص.87.

³ - حكمها في 15/5/1984 قضية 2316 لسنة 27ق، المجموعة، السنة 29، ص.1124، نكرة: سامي جمال الدين، ص.249.

⁴ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.302.

وليس من شك أن سلطة الإدارة في هذه الحالة ليست سوى سلطة تقديرية محددة بحدود القانون مقيدة بقيوده.

ومن ثم تكون رقابة القاضي في هذه الحدود وتلك القيود هي رقابة قانونية وليست رقابة موضوعية يتحرى بها مدى مطابقة القرار الإداري للقانون أو عدم مطابقته له¹. وبهذا يتأكد القاضي الإداري بأن السلوك الثابت وجوده والمنسوب للموظف قابل بأن يوصف أنه خطأ تأديبي في نظر القانون².

وعليه، فإن الخطأ في التكييف القانوني السليم للوقائع، ينتج ويكون لارتكاب السلطات الإدارية خطأ قانونيا في عملية إسناد وتكييف وتفسير الوقائع بالطريقة الصحيحة، وطبقا للأحكام والنصوص القانونية المقررة³.

وبالتالي تؤدي إلى توسيع رقابة القاضي الإداري على مشروعية الأخطاء التأديبية، خاصة مع انعدام الرابطة القانونية بين الأخطاء التأديبية والعقوبات التأديبية المقابلة لها، وبهذا يكون مسار رقابة القضاء على هذا العنصر خطوة هامة نحو تجسيد مبدأ شرعية المخالفات التأديبية ولو في جزء النصوص المنظمة لها في مجال الوظيفة العمومية استكمالاً لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

1 - عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية: إداريا وقضائيا للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع الام وذوي الكادرات الخاصة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1998، ص.217.

2 - لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء3 دار هومة، الجزائر، 2007، ص.151.

3 - تجد هذه الرقابة أساسها القانوني في النصوص القانونية والتنظيمية المتعددة والتي حددت لنا بعض السلوكات التي تعتبر أخطاء تأديبية، انظر الجزء المتعلق بالأخطاء.

ومن بين القرارات القضائية التي قضت برقابة هذا العيب، نذكر قرار الغرفة الإدارية القاضي بصحة القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (م.ع) بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي المتمثل في جمعه بين مهنتي المحاماة والطب، وهذا السلوك الذي أتاه الموظف يعد خطأ تأديبياً، ومن ثم فإن سلطة التأديب قد أصابت في تكييفها القانوني، مما يجعل قرارها سليماً¹.

وقضى مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أصبغه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف (ش.أ) المتمثلة في اعتبار الجمع بين وظيفة عمومية والاستفادة من أراضي فلاحية خطأ تأديبياً، في حين أن استفادته من هذه الأراضي كان تطبيقاً للمرسوم التنفيذي رقم 96-294 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق².
اعتبر مجلس الدولة³ أن استفادة الموظف (ش.أ) من قطعة الأرض لا يعد خطأ تأديبياً باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه بغض النظر عن كونه موظفاً أو لا، وهو ما يجعله يخرج عن نطاق تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم رقم 459/85.

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 83564، مؤرخ في 4 ديسمبر 1994، قضية (م.ع) ضد المنظمة الوطنية للمحامين)، المجلة القضائية، العدد 1، الجزائر، 1995، ص ص 201-208.

² - مرسوم تنفيذي رقم 96-294 مؤرخ في 16 جويلية 1996، يتضمن إنشاء لجان ولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم، ج.ر عدد 44، بتاريخ 17 جويلية 1996.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 020195، مؤرخ في 15 نوفمبر 2005، قضية (والي ولاية وهران) ضد (ش.أ)، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، 2006، ص ص 217-219.

⁴ - التي تعتبر الجمع بين وظيفتين أو أكثر خطأ تأديبياً.

المطلب الثاني

رقابة مشروعية عنصر المحل في القرار التأديبي (العقوبة التأديبية)

يقصد بعنصر المحل في القرار الإداري بوجه عام، الأثر القانوني الذي يحدثه القرار بمجرد صدوره، والذي اتجهت إرادة الإدارة لتحقيقه، وهذا بإنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغائه. هذا الأثر الذي يوجد عادة في منطوق القرار.

وعليه، فإن الرقابة القضائية على عنصر المحل في القرار الإداري تنصب على منطوقه خلافاً للرقابة على عنصر السبب الذي تسلط على حيثياته ومبرراته لا منطوقه¹.
ولصحة عنصر المحل في القرار، يتعين أن يتوافر فيه شرطان²:

- أن يكون ممكناً، أي أن يكون الأثر المراد تحقيقه من وراءه مستحيلاً سواء قانونياً أو واقعياً، كصدور قرار تأديبي مثلاً ضد موظف متوفي، وهو ما يصل بالقرار إلى درجة الانعدام لأنه لم يصادف محل أصلاً.

- أن يكون المحل مشروعاً، أي يكون جائزاً قانوناً، بمعنى أن يكون الأثر المترتب عن القرار الإداري ضمن القواعد القانونية المعمول بها وقت صدوره، وعلى هذا لا يعد مثلاً قرار تأديبي يقضي بتأخير أقدمية موظف في الفئة أو الدرجة التي يشغلها معيماً في محله، ما دام أن المشرع لم ينص على مثل هذه العقوبة ضمن قائمة العقوبات التأديبية.

1 - خليفة سالم الجهني، المرجع السابق، ص 318-319.

2 - فاضل جبير، "الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب"، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، المجلد 5، العراق، 2012، ص 263.

