

جامعة جيلالي ليابس/سيدي بلعباس.
كلية الحقوق و العلوم السياسية.
مدرسة الدكتوراه.



النظام القانوني للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة.

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون/ فرع قانون الإدارة العامة.

إشراف الدكتور:

مسعودي رشيد

إعداد الطالبة:

قلالي صورية

لجنة المناقشة:

رئيسا.	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	- د. كراجي مصطفى
مشرفا و مقررا.	جامعة معسكر	أستاذ محاضر	- د. مسعودي رشيد
عضوا.	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	- د. قادة بن علي
عضوا.	جامعة معسكر	أستاذ محاضر	- د. بقدار كمال

السنة الجامعية: 2017/2016

كلمة شكر و تقدير

الحمد لله الذي هدانا و ما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

لا يسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة لهذا العمل المتواضع، إلا أن أتقدم بجزيل الشكر و العرفان لكل من أعانني في إتمام هذا العمل من قريب أو بعيد ، و أخص بالذكر الأستاذ الدكتور مسعودي رشيد، الذي شرفني بمرافقته لي خلال مراحل البحث، و الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته القيّمة، فجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل و العرفان بالجميل لجامعة الجبيلي ليايس التي أعطتني هذه الفرصة الطيبة و التي لمست فيها طعم النجاح.

الطالبة: قلالي صورية

الإهداء

أهدي ثمار جهدي و عملي المتواضع إلى:

من وقفت بجانبني و ضحت بالكثير من أجلي، أمي الغالية.

من ساندني، أبي الفاضل.

و إلى كل عائلتي، و كل ما ساندني من قريب أو بعيد، ألف شكر.

قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية:

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ج ر: الجريدة الرسمية.

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية.

ج ر م: الجريدة الرسمية المصرية.

ق إ ج: قانون الإجراءات الجزائرية.

ق أ و ع: القانون الأساسي للوظيفة العامة.

ق ن ع م إ: القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

د س ط: دون سنة الطبع.

د س ن: دون سنة النشر.

د ج: الدينار الجزائري.

هـ: هجري.

م: ميلادي.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

P: page.

P P: De la page à la page.

N : Numéro.

V : Volume.

Op.cit : Ouvrage précédemment cité.

L G D J : Librairie générale de droit de jurisprudence.

J.O.R.F : Journal officiel de la république Française.

R.D.P : Revue du Droit publique et de science Politique.

مقدمة

لقد اتسع نشاط الدولة، فلم يعد دورها يقتصر على الحفاظ على الأمن الداخلي و على المنازعات بين الأفراد و الدفاع عن حدود الدولة و العلاقات الخارجية و القيام ببعض الأشغال العامة، بل أصبح دورها ايجابيا إذ تعددت وظائفها و ازدادت مجالات تدخلها في سائر شؤون الوطن و المواطن، و يتجلى ذلك بقيامها بإعداد و تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الشاملة.

هذا النمو المفرط في نشاط الدولة أدّى بالضرورة إلى تزايد عدد الموظفين، لذلك اهتمت الدولة بتنظيم الجهاز الإداري و إصلاحه و تنميته سعيا لتطوير المجتمع و تحقيق آماله في الكفاية و العدل. الأمر الذي جعل أغلب التشريعات تسعى جاهدة لإضفاء التوازن بين تحسين أداء الدولة لمهامها لتحقيق المصلحة العامة، و بين محاولة تفعيل الضمانات الهادفة لحماية الموظف ضد تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها التأديبية.

و قد حاول المشرع الجزائري من خلال قوانين الوظيفة العامة إحداث التوازن بين حماية مصلحة الموظف العام في مركزه القانوني و بين حماية المصلحة العامة التي تمس كيان الدولة، بداية بالأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽¹⁾، ليليه القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل⁽²⁾، ثم جاء بعد ذلك المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية⁽³⁾، و أخيرا جاء الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة⁽⁴⁾.

(1) الأمر 133/66، الصادرة في 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 02 جوان 1966م، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر ج ج عدد 46، الصادرة بتاريخ 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 08 جوان 1966م.

(2) القانون رقم 12/78 الصادر في المؤرخ في أول رمضان 1398 هـ الموافق لـ 05/08/1978م، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر ج ج، العدد 32، الصادرة في 3 رمضان 1398 هـ الموافق لـ 08/08/1978م.

(3) المرسوم رقم 59/85، مؤرخ في 1 رجب 1405 الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج ج عدد 13، الصادرة في 09 رجب 1405 الموافق لـ 24 مارس 1985.

(4) الأمر 03/06، مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو 2006م، المنضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر ج، العدد 46، الصادرة في 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق لـ 16 يوليو 2006 م.

و من أهم و أبرز الضمانات في نطاق التأديب، أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله و تحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام، على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية.

يستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف و المخالفة المنسوبة إليه، و هو إجراء شكلي يُتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة و إمطة اللثام عنها.

و على الرغم من أن إجراء التحقيق مع الموظف المحال إلى التأديب هو ضمانة لا تحتاج إلى نص في تقريرها، أوجبت غالبية التشريعات و التي تتعلق بالوظيفة العامة أن يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته، كما استقر القضاء على بطلان الجزاء التأديبي و ما قد يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف.

من هنا فإن التحقيق في مجموعه يمثل إجراء جوهريا لا بد من إتباعه قبل توقيع جزاء على الموظف، فالشكاوى و البلاغات و التحريات و إن كانت تصلح لتكون سندا لنسبة اتهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سندا لتوقيع جزاء عليه ما لم تجر الجهة الإدارية تحقيقا تواجه فيه الموظف المخالف.

على أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء، فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة، كما أن التحقيق المعتبر قانونا هو الذي يتم في مواجهة الموظف و ليس في غيابه، إذ بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيقات صورية في غياب الموظف. و في كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جديا يستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف من المخالفة المنسوبة إليه، لا أن يكون وسيلة للانتقام و التشفى من قبل الرؤساء الإداريين.

كل ذلك يفرض علينا البحث و التساؤل عن مدى فعالية التحقيق الإداري ككفيل لإقامة توازن دقيق بين متطلبات الصالح العام، و المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين

انتظام سير المرافق العامة، و بين حق الموظف العام في توفير الضمانات و الإجراءات التي تؤكد له الاستقرار القانوني و النفسي؟

للإجابة على هذا الإشكال قسمنا هذا الموضوع إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول للجانب الموضوعي للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، تناولنا في المبحث الأول الضمانات التأديبية المتعلقة بالموظف العام، و تطرقنا في المبحث الثاني إلى الضمانات المتعلقة بالسلطة المختصة بالتأديب. في حين تضمن الفصل الثاني الجانب الإجرائي للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، حيث خصص المبحث الأول لدراسة ضمانات التأديب المترامنة لإيقاع العقوبة التأديبية و المبحث الثاني لضمانات التأديب اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية.

لكن قبل ذلك، ارتأينا الحديث في فصل تمهيدي عن ماهية التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، و بهذا الصدد سيتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، و من ثم تحديد أسس التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة في المبحث الثاني.

و تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية و أخرى موضوعية نجملها فيما يلي:

فالسباب الذاتية تكمن في اهتمامنا بمجال الوظيفة العامة و بالتحديد مجال التأديب الوظيفي، و رغبتنا في إجراء دراسة بخصوص جزئية منه ألا و هي النظام القانوني للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة.

في حين تتمثل الأسباب الموضوعية في القيمة العملية للموضوع محل البحث، إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة، و ذلك لارتباطه الوثيق بالموظف العام و استقراره الوظيفي الذي ينتج عنه ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد.

و تهدف هذه الدراسة إلى الإلمام بمختلف الجوانب النظرية للتحقيق الإداري من خلال جمع أكبر قدر ممكن من المعرفة العلمية حول هذا الموضوع، و الوصول بذلك إلى كيفية

تجسيده عمليا عن طريق توضيح مختلف تطبيقاته في مجال التأديب الإداري، من أجل الوصول إلى محاكمة عادلة للموظف.

بالإضافة إلى ذلك تهدف دراستنا إلى تبصير الموظفين فيما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية، حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب، كما يكفل في نفس الوقت إلزام الإدارة باتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام.

و لقد قمنا باستقصاء معظم الدراسات السابقة بهذه الدراسة، و لعل أهم ما وجدناه في هذا الشأن الدراسات الآتية:

- الدراسة الأولى: النظام القانوني للوظيفة العامة " دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري و الفرنسي"، رسالة دكتوراه.

إعداد: بوزيان مكلل.

الجهة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس_سيدي بلعباس.

السنة الجامعية: 2000-2001.

و لقد تناولت هذه الدراسة النظام القانوني للوظيفة العامة في كل من التشريع الجزائري و التشريع الفرنسي، و مشيرا إلى بعض أهم الضمانات المتعلقة بالموظف العام.

الدراسة الثانية: الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه.

إعداد: مباركة بدري.

الجهة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس_سيدي بلعباس.

السنة الجامعية: 2010-2011.

و لقد تناولت هذه الدراسة الإجراءات التأديبية في مجال الوظيف العمومي، لاسيما ما يتعلق

بتنفيذ العقوبات التأديبية و إجراءات الطعن فيها أمام الجهات الإدارية المختصة و كذا

الجهات القضائية التي تمارس الرقابة على اختصاص السلطة التأديبية، مع دراسة

النصوص القانونية و الأحكام القضائية الموجودة في الجزائر المتعلقة بهذا الموضوع، و مع الإشارة إلى نظيرتها في فرنسا و مصر كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

و بغرض توضيح الموضوع ارتأينا إتباع المنهج الوصفي و التحليلي، بالاستعانة بالعديد من المراجع الفقهية و القانونية فضلا على الأحكام القضائية، كما اعتمدنا المنهج التاريخي بدراسة قانون الوظيفة العمومية الحالي، مع الرجوع عند اللزوم إلى القوانين السابقة، و المنهج المقارن و ذلك بالإشارة إلى تشريعات الوظيفة العمومية المقارنة، قصد تحقيق الهدف المبتغى من خلال هذه الدراسة.

و نحن بصدد انجازنا لهذه الرسالة، واجهتنا العديد من الصعوبات، أهمها وجود ترسنة كبيرة من النصوص القانونية، و ما يكتنف هذه النصوص من غموض و تضارب بسبب اصطباغ هذه التشريعات بالإيديولوجيات التي اعتنقتها الجزائر من اشتراكية و اقتصاد السوق.

غير أنه و بالرغم من هذه الصعوبات، فقد حاولنا الإلمام بمختلف جوانب الموضوع.

الفصل التمهيدي: ماهية التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة

إن نجاح الجهاز الإداري بالدولة يعتمد على عدة محاور أساسية، يأتي في مقدمتها الموظف العام الذي يعتبر المحرك الأساسي الذي تحقق بواسطته الإدارة أهدافها بكفاءة تامة، و ذلك عن طريق التزامه بواجباته و النهوض بمسؤولياته إلى جانب أمانته و نزاهته في إطار احترامه للقوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة.

و لمحافظة الموظف العام على السير الحسن للإدارة ، كفلها القانون بالقيام بإجراء التحقيق الإداري، لمواجهة كل إخلال بواجبات الوظيفة.

يقصد بالتحقيق بصفة عامة الفحص و البحث و التقصي الموضوعي المحايد النزيه، لاستبانة وجه الحقيقة و استجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع و نسبتها إلى أشخاص محددين.

و يعتبر التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة بصفة خاصة أول الإجراءات

التأديبية الموضوعية، فما المقصود بالتحقيق الإداري كآلية للكشف عن الحقيقة ؟

يلزم للإجابة على ذلك تحديد مفهوم التحقيق الإداري و التمييز بينه و بين التحقيق الجنائي (المبحث الأول)، و بيان أسس التحقيق الإداري بتحديد قواعده الأساسية و معرفة السلطة المختصة بإجرائه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة.

إن التحقيق الإداري لا يمثل في ذاته غاية تتوخاها الإدارة، بل وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق و استجلاء وجه الحق ، وصولا إلى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها بالاستناد إلى سلطات منحها المشرع ، و إعمالا لمبدأ سير المرفق العام بانتظام تام و سعيا وراء تحقيق المصلحة العامة المرجوة دائما من كل فعل أو امتناع تتخذه الإدارة.

كل ذلك يستدعي إلى تحديد المقصود من التحقيق الإداري (المطلب الأول) و التفرقة بينه و بين التحقيق الجنائي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري و طبيعته القانونية.

يعتبر التحقيق الإداري أول الإجراءات التأديبية التي تهدف أساسا إلى كشف الحقيقة، هذا ما يستدعي تحديد تعريفه و طبيعته القانونية.

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري.

سنعرض من خلاله إلى التعريف اللغوي و القانوني و الفقهي للتحقيق الإداري، و من ثم إلى أهمية و مختلف عناصر هذا النوع من التحقيق.

أولاً: التعريف اللغوي و القانوني للفظ التحقيق:

تحقيق في باب الحاء، و مصدرها حق بمعنى يقين، و حق الأمر: صحّ و ثبت و صدق، التحقيق: تحريات تأمر بها سلطة قضائية أو إدارية، و منه قاضي التحقيق⁽¹⁾. و يقول الله تعالى في كتابه العزيز : "أُولَئِكَ الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقَوْلُ فِي أُمِّ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِمْ"⁽²⁾. و يقصد بالتحقيق في مجال القانون مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث، بهدف البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة⁽³⁾.

(1) معجم المنجد الأبجدي، طبعة أولى، دار المشرق، بيروت، ص 234.

(2) سورة الأحقاف، الآية 18.

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهنة الحرة النقابية و العمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 108.

غير أننا نجد أن الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006 و المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، لم يعط للتحقيق الإداري تعريفاً إلا بصفة عامة.

و رغم سكوت القانون عن تعريف التحقيق الإداري بشكل صريح و واضح إلا أننا نجد أن الفقه و كعادته حاول تقديم العديد من التعاريف.

ثانياً: التعريف الفقهي للتحقيق الإداري:

لقد تعددت التعاريف الفقهية حول التحقيق الإداري، حيث عرّف على أنه إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم و التهمة المنسوبة إليه⁽¹⁾.

كما يمكن تعريفه أيضاً على أنه مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها سلطة معينة للوصول إلى الحقيقة بتحديد المخالفة الإدارية أو المالية و المسؤول عنها⁽²⁾.

و يعرفه **سيرجي سالون** بأنه الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية، يرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق و ظروفها و الأدلة التي تنسب هذه الأفعال لموظف عام. و يعرفه الأستاذان **محمد رشوان** و **إبراهيم عباس** على أنه إحدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته إلى انبلاج الحقيقة، توصلنا إلى تحديد المسؤولية التأديبية عن كل خطأ تأديبي يقترفها الموظف العام.

كما يعرفه الدكتور **أحمد عبد الستار** بأنه مجموعة الإجراءات التي يحددها القانون و تختص بمباشرتها سلطة معينة، في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة، تكفي لأن تكون القضية معدة بشكل مقبول لكي تصبح جاهزة للمحاكمة⁽³⁾.

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة و النشر، 1985، ص 571.

(2) علي عبد الرحيم علي محمد، إجراءات التحقيق الإداري و ضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري، المجلة القانونية و القضائية، وزارة العدل، قطر، العدد الأول، 2010، ص 12.

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص ، المرجع السابق، ص 112.

تعددت المصطلحات التي تعبّر عن التحقيق الذي يجري مع الموظفين في المخالفات التأديبية و التي يرتكبوها في مجال الوظيفة العامة، و المتمثلة في التحقيق و التحقيق الإداري و التحقيق التأديبي، غير أنها تحمل معنى واحداً أو كمرادفات سواء في مصر (1) أو فرنسا (2).

و لقد اتجه أغلب الفقهاء الفرنسيين في مؤلفاتهم الحديثة إلى استعمال اصطلاح التحقيق التأديبي *L'instruction disciplinaire* ويرجع الخلط أو تعدد التسميات لعدة أسباب (3).

و تتمثل أسباب الخلط أو تعدد التسميات التي تطلق على التحقيق الإداري فيما يلي:

- يعتبر القانون التأديبي قانون مستحدث و غير مقنن، فهو و إن كانت التشريعات تنظمه، إلا أنها لم تحدد المبادئ العامة التي يقوم على أساسها هذا القانون، مما انعكس على مصطلحاته فباتت غير مستقرة.

- إن نصيب التشريع كمصدر للقانون التأديبي متواضع نسبياً، في حين نجد القضاء الإداري كمصدر له يستأثر بالنصيب الأكبر.

- التأثير بالفقهاء الفرنسيين فيما يتعلق بالمصطلحات التي أطلقها على التحقيق في نطاق المخالفات التأديبية، حيث نجد أن الفقه الفرنسي قد استعمل العديد من المصطلحات للتحقيق الإداري.

(1) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الانجليزي"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004 ص 197. / محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 288.

(2) Alain PLANTEY, la fonction publique, (traité général), 2^{ème} édition, 2001, édition litec, Paris, p 458 / René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2, 8^{ème} édition, 1996, édition montchrestien, Paris, p 312 .

(3) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص ص 110، 112.

و تحمل المصطلحات المتعدّدة للتحقيق الإداري معنى واحدا:

L'instruction ou l'enquête

التحقيق

L'enquête administrative

التحقيق الإداري

L'instruction disciplinaire⁽¹⁾

التحقيق التأديبي

و قد استعمل المشرع الجزائري في تشريع الوظيفة مصطلح "التحقيق الإداري" **l'enquête administrative**⁽²⁾ للتعبير عن مرحلة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه الخطأ التأديبي، و هو نفس الاصطلاح الذي اعتمد عليه الأستاذ كمال رحماوي⁽³⁾، في حين نجد عدة مؤلفات جزائرية أخرى أخذت بمصطلح "التحقيق"⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للمشرع المصري نجده قد نص على اصطلاح "التحقيق" في قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015، حيث نصت المادة 57 على أنه: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها و يكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ..."⁽⁵⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 68.

(2) المادة 171 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع): "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البث في القضية المطروحة".

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه_الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006، ص 153.

(4) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 110. سعيد بو الشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر طبقاً للأمر 133/66 "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 119. سعيد طربيت، سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبياً، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 47.

(5) قانون رقم 18 لسنة 2015 المتعلق بقانون الخدمة المدنية، ج ر م عدد 11، الصادرة في 12 مارس 2015.

و لا يرى الدكتور **عماد عطوه أحمد** أي إشكال في استعمال مصطلح "التحقيق الإداري" دون مصطلح "التحقيق التأديبي"، لأن المصطلح الأول أعم و أشمل و يؤدي الغرض على ما استقر عليه العرف الإداري⁽¹⁾.

بخلاف ذلك يدعو الأستاذ **محمد ماجد ياقوت** الفقه الإداري لاستخدام اصطلاح "التحقيق التأديبي" نظراً لدقة هذا المصطلح و وضوحه في التعبير عن التحقيق الذي يجري في المجال التأديبي، بالإضافة إلى أن المصطلحات المتمثلة في التحقيق و التحقيق الإداري فيها تعميم تطلق على التحقيق الذي يأمر به القاضي الإداري في منازعة إدارية أمام القضاء الإداري، كما تطلق أيضاً على التحقيق الذي يجري قبل صدور قرار نزع الملكية للمنفعة العامة⁽²⁾.

و يبدو مصطلح "التحقيق الإداري" الذي استعمله المشرع الجزائري في تشريع الوظيفة واسعا و عاما، إلا أنه من الأفضل استعمال مصطلح التحقيق التأديبي الذي سيكون الأنسب لهذه المرحلة التي تمر بها فترة التأديب.

ثالثاً: أهمية التحقيق الإداري:

للتحقيق الإداري أهمية كبيرة باعتباره أداة قانونية تهدف إلى كشف الحقيقة، إضافة إلى كونه وسيلة لجمع أدلة الإثبات، حيث لا يجوز معاقبة الموظف لمجرد الشبهة و الشك و إنما لا بد من الجزم و اليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة، لا يؤخذ فيه الظن و الإحتمال، بل لا بد من اليقين المستمد من ذات الواقعة⁽³⁾.

(1) عماد صبري عطوه أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، د س ط، القاهرة، د س ن، ص 411.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 73.

(3) أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، مصر، 2011، ص ص 11-13.

و يستخدم التحقيق التأديبي على وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو توقيعه⁽¹⁾.

حيث يعتبر التحقيق التأديبي من بين الإجراءات الأساسية في المساءلة التأديبية، بحيث لا يمكن تصور توقيع العقوبة التأديبية بدون الاستناد إلى نتائجه ، و ذلك تحت طائلة بطلان القرار التأديبي.

و تتجلى أهمية التحقيق التأديبي سواء بالنسبة للموظف المتهم أو الإدارة المستخدمة فيما يلي:

- تكمن أهمية التحقيق في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة الواضوح، و بالتالي لا يتم التحقيق في الحالات التي تكون فيها الإدانة واضحة، كحالة التلبس بالمخالفة⁽²⁾.

- يعد وسيلة قانونية لبلوغ الحقيقة، و ذلك من خلال الكشف عن حقيقة العلاقة الموجودة بين الموظف المتهم تأديبياً و التهمة المنسوبة إليه قصد تحديد قيام المسؤولية التأديبية من عدمها.

- يساهم في رفع أي لبس قد يثار بشأن الواقعة محل الاتهام، نظرا لكونه يهدف إلى جمع كل المعطيات التي من شأنها تسليط الأضواء على القضية التأديبية⁽³⁾.

- يُتخذ التحقيق الإداري كأساس لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة، و لهذا التقدير أهمية خاصة في تحديد الذنب الإداري و الجزاء المناسب له⁽⁴⁾.

و بذلك نلاحظ الدور الكبير الذي يلعبه التحقيق في المجال التأديبي في كشف الحقيقة كما هو الحال بالنسبة للتحقيق الجنائي.

- (1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 73.
- (2) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 153.
- (3) صلاح الدين الشريف _ د.ماهر كمون، قانون الوظيفة العامة، المدرسة القومية للإدارة، الأردن، 1994، ص 205.
- (4) حسان عمامرة، ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، معهد العلوم والدراسات العربية، القاهرة، 2008، ص 88.

رابعاً: عناصر التحقيق الإداري:

تتطلب سلامة التحقيق التأديبي في كافة إجراءاته أن يركز على عدة مقومات أساسية تتمثل فيما يلي:

- 1- أن يكون صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق: حيث يلزم لسلامة التحقيق و اعتبار إجراءاته صحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك.
- 2- أن يكون صادراً من سلطة التحقيق في الشكل الذي حدّده القانون: فممارسة الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدّده القانون لمباشرة التحقيق يفقده صفته كإجراء من إجراءات التحقيق و لو تم أمام سلطة التحقيق.
- 3- أن يكون الهدف من الإجراء البحث عن الأدلة: و تتمثل في تلك الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، معنى ذلك التنقيب عن الأدلة، تمحيصها و الكشف عن حقيقة أمرها. و هذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتحقيق الإداري.

لتحديد الطبيعة القانونية للتحقيق الإداري، ينبغي معرفة ما إذا كان هذا التحقيق إجراءً وجوبي أو جوازي؟ و من جهة أخرى يجب أن نوضح الشكل الذي يفرغ فيه ما إذا كان كتابة أو شفاهة؟

أولاً: مدى إلزامية التحقيق الإداري:

نظرا لما للتحقيق الإداري من أهمية للموظف و لجهة الإدارة، ف إن قواعد ممارسته تولاها المشرع صراحة، إضافة إلى القضاء الإداري الذي قام بدور كبير في سد جوانب النقص في النصوص القانونية استنادا إلى المبادئ العامة للقانون.

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 74.

و قد اختلفت تشريعات الدول حول مدى اعتبار التحقيق إجراء إلزاميا أو جوازيا، حيث أكدت المادة 56 من قانون الخدمة المدنية المصري على إلزامية التحقيق بنصها على أنه: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه.....".

بينما جعله المشرع الجزائري أمرا جوازيا بموجب المادة 171 من الأمر 03/06 التي ورد فيها: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البث في القضية المطروحة". و اتخذ نفس الموقف في المادة 03 من المرسوم رقم 152/66 المتعلق بالإجراءات التأديبية(1).

ثانيا: شكلية التحقيق الإداري:

إن الهدف الأساسي من عملية التحقيق هو إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية. فالتحقيق إذن عملية معقدة، ترمي إلى معرفة الظروف التي تم فيها ارتكاب الذنب الإداري، و بالتالي لابد من إفراغ التحقيق الإداري في شكل مكتوب، و هو ما يمكن استخلاصه من نص المادة 167 من الأمر 03/06 التي تعطي للموظف الحق في الاطلاع على ملفه التأديبي.