ما دام أن القانون هو الذي يحدد هذا العنصر فإن العيب الذي يصيبه يطلق عليه عيب مخالفة القانون. وتتعدد صور مخالفة القرار التأديبي للقانون، فتكون تارة مخالفة مباشرة لنص من النصوص القانونية أو التنظيمية وتارة أخرى تكون المخالفة في تفسير النصوص القانونية أو التنظيمية عندما تكون هذه الأخيرة غير واضحة وتحتل التأويل وتعطيها الإدارة معنى غير الذي أراده المشرع من وضعها.

وتارة أخرى يكون الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، ويظهر هذا الخطأ لدى مباشرة الإدارة لنشاطها القانوني، وتطبيقها على حالات لم ينص عليها القانون.

وقد صدرت للقضاء الإداري عدة قرارات بخصوص هذا العيب نذكر منها، ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بأن: "سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعي يعد مخالفا للمبادئ المعمول بها والتي تنص أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، إنما تسري من تاريخ تبليغها للمعني، ومن ثم فإن سريان عقوبة العزل على الموظف بأثر رجعي تعد مخالفة للقانون، ما تعين بطلانها لعدم شرعيتها"¹.

كما قضى مجلس الدولة في إحدى قراراته الذي تتمحور قضيته في اتخاذ المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية عقوبة العزل ضد قاض، والتي قام مجلس الدولة بإلغائها، غير أن المجلس الأعلى للقضاء اتخذ قرار آخر يقضي بنفس العقوبة على القاضي مرة ثانية.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، قضية (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، 1989، ص 215-219.

طعن القاضي ببطلان عقوبة العزل المتخذة للمرة الثانية أمام مجلس الدولة والذي استجاب له، مؤسسا في ذلك: " أن عقوبة العزل الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء للمرة الثانية مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه، باعتباره أحد المبادئ العامة للقانون، إذ أن مجلس الدولة قد سبق أن قضى ابتدائيا ونهائيا ببطلان مقرر العزل الذي اتخذه المجلس الأعلى للقضاء في المرة الأولى، وبهذا يكون هذا الأخير ملزما بالقرارات القضائية النهائية، مما استوجب بطلان عقوبة العزل لمخالفتها للقرار القضائي النهائي الصادر عن مجلس الدولة"¹.

حيث أنه من المبادئ القانونية المستقر عليها هو تقييد العقوبة التأديبية بالقرارات القضائية الإدارية النهائية من طرف سلطة التأديب، والتي تظهر في حالتين هما:

- عدم الجواز لسلطة التأديب التمسك بعقوبة تأديبية اتخذتها في حق الموظف في حين قد تم إلغاؤها بموجب حكم قضائي نهائي نتيجة عدم مشروعيتها.
- عدم إمكانية سلطة التأديب اتخاذ عقوبة تأديبية مرة أخرى على ذات الخطأ الذي كان محل عقوبة تأديبية قد استوفاه الموظف.

وحرصا على تطبيق هذا المبدأ القانوني، نذكر قرار آخر للغرفة الإدارية الذي جاء فيه: " متى صدر قرار قضائي فصل في الطعن من أجل تجاوز السلطة ونطق ببطلان كلي

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005420، مؤرخ في 28 جانفي 2002، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، مجلة مجلس الدولة، العدد2، الجزائر، 2002، ص ص.165-167.

أو جزئي للقرار، اكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، فيتعين على الإدارة تجنب اتخاذ قرار آخر بنفس الأطراف ونفس المحل، ونفس السبب¹.

وهذا على خلاف الأحكام القضائية الجزائية النهائية، حيث ذهب مجلس الدولة في إحدى قراراته في هذا الشأن إلى أن الحكم بالبراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا يؤثر على سلطة التأديب في اتخاذ عقوبة تأديبية إذا ثبت الخطأ التأديبي في حقه.

فالعقوبة التأديبية تظل محتفظة بطابعها الطائفي الذي يميزها عن العقوبة الجزائية، ولهذا فإن تمسك الموظف بالحكم الجزائي القاضي ببراءته من الأفعال المنسوبة إليه جزائياً لا يؤثر على شرعية عقوبة العزل المتخذة في حقه، مما يتعين رفض طعنه لعدم التأسيس². ويعد هذا التطبيق القضائي تكريساً لنص التعليم رقم 07 المؤرخة في 6 ماي 1969، التي تنص على عدم تقييد سلطة التأديب بالمتابعة الجزائية، إذ يجوز لها النظر في القضية التأديبية قبل صدور الحكم الجزائي، كما لها أن تنتظر صدور الحكم الجزائي ثم تتخذ قرارها التأديبي.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 43308، مؤرخ في 21 ديسمبر 1985، قضية (ح.ب) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1989، ص ص. 205-207.

² - انظر أيضاً: مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم الفهرس 580، مؤرخ في 9 جويلية 2001، قضية (ع.ح) ضد (والي ولاية تلمسان)، الذي جاء فيه: "الحكم بالبراءة جزائياً لا يلغي العقوبة التأديبية المبنية على خطأ وظيفي ثابت" قرار غير منشور، أشار إليه لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج3، ص. 137 وما بعدها.

الظاهر أن عدم تأثر العقوبة التأديبية بالحكم الجزائي لا يجب أن يطبق على حرفيته، خاصة في ظل وجود قواعد قانونية وتنظيمية تحكم قطاع الوظيفة العمومية لابد من احترامها أيضا، وهذه المرة يتعين على القاضي الإداري عدم تجاهل مقتضيات هذه النصوص.