كما أوجب المشرع الجزائري أن يكون الاستماع إلى الموظف المذنب كتابة، و إذا رفض المثل لا بد من معاينة ذلك قانونا (2). وفيما يخص الاستماع إلى أقوال الشهود، أباح المشرع أن يكون التحقيق معهم شفاهة.

و نشير إلى أنه من الممكن أن تستدرك سلطة التأديب التحقيق الأول بتحقيق آخر لكي تتفادى ما شابه التحقيق الأول من نقائص(3).

(1) مرسوم رقم 152/66، مؤرخ في 2 جوان 1966، متعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر عدد 46، بتاريخ 8 جوان 1966.

(2) المادة 64 من المرسوم 302/82 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المؤرخ في 1982/09/11، ج ر ج ج، العدد 37، الصادر في 1982/09/14.

(3) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص ص 156-157.

المطلب الثاني: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي.

يجب التفرقة بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي حتى لا يختلط الأمر، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماما عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية إلا أن هناك تشابها بينهما.

لذلك قد نتساءل عن أوجه التشابه و الاختلاف بين التحقيقين، و مدى إمكانية الاكتفاء بالتحقيق الجنائي لتوقيع الجزاء التأديبي؟ للإجابة على ذلك يجب دراسة أوجه التشابه و الاختلاف بين التحقيق التأديبي و التحقيق الجنائي.

الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيق التأديبي و الجنائي.

هناك عدة عوامل مشتركة بين التحقيق التأديبي و الجنائي، و هذا ما سنتعرض إليه فيما يلي.

أولاً: من حيث الغاية:

إن كل من التحقيق التأديبي و الجنائي يهدفان إلى الكشف عن حقيقة علاقة المخطئ بالخطأ المنسوب إليه.

و حتى يؤدي التحقيق الغرض منه لابد و أن تتيسر للقائم به الوسائل اللازمة التي تمكنه من الوصول إلى الحقيقة⁽¹⁾.

ثانياً: من حيث الإجراءات:

تتميز الإجراءات في كل من التحقيق التأديبي و الجنائي بأنها وسيلة لجمع الأدلة، فالمعاينة و سماع الشهود و التفتيش و استجواب المتهم، و انتداب الخبراء كلها مصادر

للتنقيب عن أدلة الإثبات التي تفيد في وقوع الجريمة أو المخالفة و نسبتها إلى متهم معين.
كما تعد الكتابة سندا للتدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، 2006، ص 172.

ثالثا: من حيث التدوين:

يجب تدوين التحقيق التأديبي والجنائي، فقد أخذ كل من التحقيقين بمبدأ الكتابة و التي تمثل في إجراءات التحقيق السند الدال على حصولها، و عدم توافرها يؤدي إلى افتراض عدم مباشرة الإجراء.

إضافة إلى ذلك لم يكتف كل من التحقيق التأديبي و الجنائي بمجرد كتابة إجراءات التحقيق، بل يجب أن تتم الكتابة بواسطة كاتب إلا في حالة الضرورة⁽¹⁾.

رابعا: من حيث سلطات التحقيق:

سلطات المحقق التأديبي و الجنائي واحدة في استدعاء الشهود و سؤالهم و الاطلاع على ما يراه لازما من الأوراق و تفتيش الأماكن و الأشخاص، مع ضرورة الالتزام بالإجراءات المحددة لذلك حتى تكون قراراتها مشروعة⁽²⁾.

خامسا: من حيث محضر التحقيق:

لا يختلف محضر التحقيق التأديبي عن محضر التحقيق الجنائي كثيرا من حيث افتتاح محضر التحقيق وكيفية تحريره، و البيانات التي يجب أن يشملها مثل التاريخ و الديباجة و مضمون المحضر⁽³⁾.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق التأديبي و الجنائي.

يختلف التحقيق التأديبي عن التحقيق الجنائي من عدة جوانب، منها ما يتعلق بالأشخاص، و بالعقاب أو الجزاء المفروض، و الهدف، و المسؤولية، و السلطة المختصة بإجرائه، و الإجراءات الاحتياطية المتصلة به.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 116.

(2) حمد محمد حمد الشلماني، المرجع السابق، ص 81.

(3) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 116.

أولاً: من حيث الأشخاص:

يشترط في النظام التأديبي أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية، و هذا ما دعا إلى القول بأن نظام التأديب "نظام طائفي"، أي أنه يتعلق بطائفة من المجتمع، على عكس النظام العقابي الذي يتصف بالعمومية و الشمول و لا يتعلق بطائفة معينة من المجتمع.

ثانياً: من حيث نوع العقاب أو الجزاء المفروض:

متى ثبت من التحقيق سواء كان تحقيقاً إدارياً أو جنائياً المخالفة يترتب عن ذلك جزاء أو عقاب، فالعقاب التأديبي يتعلق بالمساس بمركز الموظف و متعلقاته و يكون بإيقاع مجموعة من الجزاءات محددة على سبيل الحصر، و آثارها محددة سلفاً، أما العقاب الجنائي فهو يتعلق بالمساس بحرية الشخص و حياته و ماله، و للقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانوناً.

ثالثاً: من حيث الهدف:

يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم و ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع كله و ضمان أمنه.

رابعاً: من حيث المسؤولية:

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث المسؤولية، حيث أن إعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية و إلغاء التهمة الجنائية المنسوبة إليه لا يمنع من مساءلته تأديبياً، فالمخالفة التأديبية أساساً قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته و مقتضياتها، فالموظف قد يسأل تأديبياً لمخالفته للنصوص

التشريعية أو العرف الإداري و مقتضيات الوظيفة العامة، في حين أنه لا مجال للجريمة الجنائية إلا إذا خالف الفاعل نصا تشريعيا⁽¹⁾.

(1) مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الإسكندرية، 2002، ص ص 96-97.

خامسا: من حيث السلطة المختصة:

تختص بإجراء التحقيق التأديبي السلطة التي لها سلطة التعيين⁽¹⁾، و هذه الأخيرة هي المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف.

لكن في حالة ما إذا تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، فتلتزم باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾، و التي منح لها إمكانية طلب فتح تحقيق تأديبي من السلطة التي لها صلاحية التعيين⁽³⁾.

أما التحقيق الجنائي نجده من اختصاص الضبطية القضائية التي يناط لها مهمة البحث و التحري عن الجرائم و مرتكبيها وفقا لنص المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية⁽⁴⁾، و بالتالي يختص ضباط الشرطة القضائية بإجراء التحريات اللازمة و الأبحاث و تتم الاستعانة بأعوان الضبط القضائي لمساعدتهم في مهامهم و تلقي الشكاوى و البلاغات و جمع الاستدلالات و إجراء التحقيقات الابتدائية وفقا لنص المادة 17 من قانون الإجراءات الجزائية و جمع كافة العناصر و القرائن و الأدلة اللازمة للتحقيق في الدعوى و المهلة لعمل النيابة العامة⁽⁵⁾.

(1) المادة 162 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع): "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين."

(2) المادة 165 من نفس الأمر السالف الذكر: "... تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـمجلس تأديبي."

(3) المادة 171 من نفس الأمر السالف الذكر: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، قبل البث في القضية المطروحة."

(4) المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية: "يقوم بمهمة الضبط القضائي رجال القضاء و الضباط و الأعوان و الموظفون المبينون في هذا الفصل."

(5) محمد براسي، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الأولي، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجبلاي ليايس_سيدي بلعباس، الجزائر، 2005، ص 09.

سادسا: من حيث الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق:

أحيانا قد تقتضي مصلحة التحقيق التأديبي اتخاذ إجراء احتياطي أو تحفظي في مواجهة الموظف و المتمثل في الوقف الاحتياطي عن العمل⁽¹⁾، الذي يعتبر إجراء مؤقت من إجراءات التحقيق، يترتب عنه إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا فلا يتولى خلال مدة الوقف سلطة مباشرة وظيفته⁽²⁾.

أما فيما يخص التحقيق الجنائي نجد الإجراءات الاحتياطية مختلفة و متنوعة، فقد يقتضي التحقيق الجنائي حضور المتهم لاستجوابه أو لمواجهته، أو حبسه مؤقتا لاعتبارات تتصل بسلامة التحقيق، لذلك خول القانون لسلطة التحقيق اتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تمكنها من تحقيق هذا الغرض.

و تتمثل هذه الإجراءات الاحتياطية فيما يلي:

1- الأمر بالإحضار: تنص المادة 110 من قانون الإجراءات الجزائية على أن : "الأمر بالإحضار هو ذلك الأمر الذي يصدره قاضي التحقيق إلى القوة العمومية لاقتياد المتهم و منوبله أمامه على الفور".

2- الأمر بالقبض: الأمر بالقبض وفقا لنص المادة 119 من قانون الإجراءات الجزائية هو ذلك الأمر الذي يصدر إلى القوة العمومية بالبحث عن المتهم و سوجه إلى المؤسسة العقابية المنوه عنها في الأمر حيث يجرى تسليمه و حبسه⁽³⁾.

3- الحبس الاحتياطي: الحبس الاحتياطي أو الحبس المؤقت هو إجراء استثنائي، يأمر به قاضي التحقيق في حالت استثنائية حددها المشرع على سبيل الحصر في نص المادة 123 من قانون الإجراءات الجزائية.

(1) المادة 173 و 174 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 119.

(3) الأمر 155/66 المؤرخ في 18 صفر 1386، الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم.

و يمكن إيجاز حالات الحبس الاحتياطي فيما يلي:

أ- إذا لم يكن للمتهم موطن مستقل، أو لم يتم بتقديم ضمانات كافية تضمن مثوله أمام العدالة أو كانت الأفعال خطيرة جدا.

ب- إذا كان الحبس الوسيلة الوحيدة للحفاظ على الأدلة أو وسيلة لمنع الضغوط على الشهود أو لتفادي التواطؤ بين المتهمين و الشركاء الذي قد يؤدي إلى عرقلة أو عدم الكشف عن الحقيقة.

ج- عندما يكون الحبس ضروريا لحماية المتهم أو وضع حد للجريمة.

د- عندما يخالف المتهم من تلقاء نفسه الواجبات المترتبة على إجراءات الرقابة القضائية المحددة لها⁽¹⁾.

سابعاً: من حيث الإلزامية:

لقد قنّ المشرع الجزائري النظام التأديبي في المواد من 160 إلى 185 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، و ما يمكن استنباطه من هذه المواد عدم إلزامية التحقيق الإداري، و بالتالي للجهة الإدارية المختصة كامل السلطة التقديرية في إجراء التحقيق من عدمه.

أما فيما يخص التحقيق الجنائي فتعتبر محاضره الصادرة من الضبطية القضائية أساس الدعوى العمومية بكافة درجاتها لما ترتبه هذه الأخيرة من تأثير في الإجراءات التي تتم أمام قاضي التحقيق أو قاضي الموضوع، من جهة أخرى تكمن أهمية التحقيق الجنائي من حيث تضمنه تصويرا للجريمة ثم إثباتها في وقت قريب من وقوعها يصعب على القاضي دحض عكسها⁽²⁾.

(1) المادة 123 من الأمر 155/66 المتضمن (ق إ ج).

(2) محمد براسي ، المرجع السابق، ص ص 12-13.

إلى جانب ذلك فقد جعل المشرع محاضر التحقيق الجنائي وسيلة من وسائل الإثبات وفقا لنص المادتين 214 و 215 من قانون الإجراءات الجزائية، بل إن بعضها ذات حجية مطلقة لا يمكن دحضها إلا بالطعن بالتزوير⁽¹⁾.

الفرع الثالث: علاقة التحقيق التأديبي بالتحقيق الجنائي.

الأصل اختلاف النظام القانوني للتأديب عن النظام المقرر بالقوانين الجنائية للأفعال المؤتممة، و يرجع ذلك لاختلاف المخالفة الإدارية في طبيعتها و في أركانها عن الجريمة الجنائية. و قد أوجد هذا الاختلاف استقلالية للإجراءات التأديبية عن مجال الإجراءات الجنائية⁽²⁾.

إلا أن الاختلافات السابقة بين التحقيق التأديبي و التحقيق الجنائي لا تنفي وجود نوع من الترابط و الصلة بينهما، فالسلوك المنسوب إلى الموظف قد يعرضه إلى المساءلة الجنائية إضافة إلى المساءلة التأديبية، و لكن هذه الأخيرة لا تنقيد بالمحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكوّن للجريمة من الموظف أو عدم وقوعه، فضلا عن ذلك قد تعتبر بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي⁽³⁾، و مثال على ذلك ما نصت به المادة 137 من القانون رقم 23/06 المتضمن تعديل قانون العقوبات: "كل موظف أو عون من أعوان الدولة أو مستخدم أو مندوب عن مصلحة البريد، يقوم بفض أو اختلاس أو إتلاف رسائل مسلمة إلى البريد، أو يسهل فضها أو اختلاسها أو إتلافها، يعاقب بالحبس من 3 أشهر إلى 5 سنوات، و بغرامة من 30.000 إلى 500.000 د ج ..."⁽⁴⁾.

(1) محمد براسي، المرجع السابق، ص 13.

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 123.

(3) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 97.

(4) القانون 23/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن تعديل قانون العقوبات الجزائري، ج ر عدد 84، المؤرخة في 04 ذو الحجة 1427 هـ و الموافق لـ 24 / 12 / 2006 م.

و لقد استقر القضاء الفرنسي على أن التحقيق الجنائي لا يحل محل التحقيق الإداري فإذا ارتكب الموظف جريمة جنائية خارج مهام وظيفته، تعين على جهة التحقيق الجنائي إخطار الإدارة التي يتعين عليها أن تباشر التحقيق الإداري مع الموظف فيما إذا كان الفعل المنسوب إليه يمثل جريمة تأديبية.

أما إذا ارتكب الفعل أثناء قيام الموظف بمهام وظيفته تعين مباشرة التحقيق الإداري و التحقيق الجنائي في آن واحد، دون أن يكون للتحقيق الجنائي أثر واقف على الإجراءات التأديبية⁽¹⁾، كما أن للجهة الإدارية أن تتصرف في التحقيق أو المساءلة التأديبية، دون التقيد و انتظار التصرف في التحقيق الجنائي.

في هذا الصدد أشارت التعليمات رقم 07 الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، إلى أن للإدارة الحق في التريث و انتظار نتائج المتابعة الجزائية، كما لها الحق في مباشرة إجراءات المتابعة التأديبية دون انتظار مباشرة الإجراءات الجزائية⁽²⁾، و هذا راجع لما تتمتع به الإدارة من سلطة الملائمة.

و تبعا لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، فلن المسؤولية المترتبة عنهما هي الأخرى تتسم بالإستقلالية.

على هذا الأساس يمكن توقيع عقوبتين إحداها تأديبية و الأخرى جنائية، دون أن يعتبر ذلك ازدواجا في توقيع العقوبة. و هذا ما أشارت إليه المادة 177 الفقرة 02 من الأمر 03/06 التي نصت على أنه : "تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي."⁽³⁾

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 124.

(2) التعليمات رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

(3) الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

كما أن المادة 74 من المرسوم 302 /82 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية أشارت إلى ذلك من خلال نصها: "يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية، أو يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل، إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها كيفما كانت رتبته و دون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل".⁽¹⁾

و في هذا السياق نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد أكد على استقلال المسؤوليتين، لاسيما في قراره رقم 001192 الصادر بتاريخ 09 أفريل 2001، حيث جاء فيه: "... في الموضوع: حيث و بدون الحاجة إلى فحص كافة الأوجه المثارة، ف إنه ينبغي على القاضي الجزائي تقدير الأخطاء بمقتضى القانون الجنائي، و أن السلطة التأديبية ترجع في التقدير إلى مقتضيات المصلحة العمومية، و ذلك تحت رقابة القاضي الإداري، و أنه إذا كان تصرف ما يمكن وصفه بأنه خطأ من وجهة النظر الجنائية، فإنه لن يكون كذلك دوما من وجهة النظر الإدارية، حيث أنه مع ذلك و بعد إدانة الموظف من طرف القاضي الجزائي لوقائع تشكل سبب العقوبة التأديبية، ف إن الصحة المادية للوقائع هي من طبيعة الترابط الإداري و القضاء الإداري، حيث أنه و في قضية الحال، فإن العارض ثبتت إدانته بشأن المشاركة في شبكة إرهابية، و أن هذه الوقائع المثبتة تفرض على الإدارة و فضلا على أنها قابلة أن تساهم في وصف الخطأ التأديبي. حيث بالفعل فإن المرسوم رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993 المحدد لبعض الإلتزامات الخاصة، القابلة للتطبيق على الموظفين و الأعوان الإداريين، و كذا عمال المؤسسات العمومية. و الذي يشير إلى المرسوم التشريعي 02/93 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، يلقي على عاتق الموظف التزامات بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي، أو الإيديولوجي، و هذا الإلتزام حتى خارج العمل يمنعه من القيام بأي تصرف، أو سلوك لا يليق بوظيفته".⁽²⁾

(1) المرسوم 302 /82 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المؤرخ في 1982/09/11، ج ر ج ج، العدد 37، الصادر في 1982/09/14.

(2) قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 09 أبريل 2001، في القضية رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 سنة 2002، ص ص 67-68.

المبحث الثاني: أسس التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة.

يعتبر التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة آلية للكشف عن الحقيقة، و رغم أن هذا التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدياً يجب عدم إحالة الموظف إليه إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، و ذلك حفاظاً على سمعته و مكانته، مما استدعى ضرورة إحاطته بمقومات و أسس ينبغي عدم إغفالها و إلا أصبح التحقيق و ما يترتب عنه باطلاً (المطلب الأول) ، إضافة إلى إسناد هذا التحقيق للسلطة المختصة وفقاً لقواعد يلزم مراعاتها، بما يوفر ضمانات أكبر للموظفين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القواعد الأساسية في التحقيق الإداري.

يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح و ضماناته، من حيث بيان العلم بالمخالفة التأديبية، الإحالة إلى التحقيق، تكليف الموظف لإجراء التحقيق معه، و تدوين التحقيق. و إذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة.

الفرع الأول: العلم بالمخالفة التأديبية.

العلم لغة هو إدراك الشيء بحقيقته (1)، و يقول الله تعالى في كتابه العزيز: "وَاللَّهُ

يَعْلَمُ مَتَّعَلِبَكُمْ وَمَثْوَاكُمْ." (2)

و العلم بوقوع المخالفة كاصطلاح قانوني، هو إدراك أو معرفة السلطات المختصة بنبأ ارتكاب فعل مؤثم قانوناً، و ذلك عن طريق أحد وسائل الإخبار. و العلم هنا هو مجرد المعرفة بأمر المخالفة أي الإدراك الجزئي أو البسيط لها دون الإدراك الكلي أو المركب بالعلم بكافة تفاصيل حقيقتها و التيقن منها(3).

(1) معجم المنجد الأبجدي، ص 713.

(2) سورة محمد، الآية 19.

(3) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 135.

ولقد نصت المادة 167 من الأمر 03/06 على أنه:

"يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"⁽¹⁾.

أولاً: السلطة الرئاسية المصدر الأول للعلم بالمخالفات التأديبية:

تتمثل السلطة الرئاسية في الجهة الإدارية المسؤولة عن التوجيه و حسن سير العمل في الإدارات و الوحدات التي يرأسونها كونهم الأقدر على تقدير المخالفة و تقدير العقوبة لضمان حسن قيام الموظفين بواجباتهم الوظيفية⁽²⁾.

تعتبر السلطة الرئاسية أول جهات العلم بالمخالفات التأديبية في أي تنظيم إداري، تعتمد في ممارستها لوظائفها على ما في يدها من سلطة رسمية، و هي على هذا النحو تختلف عن القيادة الإدارية حيث تعتمد على قدرتها بصفة رسمية، فيما تأتي السلطة في مرتبة ثانية كأحد الأساليب لممارسة الوظيفة و تحقيق الهدف.

و إذا كانت السلطة الرئاسية تعتمد في تأديتها لعملها على القدر الذي في يدها من السلطة، فإنها تعتمد بصورة أخص على عنصر الجزاء في هذا القدر من السلطة. و تنبثق سلطة الجزاء في السلطة الرئاسية من قمة التنظيم، كما قد تكون أيضا في يد مساعديهم أو المشرفين على الوحدات الصغيرة، و كل ذلك يتحدد وفق التنظيم الذي يعني بدوره البناء الهرمي للتنظيم.

وتقوم العلاقة الرئاسية في الوظيفة العامة شأنها شأن أية علاقة قانونية، على طرفين:

1- الرئيس الإداري: الذي يقوم بالإشراف على المرؤوسين لتوجيه أعمالهم، و يتمتع بسلطة الأمر و النهي.

(1) المادة 167 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

(2) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر و الطباعة و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص ص 250- 252.

2- المرؤوس الإداري: الذي يقوم بواجب الطاعة، بما يأمر به الرئيس الإداري من أوامر و تعليمات.

ثانيا: الرقابة و دورها في الكشف عن المخالفات التأديبية:

مما لا شك فيه أن الرقابة تعتبر من أهم الوظائف التي تتمتع بها السلطة الرئاسية، و ذلك لأن الهدف من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف المرسومة بصورة مرضية⁽¹⁾.

و تزداد الحاجة إلى الرقابة على أعمال المرؤوسين في الوظائف العامة تبعا لاتساع نشاطها و تنوعه، بل أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة.

و تعتبر الرقابة وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة، و في الوقت المحدد.

بالإضافة إلى ذلك تعتبر وظيفة السلطة الرئاسية في الرقابة من الوسائل الايجابية الفعالة، لأنها تهدف إلى التأكد من أن الأعمال الخاصة بالمرؤوسين تنفذ وفقا للخطة الموضوعة و القوانين و التعليمات الصادرة، كما تهدف إلى تصحيح أي انحراف تكشف عنه المشاكل و المخالفات أو القصور في أداء الوظيفة العامة.

و بعد بيان ماهية السلطة الرئاسية و أطرافها، و دورها المهم في الرقابة، و ما تكشف عنه الرقابة، بوصفها وظيفة من وظائف الرئاسة، يمكن القول بأن السلطة الرئاسية، تعد المصدر الأول للعلم بالمخالفات التأديبية و الكشف عنها⁽²⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، طبعة مزيدة و منقحة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص ص 864- 865.

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 130.

ثالثاً: الصحافة و وسائل الإعلام:

تعتبر الصحافة و وسائل الإعلام في ظل حرية الصحافة و ديمقراطية الحكم من أهم وسائل الرقابة لأعمال الإدارة، بما قد تكشف عنه بوسائلها الخاصة، أو ما تعلن عنه أجهزة الإعلام المسموعة و المرئية.

و أنه متى وصل إلى علم الإدارة ما تعلن عنه هذه الأجهزة من مخالفات أو ما يعتقد أنها مخالفات حدثت بالجهاز الإداري، ف إنه يتعين إجراء التحقيق فيها إذا كشف الفحص المبدئي صحة الوقائع المعلن عنها أو المنشورة.

و لا يوجد إلزام على جهة الإدارة بالاطلاع على الصحف أو ما تعلن عنه وسائل الإعلام المختلفة من الناحية القانونية، إلا أن الواقع الفعلي هو أن غالبية الجهات الإدارية تقوم بفحص ما تعلن عنه وسائل الإعلام بأنواعها، و أنها لا تترك ما يثبت الفحص جديته دون تحقيق بمعرفتها أو بالإحالة إلى الجهة الإدارية المختصة، وفقاً لظروف كل حالة و ملابساتها.

لذلك يمكن القول بأن الصحافة و وسائل الإعلام تعد سلطة رقابة شعبية للإبلاغ عن الجرائم و المخالفات التأديبية⁽¹⁾.

رابعاً: البلاغات و الشكاوى:

تعتبر بلاغات و شكاوى المواطنين سواء العاملين بالدولة منهم أو غير العاملين من أكبر مصادر الإبلاغ عن المخالفات التأديبية، من حيث الكم لا من حيث الكيف، سواء كانت البلاغات أو الشكاوى المقدّمة من أشخاص معلومة أو أشخاص مجهولة.

1- تعريف البلاغ و الشكاوى في مجال الإجراءات الجنائية:

البلاغ هو إخطار يقدمه أي شخص إلى السلطات المختصة عن وقوع جريمة معينة من الجرائم بغرض الإبلاغ عن وقوع الجريمة.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 139.

و لا يشترط في البلاغ شكل معين، فيجوز أن يكون شفاهة أو مكتوبا و لا يمنع أن يبلغ الشخص شفوياً بنفسه أو بواسطة شخص آخر يبعث به و ينيبه عنه في تقديمه.