ونذكر في هذا الصدد قضية (ب.م.ث) وهو متصرف إداري في بلدية الوادي طالب بإعادة إدماجه في منصب عمله، نتيجة فصله من طرف بلدية الوادي تبعا لحكم جزائي صادر عن محكمة الجناح بمحكمة الوادي، القاضي بشهرين حبس نافذة وألف دينار كغرامة، سبب التهمة سماح الموظف لأشخاص في احتراف الدعارة.

وهذا أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بسكرة، هذه الأخيرة التي قضت بذلك، حيث تم إعادة إدماجه في منصب عمله بموجب قرار صادر عنها في 8 ديسمبر 2002 تحت رقم 1386-02.

واضح تماما، أن العقوبة التأديبية لابد أن تتأثر في بعض الحالات بالحكم الجزائي وإلا لتساءلنا عن جدوى نص المادة 2/75 من الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه مع مثل هذه الأحكام القضائية.

ومن القرارات القضائية للقضاء الإداري أيضا بخصوص رقابته لعيب مخالفة القانون، نذكر ما ذهب إليه مجلس الدولة لما ألغى قرار تأديبي في حارس بلدي ضد والي ولاية عين الدفلى، وهذا بمناسبة خطأ في تطبيق القانون من طرف هذا الأخير.

¹ - أشار إليه لعويبي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة"، مجلة مجلس الدولة، العدد5، الجزائر، 2004، ص ص.14-16.

حيث جاء في القرار: "حيث أن المستأنف عليه توقف عن ممارسة عمله بسبب المرض، وأن الشهادات المودعة بالملف تثبت ذلك، حيث أن المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 المثارة من المستأنف خاصة بالموظف الذي يتخلى عن منصب عمله بإرادته وقبل عزله يجب إنذاره مرتين للالتحاق بالمنصب.

حيث أن المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 لا مجال لتطبيقها في قضية الحال لأن تخلف المستأنف عليه عن وظيفته كان بسبب المرض وأن الشهادات الطبية دالة على ذلك، حيث أن العطل المرضية توقف علاقة العمل ولا تقطعها.

حيث أن المستأنف أصدر القرار المؤرخ في 2003/05/17 تحت رقم 155 بعزل المستأنف عليه من منصب عمله وهو في عطلة مرضية رغم أن العلاقة بين المستأنف عليه والمستأنف كانت متوقفة. حيث أن القرار المطعون فيه بالإلغاء المتضمن تسريح المستأنف عليه جاء مخالفا للقانون"¹.

واضح إذن أن الإدارة طبقت نص المادة 136 من المرسوم رقم 59/85 المتعلقة بتخلي الموظف عن منصب عمله ولا مجال لتطبيقها في قضية الحال لأن توقف الموظف كان بسبب المرض وأن الشهادات الطبية تثبت ذلك.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 048929، فهرس رقم 487، مؤرخ في 12 نوفمبر 2009، قضية (والي ولاية عين الدفلى) ضد (ف.ن)، قرار غير منشور.

المطلب الثالث

رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي

إن الهدف المرجو تحقيقه من القرارات الإدارية بما فيها القرار التأديبي هو المصلحة العامة بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد و حماية الوظيفة العمومية، وكذا ردع مرتكب المخالفة التأديبية.

وعليه، فإن القرار التأديبي إذا ما جانب هذه الغاية وانحرفت السلطة الإدارية مصدرته عن تحقيق الغاية المرجوة منه، يكون قد شابه عيب الانحراف بالسلطة .

ويعد عيب الغاية أخطر العيوب التي تشوب القرار التأديبي، لما يقتضيه من القاضي التغلغل برقابته للوصول إلى الأغراض الخفية التي يستهدفها رجل الإدارة من جراء تصرفه، هذه الرقابة التي تنصب على عناصر ذاتية وتقنية تتعلق بمصدر القرار ونواياه، وهي أمور يصعب التحقق منها، وهذا وجه الصعوبة في رقابة هذا العيب مقارنة بباقي العيوب الأخرى التي تصيب عناصر القرار التأديبي.

وعليه سنتناول صور وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرار التأديبي (الفرع الأول) ثم الرقابة القضائية على هذا العيب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صور وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرار التأديبي

أولاً: صور عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرار التأديبي

يعتبر القرار الإداري غير مشروع، إذا استهدف غير المصلحة العامة إذا لم يكن هناك نص يحدد الهدف من القرار، أو استهدف غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها. وعليه، يمكن تحديد صور عيب الغاية في صورتين:

1- مجانية المصلحة العامة في قرار التأديب، تتحقق هذه الصورة إذا ما تجاوزت الإدارة هدف تحقيق المصلحة العامة التي كان عليها تحريها في قرارها، ونذكر من أمثلة هذه الصورة:

1-1- تجاوز المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية

حيث يستهدف مصدر القرار التأديبي تحقيق مصلحة شخصية له أو محاباة لغيره، هذه الصورة التي عبر فيها مجلس الدولة بعبارة " تحويل السلطة لأغراض شخصية"¹، ومثالها إصدار قرار تأديبي يتخذ عقوبة التنزيل في الرتبة لموظف بهدف ترقية موظف آخر إلى تلك الرتبة، أو قرار فصل موظف بهدف شغور المنصب لتعيين موظف آخر فيه، مما يجعل هذه القرارات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي من خلال رقابته على هذا العنصر في إحدى قراراته الصادرة في 12 أبريل 1978 ببطلان قرار إلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الأنسة "Rigot" المتخذ من طرف المجلس البلدي حيث كان يدعي أن الهدف من إلغاء الوظيفة هو إصلاح المركز المالي للمجلس، في حين ثبت أنه يقصد من وراءه فصل

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم الفهرس 121، مؤرخ في 3 ماي 1999، قضية (بلدية بريكة) ضد (مكي مبروك)، قرار غير منشور، أشار إليه لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ص.345.