أما الشكوى فهي إبلاغ المجني عليه النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي بوقوع جريمة معينة طالبا تحريك الدعوى الناشئة عنها توصلها إلى معاقبة فاعلها في الجرائم التي يتوقف فيها تحريك الدعوى الجنائية على شكوى⁽¹⁾.

2- تعريف البلاغ و الشكوى في مجال الإجراءات التأديبية:

بالنسبة لتعريف البلاغ في مجال الإجراءات الجنائية، فهو يصلح كذلك في مجال الإجراءات التأديبية. أما فيما يخص تعريف الشكوى، فالأمر يختلف، فالشكوى في مجال الإجراءات التأديبية تختلف عنها في مجال الإجراءات الجنائية و ذلك من جانبين:

الجانب الأول و هو عدم تقيدها بالمدة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية. أما الجانب الثاني فيتمثل في أن الشكوى في مجال الإجراءات التأديبية لم يتم حتى الآن تنظيمها بقانون، حيث لم يتم تحديد الجهات التي يتعين تقديم الشكوى إليها.

و تعرّف الشكوى في مجال الإجراءات التأديبية بأنها تبليغ من شخص إلى السلطة المختصة بارتكاب الموظف لمخالفة لواجبات وظيفته بهدف مساءلته تأديبياً بغض النظر عما إذا كان المبلغ قد أصابه ضرر من عدمه⁽²⁾.

- القواعد التي تنظم فحص البلاغات و الشكاوى:

تمر البلاغات و الشكاوى المقدمة من الأفراد بعدة إجراءات و ذلك على النحو التالي:

- تقديم البلاغ أو الشكوى، و يكون ذلك إما من المبلغ أو الشاكي بنفسه أو بواسطة غيره أو إرساله عن طريق البريد أو التلغراف أو الفاكس.

(1) أحمد أحمد أبو سعد، الشكوى كقيد عام على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية، دار العدل للنشر و

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص ص 140، 142، 143.

- ثاني إجراء هو إحالة البلاغ أو الشكوى إلى السلطة المختصة للتحقيق في الوقائع الواردة بالبلاغ أو الشكوى.
- الإجراء الأخير في البلاغ أو الشكوى هو بالتصرف فيها، و يكون التصرف بأحد الأمرين:

الأول: حفظ الشكوى إدارياً و إخطار الشاكي إذا ثبت عدم جدية البلاغ أو الشكوى أو زوال سبب الشكوى أو لعدم وجود مخالفة تستأهل العقاب.

الثاني: إجراء تحقيق في الوقائع الواردة في البلاغ أو الشكوى بمعرفة الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية و تقرير المسؤوليات التأديبية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإحالة إلى التحقيق.

تعتبر الإحالة إلى التحقيق، من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة، تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق بما في ذلك من ضرر أدبي.

و يقصد بالإحالة إلى التحقيق بأنها:

"وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية."⁽²⁾

لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق، بحيث ينبغي ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو مبنياً على كيد أو نكاية.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 146.

أولاً: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق:

إن القاعدة العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق معقودة للسلطة المختصة بالتأديب أو للجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة و الإشراف على الموظف⁽¹⁾. و يعتبر تحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق أمر هام، فإذا صدر القرار بإحالة الموظف من سلطة غير مختصة يترتب على ذلك بطلان التحقيق و آثاره⁽²⁾. إن الجهة المختصة بتأديب الموظفين تختص بإجراء التحقيق فيما هو منسوب للموظف، و بالتالي فإن الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق هي الجهة صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية، و ذلك في ظل الأوضاع المحددة قانوناً، على أساس من يملك الأكثر يملك الأقل باعتبار أن الإحالة إلى التحقيق هي أول مراحل التأديب⁽³⁾. و في هذا الخصوص تنص المادة 162 من الأمر 03/06 على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين"، و بالتالي نجد أن المشرع الجزائري قد اقتصر على تحديد الجهة المختصة بممارسة الإجراءات التأديبية، و لم يحدّد صراحة الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، غير أن هذه الأخيرة و باعتبارها أول إجراء تبدأ به مرحلة التحقيق مما يجعل الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق و بطبيعة الحال إلى السلطة المختصة بالتعيين، و هو نفس الموقف الذي تبناه كل من المشرع الفرنسي⁽⁴⁾، و المشرع المصري⁽⁵⁾ حيث نصت في المادة 57 من قانون رقم 18 لسنة 2015 المتعلق بقانون الخدمة المدنية على اختصاص الجهة الإدارية التي يعمل لديها الموظف بتوقيع الجزاءات التأديبية.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 883.

(2) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007،

(3) عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 18.

(4) Article 19/1 de la loi N°83/634, du 13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, modifier par Loi n° 2016-483 du 20 avril-art 36: «Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie de pouvoir de nomination ».

(5) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008، ص 72.

تتمثل السلطة المختصة بالتعيين في الوزير المختص بالنسبة لوزارته، و الوالي المختص بالنسبة للموظفين العاملين بالولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لموظفي البلدية، و رئيس المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بالنسبة لموظفيها.

و يجب الإشارة إلى التفرقة بين طلب التحقيق و بين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى، قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق و قد لا تنتهي إلى ذلك.

و يعد عدم التحقيق في الشكوى رفضا لها، أي رفض لطلب التحقيق، و بالتالي ف إن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء، من نتيجته تحرك التحقيق ذاته، فتليه الإجراءات الأخرى⁽¹⁾.

ثانيا: قيود و ضوابط الإحالة إلى التحقيق:

إن إجراء الإحالة إلى التحقيق محاط بمجموعة من القيود و الضوابط التي تخلق نوعا من التوازن بين فعالية الإجراء و الضمانات المقررة للموظف المتهم ضمانا لاستقراره في وظيفته، و بالتالي فلن سلطة الإحالة إلى التحقيق ليست سلطة مطلقة للجهة المختصة قانونا تمارسها كما تشاء نظرا لما قد يترتب عليها من نتائج قبل الموظف.

و تتمثل أهم القيود الواردة على الإحالة إلى التحقيق:

- جدية الإحالة إلى التحقيق: إن سلطة الإحالة إلى التحقيق و نظرا لما يترتب عليها من نتائج خطيرة على الموظف العام فيجب أن تتم بموضوعية، و من ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي عند إحالة الموظف إلى التحقيق من ضرورة توافر الأسباب المقنعة

و ضرورة التعريف بالجزاء التأديبي، فلا يمكن تحريك الإجراءات التأديبية إلا حال أن يرتكب الموظف خطأ يتمثل في إخلاله بواجبات وظيفته(2).

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 884.

(2) سعد الشتيوى، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 16.

- سقوط الحق في الإحالة إلى التحقيق: إن إجراء الإحالة إلى التحقيق لا ينبغي أن يكون سيفاً مسلطاً على رقبة الموظفين، وإنما ينبغي أن يتم في فترة معقولة من ارتكاب الذنب الإداري، فلا شك أن مرور وقت طويل دون اتخاذ هذا الإجراء يتم عن إهمال و تصرف غير مسؤول من جانب الإدارة، و يترتب على ذلك سقوط الدعوى التأديبية بعد أجل معين لكي لا يظل سيف الاتهام مسلطاً على متهم الأصل فيه البراءة مما يمثل ضماناً أساسية للموظف(1).

- عدم إحالة الموظف إلى التحقيق عن ذات الفعل مرة أخرى: لا يجوز إحالة الموظف للتحقيق معه عن مخالفة تأديبية سبق و أن أحيل للتحقيق بسببها، و يشترط لتطبيق هذه القاعدة وحدة المخالفة التأديبية و وحدة النظام القانوني الذي تنتمي إليه العقوبات و وحدة السلطة التأديبية المختصة(2).

الفرع الثالث: استدعاء الموظف أو تكليفه بالحضور للتحقيق.

إن التحقيق القانوني هو ذلك التحقيق الذي يجري في مواجهة المتهم و ليس في غيابه، لأنه بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيق صوري في غياب المتهم.

يعرف الفقه الاستدعاء أو التكليف بأنه دعوة المتهم للمثول أمام المحقق في الزمان و المكان المحددين في الطلب و لا يترتب عليه أي حجر على حرية الشخصية، فهو كإعلان الشاهد أو إعلان الدعاوى المدنية.

و الاستدعاء أو التكليف بالحضور جائز في جميع الجرائم بل يتعين استدعاء أو تكليف المتهم بالحضور في أي جريمة يتهم بها، و هو أول إجراءات التحقيق.

و الغرض من هذا الأمر هو حضور المتهم لسؤاله عما هو منسوب إليه أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره من المتهمين أو الشهود⁽³⁾.

(1) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 25.

(2) عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، المرجع السابق، ص 87.

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 896.

و لم ينص المشرع الجزائري صراحة في مجال الإجراءات التأديبية حول استدعاء أو تكليف الموظف المتهم بحضور التحقيق في تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة، و نفس موقف كل من المشرع الفرنسي و المشرع المصري، و قد اكتفى المشرع الجزائري بالنص على تبليغ أو إعلان الموظف المتهم بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي، و ذلك طبقا لنص المادة 2/168 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة السالف الذكر التي نصت على أنه: "و يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام."

بالرغم من غياب النص الصريح، نجد أن المشرع الجزائري قد أشار ضمنيا إلى ضرورة احترام إجراء استدعاء الموظف و تكليفه بالحضور قبل مباشرة التحقيق التأديبي، و يستشف ذلك من المادة 1/165 من نفس الأمر السالف الذكر و التي تنص على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني"، و هو نفس الموقف الذي تبناه المشرع المصري، و ذلك بالرجوع إلى نص المادة 56 من القانون رقم 18 لسنة 2015 المتعلق بقانون الخدمة المدنية التي نصت على أنه: "لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، و سماع أقواله و تحقيق دفاعه....".

الفرع الرابع: تدوين التحقيق.

لقد استقر القضاء منذ زمن على أنه لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف المتهم قبل التحقيق معه. و تعد الكتابة من أهم خصائصه، حتى يكون حجة على الكافة و أساسا صالحا

لما قد تبني عليه من نتائج، لأنه لا يمكن الاعتماد على ذاكرة المحقق، لذلك يجب أن يسبق التحقيق الجزاء التأديبي⁽¹⁾.

(1) مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الوظيف العمومي "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليايس_سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2004_2005، ص 203.

و يعتبر التحقيق من الإجراءات الشكلية التي يتطلب القانون صحتها، مما استدعى تحديد المشرع للشكل المحدد للتحقيق في المخالفات التأديبية.

لكن بالرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة في تشريع الوظيفة على وجوب التحقيق الكتابي، إلا أنه يمكن استخلاص ذلك بالرجوع إلى نص المادة 167 من الأمر 03/06 السالف الذكر، و التي تتعلق بمنح الموظف المحال على التحقيق حق الاطلاع على ملفه التأديبي، حيث تنص على أنه: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية."

و بالتالي لم يفرق المشرع الجزائري بين أنواع العقوبات التأديبية، و ذلك حينما أعطى للموظف المتهم الحق في معرفة مضمون ملف التحقيق في كل الأحوال، أي ضرورة تدوين إجراءات التحقيق مهما كانت العقوبة التي ستوقع عليه.

هذا ما يفهم أيضا من مضمون المادة 1/165 السالفة الذكر⁽¹⁾، و التي اشترطت لتوقيع عقوبات الدرجة الأولى و الثانية الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المتهم.

و لكن لتفادي أي لبس و تسهيدا للعمل الإداري و ضمان حقوق الموظف المتهم، من واجب المشرع الجزائري النص صراحة على ضرورة كتابة التحقيق بالنسبة للعقوبات القاسية كأصل عام و المتمثلة في العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر⁽²⁾، و إمكانية إجازة التحقيق الشفهي

كاستثناء بالنسبة للعقوبات البسيطة كالتنبيه و التوبيخ، و هذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون الخدمة المدنية المصري.

(1) الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

(2) مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجبلالي ليايس_سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2010_2011، ص ص 125-126.

و يرجع السبب في الاكتفاء بالتحقيق الشفهي لعدم خطورة هذا النوع من العقوبات على الوضع الوظيفي للموظف، بالإضافة إلى ضمان السير الحسن للمرافق العامة(1).
غير أن بعض الفقه يرى أن في إجازة التحقيق الشفهي إخلال بمبدأ التوازن بين مبدأ الفاعلية و الضمان، و من بينهم الدكتور **عبد العزيز عبد المنعم خليفة** الذي يرى أن في ذلك تغليب لمبدأ فاعلية العمل الإداري على مبدأ الضمانات الواجب كفالتها للموظف المتهم و التي تتحقق مع التحقيق المكتوب، لأنه لا يجوز تفعيل عمل السلطة التأديبية على حساب التقليل من الضمانات التأديبية المقررة للموظف، و أهمها استعمال حق الدفاع في تحقيق موثق بالكتابة(2).

إلى جانب ذلك هناك من الفقهاء من يشكك في أهمية و قيمة التحقيق المكتوب باعتبارها لا تعكس حقيقة ما يقال خلال التحقيق، و إنما تعبر عن وجهة نظر المحقق فيما يقال له، لأن من يدون لا يمكنه ترجمة كل ما يتم أمامه من أقوال و تصرفات و نظرات قد تكون لها معنى، لذلك تلجأ الدول المتطورة إلى استخدام الأجهزة المناسبة لسد هذا النقص في الكتابة اليدوية(3).

و مهما يكن فلن قاعدة وجوب كتابة التحقيق تعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام، و ذلك للأسباب التالية:

- بالإضافة إلى كون التحقيق ضماناً للموظف، يعدّ هذا الأخير وسيلة لإثبات أعمال الإدارة في وثائق يسهل الرجوع إليها.

- يساعد التحقيق المكتوب الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه حتى يكون تحت تصرف السلطة المختصة بتوقيع العقوبة.

(1) شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2008_2009، ص 208.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 157.

(3) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 138.

- تعد الكتابة أدق تعبير و أيسر مراجعة، حيث نجد هذا الإجراء سنده في مقتضيات العدالة التي تلزم جهة التحقيق بإتباعه و لو لم يرد نص يوجب عليها ذلك⁽¹⁾.

- إن التحقيق المكتوب إجراء جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار دون حاجة إلى النص على ذلك، و ذلك حتى تستطيع المحكمة المختصة بسط رقابتها القضائية على قرار السلطة التأديبية⁽²⁾.

- يضمن التحقيق المكتوب عدم ضياع معالم التحقيق و الملابسات التي جرى في ظلها⁽³⁾.

- تعد الكتابة أهم خصائص التحقيق و مقوماته باعتبارها السند الذي يدل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق على أساس أن الإجراء غير المكتوب في حكم العدم، فضلا على ضرورة إثبات هذه الإجراءات في محاضر يتكون منها ملف الدعوى حتى تعرض فيما بعد على السلطة المختصة بالفصل في الدعوى التأديبية⁽⁴⁾.

و يعتبر محضر التحقيق نوعاً من الشهادة الصامته المدونة على الورق و الذي يكون الجزء الرئيسي من ملف الدعوى، حيث يتعين أن يتضمن بيانات أساسية بصورة واضحة، الهدف منها ضمان سلامة الإجراءات حتى يكون له قيمة قانونية و قوة في الإثبات⁽⁵⁾.

لم يتعرض تشريع الوظيفة الجزائري لشكالية محضر التحقيق، مما لا يترتب على إغفاله بطلان التحقيق، فقط يجب أن يتم هذا الأخير بمراعاة الضمانات الأساسية بما يضمن الحماية للموظف العام.

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، ص 201.

(2) شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 207.

(3) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 157.

(4) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 167-168.

(5) عماد صبري عطوه أحمد، المرجع السابق، ص 446.

و يمكن الاستعانة بالمبادئ العامة للإجراءات لتحديد أهم البيانات التي يترتب عليها بطلان محضر التحقيق، و التي تتمثل فيما يلي⁽¹⁾:

- التاريخ: يحدد التاريخ الوقت الذي تتم فيه إجراءات التحقيق بالساعة، اليوم، الشهر و السنة، حيث يسمح بمراقبة المدة التي استغرقها التحقيق.

- الديباجة: و ذلك باشتمال المحضر على اسم و صفة و اختصاص المحقق.

- مضمون المحضر: يجب أن يتضمن محضر التحقيق على كل البيانات اللازمة، أي المناقشة التفصيلية و مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه و بالأدلة عن طريق تدوين الأسئلة و الإجابات الصادرة عنه.

- التوقيع: يتعين التوقيع على كل ورقة من أوراق المحضر في نهايتها بالنسبة للمحقق و الموظف المتهم⁽²⁾.

و تعتبر مسألة ضياع محضر التحقيق خطيرة جدا لما قد يترتب عليها من آثار سلبية في حق الموظف المتهم خاصة في حالة فقدان الكلي لمحضر التحقيق و عدم تمكن الجهة المختصة بإثبات مضمون التحقيق، و في هذه الحالة يكون القرار التأديبي قائم على غير سبب أو على سبب عجزت الجهة الإدارية على إثبات صحته، مما يستلزم إعادة التحقيق

و هو أمر ليس بالسهل، و لذلك لتفادي هذا الإشكال يتعين الاهتمام بالوسائل الحديثة في الحفظ بدلا من الوسائل البدائية و ما يعترئها من عيوب أهمها سهولة العبث بها(3).

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري.

في سبيل المحافظة على ضمان سير المرفق العام بانتظام و باطراد، نجد أن المشرع قد حول للسلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري كل الوسائل للوصول إلى الحقيقة فيما هو منسوب إلى الموظف العام.

(1) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص ص 182-183.

(2) مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 128.

(3) سعد الشتيوى، المرجع السابق، ص 69.

و يعد إسناد إجراء التحقيق الإداري إلى السلطة المختصة من بين الضمانات الهامة الممنوحة للموظف العام و التي استقرت عليها أحكام الفقه و القضاء، و إلا كان التحقيق مشوبا بالبطلان، و بالتالي بطلان ما ترتب عليه من إجراءات.

و قد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه لا يجوز توقيع عقوبة على موظف عام قبل التحقيق معه، و يترتب على إغفال ذلك الإجراء بطلان الحكم الجزائي التأديبي، على اعتبار أن التحقيق مع الموظف إجراء جوهري.

الفرع الأول: سلطة التحقيق التأديبي بين الوحدة و الازدواجية.

تتباين التشريعات الوظيفية فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق، حيث تأخذ بعضها بازدواجية سلطة التحقيق و ذلك عندما تشارك الجهة الإدارية هيئة قضائية أو إدارية أخرى مستقلة عنها (1)، كما هو الحال بالنسبة لدولة مصر، حيث ينعقد الاختصاص للنيابة الإدارية كجهة مختصة في التحقيق بالإضافة إلى الجهة الإدارية صاحبة الولاية العامة مع تحديد طبيعة اختصاص كل منهما في ذلك طبقا للمادة 57 من قانون الخدمة المدنية المصري، و هذا من شأنه بث الطمأنينة لدى الموظف العام و كفالة سلامة التحقيق و نزاهته من خلال إضفاء الطابع القضائي على التحقيق بإنشاء جهاز النيابة

الإدارية⁽²⁾، قصد تحقيق الحيادة لأعضائه و الابتعاد عن تأثير الرؤساء الإداريين و ما يمثله هذا التأثير من خطورة على ضمانات الموظفين.

في حين تأخذ بعض التشريعات الوظيفية بوحدة سلطة التحقيق أي مباشرته بواسطة السلطة الإدارية وحدها دون أن تشترك معها جهات أخرى كالتشريع الكويتي⁽³⁾، و التشريع الفرنسي الذي منح السلطة التأديبية بكاملها للجهة الإدارية المختصة بالتعيين طبقا للمادة 19 من القانون 634/83 و المتعلق بحقوق و واجبات الموظفين.

(1) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 34.

(2) ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مطبعة الانتصار، مصر، الطبعة الأولى، 2000، ص 109.

(3) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 116.

أما بالنسبة لموقف المشرع الجزائري، فقد خول اختصاص إجراء التحقيق التأديبي مع الموظف من اختصاص السلطة الإدارية التابع لها، حيث يظهر الأساس القانوني للإدارة الموظفة في تأديب الموظف العام من خلال التشريع ذاته، و هو السبب الذي يضيف مشروعيتها في التأديب⁽¹⁾.

الفرع الثاني: سلطة التحقيق و الجمع بين الاتهام و الإدانة.

لقد ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص الحيادة التي يجب أن تتوافر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام و الإدانة.

فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لأن هذا الإجراء في حقيقة الأمر امتداد للسلطة التأديبية، و يهدف إلى حسن سير المرفق العام بانتظام و باضطراد.

فإذا كان هذا الوضع من الناحية الفقهية فما هو المعمول به في المجال التطبيقي؟

(1) أنظر:

- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري، بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

- المادة 56 من الأمر 133/66، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

- المادة 125 من المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

- بالإضافة إلى المادتين 162، 165 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع)، اللتان منحتا للسلطة المختصة بالتعيين سلطة مباشرة الاختصاص التأديبي، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يدخل في اختصاص المجلس التأديبي، بحيث منح لهذا الأخير الحق في مطالبة السلطة المختصة بالتعيين بإجراء تحقيق تكميلي إضافي، لسد أي نقص أو غموض في التحقيق قبل الفصل في القضية التأديبية المطروحة عليه، و ذلك طبقا لما ورد في نص المادة 171 من نفس الأمر 03/06 السالفة الذكر.

بينما يرى الأستاذ **كمال رحماوي** بأن الجمع بين سلطة التحقيق و تحريك الدعوى التأديبية وضع خطير، ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، لأنه في حالة إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب، فمن السهل أن تؤثر على حيده، و لذلك يرى أنه من الأحسن أن نسند هذه المهمة إلى جهة منفصلة و مستقلة عن الجهة التي تملك حق التأديب كمفتشية الوظيف العمومي مثلا⁽¹⁾.

- **الوضع في فرنسا:**

إن السلطة التي تملك حق توجيه الاتهام هي السلطة التي تتولى القيام بعملية التحقيق، تحت رقابة القضاء.

- **الوضع في مصر:**

تملك السلطة الرئاسية التي يتبعها العامل حق القيام بعملية التحقيق، باعتبارها سلطة صاحبة الاختصاص الأصيل، و إلى جانب اختصاص السلطة الرئاسية تقوم النيابة الإدارية بعملية التحقيق أيضا، إذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك⁽²⁾.

- **الوضع في الجزائر:**

لقد منح المشرع الجزائري للجهة المستخدمة أو لممثلها المرخص له قانونا حق توجيه الاتهام و التحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، فالسلطة الرئاسية إذن تجمع بين الاتهام و التحقيق على نحو ما هو معمول به في فرنسا. و هذا مساس بمبدأ الحيادة في عملية التحقيق، فكان من العدل أن تستند هذه المهمة إلى جهة أخرى مستقلة عن السلطة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية، إذ غالبا ما تتفق الإدارة في هذه الحالات مع الموظف المكلف بالتحقيق على الوصول إلى النتائج التي ترغب فيها.

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 154.

(2) سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 297.

كما قد يؤثر ذلك على حسن سير المرافق العامة بما يمس بمبدأ فاعلية العمل الإداري في حد ذاته، نظرا لأن المتهم ما هو إلا موظف و المحقق موظف أيضا في نفس الإدارة، و هذا ما قد يشعره بالحرج و الشفقة مما قد يدفعه إلى التغاضي عما فعله المتهم و إجراء التحقيق بطريقة لا تخدم المصلحة العامة، و بالتالي طمس الحقيقة بدلا من كشفها⁽¹⁾.

و لضمان مصلحة المرفق العام و مصلحة الموظف المتهم في آن واحد، يجب إنشاء هيئة أو جهاز مستقل عن الإدارة شبيهه بهيئة النيابة الإدارية المعروفة في مصر، و ذلك لمجابهة الانحراف و الفساد الموجود في الجهاز الإداري، خاصة و أن التحقيق الإداري لم ينظم بشكل مفصل في الجزائر، إذ يفتقد العديد من الضمانات الأساسية و أبرزها ضمانة الحيادة، حيث لم يتدخل المشرع الجزائري لمعالجة هذا الإجراء كما ينبغي تاركا الأمر للقواعد العامة، لذلك فلن خلق هيئة مستقلة قد أصبح مسألة ضرورية للقضاء على عيوب الإدارة و الحد من السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة الإدارية، و التي تسيطر على الإجراءات التأديبية ابتداء من سلطة الاتهام و إحالة الموظف إلى التحقيق ثم إجراء التحقيق معه إلى غاية إصدار القرار التأديبي ضده، و هذا من شأنه إضعاف موقف الموظف المتهم الذي يجد نفسه في مواجهة سلطة قوية دون أدنى ضمانات.

بذلك يتعين على المشرع الجزائري توزيع الاختصاص في إجراء التحقيق بين الجهة الإدارية التي لا يمكن إلغاؤها، و ذلك بتكليفها بالتحقيق في المخالفات التأديبية البسيطة لاسيما الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى و الثانية.

في حين يسند اختصاص التحقيق في المخالفات الجسيمة و المتمثلة في أخطاء الدرجة الثالثة و الرابعة إلى هيئة مستقلة، و منحها كل السلطات التي تساعد على القيام بمهامها على أكمل وجه، و ذلك حتى تستطيع كفالة ضمانات الموظفين في مرحلة التحقيق التي تعد من أهم مراحل التأديب.

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155.

الفرع الثالث: أساليب ممارسة السلطة الإدارية لإجراء التحقيق التأديبي.

تعتبر الجهة الإدارية الرئاسية هي صاحبة الاختصاص في القيام بإجراء التحقيق التأديبي مع الموظف المحال إليه، تأسيسا على أن التأديب ما هو إلا أحد الاختصاصات الأساسية للسلطة الرئاسية⁽¹⁾.

و تمارس الجهة الإدارية اختصاصها في التحقيق بأحد الأسلوبين:

الأسلوب الأول: أن تقوم الجهة الرئاسية للموظف بالتحقيق بواسطة تكليف أحد الرؤساء المباشرين بإجراء التحقيق معه.

الأسلوب الثاني: أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية و هو الغالب، و المتمثلة في إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، على أن ترفع نتيجة التحقيق إلى الرئيس الإداري المختص حتى يتصرف فيه و يتولى توقيع الجزاء المناسب و ذلك بناء عليه⁽²⁾.

الفرع الرابع: شروط و واجبات المحقق التأديبي.

مهما كان الشخص المكلف بإجراء التحقيق التأديبي، سواء الرئيس الإداري المختص أو أحد مرؤوسيه أو أحد إدارة الشؤون القانونية أو النيابة الإدارية، فإنه يتعين التمتع بمجموعة من الصفات.

فالمحقق الإداري هو الشخص المكلف بمباشرة إجراءات التحقيق التأديبي، لذلك منحه القانون التأديبي مجموعة من الصفات ، و حتى يتم خلق التوازن بين سلطات المحقق في القيام بالإجراءات اللازمة لبلوغ الحقيقة و ضمانات الموظف المتهم، كان لا بد من حسن اختيار المحقق و تقييده بواجبات.

(1) مباركة بدري ، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ص 109-110.

(2) عماد صبري عطوه محمد، المرجع السابق، ص 425.

أولاً: صفات المحقق الإداري:

ينبغي أن تتوفر في المحقق العديد من الصفات، و ذلك من أجل ضمان إجراءات التحقيق، و من أهمها ما يلي:

- الدراية و الخبرة بشؤون التحقيق و أن يكون مؤمناً برسالته في استظهار الحقيقة و تحقيق العدالة باعتبارهما الغاية و الهدف المنشود من التحقيق.

- يجب على المحقق أن يتصف بحسن الخلق، و احترام الذات و قوة الشخصية و حسن المظهر و سمو الشعور و إدراك أهمية و جدية التحقيق حتى يكتسب ثقة أطراف التحقيق و يرسخ اعتقاده في سلامة إجراءاته.

- على المحقق أن يلتزم بضبط النفس أثناء مباشرته التحقيق و أن يكون حليماً لا يستسلم للغضب أو الغيظ أو لسيطرة الغرائز لأنه إذا كان غير ذلك فإنه لن يتمكن من اكتشاف الحقيقة و قد يؤدي به انفعاله إلى تبرئة مجرم أو إدانة بريء.

- يجب أن يتصف بالذكاء و الفطنة و سرعة البديهة و قوة الملاحظة و الذاكرة و البعد عن الغلط و السهو حتى لا يكون عالة على التحقيق.

- يجب عليه الالتزام بالحيدة و البعد عن المؤثرات و الميول التي قد تؤثر سلبا في مجريات التحقيق.

- يجب عليه الالتزام بأصول التحقيق و أن يعي أن مهمة التحقيق أمانة في عنقه، فإن أحسن القيام بها كان ذلك مدعاة لإظهار الحقيقة و تحقيق العدالة و العكس صحيح.

- يجب أن يكون واعياً ومدركاً لأهمية التحقيق و ملماً بأصوله و إجراءاته التي تقررها الأنظمة و اللوائح و أن يعمل على تنمية مهاراته و تطويرها في هذا الجانب و الاطلاع على كل ما يستجد من كتب و دوريات قانونية، فضلا عن الاحتكاك بالمحققين الأكثر خبرة في هذا المجال للاستفادة منهم.

- الابتعاد عن الوعود التي لا يملك المحقق إمكانية تحقيقها و كذلك الابتعاد عن تضليل المتهم أو إيهامه بقصد الحصول على اعتراف معين.

- لا يجوز أن يتولى التحقيق في القضية من يتصل بأحد أطرافها بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة⁽¹⁾.

- يجب ألا تقل درجة المحقق عن تلك التي يحتلها الموظف محل التحقيق قياسا على ما هو مسلم به من وجوب أن يحتل عضو السلطة التأديبية الرئاسية المختص لمرتبة أعلى أو على الأقل مساوية لمرتبة الموظف المطلوب التحقيق معه⁽²⁾. إذ لا يصح أن يجري التحقيق مع محقق أدنى منه أو كان مرؤوسه، فمن غير الصواب استجواب الرئيس من مرؤوسه و ذلك قصد رفع الحرج عن المحقق في الجهة الإدارية⁽³⁾.

ثانيا: واجبات المحقق التأديبي:

لم يهتم المشرع الجزائري بتحديد الشروط المطلوبة والتي يجب توافرها في شخص المحقق، كما لم يبين واجباته و اختصاصه بالرغم من أهمية الدور الذي يقوم به المحقق التأديبي.

- تتمثل الواجبات الذي يلتزم بها المحقق أثناء إجراء التحقيق التأديبي فيما يلي:

- يجب على المحقق الالتزام بالحيدة و النزاهة في الإجراءات التي يتخذها.

- على المحقق بذل العناية اللازمة فيما يعرض عليه من وقائع.

- يجب أن يتولى إجراء التحقيق محقق كفاء، يكون قد قطع شوطا كبيرا في الممارسات العملية، و لن تتأنى هذه الممارسة إلا بالإتقان الناتج عن تدريب المحقق و تأهيله.

(1) خليفة كلندر عبد الله، ضمانات المتهم في التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002، ص ص 156-157.

(2) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 156.

(3) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 161.

- الإسراع في القيام بالتحقيق و فحص الشكاوى المحالة إليه و التصرف فيها حتى لا تضيع معالم المخالفة التأديبية و تختفي أدلتها، و حتى لا يبقى الموظف المتهم معلقا على هذا الإجراء أو تطول مدة وقفه عن العمل.

- يمنع المحقق من إفشاء أسرار التحقيق أو الأوراق المتداولة لديه، و لا يسمح لغير ذوي الشأن من الاطلاع عليها. كما يلتزم بكتمان مجريات التحقيق حتى لا يساهم في ترتيب شهادة معينة أو تحضير الدفاع.

- يجب أن لا يكون الموظف طرفا في الخصومة و أن يصون كرامة وظيفته حفاظا على سمعته و هيبة الإدارة المستخدمة، كما يجب أن لا يستغل سلطته للنيل من الموظف المتهم أو لقضاء مصالحه الشخصية⁽¹⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص ص 354-355.

ملخص الفصل التمهيدي:

من خلال هذا الفصل التمهيدي رأينا أنّ التحقيق الإداري هو أهم مرحلة من مراحل المساءلة التأديبية و ضمانة فعّالة للموظف العام، يهدف أساسا إلى كشف الحقيقة، حيث يتم من خلاله جمع الأدلة بالابتعاد عن استعمال أساليب و وسائل الانتهاك أو الاعتداء على حريات الأفراد. كما تكفل هذه المرحلة للموظف حق الدفاع عن نفسه و نفي المخالفة المنسوبة إليه، و يترتب على إغفال التحقيق بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي.

بداية لاحظنا استخدام المشرع الجزائري لمصطلح "التحقيق الإداري" في المادة 171 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، في حين كان عليه استخدام مصطلح "التحقيق التأديبي" لأنه الأنسب و الأفضل لمرحلة التأديب، و ذلك لدقة المصطلح في الدلالة و وضوحه في التعبير عن التحقيق الذي يجري في المجال التأديبي بدل مصطلح "التحقيق الإداري" الذي يعتبر أعم و أشمل.

و حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية، يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود و الاستماع إلى توضيحات الموظف محل المساءلة التأديبية، خاصة عندما يتعلق الأمر بأخطاء جسيمة، فلا يتصور إذن الاستماع إلى أقوال الموظف إلا كتابة، كما لا يمكن توضيح ظروف ارتكاب الجريمة التأديبية إلا كتابة، و هذا ما قمنا باستنتاجه من نص المادة 167 من الأمر 03/06، و التي تخوّل للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي الحق في الاطلاع على ملفه التأديبي، بالإضافة إلى المادة 1/165 التي

يشترط فيها الحصول على توضيحات كتابية من المعني بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى و الثانية.

أما فيما يخص إلزامية التحقيق التأديبي، فلم نعثر على أية عبارة تفيد إلزاميته، ما يدع الحرية و السلطة التقديرية للإدارة في إجراء التحقيق من عدمه.

حيث نجد المادة 171 من الأمر 03/06 قد أجازت للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء طلب فتح تحقيق من السلطة التي لها صلاحية التعيين، مما يؤكد لنا عدم إلزامية التحقيق.

هذا ما يتعارض مع مبدأ الضمان لكون التحقيق من الضمانات و الضوابط التي تؤدي إلى إظهار الحقيقة و حماية حقوق الموظف، بالتالي كان على المشرع النص على إلزاميته خاصة بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة.

و لقد دعت الحاجة إلى التمييز بين التحقيق التأديبي و التحقيق الجنائي، فبالرغم من وجود تشابه بينهما في جملة من النقاط، إلا أن كلا من التحقيقين يتم داخل نظام مستقل تماما عن الآخر.

إلا أن الاختلافات بين التحقيق التأديبي و التحقيق الجنائي لا تنفي وجود نوع من الترابط و الصلة بينهما. فالسلوك المنسوب إلى الموظف قد يعرضه إلى المساءلة الجنائية إضافة إلى المساءلة التأديبية، فضلا عن ذلك قد تعتبر بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي.

و تبعا لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، فإنّ المسؤولية المترتبة عنهما تتسم بدورها بالاستقلالية، فعلى هذا الأساس يمكن توقيع عقوبتين إحداهما تأديبية و أخرى جنائية، دون أن يعتبر ذلك ازدواجا في توقيع العقوبة.

و حتى يحقق التحقيق التأديبي السليم الهدف منه و المتمثل في بلوغ الحقيقة، يجب أن يبنى على مقومات أساسية و التي تلتزم بإتباع جملة من الإجراءات تتجسد خاصة في احترام القواعد الشكلية التي حددها القانون لممارسة هذا الإجراء، و التي تهدف من ورائه البحث عن الأدلة التي تساهم في كشف الحقيقة.

أما فيما يخص السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي، فقد جعلها المشرع الجزائري من اختصاص الجهة الإدارية التابع لها الموظف العام، طبقا لنص المادة 162 من الأمر 03/06 أي الجهة المختصة بالتعيين، و التي تشمل سلطة الاتهام و التحقيق و سلطة توقيع العقوبة التأديبية، لكن أليس لهذا الوضع تأثير على ضمانات الموظف في مواجهة سلطة التأديب؟ بلى، و بل به مساس كذلك بمبدأ الحيادة في عملية التحقيق مما يؤثر على حسن سير المرافق العامة.

و بالتالي كان من العدل إسناد مهمة التحقيق إلى جهة أخرى مستقلة عن السلطة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية، إذ غالبا ما تتفق الإدارة في هذه الحالات مع الموظف المكلف بالتحقيق على الوصول إلى النتائج التي ترغب فيها.

و مهما كان الشخص المكلف بإجراء التحقيق التأديبي، يتعين عليه التمتع بمجموعة من الصفات و التقيد بجملة من الواجبات.

لكن و بالرغم من أهمية الدور الذي يلعبه المحقق التأديبي، إلا أنه لم يلقى العناية اللازمة من قبل المشرع الجزائري، إذ لم يهتم به و لا بتحديد الشروط المطلوب توافرها فيه، كما لم يبين واجباته و اختصاصاته. لذلك كان من الأفضل الاهتمام بكيفية اختيار المحقق التأديبي في وقت أهملت فيه الإدارة هذه المسألة، حيث أصبح التحقيق يباشر من طرف بعض المحققين دون المستوى المطلوب.

الفصل الأول: الجانب الموضوعي للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة

نظرا لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة، تمكنها من توقيع الجزاء الذي يمتد أثره إلى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة، كان من الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات.

و نظرا لأهمية تلك الضمانات رأينا إلقاء الضوء عليها بدراسة تبرزها، باعتبارها أساسا للعدالة المجردة التي يفترض فيها السعي إلى تحقيقها.

ففيما تكمن درجة حماية الموظف العام من سلطة التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة

العامة؟

للإجابة على هذا الإشكال سوف نتطرق إلى الضمانات المتعلقة بالموظف العام (المبحث الأول) ، بعد ذلك سنقوم بدراسة الضمانات المتعلقة بالسلطة المختصة بالتأديب (المبحث الثاني).

حيث نجد من أبرز الضمانات تلك المتعلقة مباشرة بالموظف العام، و التي لا يكون تفعيلها مؤثرا إلا بوعي الأفراد بارتباط حقوقهم بها، بحيث يمثل هذا الوعي الضمانة الأساسية في مواجهة تجاوزات سلطة التأديب و تعسفها، في أي مرحلة من مراحل التأديب.

أما بالنسبة للضمانات الغير المرتبطة مباشرة بالموظف العام، و المتمثلة في الضمانات المتعلقة بالسلطة المختصة بالتأديب، فهي تلك الحماية القانونية التي لم يوفرها المشرع لشخص الموظف العام لكن ترتبط بمساءلته التأديبية، بحيث يترتب على الإخلال بها قابلية القرار التأديبي للإبطال.

المبحث الأول: الضمانات التأديبية المتعلقة بالموظف العام.

تحتل الضمانات مكانا هاما في نطاق القوانين العقابية، من أجل تحقيق عدالة في كل صورها القضائية و الاجتماعية و الإدارية، و التي لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع قدرا كافيا من الضمانات للمتهم في كل مراحل الدعوى.

و تحتل الضمانات في نطاق التأديب ذات الأهمية المقررة لها في نطاق القواعد التي تحكم النظم العقابية. فالتأديب في حقيقته نظام عقاب، فالجزاء يمثل بغيا على حق أو انتقاصا من حرية، لذا فإن الإجراءات التي تحاط به قانونا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين.

من هنا فإن الضمانات ليست إلا ضوءا ينير الإجراءات التأديبية و يزيل عتمتها، و سلاحا للموظف لمقاومة انحرافات السلطة التأديبية و تعسفها، و سياجا يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء.

نتيجة لذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة، أصبح من الأمور المستقر عليها فقها و قضاء، على اعتبار أنها من الأسس التي تفتضيها المبادئ القانونية العامة و تملئها قواعد العدالة، و الإنصاف دون حاجة إلى نص يقررها.

فما هي أهم ضمانات الموظف العام أثناء عملية التحقيق الإداري؟

للإجابة على ذلك يلزمنا تحديد الضمانات السابقة للتأديب في مرحلة التحقيق الإداري (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى الحماية القانونية للموظف اتجاه إجراءات التفتيش و الوقف الاحتياطي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات السابقة للتأديب في مرحلة التحقيق الإداري.

نظرا لخطورة التحقيق الإداري أحاط المشرع إجراؤه بالعديد من الضمانات التي تهدف في جملتها، إلى الوصول للعدالة المجرّدة.

و للتحقيق الإداري جملة من الضمانات، منها ما يتعلق بالكيفية التي يتعين أن يتم بها، و تتمثل في وجوب أن تتولى التحقيق مع الموظف الم ذنب جهة محايدة تواجهه بال خطأ المنسوب إليه، إلى جانب تمكينه من إبداء دفاعه أمامها نفيًا للمخالفة عن نفسه.

الفرع الأول: حياد جهة التحقيق.

يعد مبدأ الحياديّ من أهم الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق، فمن مبادئ العدالة، اطمئنان المتهم إلى حيادة الجهة المختصة بالتحقيق، و رغم ذلك لم تحظ في البداية بمضمون محدد، و لا بوسيلة فعالة تكفلها، و يرجع ذلك إلى الطابع الإداري الذي لازم التأديب في مراحل الأولى، حيث يتعذر الفصل بين الاتهام و الحكم فيه، و عدم إمكانية تطبيق الوسائل التي تكفل لمبدأ الحيادة احترامه.

اتجه رأي فقهي إلى أن الحيادة، تتمثل في أنه لا يجوز أن يشترك شخص واحد في مباشرة إجراءات التحقيق و الحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناء على هذا التحقيق.

و يلاحظ على هذا التعريف أنه يتناول الحياد اديق بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب و المحاكم التأديبية، أي في الأنظمة القضائية و شبه القضائية، و لم يشر إليها في التأديب الرئاسي.

كما أنه يتضمن نطاق الحياد على عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملا من أعمال التحقيق في الحكم، و هذا وجه من أوجه الحيادة المتعددة، منها استبعاد عضو هيئة المحكمة الذي يؤثر وضعه الوظيفي أو الشخصي على حيادته⁽¹⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 285.

أولاً: جوانب مبدأ الحياد في توزيع الاختصاص:

من المبادئ الأساسية للحياد، عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم و الحكم، و يتم الفصل بين وظيفتي الاتهام و الحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق و الاتهام سلطة مستقلة عن سلطة الحكم ضمنا لحيدة هذه السلطات.

و في الإجراءات الجنائية، يقرر المشرع مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام و الحكم شكلا و موضوعا، فما هو الوضع في الإجراءات التأديبية؟

إن نظم التأديب من حيث توزيع الاختصاص و الفصل بين سلطتي التحقيق و توقيع الجزاء ثلاثة و هي: نظ ام التأديب الرئاسي، نظ ام التأديب شبه القضائي، و نظ ام التأديب القضائي(1).

1- مدى توافر الحياد في نظام التأديب الرئاسي:

في ظل النظام الرئاسي نجد صعوبة ضمانة الحيادة، لأن هذا النظام لا يعرف التفرقة بين سلطة الاتهام و الإدانة.

و لأنه و كما سبق و أن أوضحنا في القانون الفرنسي تناط سلطة تأديب الموظف العام إلى الجهة التي تملك سلطة التعيين، أي السلطة الرئاسية التي لها السلطة التقديرية في تكييف الجريمة التأديبية، فالإدارة هي التي تتهم و هي التي تعاقب، لذلك يتعذر في هذا المجال أعمال القواعد الخاصة بالحيادة، و لكن لا سبيل لصاحب الشأن سوى سلوك طريق الطعن في قرار الجزاء بواسطة الدفع بعيب انحراف السلطة.

و تطبيقا لعيب انحراف السلطة، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن قرار المجلس البلدي الصادر في 17 ديسمبر 1971 بإلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الأنسة Riget مشوب بانحراف السلطة(2).

(1) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص ص 286-287.

(2) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 302.

2- مبدأ الحياد في النظام شبه القضائي:

يمثل التأديب في النظام التأديبي شبه القضائي من خلال المجالس الاستشارية المتمثلة في اللجنة الإدارية المشتركة و المجلس الأعلى للوظيفة العامة، و هو أسلوب أكثر تقدما من سابقه في تطبيق ضمانات الحيادة في الهيئة التأديبية. ذلك لأنه لا يجوز أن يشترك في عضوية المجلس و المناقشة من سبق و أن أظهر عداا أو حقدا اتجاه الموظف أو كانت له مصلحة. و بالتالي فأى نقص في حيادة عضو مجلس التأديب، يجوز للموظف طلب رده سواء كان له سلطة توقيع الجزاء أو مجرد إبداء رأي استشاري.

و غني عن البيان أن هذه الوسيلة المباشرة أكثر فاعلية في ضمان الحيادة من طريق الطعن في القرار التأديبي لعيب الانحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾.

3- نظام التأديب القضائي و الحياد:

إن نظام الحيادة تجد تطبيقها الكامل في النظام القضائي، على عكس النظام الرئاسي و شبه القضائي، لأن المحاكم التأديبية هي القائمة على توقيع الجزاء في ظل هذا النظام، و تتمتع باستقلال تام عن جهة الإدارة، كما يكون تشكيلها قضائيا بحثا.

و من أهم الأمثلة لتطبيقات نظام التأديب القضائي، النظام التأديبي في ألمانيا و نظام المحاكم التأديبية في مصر⁽²⁾.

4- موقف المشرع الجزائري:

أخذ المشرع الجزائري بنظام التأديب الرئاسي و هذا يتجلى بالرجوع إلى الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، حيث تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني طبقا لنص المادة 165 من الأمر السالف الذكر.

(1) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 302.

(2) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 289.

و هكذا يتبين أن ضمانته الحيدة لا تجد تطبيقاً فعلياً في النظام الرئاسي، و في هذه
الوضعية يكون المشرع الجزائري قد سلك نفس اتجاه نظيره الفرنسي، حيث لصاحب الشأن
بالطعن في قرار الجزاء لانحراف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها⁽¹⁾.

ثانياً: ضرورة توافر الحياد في المحقق:

لا يجوز لأي شخص شارك في مرحلة التحقيق النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها،
كما يجب التجرد من قبل رؤساء و أعضاء و لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل من
أي اعتبارات شخصية، أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير
على مجريات التحقيق⁽²⁾.

و بمقتضى الحيدة في ممارسة إجراءات التحقيق، يجب ألا يؤثر المحقق في إرادة
المتهم بما يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، أو أن يتدخل بأي صورة في إجابة المتهم،
فالقاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة إلى المتهم هي أن تترك له الحرية التامة في إجاباته،
بحيث يكون قد قصد فعلاً بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره، و لا يرجع ذلك لأي سبب آخر.

بناء على ما سبق، لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغط أثناء التحقيق، و قد يكون
هذا الضغط في صورة إكراه معنوي كالتهديد، كأن يهدد المحقق الموظف الم ذنب بطلب
وقفه عن العمل، و من شأن هذا التهديد، التأثير على إرادة الم ووظف فلا تكون حرة تماماً، و
هو ما يعيب التحقيق، حتى و لو توافرت شروط اتخاذ مثل هذا الإجراء.

كما يمكن أن يكون التأثير على إرادة الم ذنب في صورة إغراء كالوعد، فعندما تخضع
الأفعال التي يسأل عنها الموظف تأديبياً للعقاب الجنائي فلا يجوز للمحقق أن يعد ه بعدم
محاكمته جنائياً أو بالتدخل في تخفيف العقاب عنه⁽³⁾.

(1) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 304.

(2) مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي و الأردني)، مذكرة
ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 87.

(3) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 291.

الفرع الثاني: تمكين الموظف من إبداء دفاعه.

إن حماية الموظفين من خطورة الجزاءات التأديبية كانت من أهم الأسباب لاتجاه المشرع و القضاء نحو تقرير العديد من الضمانات للموظفين في مجال التأديب. و تأتي ضمانة الدفاع على رأس كافة الضمانات، باعتبارها النواة التي تتشكل و تنفرع منها الضمانات الأخرى و التي لا يمكن كفالتها دون كفالة حق الدفاع⁽¹⁾. إذ يعتبر سلاح المتهم المشروع للدفاع عما أصابه من ظلم⁽²⁾، لذلك يجب أن يمكّن هذا المتهم من الدفاع عن نفسه لردّ الظلم الواقع عليه، حيث يعد مبدأ احترام حقوق الدفاع من المبادئ الأساسية و أهمها على وجه الإطلاق و الذي من أجله كافح الفقهاء وقتنا طويلا.

و لتمكين الموظف من إبداء دفاعه العديد من المقتضيات و الركائز التي لا يتم بدونها، و تتمثل في: حق الدفاع، حق المواجهة، الاستعانة بمدافع، و الاستعانة بالشهود.