الموظفة وتأديبها لأغراض شخصية¹. حيث أطلق مجلس الدولة الفرنسي على هذا الإجراء، عقوبة العزل المقنعة *la révocation de suissesse*.

1-2- تجاوز المصلحة العامة بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير

فقد يقصد مصدر القرار من وراء اصدار قراره، الانتقام أو الإضرار بالموظف المعني، وهو ما يجافي المصلحة العامة، تظهر هذه الصورة بوجه جلي في العقوبات التأديبية المقنعة التي تتضمن قرار بنقل موظف أو انتدابه بقصد الانتقام منه، أو التأديب والعقاب دون إجراءات التأديب لا بقصد تنظيم العمل داخل الإدارة.

حيث اعتبر القضاء أن العبرة في مثل هذه القرارات هو ما قصدته جهة الإدارة حقيقة من اتخاذ قرارها، لا بما وصفت به هذا القرار من وصف مخالف للحقيقة والعبرة في وزن القرار بميزان المشروعية هنا هو بوقت صدوره، إذ العبرة بالنية الحقيقية لمصدره والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ليكون القرار مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى لو تحققت المصلحة العامة بعد إصداره².

¹- CE, 12 avril 1978, Demoiselle Rigot.

ذكره: علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص.353.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.356.

وفي هذا الصدد صدرت عدة قرارات قضائية نذكر منها، قرار الغرفة الإدارية الصادر في 8 أبريل 1989 التي اعتبرت أن: "النقل التلقائي الذي لم تحترم فيه الإدارة الإجراءات المنصوص عليها قانونا بمثابة عقوبة تأديبية ومن ثم يستوجب بطلانه"¹.

كما قضى مجلس الدولة بالمصادقة على القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة المتضمن بطلان مقرر نقل المستأنف عليها (ب.م) من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بالنشامية لولاية قالمة المتخذ من طرف محافظ الغابات.

أسس مجلس الدولة قراره على أن المستأنف لم يحترم مقتضيات المادة 12 من المرسوم رقم 60/85 المتضمن تحديد إجراءات تطبيق المرسوم رقم 59/85 السابق الذكر، التي تقضي بالزامية عرض الملف الإداري للموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها قبل اتخاذ هذا الإجراء، وهذا دليل على أن إجراء النقل التلقائي يحمل في طياته عقوبة مقنعة، لذلك يجوز النعي عليه بالانحراف بسلطة التأديب ومن ثم إلغاؤه"².

كما قضت الغرفة الإدارية ببطلان قرار الشطب المتخذ من طرف وزير الدفاع الوطني في حق الطاعن (ع.س) الذي كان يشغل رتبة ملازم أول بالمدرسة العسكرية، إضافة إلى تعويض له بمقدار ب 250000، مؤسسا في ذلك قراره بأن الهدف من الشطب لم يكن

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 543602، مؤرخ في 8 أبريل 1989، قضية (ط.ع) ضد (وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي)، المجلة القضائية، العدد3، الجزائر، 1991، ص.ص.165-169.

أنظر أيضا: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 115657، مؤرخ في 5 جانفي 1997، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش.أ)، المجلة القضائية، العدد1، الجزائر، 1997، ص.ص.101-105.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، مؤرخ في 22 جويلية 2002، قضية (محافظ الغابات لولاية قالمة) ضد (ب.ر)، مجلة مجلس الدولة، العدد5، الجزائر، 2004، ص.ص.164-168.

تقليص عدد الموظفين، إنما بهدف الانتقام منه، خاصة أن وزير الدفاع لم يراع عند اتخاذ القرار الأقدمية ورتبة الموظفين¹.

1-3- تجاوز المصلحة العامة لتحقيق أغراض سياسية

تظهر هذه الحالة عندما تستعمل الإدارة العمومية سلطتها التأديبية لأغراض سياسية تحت ستار مصلحة المرفق العمومي²، ومثالها قرار النقل الإجباري كعقوبة تأديبية للموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحد من نشاطه السياسي بعيدا عن الباعث القانوني الذي وجد من أجله التأديب الإداري.

وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية في قرار لها بتاريخ 30 أكتوبر 1970، برفض إبطال قرار عزل موظف، على أساس أن هذا الأخير تمسك بوجود باعث سياسي لسلطة التأديب لإبطال قرار العزل، وحيث أنه لا وجود لهذا الباعث، وبالتالي لا وجود للانحراف في السلطة³.

ذهب الأستاذ أحمد محيو بصدده بحثه عن معيار التمييز بين الباعث القانوني والسياسي إلى القول أن الباعث القانوني ذو طابع موضوعي سببه وقائع ومعطيات قانونية كالخطأ التأديبي، بينما الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن نية وميول سلطة التأديب إلى الهدف الذي تريد تحقيقه من القرار التأديبي⁴.

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 114884، مؤرخ في 13 أبريل 1997، قضية (ع.س) ضد (وزير الدفاع الوطني)، المجلة القضائية، العدد 1، الجزائر، 1997، ص ص 95-100.

² - ختال السعيد، القرارات الإدارية والغاؤها، نشرة القضاة، العدد 44، الجزائر، د.س.ن، ص 53.

³ - MAHIOU Ahmed, cours de contentieux administratif, 2 édition, O.P.U, Alger, 1981, p.219.

⁴ - Ibid., p.221.

2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

يمكن للمشرع أن يتدخل بصدد بعض القرارات الإدارية بتحديد الهدف منها دون أن يكتفي بتحديد الهدف العام وهو المصلحة العامة، وعندها إذا استهدف القرار غاية أخرى غير ذلك الهدف وقع القرار باطلا لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف حتى ولو تمسكت الإدارة بتحقيق المصلحة العامة لوجود هدف محدد مقيدة به.

من أمثلة ذلك، أن المشرع حدد الهدف الوحيد من صدور قرارات الوقف الاحتياطي أثناء التحقيق مع الموظفين تأديبيا، وهدف الوقف هو لمصلحة التحقيق، وبالتالي إذا أوقفت الإدارة الموظف لهدف آخر كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى لو تعلق الهدف بالمصلحة العامة في تقدير جهة الإدارة.

ويدخل ضمن حالات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أيضا صورة الانحراف بالإجراءات، وذلك عندما تتخذ الإدارة قرارها وفقا لإجراءات أخرى غير الإجراءات المقررة قانونا لتحقيق أهدافها، ومن أمثلة ذلك إتباع إجراءات نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أقل درجة بدلا من إتباع إجراءات التأديب، مما يؤدي إلى اعتبار القرار ضمن العقوبات التأديبية المقنعة.

ثانيا: خصائص عيب الغاية

يتميز عيب الغاية بعدة خصائص من شأنها التأثير على مدى الرقابة القضائية عليه،

وأهمها¹:

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 338.

- عيب الانحراف في استعمال السلطة عيب احتياطي، بالنظر إلى صعوبة إثباته يمكن اللجوء إليه فقط في غياب عيب آخر يشوب القرار.

- في حالة تعدد الأهداف يكفي أن يكون أحدها مشروعاً حتى يكون القرار سليماً ما لم يكن الهدف المعيب هو الحاسم في إصدار القرار ولا يمكن استبعاده.

- لا يقبل عيب الغاية التغطية سواء نتيجة الظروف الاستثنائية أو لأي ظرف اعتبار آخر.

- عيب الغاية عيب قصدي، أي أن الموظف يعلم وهو يصدر قراره أنه ينحرف عن هذا الهدف الذي حدده القانون، بمعنى أن القرار لا يكون معيباً إذا انتفى هذا القصد لدى مصدر القرار. غير أن هذه الخاصية لا تشترط في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة

ونتناول فيه مجال عيب الغاية (الفرع الأول) ثم إثبات عيب الغاية (الفرع الثاني).

أولاً: مجال عيب الغاية

الأصل أن لكل قرار إداري غاية، ومع ذلك يثور التساؤل حول مدى خضوع بعض القرارات الإدارية للرقابة على مشروعية هذا العنصر فيها، ونقصد هنا قرارات السلطة المقيدة، حيث يتجه جانب كبير من الفقه إلى اعتبار عيب الغاية كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية لا يظهر في حالة الاختصاص المقيد للإدارة.

ذلك أن القرار الإداري الصادر بناء على السلطة المقيدة للإدارة من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات، والشروط القانونية الموضوعية المتعلقة بعنصري المحل والسبب، لا

يتصور أن يكون غير مشروع فما دامت الإدارة ملزمة بإصدار القرار على نحو معين، فلا يهم لأي باعث أصدرته.

ففي هذه الحالة توجد قرينة بأن أهداف القرار سليمة ما دامت الإدارة التزمت بالقانون¹.
بناء على ذلك، من الواضح أنه يوجد تلازم بين عيب الغاية وبين السلطة التقديرية للإدارة التي تعتبر المجال الحقيقي لظهور عيب الغاية.

إلا أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب لوحده في مجال الاختصاص المقيد، كل ما في الأمر أنه يكون فقط مقترنا إما بعيب المحل أو بعيب السبب². ويمكن أن نتصور حتى وجود هذا العيب لوحده في مجال الاختصاص المقيد للإدارة، لأنه يلاحظ عمليا أنه حتى بشأن أكثر القرارات تقييدا يبقى للإدارة اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه.

إذن مجال عيب الغاية يكون بصدد القرارات التي تصدر عن السلطة المقيدة للإدارة، كما تكون في القرارات الصادرة بناء على سلطتها التقديرية، غير أن ندرة تطبيق هذا العيب كونه عيبا احتياطيا صعب الإثبات، جعل من السلطة التقديرية المجال الخصب للجوء القضاء إلى عيب الغاية.

والقرار التأديبي باعتباره مجال من المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية واسعة خصوصا في عنصر السبب. إلا أنه ورغم تمتعها بجانب كبير من السلطة في مجال الهدف هي دائما مقيدة إما بالهدف الخاص الذي هو قاعدة تخصيص الأهداف في المجال

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.342.

2 - يحدث ذلك في حالة عندما يؤخر الرئيس الإداري إصدار القرار ليضر من تعلقته مصلحته بالقرار أو لفوت عليه مصلحته.

التأديبي وإما بالهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة¹ في حالة الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

إغفال القانون عن تخصيص هدف معين للقرار الإداري، كون الإدارة مقيدة باستهداف تحقيق المصلحة العامة في جميع تصرفاتها، وعليه، إن كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق مصلحة عامة فإنه يتعين على الإدارة اختيار الهدف الأكثر تحقيقا للمصلحة العامة. وهو الأمر الذي حاول المشرع تفاديه في القرارات التأديبية لكي لا تتذرع الإدارة بالاختيار بين عدة أهداف حيث حدد لها الهدف من وراء القرارات التأديبية استنادا إلى قاعدة تخصيص الأهداف.