أولاً: حق الدفاع:

إن دراسة مفهوم حق الدفاع كضمانة أساسية في المجال التأديبي، تستدعي دراسة مجموعة من العناصر المتعلقة به على النحو الآتي:

1- تعريف حق الدفاع:

يقصد بحق الدفاع حق الموظف في الردّ على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة، و يعتبر حق الدفاع ضمانة أساسية ترد إليها جميع الضمانات باسم حقوق الدفاع، و هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1988/10/29: "حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات و المحاكمات التأديبية"⁽³⁾.

(1) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 91.

(2) سالم بن راشد العلوي، السلطة التأديبية لرجال الشرطة بين الضمان و الفاعلية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الشرطة، مصر، 2004، ص 580.

(3) خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية مزيدة و منقحة، 2011، ص 257.

و بالرغم من التسليم بالتكامل الموجود بين ضمانات حق الدفاع و الضمانات التأديبية الأخرى، إلا أنه يجب تفادي الخلط بينهما نظرا لاستقلال كل ضمانات بوظيفة خاصة بها تحول دون حلول إحداها محل الأخرى.

حيث تلعب ضمانات المواجهة في معرفة الموظف الم ذنب للمخالفة المنسوبة إليه و أدلة الإدانة التي تحوزها الإدارة، في حين تساهم ضمانات حق الدفاع في تمكينه من الرد على هذه التهمة و إبداء دفاعه بكل الوسائل المتاحة له، أما ضمانات الحيطة فتسعى إلى حماية الموظف من كل ما قد يؤثر في حيطة الجهة المختصة بالتأديب.

بناء على ما سبق و في ظل غياب تشريعي و قضائي و فقهي واضح لضمانات الدفاع يمكن تعريفها كما يلي: "تمكين الموظف المتهم من الرد على الاتهام الموجه إليه بإبداء دفوعه و تقديم أدلة براءته باستعمال الوسائل التي تكفل له ذلك"⁽¹⁾.

2- القيمة الدستورية لحق الدفاع:

كفل الدستور الجزائري في المادة 151 حق الدفاع⁽²⁾، كما أكدت المادة 45 ذلك، حيث تنص على أنه: "كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون".

كما أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لحق الدفاع باعتباره واحدا من المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية، و لا تتعلق هذه المبادئ بالعقوبات التي يختص بتوقيعها القضاء الجزائري، و إنما تمتد لتشمل كل جزاء له طبيعة عقابية حتى و لو أسند المشرع اتخاذه إلى سلطة غير قضائية.

و إذا كان تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه من المبادئ المستقرة في كافة المحاكمات على اختلاف أنواعها، سواء كانت تلك المحاكمات جنائية أو مدنية أو تأديبية، فلن هذا الحق مهم أيضا في مجال الإجراءات السابقة على المحاكمة.

(1) مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي، المرجع السابق، ص 297.

(2) المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1996: "الحق في الدفاع معترف به".

و لقد حفلت العديد من الدساتير بالإضافة إلى المواثيق الدولية و إعلانات الحقوق على النصوص التي تقرر كفالة حق الدفاع، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 11 التي جاء فيها أن كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية تؤمن له فيها كل الضمانات للدفاع عنه (1)، كذلك نجد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة 8)، و الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية (المادة 14). على هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كافة حقوق الدفاع في الإجراءات التأديبية، على اعتبار أن تلك الإجراءات هامة جداً في تقرير مسار الدعوى التأديبية، و ترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية كمرحلة المحاكمة قد يتسبب بالإضرار بالموظف، على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة و استمرار الإجراءات التأديبية و ما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي(2).

3- موقف التشريع و القضاء من ضمانات حق الدفاع:

إن الاعتراف بحق الدفاع في المسائل التأديبية من الأمور المجمع عليها، سواء في القانون الوضعي أو في المبادئ العامة، حيث يعتبر احترامه في المسائل التأديبية عنصراً من عناصر الاتجاه المقيد لكل احتمالات التحكم الإداري(3). حيث نص المشرع المصري في المادة 56 من قانون الخدمة المدنية المصري بأنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، و سماع أقواله و تحقيق دفاعه....".

(1) المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، دار الطليعة للطباعة و النشر، بيروت، د س ن، ص 21.

(2) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 93-95.

(3) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 215.

و لقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أهمية ضمانات الدفاع في حكمها الصادر في 04 يناير 1989 بقولها: "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد سماع أقواله و تحقيق دفاعه"(1).

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك أيضا في حكمه الصادر في 26 أكتوبر 1945 مؤكدا على أهمية احترام حقوق الدفاع في المجال التأديبي (2)، و قد ألزم المشرع الفرنسي في نص المادة 2/19 من القانون رقم 634/83 المعدل بموجب القانون رقم 483/2016 باحترام الإدارة لحقوق الدفاع عندما تتخذ قرارا ذو طابع تأديبي.

و هذا ما أكدته القضاء الجزائري بموجب قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 21 أبريل 1990، الذي قضى بإلغاء قرار فصل موظف اتخذته اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب عدم احترام مقتضيات حقوق الدفاع(3).

بالإضافة إلى ذلك فقد كان للمشرع الجزائري موقفه مماثلا لموقف المشرع المصري و الفرنسي مؤكدا على ضمانات حق الدفاع، حيث نصت المادة 2/57 من الأمر 133/66 المتعلق بقانون الوظيفة العامة الملغى: "و يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يتقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء ببيانات خطية أو شفاهة و أن يطلب حضور الشهود." و هذا نفس ما نصت عليه المادة 2 /129 من المرسوم 59/85 و المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

و لم يخالف القانون الحالي للوظيفة العامة القوانين السابقة بشأن هذا الإجراء، حيث نص صراحة على حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه في المادة 169 من الأمر 03/06: "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه."

(1) أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري و المسؤولية التأديبية، جامعة القاهرة، مصر، مطبعة كلية الحقوق، 2002، ص151.

(2) Serge SALON et Jean-Charles SAVIGNAC, fonctions publiques et fonctionnaires, Masson, Paris, 1997, p 200.

(3) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502، مؤرخ في 21 أبريل 1990، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 151-153.

4- إبداء الدفاع مكتوب أو شفوي:

إذا كان حق الدفاع يعني تمكين المتهم من نفي ما هو منسوب إليه، و تقديم دليل براءته، فكيف يمكنه ممارسة هذا الحق أو بعبارة أخرى ما هي وسيلته في إبداء دفاعه؟ تعتبر الملاحظات المكتوبة الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية، ذلك لأن الأساس في الإجراءات أن تتم بالكتابة⁽¹⁾، و هذا ما نصت عليه المادة 1/165 من الأمر 03/06 المتعلق بقانون الوظيفة العامة: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

كما أكدت عليه المادة 169 السالفة الذكر، حيث يقوم الموظف المتهم في هذه الحالة بتقديم مذكرة بدفاعه و يرفق بها ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه⁽²⁾.

و يجوز للمتهم تقديم دفاعه شفاهة طبقا لنص المادة 169: "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا"، على أن يتم إثباتها في محضر التحقيق أو محضر مداولة المجلس التأديبي، حيث يحق للموظف المتهم الحضور شخصيا لإجراءات التحقيق تطبيقا لمبدأ الإجراءات الحضورية في التأديب بالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على ذلك، لاسيما في حالة التحقيق التأديبي الذي يبنى على أساسه القرار التأديبي المتضمن إحدى عقوبات الدرجة الأولى أو الثانية.

كما يتمتع بنفس الحق في حالة إحالته على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي لتقديم دفاعه بنفسه و يعتبر حضوره في نفس الوقت واجبا، حيث منح المشرع للمجلس التأديبي حق طلب حضور الموظف شخصيا إذا رأى في ذلك ضرورة و مصلحة من شأنها أن يسهل مهمته و أعماله⁽³⁾، و ذلك ما نصت عليه المادة 168.

(1) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 272.

(2) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، 2000، ص 544.

(3) سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 128.

و إذا كان الوضع الأمثل لممارسة حق الدفاع هو استعمال الطريقتين، أي إبداء الدفاع كتابة و شفاهة، إلا أن الفقهاء في كافة الدول يجمعون على عدم وجود نص صريح يقرر الجمع بين هاتين الطريقتين، فليس هناك إلزام بإتباعهما معا طبقا للقواعد العامة، إلا أن هذه القواعد العامة تحتم السماح للموظف بتقديم دفاعه إما شفاهة أو كتابة، أي الاستفادة من إحدى هاتين الطريقتين⁽¹⁾.

فبالرجوع إلى المادة 169 السالفة الذكر نجد أنها قد جاءت بنص عام، بحيث لم تنص صراحة بالجمع بين الطريقتين كما لم تمنع ذلك.

و في الحقيقة لا يثور الاختيار بين الطريقتين من الناحية العملية إلا في الإجراءات الرئاسية في التأديب الإداري التي يكون فيها التحقيق التأديبي المرحلة النهائية التي يصدر بها القرار التأديبي. أما في إجراءات التأديب شبه القضائية و القضائية يجوز للموظف المذنب أن يحضر شخصيا و أن يتابع إجراءات التحقيق و المناقشات التي تدور، و من ثمة يكون له الخيار في إبداء دفاعه شفاهة أو كتابة، و بالتالي لا يثور الدفاع إلا في الحالات التي يتقرر فيها عدم حضور الموظف شخصيا⁽²⁾.

و لا يعني ذلك أنه لا يجوز الجمع بين الطريقتين، و لكن يعني فقط أنه يجب في جميع الأحوال أن تكون الملاحظات المكتوبة هي الحد الأدنى، و لا يجوز استبعاد هذه الطريقة، و لو لم يوجد أي نص بهذا المعنى⁽³⁾.

ثانيا: حق المواجهة:

تعني المواجهة إحاطة الموظف بالوقائع المنسوبة إليه، و اطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه، و إشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت إدانته⁽⁴⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 272.

(2) عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، 2006، ص 478.

(3) محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 273.

(4) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2007، ص 420.

إن من شأن مواجهة الموظف بال مخالفة المنسوبة إليه تحقيق دفاعه و الذي لا يكون فعالا ما لم يكن للمذنب الحق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، و بدون هذه المعرفة يضحى حق الدفاع مشوبا بالغموض، فاقد الفاعلية(1).

و مهما اختلفت تعاريف المواجهة التأديبية فإنها تعني أمرين أساسيين:

- إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات.

- الاطلاع على الملف(2).

1- إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات:

يقصد بإعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بأن يعلم بالمخالفة المنسوبة له.

و يعد هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن يكون بخطاب موصى عليه مع علم الوصول، للتأكد من هذه الإجراءات و يعد الإعلان من الإجراءات التي يترتب على إغفالها وجود عيب شكلي.

نشأ هذا المبدأ الهام في فرنسا سنة 1905، حيث اعترف المشرع صراحة للموظف العام بحقه في الاطلاع على الملف التأديبي كلما عازمت الإدارة على نقله أو تأديبه أو المساس بحقوقه في مجال الترقية.

و لا يشترط مجلس الدولة الفرنسي شكلا معيناً لإخطار الموظف العام بما هو منسوب إليه من مخالفات، إذ يكفي أن يكون على علم كاف بها بطريقة تمكنه من تقديم دفاع فعال، من شأنه أن يدفع عنه تلك المخالفات(3).

(1) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، دار الشروق، طبعة 2001، ص 740.

(2) سليم جديدي، المرجع السابق، ص ص 291- 292.

(3) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص ص 146- 147.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد جاءت المادة 64 من المرسوم رقم 302 /82

صريحة في هذا المجال، حيث نصت على أنه: "لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانوناً" (1). و بالتالي يتعين على الإدارة إخطار الموظف العام بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها عليه، و يتم الإخطار بواسطة برقية توجه إلى الرئيس كما يسلمها إلى الموظف المنبه الذي يتعين عليه أن يؤكد استلامه للإشعار.

و هذا ما ذهب إليه القضاء حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/04/08 في قضية (ص ع) ضد (وزير الصحة و التعليم العالي): "من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي، حتى و لو لم يكن هذا الإجراء مكتسباً الطابع التأديبي" (2).

و على خلاف القوانين السابقة التي نظمت شؤون الوظيفة العامة (الأمر رقم 133/66 و المرسوم رقم 59/85 السالفي الذكر)، فقد تناول المشرع الجزائري في الأمر 03/06 ضمانات إخطار الموظف الم ذنب بما هو منسوب إليه من أخطاء و ما سيتخذ ضده من إجراءات تأديبية، و ذلك في نص المادة 167: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

و يعد إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات بمثابة ضمان جوهري للموظف حتى يهيئ نفسه للدفاع و محاولة إبعاد التهمة المنسوبة إليه خلال المدة التي تفصل بين الإخطار و اجتماع المجلس التأديبي، لأن استدعائه بدون منحه فرصة لتهيئة نفسه و الاطلاع على الأفعال المنسوبة إليه إما يؤدي إلى معاقبته بغير وجه حق، و إما أن تسود أعمال المجلس التأديبي الفوضى مما ينعكس سلباً على فعاليتها (3).

(1) المادة 64 من المرسوم رقم 302 /82، الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.
(2) حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 54362 الصادر في 1989/04/08، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1991، ص 125.

(3) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 127 .

2- الاطلاع على الملف:

لا يكفي إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه و تقديم ما عسى أن يكون مبررا لما أتاه أو ينفي الاتهام عنه، بل لا بد من إتاحة الفرصة له للاطلاع على الملف التأديبي بكافة محتوياته من تحقيقات، و أوراق و أدلة الإثبات، و ذلك حتى يتمكن من تحديد موقفه من هذا الاتهام بشكل واضح و سليم⁽¹⁾.

وحق الاطلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع الأوراق و المستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي و عدم حجبها عنه نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه.

فالحقيقة أن منطق الحجب و الكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح و الشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية⁽²⁾.

حيث يحق للموظف الذي يتعرض لإجراء تأديبي أن يطالب بالاطلاع على ملفه التأديبي حتى يتعرف على هذه الأخطاء، و يرد بالتالي عنها و يقدم التوضيحات الكتابية بشأنها⁽³⁾.

و لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي قاعدة الاطلاع على الملف بطريقة دقيقة و محددة جدا⁽⁴⁾.

حيث يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية و ما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المذنب.

(1) نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 421.

(2) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 105.

(3) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الطبعة الثالثة، 2013، ص 340.

(4) علي جمعة محارب، مجموعة رسائل الدكتوراه، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي، د س ن، ص 299.

و لا يكفي مجرد إعلام الموظف بال وقائع المنسوبة إليه و إحاطته بها علما، و إنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة كافية، و هو ما لا يأتي إلا بتمكينه من الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية⁽¹⁾.

في هذا الخصوص نص المشرع الجزائري في المادة 57 من الأمر 133 /66 الملغى و المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة على أنه: "يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"⁽²⁾.

و ه و نفس ما جاءت به المادة 2/65 من المرسوم رقم 302/82 حيث نصت على أنه: "العامل الحق في الاطلاع على ملفه"، و عليه فليق السلطة المختصة بالتأديب تلتزم بالسماح للموظف بأن يطلع على ملف الدعوى و التقارير الخاصة بها عند شروعه في اتخاذ الإجراءات التأديبية و إلا كان قرارها قابلا للإلغاء.

هذا ما أخذ به القانون الحالي رقم 03/06، حيث جاءت المادة 167 السالفة الذكر لتؤكد هذا المبدأ. و هو ما ذهب إليه القضاء الجزائري، حيث قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1990/04/21 في قضية (ف.م) ضد (وزير العدل): "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، و يمكنه أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه، و من ثم ف إن قرار فصل الطاعنة المتخذ دون احترام المقتضيات القانونية أو التنظيمية يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، و متى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"⁽³⁾.

(1) عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضوابط صحة الجزاء التأديبي و ضماناته في مرحلتي التحقيق و المحاكمة و ضمانات ما بعد توقيع الجزاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص 141.

(2) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 295.

(3) حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1990/04/21، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، سنة 1992، ص 151.

ثالثاً: حق الاستعانة بمدافع:

يعد مبدأ إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات من الضمانات الأساسية في ميدان التأديب، إلا أن ذلك لا يضع الموظف في نفس المرتبة التي توجد فيها السلطة التأديبية أثناء عملية المواجهة التأديبية.

ذلك لأن الموظف المذنب لا يحسن الاطلاع على ملفه التأديبي في غالب الأحيان، نظراً لضعف مستواه الثقافي. و لهذا السبب كان من العدل أن نمكنه من الاستعانة بمحام أثناء عملية المواجهة⁽¹⁾.

و على الرغم من أن مبدأ الاستعانة بمحام تعترف به معظم النظم التأديبية، إلا أنه مبدأ حديث النشأة في حقيقة الأمر.

حيث يعد هذا المبدأ من صنع القضاء الفرنسي، و الذي يجيز للموظف في فرنسا الاستعانة بمحام للحضور أمام هيئة التحقيق و ذلك وفقاً لاختياره، و قد نص على ذلك في المادة الثانية من المرسوم رقم 311 الصادر في 14 فبراير سنة 1959، و هذا الحق يعتبر من أهم ضمانات التحقيق، إذ أن حضور المحامي مع المتهم أثناء التحقيق يساعد على توضيح الحقيقة و فيه ضمان لسلامة الإجراءات⁽²⁾.

و لقد نص المشرع الجزائري صراحة على أهمية الاستعانة بمدافع في النصوص القانونية المتعاقبة و المتعلقة بالوظيفة العامة (المادة 2/57 من الأمر 133_66 و المادة 2/129 من المرسوم 59_85 و المادة 2/169 من الأمر رقم 03_06).

حيث اعتبر القانون الحالي للوظيفة العامة الاستعانة بمدافع حقاً من حقوق الموظف المتهم لا يجوز الإخلال به، و ذلك طبقاً لما ورد في نص المادة 2/169 السالفة الذكر: "و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"⁽³⁾.

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 151.

(2) علي جمعة محارب، مجموعة رسائل الدكتوراه، المرجع السابق، ص 301.

(3) الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

و الأصل العام أنه لا يجوز للموظف المتهم أن يكلف شخصا غير محام للحضور عنه، كصديق أو زميل له أو للدفاع عنه، إلا إذا كان الشخص غير المحامي الذي كلفه الموظف المتهم يقتصر دوره على إيصال مذكرة منه للمجلس نيابة عنه كرسول في إيصالها فقط، و ذلك تحقيقا للعدالة أو عدم الإخلال بحق الدفاع⁽¹⁾.

رابعاً: حق الاستعانة بالشهود:

تعرف الشهادة بأنها إثبات واقعة معينة من خلال ما يقوله أحد الأشخاص عما شاهده أو سمعه أو أدركه بحواسه عن هذه الواقعة بطريقة مباشرة.

و بالتالي فلين الشهادة هي إجراء من إجراءات التحقيق بالإدلاء بمعلومات أو الإخبار بها أمام سلطة التحقيق بالمشاهدة أو السمع أو الإدراك من شخص معين وفقاً للقواعد القانونية⁽²⁾.

لكي يثبت الموظف براءته، يحق له أن يستدعي أي شخص لأداء الشهادة أمام مجلس التأديب سواء كان من الموظفين أو غيرهم، و يجب على الإدارة مراعاة هذه الضمانات، إذ يترتب على إغفالها إلغاء القرار المتضمن العقوبة عند الطعن فيه أمام الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة⁽³⁾.

و نظراً للمكانة الهامة للشهادة في المجال التأديبي، فقد نصت عليها غالبية التشريعات الوظيفية و من بينها التشريع الجزائري في قوانين الوظيفة المتعاقبة وصولاً إلى القانون الحالي رقم 03/06 الذي أكد أهمية ذلك⁽⁴⁾.

(1) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 206.

(2) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية السابقة و اللاحقة في المحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص ص 98-99.

(3) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 300.

(4) المادة 1/169 من الأمر 03/06: "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهوداً".

لكن نجد أن الشهادة في المجال التأديبي و إن كانت غير مطلوبة في أغلب الجرائم التأديبية، و هي الجرائم المستندية الثابتة بالأوراق و المستندات، و التي يكتفى في تحقيقها بسماع أقوال المتهم و الاطلاع على الأوراق. إلا أن لها أهمية كبيرة في الجرائم التأديبية غير المستندية أو في إيضاح مضمون بعض مستنداتها، أو لبيان ظروف و أسباب و ملابسات الوقائع المنسوبة للموظف⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة غير ملزمة بالاستجابة لطلبات الموظف المذنب في استدعاء كافة الشهود الذين يطلبهم، حيث يتمتع المحقق بسلطة تقديرية في تحديد العدد المعقول من الشهود و الذي يرى أن هناك فائدة من سماع أقوالهم⁽²⁾. فضلا على أنه إذا كانت الشهادة من وسائل دفاع الموظف عن نفسه إلا أن ذلك لا يعني أن تقف عقبة تحول دون عقابه إذا ما أكثر في طلب الشهود في واقعة ثابتة تضليلا للعدالة⁽³⁾.

المطلب الثاني: الحماية القانونية للموظف المذنب اتجاه إجرائي التفتيش و الوقف الاحتياطي.

يعتبر تفتيش الموظف المحال للتحقيق و وقفه احتياطيا عن العمل من إجراءات التحقيق الضرورية، إلا أنه نظرا لتأثيرهما المادي و الأدبي على الموظف فقد أحيطا بضمانات تكفل حسن استخدامهم لتحقيق الغرض الذي لأجله تقررا، و هذا ما سوف نستوضحه في دراستهما.

الفرع الأول: ضمانات التفتيش.

يعتبر التحقيق أحد الإجراءات القانونية ل ه، و المنصبة على شخص أو منزل الموظف، أو مكان عمله، أو غير ذلك مما يستعمله الموظفون الذي يجرى التحقيق معهم، مما استدعى إحاطته بعدة ضمانات تكفل خطورة هذا الإجراء، و هذا ما سنبينه فيما يأتي.

(1) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية ...، المرجع السابق، ص ص 28- 29.

(2) سعد الشتيوي، المرجع السابق، ص 131.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 110.

أولاً: تعريف التفتيش:

يقصد بالتفتيش تفتيش شخص الموظف و مكتبه و مسكنه، يقوم به موظف مختص وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً و الغرض منه ضبط المخالفة موضوع التحقيق. و يجب أن تكون هناك مبررات قوية تدعو إلى إجرائه، لأنه قد يمس شخص الموظف المخالف أو ينتهك حرمة مسكنه و يطلع بجرأة على أسرار الخاصة.

و القاعدة عدم جواز تفتيش شخص الموظف المخالف أو مسكنه إلا برضائه، و إذا امتنع عن ذلك فلا يجوز للمحقق الإداري إجراء التفتيش لما فيه من اعتداء على الحرية الشخصية و انتهاك لحرمة الخصوصية.

أما بالنسبة لتفتيش مكتب الموظف فإنه يجوز للمحقق إجرائه على أن يكون ذلك بإذن صريح من الرئيس الإداري للموظف المخالف، و ذلك لأن المكتب أداة من أدوات الإدارة و ليس ملكية خاصة للموظف⁽¹⁾.

و نظراً لخطورة هذا الإجراء بالنسبة للموظف، لمساسه المباشر بحريته و كرامته و حرمة مسكنه، فقد أحيط استخدامه بضمانات قوية، حيث وضع لإجرائه شروطاً، و للإذن به ضوابطاً، مع ترتيب البطلان جزاء للخروج على ذلك⁽²⁾.

ثانياً: شروط التفتيش:

يتكون إجراء التفتيش من جملة من الشروط الموضوعية و الشكلية التي توفر الحماية القانونية للموظف المخالف، و التي سنوضحها فيما يلي:

1 - الشروط الموضوعية:

و تتمثل الشروط الموضوعية للتفتيش في ضرورة وجود تحقيق، توافر مبررات قوية، صدور الإذن من السلطة المختصة قانوناً، و حضور الموظف أو من ينيبه إجراء التفتيش.

أ - ضرورة وجود تحقيق:

يشترط لكي يتعين تفتيش شخص الموظف أو مسكنه أن يكون هناك تحقيقاً قائماً بالفعل بشأن مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه.

(1) شريف الطباخ، التحقيق الإداري و الدعوى التأديبية و دفعها، دار الفكر و القانون، د س ن، ص 222.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 152.

و من ثم فلا يجوز التفتيش إلا للبحث عن الأشياء المتعلقة بالمخالفة التأديبية التي
يجرى التحقيق بشأنها⁽¹⁾.

ب - توافر مبررات قوية:

يقتضي التفتيش توافر مبررات قوية تدعو لاتخاذها، فلا يكفي وجود تحقيق يجرى مع
الموظف، و إنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هناك فائدة يحتمل الحصول عليها
بالتفتيش. و يعتبر تقدير هذه المبررات متروك أمره للجهة التي أنيط لها إصدار الإذن
بالتفتيش⁽²⁾.