ثانيا: إثبات عيب الغاية

رغم أن المشرع حدد للإدارة الهدف من وراء إصدار القرار التأديبي وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف إلا أن تعلق هذا العيب بنوايا مصدر القرار ومقاصده يجعل أمر إثبات الانحراف في استعمال السلطة بشأنه أمرا صعب الإثبات.

انطلاقا من ذلك، حرص القضاء على إيجاد مجموعة قرائن من شأنها التشكيك في نوايا مصدر القرار، وسلامة الغاية من إصدار قراره، وعندها ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة ومن أهم هذه القرائن²:

¹ - الواقع أن الاتفاق على ما يعد من المصلحة العامة، بل وتحديد مدلولها هو أمر صعب بالنظر إلى مرونة هذه المصلحة واختلافها باختلاف الزمان والمكان، وهو ما يضيفي على فكرة المصلحة العامة غموضا في مدلولها.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 361.

أ- الظروف المتعلقة بإصدار القرار وتنفيذه: وتطبيقا لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار بتسريح أحد الموظفين نتيجة لما ظهر من توفر ظروف على وجود عيب في الغاية نتيجة تجاوز الإدارة للمدعي في الترقية بلا سبب كما ثبت من الأحكام النهائية، ثم القيام بإصدار قرار بتسريحه بعد أن قام برفع دعوى قضائية عدة مرات وصدرت أحكام من القضاء لصالحه.

وعليه، فإن قرار التسريح من الإدارة جاء للانتقام منه بعد أن التجأ إلى القضاء وقام باستصدار أحكام بإلغاء قرارات الإدارة، ونفس الشأن بالنسبة لقرارات نقل أحد الموظفين المتتالية دون أن يتحقق هدف حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد وهذا بعد رفع الموظف تقريرا يتضمن شكوى إدارية.

وفي هذا الإطار أكدت محكمة التمييز المصرية أنه "لا يكفي القول بوجود عيب انحراف الجهة الإدارية وإساءة استعمال سلطتها أو أحدها، أن يكون قرار النقل صدر معاصرا لقرار الجزاء أو بعده، إذ قد يكشف القرار عن قيام اعتبارات المصلحة العامة تحتم إجراء النقل... وحيث أن الثابت من الأوراق... أن جهة الإدارة قد قدرت نقله من وظيفته كمدرس إلى وظيفة أخرى خارج سلك التدريس لكي لا يكون مثلا لغيره من المدرسين والنشء الذين يقوم على تربيتهم.

وبهذا تكون قد قضت تحقيق المصلحة العامة ولم تقصد توقيع عقوبة على الطاعن بغير

الطريق التأديبي"¹.

ب- انعدام الدافع المعقول²

إذا لم يكن إلغاء القرار الإداري لوجود عيب في السبب، ورأى القضاء في الوقت ذاته عدم وجود مبرر معقول يستند إليه القرار المطعون فيه، قضى بإلغاء القرار لانعدام الدافع المعقول. ومثال ذلك، قرار تجاوز موظف في الترقية لأكثر من مرة دون أسباب معقولة أو بسبب عقوبة سابقة³.

وقرار الإدارة بفصل أحد الموظفين بعد بضعة أشهر من تجديد تطوع المدعي (...)، حيث أن الإدارة لم تفصح عن سبب جديد يثبت سوء السلوك للموظف، بل إن ظروف الحال وملايساته ترشح للاعتقاد بأن الإدارة إذ فصلت المدعي إنما انساقت إلى ذلك بسبب ضغائن شخصية لا تمت للمصالح العام⁴.

¹ - حكمها الصادر في 1989/02/27، الطعن 1988/238 (إداري) ذكره سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 362.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص.362.

³ - محكمة القضاء الإداري في 1953/11/13، قضية 965 لسنة 6ق.

⁴ - محكمة القضاء الإداري في 1953/5/6، المجموعة، السنة7، ص.1098.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- المصادر

أ- النصوص الرسمية

أ1- الدستور

- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، (ج.ر. العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020).

أ2- القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، (ج.ر عدد 57، بتاريخ 8 سبتمبر 2004).

ب3- القوانين والأوامر

-الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 8/6/1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، (ج.ر العدد 84).

- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، (ج.ر عدد 49 المؤرخة في 11 يونيو 1966).

- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة،(ج. ر عدد 46).

- الأمر رقم 86/70 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، (ج. ر العدد 78).

- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، (ج. ر العدد 14).

- الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 27/02/2006، المتعلق بتنفيذ قانون المصالحة الوطنية،(ج. ر عدد 11).

- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يونيو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج.ر عدد 46 المؤرخة في 16 يونيو 2006).

- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن ق.إ.م.إ (ج. ر عدد 21 المؤرخة في 23 أبريل 2008).

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري (ج.ر عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016).

ج- المراسيم

- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، (ج. ر عدد 3).

- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، (ج. ر عدد 13).

- المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 4 يوليو، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر عدد 27، المؤرخة في 6 يوليو 1988.

- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج. ر، عدد 13.

- المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 27/03/2006 المتعلق بكيفيات إعادة الإدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية.

- المرسوم الرئاسي رقم 414/06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات، (ج. ر العدد 74).

د- المناشير والتعليمات

- المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، في 12/04/2003، المتعلق بتطبيق أحكام المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59/85.

- التعليم رقم 07 المؤرخة في 7 ماي 1969، الصادر عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية.