ج- صدور الإذن من السلطة المختصة قانوناً:

يجوز للمحقق القيام بتفتيش مكان العمل و غيره من الوسائل التي يستعملها الموظف،
و ذلك بناء على إذن من رئيس الموظف المحال إلى التحقيق، أو أن يقوم به الرئيس
الإداري نفسه على أساس أن مكان العمل ملك للمرفق العام و ليس ملكاً خاصاً للموظفين. و
على ذلك فإذن تلك الأماكن و ما بها من موجودات لا تكون لها أية حصانة تعصمها من قيام
الرؤساء بالإشراف عليها و إجراء التفتيش على أعمال الموظف⁽³⁾.

د- حضور الموظف أو من ينيبه إجراء التفتيش:

فحضور الموظف المخالف التفتيش أو من ينيبه أو شاهدين من أقاربه أو القاطنين معه
أو الجيران يعد من ضمانات التفتيش لصحة سلامته، و يراعى هذا الترتيب بقدر الإمكان.
و إذا صادف القائم بالتفتيش وجود أحرار مغلقة فإنه يتعين عليه إثباتها بحالتها و وضعها
في حرز على أن يقوم بفضها بعد ذلك و إثبات حالتها⁽⁴⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 36.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 258.

(3) محمد ماجد ياقوت، المرجع نفسه، ص 256.

(4) عبد الفتاح بيومي حجازي_ د.أحمد صبري البيلي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص 179.

2- الشروط الشكلية:

و تتمثل الشروط الشكلية للتفتيش في الإذن بالتفتيش، تسبب الإذن بتفتيش مسكن الموظف المتهم، و تحرير محضر التفتيش.

أ- الإذن بالتفتيش:

يجب أن يكون الإذن بالتفتيش كتابيا صادرا ممن يملكه قانونا، فيلاحظ أنه لا يجوز التفتيش بناء على إذن شفوي و ذلك لأن القاعدة العامة تنص على أن يتم التحقيق بما يتفرع عنه من إجراءات و منها الإذن بالتفتيش كتابة⁽¹⁾، و التفتيش ما هو إلا إجراء من إجراءات التحقيق.

كما يشترط أن يكون الإذن مؤرخا و محدد الموضوع على وجه الدقة، و منعا من عرقلة إجراء التحقيق الذي قد يقتضي السرعة فلا يلزم أن يكون الإذن موجودا بين يد القائم وقت تنفيذ الأمر بالتفتيش⁽²⁾.

ب- تسبب الإذن بتفتيش مسكن الموظف المتهم:

يجب أن يصدر إذن التفتيش مسببا و أن يبين به من واقع أوراق التحقيق الواقعة المسندة للمخالف و الأدلة القائمة عليها، و تكييفها القانوني بوجه عام، و كل ما يؤدي للاقتناع و الاطمئنان إلى جدية الاتهام⁽³⁾.

ج- تحرير محضر التفتيش:

و تتمثل البيانات التي يجب تدوينها في هذا المحضر تاريخه، اسم مصدر الإذن بالتفتيش، و كذلك اسم القائم بالتفتيش، كما يتعين الإشارة إلى حصول التفتيش، نتيجته و ما إن كان هناك أشياء تم ضبطها أم لا و تتعلق بالجريمة التأديبية محل التحقيق، و يتعين كذلك إثبات وجود الموظف أو غيابه عند إجراءه.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 152.

(2) شريف الطباخ، المرجع السابق، ص ص 223-224.

(3) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 258.

و في حالة غياب الموظف محل المساءلة يجب إثبات أسماء و صفة الشهود أو الأقارب أو من ينيب عنه، متى حضر أحدهم إجراءات التفتيش⁽¹⁾.

ثالثاً: أثر الرضا على صحة التفتيش:

إذا كان تخلف شرط من شروط التفتيش يؤدي إلى بطلانه و ما يترتب عليه من آثار، فإن رضاه الموظف بالتفتيش الباطل يصح هذا البطلان، و ذلك لأن شروط التفتيش مقررّة لحماية مصلحة الموظف نفسه فإن رضي بإجرائه كان ذلك تصحيحاً لما شابهه من بطلان⁽²⁾.

الفرع الثاني: ضمانات الوقف الاحتياطي.

لا يمكن معاقبة الموظف المذنب قبل التحقيق معه بهدف التحقق من صحة ما هو منسوب إليه، لذلك أحاطه المشرع التأديبي بعدة ضمانات أساسية قصد حمايته من تعسف الجهة المختصة بالتحقيق، و بالمقابل منح المشرع لجهات محددة سلطة وقف الموظف عن العمل بصفة مؤقتة أي احتياطياً، حتى يجرى التحقيق في جو خال من مؤثراته و بعيداً عن سلطانه⁽³⁾.

أولاً: تعريف الوقف الاحتياطي:

يعرف التوقيف المؤقت بأنه إجراء وقائي مؤقت، تلجأ إليه سلطة التعيين خدمة لمصلحة المرفق⁽⁴⁾.

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي_د. أحمد صبري البيلي، المرجع السابق، ص 181.

(2) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 37.

(3) عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة،

د س ن، ص 6.

(4) « La suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure administrative qui est prise quand le fonctionnaire commet une faute particulièrement grave ou quand il fait l'objet d'une poursuite pénal. »

Voir : Taib ESSAID, "Les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique", Revue du Conseil d'Etat, Numéro spécial, (le contentieux dans la fonction publique), Alger, 2007, p106.

يوضع الإجراء الاحتياطي بغية تجنب النتائج الضارة التي يمكن أن يترتبها وجود

موظف متهم جنائيا أو تأديبيا على رأس عمله الوظيفي⁽¹⁾.

و التوقيف بوصفه إجراء مؤقت، فليس له طابع تأديبي، فهو لا يدخل ضمن العقوبات

التأديبية قانونا⁽²⁾.

هذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 10 جويلية

1982: "من المقرر قانونا أن إيقاف موظف من عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم

المواد (54، 55، 56) من القانون العام للوظيفة العمومية، و بالتالي لا يقبل الطعن فيه

بالبطلان أمام القضاء"⁽³⁾.

و قد نص المشرع الجزائري على وقف الموظف عن العمل احتياطيا، و الحكمة من

هذا الإجراء ضمان إبعاد الموظف المخطئ تأديبيا عن المصلحة مؤقتا دون انتظار نتائج

العمل التأديبي حتى تستطيع الإدارة دراسة ملفه التأديبي بعيدا عن كل تأثير و ضغط⁽⁴⁾.

حيث نظم المشرع الجزائري هذا الوضع الوظيفي فحدد الجزاء التأديبي المناسب

عليه، و ذلك في المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 03/06.

ثانيا: شروط الوقف الاحتياطي:

لكفالة استعمال الإدارة لإجراء الوقف الاحتياطي في موضعه، أحيط الموظف حياله

بعدة شروط تفاديا للقهر الإداري الذي يمارس ضد الموظف، حيث منع المشرع الجزائري

اللجوء إليه إلا في حدود إجرائية و موضوعية معينة، و هذا ما سنوضحه فيما يأتي.

(1) علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث: الوظيفة العامة، د س ن، ص 414.

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 448.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1990، ص ص 182-184.

(4) بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة "دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري و الفرنسي"، رسالة دكتوراه، السنة الجامعية 2000_2001، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، ص. 277.

1- الوقائع المبررة للوقف الاحتياطي:

لقد قيدَ المشرع الجزائري سلطة التعيين بحالتين للجوء إلى إجراء الوقف و هما:

أ- حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة، طبقا للمادة 173 من الأمر 03/06: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً".

و بالتالي تملك الإدارة سلطة توقيف الموظف المخالف عن وظيفته في حالة اتهامه بارتكاب إحدى المخالفات التأديبية الواردة في المادة 181 من نفس الأمر و ما يصنف ضمنها من مخالفات.

ب- حالة متابعة الموظف جزائيا، حيث لا تسمح ببقائه في منصبه، حيث ينتهي التوقيف المؤقت بمجرد صدور حكم جزائي نهائي من المصالح القضائية، طبقا للمادة 174 من الأمر 03/06. وبالتالي تملك الإدارة سلطة إيقاف الموظف الذي حركت ضده دعوى عمومية بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتعارض مع استمراره في وظيفته، نظرا لأن في بقاءه عرقلة لسير التحريات الأولية أو يكون سببا في تواطؤ لإتلاف نتائج هذه التحريات⁽²⁾.

و بالتالي نجد المشرع الجزائري كمنظيره الفرنسي قد أخذ بمعيار "جسامه المخالفة التأديبية أو أهميتها" كأساس للوقف الاحتياطي، حيث ضيق من نطاقه مقدرا بوجود أفعال تشكل مخالفات تأديبية و تقتضي التحقيق فيها، و لكنها لا تقتضي إجراء الوقف نظرا لأنها لا تشكل خطورة على سير المرفق العام⁽³⁾.

(1) المادة 183 من الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع): "تؤدي حالات 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".

(2) سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 122.

(3) مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي، المرجع السابق، ص 137.

2- صدور قرار الوقف من السلطة المختصة:

يشترط في قرار الوقف صدوره من الجهة الإدارية المختصة بالتعيين (1)، و ذلك بناء على ملاحظاتها أو بناء على طلب من الرؤساء المباشرين للموظف المذنب مدعما بتقرير معلل يبين فيه الخطأ المرتكب، و عند تقرير الوقف يتم إخطار الموظف الموقوف من طرف نفس السلطة عن أمر وقفه إلى غاية البت في قضيته(2).

يظهر هذا الجمع بين الصلاحية التأديبية و صلاحية اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي في جهة واحدة الطابع التأديبي الذي يتسم به هذا الإجراء التأديبي(3).

و لا يشترط أن يكون قرار الإيقاف الصادر من السلطة المختصة كتابيا، و لكن يستحسن ذلك حتى تتمكن المصالح الإدارية من تطبيقه على أحسن وجه.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أنه لا يعد إخلالا بمبدأ الحياد قيام الجهة المختصة بتوقيف الموظف احتياطيا و الفصل في موضوع الدعوى(4).

3- التقيد بالمدة القانونية للوقف الاحتياطي:

يقتضي الطابع المؤقت الذي يتسم به الوقف الاحتياطي أن يكون مؤقتا محددًا بفترة زمنية معينة، يتوقف بعدها الوقف الاحتياطي عن إنتاج آثاره القانونية(5).

و على خلاف القوانين السابقة، لم يرق المشرع الجزائري بالنص صراحة على مدة محددة للوقف الاحتياطي في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

(1) المادة 1/173 من الأمر 03/06: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً".

(2) سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 123.

(3) علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 415.

(4) صلاح الدين الشريف _ د.ماهر كمون، المرجع السابق، ص 223.

(5) علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 419.

و لا يعني عدم نص المشرع الجزائري على مدة الوقف بأنه قد منح للإدارة حرية مطلقة في وقف الموظف المذنب، بل ألزمها بتسوية الوضعية الإدارية للموظف الموقوف نهائيا من الناحية التأديبية خلال الأجل المحدد للفصل في الدعوى التأديبية ما لم يكن محلا لمتابعة جزائية.

هذا ما نصت عليه المادة 3/173 من الأمر 03_06: "إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تثبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه و الجزء الذي خصم من راتبه".

كما نصت المادة 4/174 من نفس الأمر السالف الذكر: "و في كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا".

و تأكيدا على ذلك، 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 في ذلك أن الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف، و بهذا فلين قضاء المجلس القضائي بباتنة بقضائهم هذا طبقوا صحيح القانون⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن مدة الوقف مرتبطة بالأجل المحدد للبت في القضية التأديبية المحالة على المجلس، فبالرجوع إلى المادتين 2/165 و 1/166 من نفس الأمر 03_06 السالف الذكر يتبين أنه من واجب السلطة الإدارية المختصة إخطار المجلس التأديبي خلال خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ اكتشاف الخطأ⁽²⁾.

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص 153-156.

(2) المادة 1/166 من الأمر 03/06: "يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ".

و على المجلس البت في الدعوى التأديبية خلال خمسة و أربعين (45) يوما من تاريخ إخطاره⁽¹⁾، و بالتالي يتعين إصدار القرار التأديبي في أجل تسعون (90) يوما كحد أقصى ابتداء من تاريخ اكتشاف المخالفة التأديبية.

4- حق الموظف في تقاضي نصف راتبه الرئيسي أثناء فترة التوقيف:

يحق للموظف أثناء فترة التوقيف، تقاضي نصف راتبه الرئيسي طيلة مدة التوقيف و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي، و ذلك طبقا لنص المادة 173 في فقرتها الثانية من الأمر السالف الذكر⁽²⁾.

أما إذا اتخذت في حق الموظف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تثبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه و الجزء الذي خصم من راتبه (المادة 3/173).

و لقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 5 فيفري 1958 بخصوص قضية MILLOT إلى القول بأنه في حالة متابعة موظف عن مخالفة جزائية و أودع الحبس، فإن الإدارة غير مطالبة باتخاذ إجراء التوقف ضده، فيكفيها اتخاذ إجراء بوقف دفع مرتبه لعدم القيام بالخدمة، و إذا كان حبس المعني جاء بعد قرار توقيفه ف إن الإدارة مطالبة بإنهاء وضعية التوقيف بتاريخ إيداع المعني في الحبس و التوقف عن دفع مرتبه، لأن الإبقاء على مقرر التوقيف في مثل هذه الحالات يؤدي إلى الاحتفاظ له بالمرتب المنصوص عليه في المقرر⁽³⁾.

(1) المادة 2/165 من الأمر 03/06: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي، و التي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

(2) المادة 2/173 من نفس الأمر السالف الذكر: "... يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه (الخطأ الجسيم المؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة)، نصف راتبه الرئيسي و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي".

(3) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 449.

المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالسلطة المختصة بالتأديب.

إن الطابع التأديبي في نطاق الوظيفة العامة يقتضي كفالة الموظف العام الم ذنب في أية مسائلة تأديبية، من شأنها توفير الأمان و الطمأنينة له .

و من بين أهم الضمانات، تلك الضمانات الغير مرتبطة بشخص الموظف العام، و الذي لا يكون فيها محل اعتبار على خلاف الضمانات السابقة الدراسة في المبحث الأول و التي تتعلق مباشرة بالموظف، إلا أنها توفر نوعا من الحماية القانونية لهذا الأخير، و ذلك من خلال ترتيب جزاء البطلان في حالة الإخلال بها.

فما مدى قيام الإدارة بدورها بطريقة مستقلة في التحقيق الإداري بصفتها كسلطة و طرف فيه؟

للإجابة على ذلك، و جب علينا التطرق إلى دور و مكانة الإدارة الموظفة في مجال التأديب (المطلب الأول)، إضافة إلى مدى استشارة المجلس التأديبي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور الإدارة الموظفة في المجال التأديبي.

يقتضي البحث عن إشكالية مبدأ الضمان في كنف سلطة التأديب إلى ضرورة الوقوف عند دور الإدارة الموظفة في مجال التأديب، و ذلك من حيث مدى سلطتها في هذا المجال، مدى تأثر مبدأ الضمان بشخصية الإدارة في عملية التأديب كحكم و خصم في آن واحد لما يترتب عنه من نتائج، و مدى تقيّد الإدارة بتصنيف الأخطاء التأديبية، و صولا في الأخير إلى الشكالية المتعلقة بالمظهر الخارجي لقرارها التأديبي.

الفرع الأول: سلطة الإدارة الواسعة في مجال التأديب.

لا جدال في خضوع الإدارة في ممارستها لاختصاصها المقيد، فقد يفرض القانون عليها في بعض الحالات ضرورة التصرف بطريقة معينة إذا ما توافرت شروط معينة، و على الإدارة في مثل هذه الحالات أن تتصرف باعتبار ذلك من الصلاحيات المقيدة⁽¹⁾.

(1) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومو للطباعة و النشر، الجزائر، 2012، ص 14.

إلا أن التساؤل يثور حول مدى خضوع الإدارة للرقابة عند ممارستها لاختصاصها التقديري في المجال التأديبي، و ما مدى وجود ضمانات تأديبية للموظف في مواجهة هذه السلطة التقديرية؟

بداية تثبت السلطة التقديرية للإدارة في الحالات التي لا يكون مسلكها محددًا أو منصوصا عليه في القانون، ففي مجال التأديب، يترك للإدارة تحديد تصرف الموظف فيما إذا كان يشكل مخالفة تأديبية أم لا، و في حالة تقريرها أن التصرف يشكل مخالفة تأديبية، يترك لها حرية توقيع العقوبة من عدمها، كما إذا ما قررت معاقبة الموظف، يترك لها أيضا سلطة تقدير نوع العقوبة التي يستحقها هذا الأخير⁽¹⁾.

و يتجلى تمتع السلطة التأديبية بالسلطة التقديرية في النظام التأديبي الجزائري، في نصوص المواد 160، 161 و 174 من القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 03/06. حيث تنص المادة 160 على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية". كما ورد في نص المادة 161: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".

أما فيما يتعلق بالمادة 174 فقد نصت على أنه: "يتوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه"⁽²⁾.

(1) مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، الأردن، 2009، ص 170.

(2) الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

و يفهم من نص المادة 174 السالفة الذكر، أن للإدارة السلطة التقديرية حتى فيما يتعلق بتوقيف أو عدم توقيف الموظف محل المتابعة الجزائية، و ذلك بتقديرها للأفعال المنسوبة إليه و الإجراءات التي يخضع لها.

على ضوء ما تقدمنا به يتضح لنا مدى السلطة التقديرية الواسعة التي تمتلكها الإدارة في مواجهة الموظف الخاضع للتأديب، مما ينعكس سلبا عليه، و ذلك من خلال تقليص فجوة الضمانات التأديبية الموجودة للموظف في مواجهة سلطة الإدارة.

و باعتبار أن الإدارة الموظفة تعتبر حكما و خصما في عملية التأديب، فإن ذلك حتما سيؤثر أيضا على مدى حيده السلطة التقديرية الواسعة للإدارة في مواجهة الموظف العام، إذ لا يعقل أن تكشف الإدارة عن أوجه عدم مشروعية أعمالها و أخطائها.

في المقابل هناك من يبرر هذه المسألة، معتبرا أن السلطة الرئاسية أساس السلطة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، خوَّلت لها هذه السلطة بهدف ضمان احترام و طاعة الأوامر من قبل الموظفين مما يكفل فاعلية الجهاز الإداري.

فالسطة التأديبية الممنوحة للرئيس الإداري ليست شخصية، و إنما الغرض منها كفالة تنفيذ الإشراف و التوجيه الإداري، مما يحقق حسن سير و تنظيم المرفق العام⁽¹⁾.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن سلطة الإدارة كحكم و خصم في عملية التأديب.

يترتب على مكانة الإدارة الموظفة كحكم و خصم في آن واحد في مجال التأديب في نطاق الوظيفة العامة، عدة نتائج تؤثر سلبا على وضعية الموظف المساءل تأديبيا، نذكر من أبرزها المساس بمبدأ الحيده في مجال التأديب، و امتداد سلطة الإدارة الموظفة في عملية التشريع، حيث يعتبران مساسا صارخا و واضحا بالضمانات التأديبية التي من شأنها توفير الحماية للموظف في مواجهة الإدارة.

(1) تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية و أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 111.

أولاً: المساس بمبدأ الحيادة في مجال التأديب:

يعتبر حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة من أهم الضمانات في مجال التأديب، حيث تتحقق بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق و الاتهام، و بين سلطة توقيع الجزاء، و بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيادته(1).

و يقصد بالحياد في المجال التأديبي، حيادة المحققين كما سبق الإشارة إليه، حيث لا يجوز لأي شخص شارك في مرحلة التحقيق النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها، و يتحقق بذلك الفصل بين سلطتي الاتهام و الحكم، فالفصل بين هاتين الوظيفتين هي أفضل ضمان قد يوفر للموظف.

إلا أن هذه الفكرة نجدتها مختلفة في النظام التأديبي الجزائري، أين نجد الإدارة تقوم بكافة السلطات، سلطة التحقيق، الاتهام، إضافة إلى سلطة توقيع العقوبة.

لذلك فإن ضمانة الحيادة لا تجد تطبيقاً و تكريساً فعلياً في النظام التأديبي الجزائري، نظراً لاستحواذ و تركيز مختلف السلطات المتعلقة بمجال التأديب في يد الإدارة، مما قد يؤدي بها للإساءة في استعمالها للسلطة التأديبية(2).

ثانياً: امتداد سلطة الإدارة الموظفة في عملية التشريع:

إن امتداد شخصية الإدارة في عملية التشريع و لو أن الأمر يبدو غريباً، نجده واضحاً من خلال المواد 160، 161 و 163 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

(1) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاحات الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، ص 26.

(2) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 135.

فقد نصت المادة 160 من الأمر 03/06 على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة مهامه خطأ مهنياً.....".

و ورد في نص المادة 161 من نفس الأمر السالف الذكر: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامه الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام"(1).

حيث يتضح من خلال هذه المواد عدم حصر المشرع للمخالفات التأديبية نظراً لصعوبة ذلك، تاركاً للإدارة كامل السلطة التقديرية في تكييفها لواقعة ما بأنها خطأ تأديبي، و بتحديد ما يندرج ضمن الأخطاء التأديبية و ما يخرج عنها.

و في هذا الصدد ترى الأستاذة **تغريد محمد** بأن صعوبة تحديد المخالفة التأديبية، و فكرة السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للجهات الإدارية، هو الذي أفضى إلى اقتراب الإدارة من سلطة المشرع في تحديد المخالفة التأديبية(2).

أما فيما يتعلق بالمادة 163 من نفس الأمر السالف الذكر، نجد من خلال استقراءها أن المشرع قد قام بتصنيف العقوبات التأديبية بحسب جسامه الخطأ (3)، في حين ترك سلطة تقدير مدى جسامه الخطأ و تكييفه للإدارة الموظفة، مما يعد امتداداً واضحاً لاختصاص السلطة التشريعية.

و أمام المساس الواضح بحيدة جهة التحقيق و امتداد سلطة الإدارة في التشريع، نجد رقابة القاضي الإداري تقف بالمرصاد لمواجهة كل انتهاك في ضمانات الموظف العام.

(1) الأمر 03_06 المتضمن (ق أ و ع).

(2) منير سلماني، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري_ تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015، ص ص 13- 14.

(3) المادة 163 من الأمر 03/06: "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات"

الفرع الثالث: الأخطاء التأديبية.

يعتبر الخطأ التأديبي الركيزة الأساسية لقيام المسؤولية التأديبية على الموظف، و هو من بين المواضيع المثيرة للجدل نظرا لصعوبة حصره و تحديده قانونا. مما يقتضي الوقوف لتحديد مفهومه و مختلف تصنيفاته، و مدى تأثير هذا الحال على مبدأ الضمان.

أولاً: مفهوم الخطأ التأديبي:

يقتضي تحديد مفهوم الخطأ التأديبي في الوظيفة العامة، بيان تعريفاته المختلفة سواء كانت فقهية، قضائية أو تشريعية، و كذا التطرق إلى الأركان التي يقوم عليها.

1- تعريف الخطأ التأديبي:

لقد اختلفت التعاريف بين الفقه و القضاء و التشريع، فيما يخص الخطأ التأديبي الذي يمكن أن يصدر من الموظف العام.

أ - التعريف الفقهي:

عرّف الدكتور **جودت الملط** الخطأ التأديبي بأنه "إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا"، كما عرفه الدكتور **فؤاد العطار** بأنه "كل فعل يؤديه عامل و ينشأ عنه ضرر يمس أداة الحكم"⁽¹⁾.

ب - التعريف التشريعي:

عرّف المشرع الجزائري الخطأ التأديبي من خلال نص المادة 160 السالفة الذكر و التي ورد فيها: "يشكل كل تخذل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة مهامه خطأ مهنيا.....".

و جاء في نفس السياق نص المادة 20 من المرسوم 59/85 السالف الذكر: "إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة."

(1) سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 49.

ج- التعريف القضائي:

لقد استقر القضاء الإداري الجزائري على أن الخطأ التأديبي ليس فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، بل هو كل سلوك معيب ينطوي عليه إخلال بكرامة الوظيفة، و هذا ما جاء في إحدى حيثيات قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 2001/04/09: "و هكذا ارتباطاً بالظروف ... جاء المرسوم رقم 54/93 ليذكر بعض الالتزامات الهادفة إلى تحلي الموظف بواجب التحفظ، حتى خارج الوظيفة، و الامتناع عن كل عمل و سلوك و تعليق يعتبر متعارضاً مع الوظيفة..."(1).