- التعليم رقم 15 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، في 10 أوت 2004، المتعلقة بأجال الطعن أمام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
- التعليم رقم 18، الصادرة في 28 ماي 2006، عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

(2) - المراجع

أ- الكتب

- 1- أحمد سعيد المومني، إعادة الاعتبار ووقف تنفيذ العقوبة، دراسة مقارنة، ط1، منشورات جمعيات العمال المطابع النموذجية، عمان ، 1992
- 2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 3- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
- 4- بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 5- بن وارث محمد، مذكرات في القانون الجزائري الجزائري، القسم الخاص، دار هومة، 2003.

- 6- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
- 7- رشيد خلوفي، المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 8- رمضان محمد بطيخ، شرعية العقوبات التأديبية وانقضاؤها، ملتقى الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، الأردن، 14-16 أبريل 2007.
- 9- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة 1، الإسكندرية، 2004.
- 10- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 11- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي الجزائري طبقا للأمر رقم 133/66، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ت.ن.
- 12- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2011.
- 13- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.

14- عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1983.

15- عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية: إداريا وقضايا للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع الام وذوي الكادرات الخاصة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1998.

16- عبد الوهاب البندراوي، المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، القاهرة، 1971.

17- علي خطار الشنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، الأردن، 1998.

18- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

19- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

20- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، د.ت.

21- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.

22- لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 3، دار هومة، الجزائر، 2007.

23- محمد أحمد عبد اللاه محمد، الوظيفة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015.

24- محمد بطيخ رمضان، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصرية، دار النهضة العربية، مصر، د.ت.

25- محمد عصفور، سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 5، عدد 2، 1963.

26- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.

27- محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، مصر.

28- محمد يوسف المعدوي، دراسة في الوظيفة العامة في التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 1984.

29- محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، د.ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003

30- محمود سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.

31- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1976.

32- ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، الطبعة 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003

33- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.

34- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2007.

35- وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، 1982.

36- يحيى علي قاسم سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية

ب1- رسائل الدكتوراه

1- أسامة النعيمات، السلطة التأديبية في مجال الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة لبنان، 2003

2- أشرف جمال دردير حامد، عقوبات التأديب المعنوية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،

جامعة اسيوط، مصر.

3- بن محمد قارة السعيد، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

4- فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة

دكتوراه، جامعة الجزائر، 2010، 139.

5- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة

دكتوراه، جامعة تلمسان، 2016.

6- مراد بوطبة، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 06/03، رسالة دكتوراه، جامعة

الجزائر، 2017.

ب2- مذكرات الماجستير

1- بن ديدة نجاة، الحماية القانونية للموظف العام-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير،

القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2006.

2- بن سالم إياس، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2002.

3- زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011.

4- سليمان منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2015.

5- عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2012.

6- مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال التوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2012.

7- مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011.

ج- المقالات

1- ختال السعيد، القرارات الإدارية وإلغائها، نشرة القضاة، العدد 44، الجزائر، د.س.ن.

2- عبد الغني يفوت، "الضمانات الأساسية في مجال التأديب"، مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، المغرب، العدد 7، 2009.

3- فاضل جبير، "الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب"، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، المجلد 5، العراق، 2012.

4- لعويسي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004.

5- ماجد راغب الحلو، "تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد بشأن نظام تأديب الموظفين"، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، العدد 2، 1980.

6- نواف كنعان، "تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديبي الوظيفي"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، مجلد 7، عدد 6، 1992.

7- نوفان العقيل العجارمة، وليد سعود القاضي، "أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين المصري والأردني"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 4، عدد 3، جويلية 2012.

د- الملتقيات و الأيام الدراسية

- رمضان محمد بطيخ، "سلطة التأديب"، ملتقى التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، الدر البيضاء، المغرب، أوت، 2006.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A- OUVRAGES

- 1- AUBY Jean Marie et BERNAKD Jean, **droit de la fonction publique**, Dalloz, paris, 1997.
- 2- Ayoub ELAINE, **la fonction publique en vingt principes**, 2^{ème} édition, frison roche, Paris, 1998.
- 3- BENBADIS Fouzia, **la saisine du juge administratif**, O.P.U, Alger, 1985,
- 4- Christian VIGOUROU , **déontologie des fonctions publiques** , édition Dalloz ,2006.
- 5- DUPUIT Georges, GUE DON Marie-José et CHRETIEN Patrice, **droit administratif**, 5 édition, Armand colin, Paris, 1996,
- 6- Emanuel AUBIN, **droit de la fonction publique**, graline édition, paris, 2001.
- 7- Jean Louis MOREAU, **La fonction publique, principes généraux**, L.G.D.J, Paris, 1987.
- 8- Jean Marie AUBY et Jean Bernard AUBY, **droit de la fonction publique de l'état**, Dalloz, paris, 1991.
- 9- KHADIR Abdelkader, **les garanties disciplinaire de la fonction publique**, édition Houma, Alger, 2014.
- 10- MAHIOU Ahmed, **cours de contentieux administratif**, 2 édition, O.P.U, Alger, 1981.
- 11- René CHAPUS, **l'administration et son juge**, P.U.F, Paris, 1999.
- 12- TABRIZI Ben Salah, **droit de la fonction publique**, DALLOZ, Paris, 2003.
- 13- VEDEL Georges, **droit administratif**, P.U.F, paris, 1980.
- 14- ZOUAIMIA (R), ROUALT (M.C), **droit administratif**, édition Berti, Alger, 2009.

B- ARTICLES

- 1- BOSSIS Gaëlle, « **l'évolution du régime disciplinaire des militaires entre volonté du législateur et contrôle du juge** », R.F.D.A, n= 4, 2005.
- 2- CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « **le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien** », Revue IDARA, école National d'administration, v13, n2, Alger, 2003.
- 3- ESSAID Taib, « **les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique** », Reveu du conseil detat, numéro spécial (le contentieux dans la fonction publique), Alger, 2007.
- 4- FENNICHE Kamel, « **aperçu sur le contentieux de la fonction publique** », revue du conseil d'état, numéro spécial, (le contentieux de la fonction publique), Alger, 2007.
- 5- GANDREAU Daniel, « **le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires français** », Revue du conseil d'état, numéro spécial, contentieux administratif, Alger, 2007.
- 6- VINCENT Jean-Yves, « **publicité de l'acte administratif** », Juris classeur, droit administratif, v 01, fascicule 107-40, Lexis Nexis, paris, 2001.

C- Thèses

- YAHIA BACHA Mouloud, **l'entrée et cessation des fonctions dans de droit**, université d'Alger, 1997.

الفهرس

01.....	مقدمة.....
02.....	الفصل الأول: الأخطاء والعقوبات التأديبية.....
02.....	المبحث الأول: الأخطاء التأديبية.....
02.....	المطلب الأول: تعريف الخطأ التأديبي.....
03.....	الفرع الأول: التعريف التشريعي.....
04.....	الفرع الثاني: التعريف القضائي.....
05.....	الفرع الثالث: التعريف الفقهي.....
06.....	المبحث الثاني: تحديد الخطأ التأديبي ومقوماته.....
07.....	المطلب الأول: تحديد الخطأ التأديبي.....
08.....	المطلب الثاني: مقومات الخطأ التأديبي.....
08.....	الفرع الأول: عناصر قيام الخطأ التأديبي.....
10.....	الفرع الثاني: قيام المسؤولية التأديبية على أساس الخطأ المهني.....
19.....	المطلب الثالث: تصنيفات الأخطاء التأديبية طبقاً للأمر رقم 03/06.....
24.....	المبحث الثاني: العقوبات التأديبية.....
24.....	المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية.....
24.....	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية وطبيعتها القانونية وخصائصها.....
27.....	المطلب الثاني: تمييز العقوبة التأديبية عن غيرها من المفاهيم المجاورة ومبادئها.....

28.....	الفرع الأول: تمييز العقوبة التأديبية عن غيرها من المفاهيم المجاورة.
34.....	الفرع الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية.
40.....	المطلب الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية.
45.....	الفصل الثاني: الإجراءات التأديبية.
46.....	المبحث الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية.
46.....	المطلب الأول: تعريف الإجراءات التأديبية ومصادرها.
46.....	الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية.
46.....	الفرع الثاني: مصادر الإجراءات التأديبية.
47.....	المطلب الثاني: خصائص القواعد الإجرائية التأديبية.
49.....	المبحث الثاني: سير الإجراءات التأديبية.
49.....	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب.
49.....	الفرع الأول: السلطة التأديبية في النظام الجزائري.
52.....	المطلب الثاني: تحريك الدعوى التأديبية.
53.....	المبحث الثالث: ضوابط المتابعة التأديبية.
53.....	المطلب الأول: ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبة من الدرجة 1 و2.
55.....	المطلب الثاني: ضوابط المتابعة التأديبية في العقوبات التأديبية من الدرجة 3 و4.
60.....	الفصل الثالث: الضمانات الإدارية المقررة للموظفين في مجال التأديب.
60.....	المبحث الأول: الضمانات الإدارية السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية.

- المطلب الأول: ضمانة المواجهة.....61
- المطلب الثاني: طلب تحقيق إداري.....63
- المبحث الثاني: الضمانات الإدارية التأديبية المعاصرة لاتخاذ العقوبة التأديبية.....65
- المطلب الأول: حق الدفاع.....66
- المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي.....68
- المبحث الثالث: الضمانات الإدارية اللاحقة على صدور القرار التأديبي.....70
- المطلب الأول: تبليغ الموظف بالقرار التأديبي.....70
- المطلب الثاني: التظلم الإداري ضد القرار التأديبي.....72
- الفصل الرابع: الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي.....76
- المبحث الأول: رقابة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي.....77
- المطلب الأول: رقابة عنصر الاختصاص في القرار التأديبي.....77
- الفرع الأول: الاختصاص في القرار التأديبي.....77
- الفرع الثاني: الرقابة على عدم مشروعية اختصاص سلطة التأديب.....81
- المطلب الثاني: رقابة عيب الشكل والإجراءات في القرار التأديبي.....89
- الفرع الأول: رقابة مشروعية الشكل في القرار التأديبي.....90
- الفرع الثاني: رقابة مشروعية إجراءات اتخاذ القرار التأديبي.....95
- المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية للقرار التأديبي.....103
- المطلب الأول: رقابة مشروعية عنصر السبب في القرار التأديبي.....103

- 104.....الفرع الأول: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع
- 110.....الفرع الثاني: الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف
- 114.....المطلب الثاني: رقابة مشروعية عنصر المحل في القرار التأديبي (العقوبة التأديبية)
- 120.....المطلب الثالث: رقابة مشروعية هدف القرار التأديبي
- 120.....الفرع الأول: صور وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرار التأديبي
- 126.....الفرع الثاني: وسائل الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة
- 131.....قائمة المصادر والمراجع
- 144.....الفهرس