ما يمكن ملاحظته من خلال كل من التعريف الفقهي و التشريعي و القضائي، مدى قصر تعريف الخطأ التأديبي، و لعل ذلك يرجع إلى عدم حصر المشرع للأخطاء التأديبية. و أخيراً يمكننا تعريف الخطأ التأديبي بأنه إخلال شخص ينتمي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتماءه إليها، و نظراً إلى هذا الاتساع و عدم التحديد في المخالفات التأديبية فإين وجود الرقابة القضائية على سلطات التأديب أكبر ضماناً لحماية الموظف العام في مواجهة السلطة التقديرية، خاصة و أن المخالفة يدخل في تكوينها اعتبارات مادية و اعتبارات أدبية، بل أن هذه الأخيرة تقوم بدور خطير في مجال التأديب و هو أمر بدوره يختلف في تقديره من جماعة إلى أخرى و يشكل في ذاته سلطة تشريعية تقنن آداب الجماعة(2).

2- أركان الخطأ التأديبي:

يقوم الخطأ التأديبي عموماً على ثلاثة أركان أساسية استقر عليها الفقه، و المتمثلة في:
الركن المادي، الركن المعنوي و الركن الشرعي، تؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية
للموظف العام.

(1) قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 09 أبريل 2001، في القضية رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، العدد
01 سنة 2002، ص 67، 68.

(2) مشعل محمد العجمي، المرجع السابق، ص 44.

أ - الركن المادي:

يتمثل الركن المادي للخطأ التأديبي، في الفعل السلبي أو الإيجابي الصادر من
الموظف و المخل بالواجبات الملقاة على عاتقه، سواء في نطاق الوظيفة أو خارجها⁽¹⁾.
و لقد جاءت الأفعال المادية للخطأ التأديبي على سبيل المثال، و بذلك يندرج في
نطاقها كل فعل من شأنه عرقلة النشاط العادي للمرفق العام و يؤثر في وظيفة الدولة.

ب- الركن المعنوي:

يقصد بالركن المعنوي للخطأ التأديبي، الكيان النفسي الموجود داخل الإنسان، من
شأنه تحريك الفعل المادي الذي صدر منه الخطأ التأديبي، مشكلاً بذلك علاقة معنوية بين
الموظف مرتكب الأفعال المادية و الخطأ التأديبي⁽²⁾. فالركن المعنوي إذا هو الإرادة الآتية
للموظف.

ج- الركن الشرعي:

أثار موضوع الركن الشرعي للخطأ التأديبي جدلاً واسعاً بين فقهاء و كتاب القانون
الإداري، نتج عن العجز الذي يصاحب النظام التأديبي في حصر و تقنين الأخطاء التأديبية.
غير أن ذلك لم يمنع المشرع من وضع الإطار العام الذي يجب على الإدارة احترامه ، و
ذلك بتصنيفه للأخطاء التأديبية.

ثانياً: تصنيف الأخطاء التأديبية:

بالرغم من تبرير المشرع التأديبي عدم تقنينه للمخالفات التأديبية على سبيل الحصر باستحالة و صعوبة القيام بهذه العملية، إلا أنه لم يتجاهل ما قد يسببه هذا الأمر من أذى للموظف العام نتيجة تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في هذا المجال.

و قبل التطرق لتصنيف الأخطاء التأديبية التي حددها المشرع قانوناً، كان لا بد من تحديد المقصود من تصنيف الأخطاء التأديبية.

(1) المادة 160 السالفة الذكر من (ق أ و ع).

(2) محمد ماجد ياقوت، تكييف الواقعة في المواد التأديبية، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 138.

1 مفهوم تصنيف الأخطاء التأديبية:

يقصد بعملية التصنيف، قيام المشرع بتصنيف الأخطاء التأديبية إلى أصناف عديدة، تاركا للجهة الإدارية حرية إدراج المخالفات التي تراها مناسبة تحت كل صنف من هذه الأصناف المحددة كلما كانت لها علاقة ببعضها البعض⁽¹⁾.

2- أسباب تصنيف الأخطاء التأديبية:

من خلال عملية تصنيف الأخطاء التأديبية يسعى المشرع إلى تحقيق نوع من الشرعية في المجال التأديبي في شقه المتعلق بالمخالفات التأديبية، و نوع من العقلانية على ممارسة السلطة التأديبية مع ضرورة المحافظة على ثلاثة مصالح أساسية: المصلحة العامة، مصالح المنتفعين بخدمات المرفق العام، و مصلحة الموظف العام⁽²⁾.

و يمكن إرجاع أهم الأسباب التي دفعت بالمشرع التأديبي إلى تصنيف الأخطاء

التأديبية إلى سببين رئيسيين هما:

- تعذر تقنين الأخطاء التأديبية.

- وضع الإطار العام لحدود السلطة التأديبية في مجال التأثيم.

أ- تعذر تقنين الأخطاء التأديبية:

لما كان من الصعب حصر المخالفات التأديبية تشريعيًا، فإن المشرع اكتفى بذكر الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، بالإضافة إلى المحظورات التي يتوجب عليه عدم ارتكابها، و المنصوص عليها في المواد من 40 إلى 55 من الأمر 03/06.

و بذلك يكون المشرع الجزائري قد أخذ بالمبدأ العام السائد في غالبية التشريعات الوظيفية المعاصرة كفرنسا و مصر.

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 55.

(2) Francis DELPERE, l'élaboration du Droit disciplinaire de la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 1969, p 131.

غير أن المشرع قد حرص على تقنين البعض من المخالفات التأديبية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، نذكر منها:

- المادة 45: "يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلالته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة،.....".

- المادة 46: "إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطا خاصا مريحا، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها..... و يعد عدم التصريح خطأ مهنيا.....".

- المادة 49: "..... يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية.....".

- المادة 184: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب.....".

- المادة 207: "..... يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب....."(1).

يرجع سبب عدم حصر المشرع للمخالفات التأديبية، إلى تفادي الحصر المانع لها مكتفيا بوضع الحكم العام الذي يعتبر الركن الشرعي للمخالفة التأديبية، و الذي تضمنته المادة 160 من الأمر 03/06 السالفة الذكر.

و نظرا لغياب تقنين كامل للمخالفات التأديبية، فإن الموظف العام يبقى في تهديد دائم يجعله عرضة لتحكم الإدارة و استبدادها. مما يستدعي ضرورة حمايته من خلال تقنين المخالفات الأساسية تدريجيا وصولا إلى التقنين الكامل أسوة بما فعله المشرع الجنائي.

(1) الأمر 03/06 المتضمن (ق أ و ع).

ب- وضع الإطار العام لحدود السلطة التأديبية في مجال التأثيم:

إن حدود السلطة التأديبية تختلف في مدى حصر المشرع أم عدم حصره للمخالفات التأديبية، حيث نكون أمام السلطة التأديبية المقيدة في حالة تحديد المخالفة التأديبية و ربطها بعقوبة معينة من قبل المشرع، كعقوبة الخضم من الراتب بالنسبة لمخالفة الغياب غير المبرر عن العمل طبقا للمادة 207 من الأمر 03/06 السالفة الذكر.

أما في حالة عدم تحديد المشرع للمخالفة التأديبية، تتمتع السلطة المختصة بالتأديب بالبحرية في تقديرها للمخالفة، إلا أن سلطة التقدير لا يجوز إطلاقها، و إنما يجب احترام الإدارة لضوابط معينة باعتبارها سلطة قانونية يتعذر الاعتراف بها حتى بالنسبة للمشرع ذاته(1).

و يعتبر مبدأ تصنيف الأخطاء التأديبية، أهم ضابط وضعه المشرع كقيد للسلطة التأديبية في غياب التقنين الكامل للمخالفات التأديبية و ذلك بهدف حماية الموظف العام، من خلال وضع الإطار العام لأصناف الأخطاء و ترتيبها في درجات (2)، و إلزام السلطة المختصة بإرجاع السلوكيات المؤثمة من طرفها إلى إحدى هذه الأصناف عن طريق تحديد الوصف القانوني السليم لها ، و ذلك ما نصت عليه المواد 178، 179، 180، 181 من

الأمر 03/06، و في حالة خروجها عن حدود هذا الإطار كان عملها باطلا و ذلك لمخالفته القانون.

(1) خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 70.

(2) المادة 177 من القانون الأساسي للوظيفة العامة: "..... 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."

(1)- الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى:

لقد تناولت المادة 178 من الأمر 03/06 الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى، حيث نصت على أنه: "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح."

و يتضح من نص هذه المادة أن المشرع قد أعطى للإدارة السلطة لإدراج تحت هذا الصنف التصرفات التي تشكل إخلالا بالانضباط العام، كعدم احترام الوقت الرسمي للدوام.

(2)- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية:

نص المشرع الجزائري على التصنيف الثاني للأخطاء التأديبية في المادة 179 من الأمر 03/06، و تتمثل في الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس، سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و /أو أملاك الدولة. و تشمل كل التصرفات الصادرة من الموظف بصفة غير عمدية أو عن إهمال منه.

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 المتعلقة بالأخطاء من الدرجة الثالثة و 181 المتعلقة بالأخطاء من الدرجة الرابعة.

و من أهم الواجبات القانونية التي تخرج عن نطاق المادتين 180 و 181:

- يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه و لو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق و محترم. و ذلك طبقا للمادة 42.
- يجب على الموظف التعامل بأدب و احترام في علاقاته مع رؤسائه و زملائه و مرؤوسيه، طبقا لنص المادة 52 من نفس الأمر السالف الذكر.

(3)- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة:

تعتبر أخطاء تأديبية من الدرجة الثالثة طبقا للمادة 180، التصرفات التالية:

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

(4)- الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة:

حسب المادة 181 تتمثل الحالات المصنفة ضمن الأخطاء من الدرجة الرابعة فيما يلي:

- الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته. و تشمل الهبات أو الهدايا أو أي نوع آخر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، في مقابل تأدية الموظف لخدمة في إطار مهامه وفقا للمادة 54.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة. و نلاحظ أن الخطأ متعمد من قبل الموظف، لذلك أدرجه المشرع في التصنيف الرابع بالنظر لجسامته، على خلاف التسبب الغير العمدي في الإضرار بأملاك الدولة نتيجة الإهمال و المدرجة في التصنيف الثاني للأخطاء التأديبية.

- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر⁽²⁾.

(1) أنظر بخصوص المحافظة على السر المهني: شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 180.

(2) المادة 43 و 44 من الأمر 03/06، و اللتان تجيزان ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي، و إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، كما تسمح لأساتذة التعليم العالي و الباحثين و كذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين بممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم.

و ما يمكن ملاحظته عن المشرع الجزائري أنه قد تبنى نفس الأخطاء التأديبية المصنفة بموجب المرسوم 302/82، و التي أشار المرسوم 59/85 صراحة على تطبيقها محيلا إلى المرسوم السابق، طبقا للمادة 122 منه.

غير أن المشرع قد أحسن في حرصه على ترتيب الأخطاء التأديبية بصورة متدرجة من حيث جسامتها المخالفة و تأثيرها على السير الحسن للمرفق، و ذلك بتصنيفها إلى أربع درجات مضيئا درجة واحدة بالنظر إلى التصنيف الوارد في المرسوم 302/82، و ذلك بمقتضى قانون الوظيفة العامة الحالي رقم 03/06، و قد نتج عن هذه الإضافة حماية أكثر للموظف المعرّض للمساءلة التأديبية الذي أصبح أكثر اطلاعا بالأخطاء التأديبية لتفادي ارتكابها و إن كانت غير مقننة كليا، لاسيما الأخطاء الجسيمة التي جاءت بشكل مفصل لكونها تجعل استمرار العمل مستحيلا نظرا لإضرارها بالجهة المستخدمة ماديا أو معنويا.

من جهة أخرى و بتوسيع التصنيف تم تقييد السلطة التأديبية أكثر من السابق، و ذلك باختيار العقوبة المناسبة مع المخالفة التأديبية، طبقاً لمبدأ التناسب بين المخالفة و العقاب. و بالرغم من أن مفهوم الشرعية في المجال التأديبي لا ينحصر في قاعدة "لا جريمة إلا بنص" السائدة في القانون الجنائي، إلا أن مبدأ المشروعية في نطاق الأخطاء التأديبية يأخذ معنى آخر، فهو الإطار العام الذي لا يسمح لسلطة التأديب أن تتعداه، لهذا فرضت رقابة القضاء على صحة قيام هذه الوقائع و سلامة تكييفها القانوني.

الفرع الرابع: المظهر الخارجي للقرار التأديبي.

شكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار و قالب الذي تعبّر به الإدارة عن إرادتها.

و الأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها ، فقد يصدر القرار ما لم يكن تنظيمياً كتابة أو شفاهة، بل و قد يشكل صمتها قراراً و يعرف فقها بالقرار السلبي⁽¹⁾.

(1) عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية، طبعة جديدة مزيدة و منقحة، دار الهدى، الجزائر، دس ن، ص 36.

إلا أنه يجوز استثناء، أن تتقيد الإدارة بأشكال معينة عند إصدارها للقرار الإداري، حين يلزمها القانون بذلك، لاسيما في مجال توقيع العقوبات التأديبية. فأحيانا تستلزم النصوص أن يصدر القرار في شكل خارجي معين، كأن يصدر القرار مكتوباً و مسبباً تسببياً كافياً، حيث يترتب على مخالفة هذه الشروط، بطلان القرار التأديبي لعيب في شكله. و انطلاقاً من هنا، سيتم التطرق إلى شرط صدور القرار التأديبي مكتوباً، و وجوب تسببيه كشرط ثاني، باعتبارهما من بين أهم الضمانات التي منحها المشرع للموظف العام.

أولاً: اشتراط صدور القرار التأديبي مكتوباً:

لا تعتبر الكتابة كأصل عام شرطاً لصحة القرار الإداري⁽¹⁾، و بالتالي يجوز أن يصدر هذا الأخير شفويًا أو ضمناً. إلا أن المشرع اشترط الكتابة عندما ترغب السلطة

المختصة بالتأديب في توقيع عقوبات على موظفيها، و ذلك حتى يتسنى مراقبتها إداريا و قضائيا، فبالرجوع إلى نص المادة 1/165 من الأمر 03_06، نجد أن المشرع قد اشترط التسبب حتى بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية كعقوبات اللوم و التوبيخ، أي أنه قصد الكتابة لأن التسبب يكون مكتوبا⁽²⁾.

فالشكالية وحدها هي التي تسمح للموظف معرفة الأسباب التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها التأديبي، و هذا ما جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 25 ماي 1994 الذي اعتبر أن: "القرار الذي لم يأخذ الشكل الكتابي كأنه لم يسبب"⁽³⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 170.

(2) المادة 1/165: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار ميرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

(3) Soraya CHAIB - Mustapha KARADJI, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, V13, N°2, Alger, 2003, p 115.

بالإضافة إلى ذلك، إن القرارات التأديبية المكتوبة تسهّل على الموظف إثبات وجودها و رقابتها من طرف القاضي الإداري، عكس القرارات التأديبية الشفوية، التي يصعب على الموظف إثباتها و إرفاقها مع عريضة دعوى إلغائها، و ذلك طبقا لنص المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي قيّدت قبول دعوى الإلغاء بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه، و في حالة امتناع الإدارة تقديم نسخة من القرار، يمكن للقاضي الإداري أن يأمرها بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع⁽¹⁾.

ثانيا: اشتراط تسبب القرار التأديبي:

ظهر لفظ "التسبب la motivation" لأول مرة في فرنسا، كاصطلاح لغوي خلال القرن الثامن عشر، و كان يقصد به "تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية

التي أدت إلى وجودها" (2). و يقصد بتسبيب القرار التأديبي، ذكر المبررات التي لأجلها صدر القرار، و ذلك لإحاطة المخاطب به بالدوافع التي عوقب من أجلها(3).

يعتبر تسبيب القرار واجبا و لازم حتى و لو لم ينص عليه القانون، لأن قرار التأديب ينطوي على عقوبة، و من ثم فهو قرار ذو صبغة قضائية. هذا ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 004827 المؤرخ في 2002/06/24، حيث تضمنت الحيثية الثامنة (08) ما يلي: "حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية و هي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية، و من ثم ف إن قراراتها تكتسي طابعا قضائيا و بالنتيجة يمكن الطعن فيه كما هو منصوص عليه في المادة 09 من القانون العضوي 98_01 المتضمن إنشاء مجلس الدولة"(4).

(1) المادة 819 من القانون رقم 09/08، المؤرخ في 18 صفر 1429، الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، الصادر بتاريخ 23 أويل 2008.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار التأديبي في الفقه و قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002، ص 113.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام، المرجع السابق، ص 277.

(4) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، مؤرخ في 24 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 164، 165.

و حتى يكون التسبيب كافيا، يتعين أن يكون مباشرا و معاصرا لصدور القرار، و أن يكون مفصلا بالدرجة التي تتفق و صفة القرار، على أن يرد هذا التسبيب في صلب القرار ذاته(1).

و للتسبيب كضمانة شكلية جوهرية في القرارات التأديبية هدف مزدوج، ففيه دعوة للإدارة بالتريث و عدم التسرع في إصدارها لقراراتها حماية لمبدأ المشروعية. كما أن الموظف المخاطب بالقرار التأديبي، يمكنه الوقوف على الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء توقيع العقاب، و اتخاذ هذه الأسباب في حالة عدم جديتها سببا لإلغاء القرار التأديبي، و يترتب على كل إغفال أو قصور في التسبيب بطلان القرار. و من أهم تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، القرار الصادر عن المحكمة العليا (قرار غير منشور)، ملف رقم 123906 بتاريخ 1995/03/05 في قضية (ع.ع) ضد وزير التربية، و التي

تتلخص وقائعها في أنه بموجب عريضة مسجلة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ 1993/10/20، طعن السيد (ع.ع) بالبطلان في القرار الصادر عن وزير التربية الوطنية، بتاريخ 1992/12/19، فيما يخص فصله عن وظيفته بالمدرسة الوطنية العليا بولاية مستغانم، حيث أنه قد تم تعيينه بصفته رئيسا للحراس بموجب قرار صادر بتاريخ 1986/11/03، حيث أنه تم ترسيمه، و أنه تبعا لسرقة وقعت داخل المدرسة ليلة 1991/11/03، حيث أن الطاعن بنا طعنه على عدة أوجه أهمها إهمال الأشكال الجوهرية في الإجراءات، حيث قضت المحكمة العليا في غرفتها الإدارية أن قرار الفصل الصادر في 1992/12/19 ضد السيد (ع.ع) غير مسبب، إذ أنه يشير فقط إلى محضر لجنة التأديب بتاريخ 1991/12/10 الأمر الذي يخالف المواد 126-130/3 من المرسوم 59/85، مما يتعين معه إلغاء القرار الصادر عن وزير التربية الوطنية⁽²⁾.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، د س ن، ص 318.

(2) قرار المحكمة العليا في غرفتها الإدارية الصادر في 1992/12/19، مأخوذ عن إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001_2002، ص 112.

المطلب الثاني: استشارة المجلس التأديبي.

إن مبدأ الفاعلية كما رأينا فيما سبق هو مرجع اعتبار السلطة التأديبية حكما و خصما في أن واحد، مختبئة وراء حجتها الأساسية المتمثلة في حسن سير المرفق العام و تحقيق المصلحة العامة. فإذا كان الأمر كذلك فهل يعتبر المجلس التأديبي الضمانة الحقيقية للموظف، و بذلك يكون المشرع محققا لفكرة التوازن بين الفاعلية و الضمان؟

يقتضي الإجابة على ذلك تحديد مفهوم الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي، و التطرق إلى الإطار العام للجنة المتساوية الأعضاء، ثم دراسة مدى استقلالية هذه اللجان و تأثيرها على ضمانات الموظف العام محل المساءلة التأديبية.

الفرع الأول: مفهوم الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي.

لتحديد مفهوم الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي، يستدعي ذلك التطرق لتعريف الرأي الاستشاري، و طبيعة هذا الرأي، وصولاً لمدى أهميته.

أولاً: تعريف الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي:

تعددت تعاريف إجراء الاستشارة التأديبية في مجال الوظيفة العامة، و من أهمها ما تردّد على لسان الدكتور أحمد بوضياف في قوله أنه: "إحدى مظاهر تحول المفاهيم الإدارية، و هي بمثابة صمّام أمان يكفل اتخاذ القرارات الإدارية بدون عوائق، و أرضية صلبة للنقاش و الحوار المستمر، و تحاشي تصارع المصالح و استبدال القرار التسلطي بقرار تفاوضي." (1)

أما الفقيه موريس هوريو فقد أدرجها ضمن "أهم العناصر الأساسية في الإجراءات الإدارية." (2)

(1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 89.

(2) سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص 138.

و يمكننا تعريف الاستشارة القانونية في القانون الإداري بأنها: "قيام الإدارة بأخذ رأي هيئة معينة قبل إصدار قرارها الإداري، و التي يتوقف طبيعة تصرفها حسب وجود أو عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك أو يقيد بها بالرأي المطابق."

و تتكون الاستشارة القانونية من هيئات استشارية، تعتبر أقدر أجهزة الدولة بحكم تخصصها على تزويد وحدات الإدارة بالرأي و المشورة في شؤون الوظيفة العامة.

من بين هذه الهيئات الاستشارية المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي يعد أعلى هيئة إدارية استشارية مكلفة بدراسة كل ما يتعلق بالسياسة العامة للوظيفة العامة، المتعلقة بأوضاع الموظفين و كل مسألة عامة تهمهم دون المسائل الفردية للموظفين، كسياسة تكوينهم و تحسين مستواهم، كما يستشار في كل مشروع نص تشريعي له علاقة بقطاع الوظيفة العمومي (1).

إلى جانب ذلك، هناك اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التي تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين و من بينها الجانب التأديبي، و اللجان التقنية التي تستشار في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل و النظافة و الأمن داخل المؤسسات و الإدارات العمومية، و ذلك طبقاً للمادتين 64 و 70 من الأمر 03/06. و يقصد بمجالس التأديب بصفة خاصة، كل من اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الجزائر، و اللجنة الإدارية المشتركة في فرنسا، التي تنعقد كمجلس تأديبي قصد مشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي، و ذلك بموجب آراء اختيارية أو إلزامية، إلى جانب اختصاصاتها الأخرى.

(1) المادة 58 من الأمر 03/06: "تنشأ هيئة للتشاور تسمى "المجلس الأعلى للوظيفة العمومية".

المادة 59 من الأمر 03/06: "يكلف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بما يأتي:

- ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية،
 - تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم،
 - دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي،
 - السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية،
 - اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.
- كما يستشار، زيادة على ذلك، في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية".

ثانياً: طبيعة رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في عدة

نصوص قانونية، نذكر منها:

- المادة 09 من المرسوم 10/84: "يكون الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي" (1).

- المادة 2/11 من المرسوم 59/85: "تنظر لجان الموظفين في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين...." (2).

- المادة 64 من الأمر 03/06: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، و تجتمع زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي".

- كما نصرت المادة 165 من نفس الأمر السابق: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة."

و يستشف من هذه المواد أن المشرع قد خول للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء اختصاص إبداء رأيها حول المسائل الفردية المهنية الخاصة بالموظفين، ما يجعلنا نتساءل عن إلزامية هذا الرأي من عدمه؟

للإجابة على ذلك يجب التعرض إلى موقف المشرع قبل و بعد تعديل القانون الأساسي للموظيفة العامة.

(1) المرسوم 10/84 مؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، ج ر عدد 03، الصادرة بتاريخ 1984/01/17.

(2) المرسوم 59/85، المتضمن (ق ن ع م !).

1 - قبل صدور تعديل 2006:

تقرر السلطة التي لها صلاحيات التعيين عقوبات الدرجة الأولى دون استشارة لجنة الموظفين، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية فالموظف حرية رفع قضيته للجنة لإبداء رأيها في العقوبة المسلطة عليه. و ذلك طبقاً للمادتين 125، 126 من المرسوم 59/85. و بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة، فيجب على السلطة التأديبية الأخذ برأي لجنة الموظفين إلزامياً، طبقاً لنص المادة 127 من نفس المرسوم السابق الذكر: "تقرر السلطة التي لها صلاحيات التعيين عقوبات الدرجة الثالثة، بعد موافقة لجنة الموظفين".

و لقد حددت المادة 10 من المرسوم 10/84 أربعة (4) حالات يكون رأي اللجنة ملزماً للسلطة التأديبية، غير أن المادة 130 من المرسوم 59/85 قد حصرت الرأي الملزم في عقوبة التسريح فقط.

2 - بعد صدور تعديل 2006:

من خلال استقراء نص المادة 165 من الأمر 03/06 السالفة الذكر، يتضح لنا أن رأي اللجنة المتساوية الأعضاء أصبح رأياً استشارياً، و تقتصر الإلزامية في كونه إجراء شكلي يجب على الإدارة الموظفة المرور به فيما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة و إلا كان قرارها قابلاً للإلغاء.

و بالتالي يجب الاعتراف بأن رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أصبح في كنف السلطة التأديبية و إليها ترجع الكلمة الأخيرة في الأخذ به أو لا، لكن و في المقابل لا يمكن لنا تجاهل التمثيل النقابي للموظفين داخل تلك اللجان، و التي إذا كانت تتميز بالقوة و الاستقلالية فستشكل ضماناً هامة للموظف العام يعتد بها في مواجهة السلطة التأديبية⁽¹⁾.

ثالثاً: أهمية الرأي الاستشاري:

بالرجوع إلى الأمر 133/66، نجد المشرع قد تشدّد في تقييد سلطة التعيين بالإلزامية استشارة المجلس التأديبي بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية تحت طائلة بطلانها أمام القضاء.

(1) د. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 62.

و لقد قيد المشرع عقوبة العزل نظراً لجسامة خطورتها بالرأي المطابق للمجلس التأديبي، بحيث يمارس القاضي الإداري رقابة معمقة و ذلك بالنظر إلى مدى أخذ سلطة التعيين بإجراء الاستشارة الإلزامية، إلى جانب الرأي المطابق لها.

بينما نجد المرسوم رقم 59/85 قد خفف من تقييد سلطة التعيين بطلب استشارة المجلس التأديبي، التي اقتصررت على العقوبات من الدرجة الثالثة، و التي يمكن مهاجمتها بدعوى تجاوز السلطة في حالة عدم احترام هذا الإجراء، فيما ترك لسلطة التعيين المجال التقديري في اللجوء إلى إجراء الاستشارة بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية.

إلا أن الأمر 03/06 اكتفى بالأخذ بالاستشارة الإلزامية بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، و ذلك طبقاً للمادة 165 السالفة الذكر، الأمر الذي يقيد سلطة التعيين بضرورة احترام هذا الإجراء تحت رقابة القاضي الإداري، الذي يقوم بالتأكد من مشروعية القرار التأديبي من خلال مدى احترام سلطة التعيين لهذا الإجراء من عدمه.

و تأكيدا على أهمية إجراء الاستشارة في المجال التأديبي، قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ببطلان مقرر الفصل المتخذ من وزير الداخلية في حق الموظف (س.س) الذي كان يشغل مديرا عاما لمركب مواد البناء لولاية الجزائر، مبررا ذلك بأن قرار فصل المدعي لا يمكن اتخاذه من طرف وزير الداخلية إلا بعد مراعاة إجراء الاستشارة للمجلس التنفيذي الولائي، طبقا للمادة 18 من المرسوم رقم 200_83 (1)، التي تنص على أن: "تعيين مدير المؤسسة العمومية المحلية للولاية يتم بموجب مقرر يتخذه الوالي بعد أخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي، ويتم وضع حد لمهامه وفق نفس الأوضاع." (2)

(1) المرسوم رقم 200/83، المؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، مؤرخ في 16 ماي 1987، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص ص 188-190.

الفرع الثاني: الإطار العام للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

تعتبر اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بين أهم الضمانات المخولة للموظف محل المساءلة التأديبية، مما يستدعي تحديد الإطار القانوني للجنة، و بيان تشكيلها و نظام عملها.

أولا: الإطار القانوني للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

بموجب القانون 153/62 قامت الجزائر بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية (1)، من بينها قانون الوظيفة الفرنسي إلى حين صدور أول قانون أساسي للوظيفة العامة بموجب الأمر 133/66، الذي قام بإنشاء اللجان المتساوية الأعضاء بموجب المادة 13 منه و التي تنص على أنه: "تحدث بالإدارات و المصالح و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية ... لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين، كما تحدث لجان تقنية

متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها و المتعلقة بالتنظيم و بسير المصالح ... و تشمل هذه اللجان بالتساوي على ممثلي الموظفين و ممثلي الإدارة". كما أضافت الفقرة الثالثة من نفس المادة السالفة الذكر على أنه: "يحدد اختصاص و تشكيل و تنظيم و سير اللجان المتساوية الأعضاء و اللجان التقنية المتساوية الأعضاء بموجب مراسيم."

و تطبيقا لذلك جاء المرسوم رقم 143/66 ليحدد اختصاص الأعضاء و تكوينها و تنظيمها و سيرها (2)، لكن ألغي هذا الأخير نظرا لعدم مسايرته التطورات الحاصلة في مجال الوظيفة العامة و ذلك بموجب المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تكوينها و تنظيمها و عملها، و الذي تلتته مجموعة من المراسيم.

(1) القانون رقم 153/62، المؤرخ في 1962/12/31، المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج ر عدد 2، الصادرة بتاريخ 1963/ 01/11.

(2) المرسوم رقم 143/66، المؤرخ في 1966/06/02، المتضمن لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تكوينها و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 1966/06/08.

و من أهم هذه المراسيم نذكر منها:

- المرسوم رقم 11/84، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء(1).

- المرسوم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

- الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الحالي، و المنظم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في نصوص المواد من 62 إلى غاية المادة 67 منه.

ثانيا: تشكيل و نظام سير أعمال اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

حتى تقوم اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بعملها في إطارها القانوني، ينبغي أن تكون مشكلة تشكيلا قانونيا، و أن تصدر قراراتها بالأغلبية المطلوبة، بعد انعقادها في المكان المحدد، و بعد مداولات و مناقشات مدونة في محاضر جلسات. و من شأن الإخلال بأي من تلك الضوابط جعل القرار الصادر عن السلطة الإدارية مشوبا بعيب الشكل الذي يبطله.

1 تشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

تتكون هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية و الولايات و المنشآت العامة بالتساوي، من عدد من الموظفين يمثلون العمال، و عدد آخر يمثل الإدارة. و يتم تعيين ممثلي الإدارة، على مستوى الإدارات المركزية، بقرار من الوزير المختص، من بين المتصرفين الإداريين، و يشترط قبل تعيينهم أخذ رأي المديرية العامة للوظيفة العمومي. أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية، فيتم تعيينهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي أو المدير المختص.

(1) القانون رقم 11/84، المؤرخ في 1984/11/14، المتعلق بكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد 3، الصادرة بتاريخ 1984/ 01/17.

و لقد حدد المشرع شروط انتخاب ممثلي الموظفين، حيث يمنع من الترشح كل موظف يوجد في إحدى الحالات التالية:

- الإجازة المرضية الطويلة المدى.

- الإحالة على الاستيداع.

- حالة التربص.

- حالة من حكم عليه بعقوبة توقيف⁽¹⁾.

2- نظام سير أعمال اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

تمارس اللجان اختصاصاتها في شكل هيئة عامة تعرض عليها جميع القضايا التي تهم شؤون الموظفين، كما تتعقد في شكل مجلس تأديبي في حالة تعرض أحد الموظفين إلى مساءلة تأديبية تستوجب استشارة هذه اللجان.

أ - انعقادها كهيئة عامة:

تجتمع اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء كهيئة عامة في حالة انعقادها كهيئة استشارية لتقديم آرائها فيما يخص بعض المسائل المتعلقة بالموظفين، و يترأس هذه اللجان الوزير المختص على مستوى الوزارات، و الوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي. تتعقد هذه اللجان باستدعاء من رؤسائها، أو بطلب كتابي من $\frac{1}{3}$ أعضائها الدائمين على الأقل مرتين في السنة، و يتخذ القرار بالاقتراع السري بالأغلبية البسيطة، و في حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس.

بالإضافة إلى ذلك، لا تصح اجتماعات اللجان التأديبية إلا باكتمال نصابها القانوني، حيث لا تعتبر قراراتها شرعية إلا بحضور $\frac{3}{4}$ أعضائها، و في حالة عدم بلوغ النصاب القانوني المقرر تؤجل القضايا ليفصل فيها في جلسة تالية و لو بحضور نصف الأعضاء⁽²⁾.

(1) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 140.

(2) المواد 13، 14 و 19 من المرسوم 10/84 السالف الذكر.

ب- انعقادها كمجلس تأديبي:

عندما تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة، يتعين عليها عرض القضية على اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي. و يتم ذلك عن طريق تقرير مسبب، توضح فيه السلطة الرئاسية الأخطاء المنسوبة للموظف و الظروف التي أدت لارتكابه الذنب الإداري، و كذلك سيرة الموظف قبل ارتكابه المخالفة التأديبية⁽¹⁾.

كما يجب أن تقوم السلطة الرئاسية بإجراء إخطار اللجنة خلال خمسة و أربعين (45)

يوما من تاريخ معاناة الخطأ التأديبي⁽²⁾، و في حالة تجاوز هذا الميعاد، يسقط الخطأ

التأديبي و تنقضي الدعوى التأديبية في حق الموظف. و تجدر الإشارة إلى أن المجلس ملزم بنظر القضية المطروحة عليه خلال خمسة و أربعين (45) يوما من تاريخ إخطاره، فإذا انقضى هذا الأجل و لم يفصل في قضية الموظف، سقطت التهمة عنه و تعين إعادة إدماجه في منصبه(3).

غير أن هذا الأجل يمكن أن يمدد إلى ستة (06) أشهر، و ذلك في حالة تعرض الموظف لمتابعة جزائية لا تسمح ببقائه في وظيفته، و لا تسوى وضعيته إلا بعد أن يصبح الحكم القضائي نهائيا(4).

و حتى يكون اجتماع لجنة الموظفين صحيحا من الناحية القانونية، ينبغي أن تستدعى بطلب من رئيس المجلس التأديبي أو من طرف ثلث أعضائها الدائمين بواسطة طلب كتابي، كما يتم إخطار الموظف محل المساءلة بهذا التاريخ خلال أجل خمسة عشر 15 يوما على الأقل قبل تاريخ الانعقاد، لتمكينه من تحضير دفاعه.

(1) المادة 2 من المرسوم رقم 152/66، المتعلق بالإجراءات التأديبية.

(2) المادة 166 من الأمر 03/06.

(3) المادة 165 من نفس الأمر السالف الذكر.

(4) المادة 174 من نفس الأمر السالف الذكر.

بالإضافة إلى ذلك تتولى أمانة المجلس التأديبي بتوجيه الاستدعاءات إلى أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء و المنعقدة كمجلس تأديبي، و التي يحدد فيها تاريخ و مكان و ساعة انعقاد المجلس.

تتداول اللجنة في جلسة سرية(1)، بحضور ثلاثة أرباع أعضائها على الأقل، و إذا لم يبلغ هذا النصاب، يستدعى من جديد أعضائها خلال ثمانية 08 أيام، و يصح بذلك اجتماعها إذا حضره نصف عدد أعضائها.

و أخيرا يتم أخذ القرار التأديبي المناسب في اجتماع مغلق لا يحضره إلا الأعضاء الممثلين للإدارة و الموظفين، و في حالة تساوي الأصوات تطبق العقوبة الأقل درجة

مباشرة من العقوبة التي اقترحتها الإدارة، هذا من شأنه أن يدفع السلطة الرئاسية إلى اقتراح أقصى عقوبة لكي تتحصل على الجزاء الذي ترغب في تسليطه على الموظف. و يكفيها لتصل إلى غايتها الاتفاق مع الأعضاء الممثلة لها للدفاع عن العقوبة المقترحة (2)، مما يترتب عليه مساس شديد بضمانات الموظف محل المساءلة.

الفرع الثالث: مدى استقلالية اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

يستوجب الحديث عن موضوع استقلالية اللجان التأديبية، دراسة كل من الجانب العضوي و الوظيفي لها.

أولاً: الجانب العضوي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

1- عدد أعضاء اللجنة:

تتشكل اللجنة من عدد من الأعضاء يكون بالتساوي بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين، هذا ما جاءت به المادة 11 من المرسوم 59/85 حيث نصت على أنه: "تحدث لجان للموظفين في المؤسسات و الإدارات العمومية... و تتكون هذه اللجان من عدد متساو بين ممثلي المؤسسة أو الإدارة المعنية و ممثلين ينتخبهم الموظفون."

(1) المادة 170 من الأمر 03/06.

(2) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 143.

كذلك حددت المادة 07 من المرسوم 10/84 تشكيلة اللجان التأديبية، حيث نصت على أنها تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال و عدد آخر يمثل الإدارة.

و يعتبر جعل تشكيلة اللجان التأديبية منصفة بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين تأكيدا على مدى فعالية هذه اللجان كضمانة هامة للموظف، مما يجرّد صفة الخصم و الحكم و عدم الحياد للإدارة الموظفة في عملية التأديب.

لكن الإشكال المطروح، في حالة تساوي الأصوات داخل اللجنة أثناء اتخاذ القرار

التأديبي؟

الإجابة على الإشكال المطروح موجودة في نص المادة 2/14 من المرسوم 10/84، التي تنص على أنه: "إذا وقع الانتخاب فلنّه يكون بالاقتراع السري، و يجب أن يشارك فيه كل أعضاء اللجنة، و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، ما عدا في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة."

و يتمثل الرئيس في ممثل الإدارة أو رئيس الإدارة الموظفة، فهل سيصوت هذا الأخير لمصلحة الموظف؟

أما بالنسبة للحالة الواردة في نص المادة 14 السالفة الذكر، و التي تستثني ترجيح صوت الرئيس في حالة كون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة، فلا تسلم هي الأخرى من الانتقاد و قد أوضحنا هذا الأمر سابقاً، فالإدارة الموظفة ستوقع هذا الطرح مسبقاً، لذلك يمكن أن تصدر عقوبة أشد تفادياً لذلك.

2- مدة العضوية:

بالرجوع إلى نص المادة 05 من المرسوم 10/84 نجد أن المشرع قد حدد مدة عضوية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بـ 03 سنوات، و التي قضت بالإضافة إلى ذلك بلّفه: "يمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي." و بالتالي و بالرغم من أن تحديد مدة العضوية للجان يعتبر مؤشراً لاستقلاليتها، إلا أن منح الإدارة سلطة تقصير أو تمديد مدة العضوية من شأنه التأثير على فعاليتها.

3- رئاسة اللجنة:

إن الإدارة الموظفة هي التي أنيط لها رئاسة اللجنة بواسطة ممثلها أو رئيس الإدارة، و ذلك حسب نص المادة 63 من الأمر 03/06 حيث تترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها (1).

و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، مما يجعل صوته في خدمة مصالح الإدارة التي يمثلها على حساب مصالح الموظفين، هذا ما يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه اللجان و عن الفائدة من إنشائها؟

ثانيا: الجانب الوظيفي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

1 - الانخراط في قائمة الترشح:

تسجل أسماء و ألقاب الموظفين الراغبين في المشاركة في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في قائمة الترشح، و هذه القائمة تتحكم في مصيرها السلطة الإدارية من حيث قبولها من عدمه، و هذا طبقا للمادة 05 من المرسوم 11/84⁽²⁾.

2 - إمكانية رد عضو المجلس التأديبي:

يقصد برد أحد أعضاء المجلس التأديبي، إبعاده عن البت في الدعوى التأديبية بطلب من الموظف نفسه، متى توافرت شروط الرد مع استبداله بعضو آخر.
و لم ينص المشرع الجزائري على رد عضو مجلس التأديب، على خلاف المشرع الفرنسي الذي اعتبر أن أعضاء الهيئات الاستشارية لا يمكن أن تكون طرفا في المداولات عندما تكون لهم مصالح شخصية في القضية موضوع التأديب⁽³⁾.

(1) المادة 11 من المرسوم 10/84: "تترأس اللجان متساوية الأعضاء السلطة التي تنصب لديها...".

(2) المادة 05 من المرسوم 11/84: "تعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية فيما يخص الإدارة المركزية و على المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع، إذا لم تدل ي الأمانة الدائمة للجنة المركزية أو المحافظة برأي مخالف خلال خمسة عشر يوما فان سكوتها يعد موافقة".

(3) Ayoub ELIANE, la fonction publique en vingt principes, 2^{ème} édition, Frison -Roche, Paris, 1994, p 230.

3- مدى استقلالية اللجنة في وضع نظامها الداخلي:

تنص المادة 12 من المرسوم 10/84 على أنه: "تعد كل لجنة متساوية الأعضاء نظامها الداخلي، ثم تعرضه على الوزير أو الوالي المعني."

و من خلال هذه المادة يتجسد لنا تبعية اللجان المتساوية الأعضاء للسلطات الإدارية الموضوعية على مستواها، مما يجعل نظامها الداخلي عرضة للتعديل أو الإلغاء بما يتفق و مصالح هذه الإدارات، و بالتالي يترتب عن ذلك قصور في مدى استقلالية المجالس التأديبية.

ملخص الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل استطعنا التوصل إلى أنه و بالرغم من منح المشرع التأديبي للإدارة الحق في تأديب الموظف العام، إلا أنه في المقابل قد أحاطه بجملة من الضمانات تحول دون تعسف الإدارة عليه. و من بين أهم هذه الضمانات حيادية جهة التحقيق و تمكين الموظف من إبداء دفاعه من خلال منحه حق الدفاع، حق المواجهة، حق الاستعانة بمدافع و حق الاستعانة بالشهود، إضافة إلى ضمانات تكفل الحماية القانونية للموظف اتجاه إجرائي التفتيش و الوقف الاحتياطي.

و نظرا لقلّة و قصور النصوص المنظمة لهذه الضمانات، مما جعل القاضي الإداري يكمل هذا النقص و القصور مشتتا بين المبادئ العامة لإجراءات التقاضي، و الأحكام العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و الإجراءات الجزائية.

أما فيما يخص الضمانات المتعلقة بالسلطة التأديبية، فقد طرحت إشكالية مبدأ الضمان نظرا لكون الإدارة حكما و خصما في آن واحد، باعتبارها سلطة تحقيق و اتهام و ما يترتب عن ذلك من مساس بحيدتها، إذ لا يعقل أن تكشف الإدارة عن أوجه عدم مشروعية أعمالها، مما يؤدي إلى إساءة استعمال سلطتها.

و نتيجة لعدم حصر المشرع للمخالفات التأديبية، أدى ذلك إلى اقتراب الإدارة من سلطة التشريع في تحديدها للمخالفات. و بالرغم من تبرير المشرع لعدم التقنين بصعوبة هذه العملية، إلا أنه قد قام بإدراج الإطار العام لتصنيفات المخالفات التأديبية، تاركا للسلطة التأديبية كامل الحرية في إدراج المخالفات التي تراها مناسبة تحت كل صنف من الأصناف المحددة كلما كانت لها علاقة ببعضها البعض.

و في غياب وجود تقنين كامل للمخالفات التأديبية، ف إن الموظف يبقى في تهديد دائم من تعسف الإدارة و استبدالها. و بالتالي يجب على المشرع التأديبي توفير الحماية اللازمة للموظف من خلال وضع تقنين كامل للمخالفات مقيدا بذلك الإدارة أسوة بما فعله المشرع الجنائي.

أما فيما يخص اللجان المتساوية الأعضاء، و بالرغم من كونها تبدو في ظاهرها ضمانا فعالة لصالح الموظف المخالف في مواجهة تعسف الإدارة لقيامها على مبدأ التمثيل المتساوي بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين، إلا أنه تبين لنا مدى صورية هذه الضمانة، حيث يقتصر وجوب استشارة المجلس التأديبي بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة دون العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية.

و بدراستنا لتشكيلة هذه اللجان و نظام سير أعمالها تأكد لنا قصور ضمانات استشارة المجلس التأديبي، و ذلك من خلال تعيين الأعضاء الممثلين للإدارة من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها اللجنة، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات. بالإضافة إلى ذلك، ف إن الإدارة

الموظفة هي التي تترأس اللجنة التأديبية، بحيث يتم ترجيح صوتها في حالة تساوي الأصوات، مما يقضي تدريجيا على مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان و مدى فعاليتها و مصداقيتها.

كذلك رأينا من خلال عرضنا للجانب العضوي و الوظيفي للمجلس التأديبي، مدى تحكم الإدارة الموظفة في مدة عضوية اللجنة، من حيث تقصير مدة العضوية أو تمديدتها في فائدة المصلحة التي وردت بصفة عامة، مما يعطي للإدارة السلطة الواسعة في تقدير هذه المصلحة. كما يعاب على المشرع سكوته على النص على حق الموظف في رد العضو المحقق في حالة توافر أي سبب من أسباب عدم صلاحية هذا الأخير في إجراء التحقيق، و ذلك درءا لأي شبهة يمكن أن تؤثر على إجراء التحقيق، خاصة أن المشرع قد ضمن هذا الحق في القانون الجنائي.

نفس الشيء يمكن قوله بالنسبة للنظام الداخلي للجان التأديبية، فقد اتضح لنا جليا تبعيته كذلك للسلطات الإدارية الموضوعية على مستواها، مما يجعل هذا النظام تحت سيطرة الإدارة الموظفة تقوم بتعديله أو إلغائه بما يتفق و مصالحها، و ذلك ما يحول دون استقلالية هذه اللجان مما يفند بالمقابل إرادة و نية المشرع في التكريس الفعلي لها في المجال التأديبي للوظيفة العامة.

بناء على ما سبق يمكن القول أنه لا بد من إعادة النظر في التنظيم الخاص باللجان المتساوية الأعضاء، و لم لا عن طريق استحداث جهات إدارية و قضائية متخصصة محايدة لا تمثل الإدارة أو الموظفين، و ذلك بهدف التكريس الفعلي لهذه اللجان و تحقيق الفاعلية بين الإدارة و الموظف بما يخدم المصلحة المتوازنة لكلا الطرفين.

الفصل الثاني: الجانب الإجرائي للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة

الأصل أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها، لكون التأديب أحد عناصر السلطة الرئاسية، كما أن الإدارة هي الجهة المسؤولة عن انجاز المهام المعهود بها إليها.

لذلك يعتبر الجزاء الإداري أو العقوبة التأديبية أحد صور الجزاء الذي تمتلك فيها الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين محل المساءلة التأديبية، لأجل ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد و تحقيق المصلحة العامة.

فإذا أخل الموظف بإحدى واجباته الوظيفية، كان عرضة لتوقيع العقوبة التأديبية المنصوص عليها قانونا. إلا أن هذا العقاب لا يمنع الموظف من الطعن فيه، و ذلك بإتباع إجراءات محددة في قانون الوظيفة العامة.

و قد لاحظنا فيما سبق مدى اهتمام المشرع التأديبي الجزائري بتحقيق أكبر قدر ممكن من الضمانات للموظف المذنب قبل توقيع العقوبة التأديبية⁽¹⁾، لكنه قد عنى في نفس الوقت بتوفير الحماية اللازمة للموظف المعني أثناء تسليط العقاب عليه و بعد صدور القرار التأديبي ضده، حتى يطمئن لعدالة المحاكمة التأديبية و لسلامة القرار المتضمن العقوبة التأديبية.

ففيما تكمن آليات حماية الموظف المذنب في مواجهة الجزاء التأديبي؟

للإجابة على هذا الإشكال سنحاول دراسة ضمانات التأديب المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية (المبحث الأول)، و من ثم تحديد ضمانات التأديب اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية (المبحث الثاني).

(1) الفصل الأول من هذا البحث، ص ص 47- 73.

المبحث الأول: ضمانات التأديب المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية.

إن أي إهمال أو إخلال من قبل الموظف العام بواجباته الوظيفية يجعله محل مساءلة تأديبية، قد تصل عقوبتها إلى العزل من وظيفته، مما يجعل الأمر في غاية الخطورة، من شأنه تهديد مركز الموظف قد يصل إلى درجة إنهاء حياته المهنية.

هذا ما يجعلنا نتساءل حول مدى كفاءة المشرع للموظف في مرحلة العقوبة التأديبية؟ و هل تعتبر هذه الحماية كفيلاً لضمان الموظف في مواجهة تعسف الإدارة و إساءة استعمالها لسلطتها؟

يقتضي الإجابة على ذلك التطرق إلى مفهوم العقوبة التأديبية و تحديد تصنيفاتها (المطلب الأول)، و كذا بيان ضوابط تطبيق هذه العقوبة من خلال موقعها في إطار مبدأ المشروعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية و تصنيفاتها.

يقابل كل خطأ تأديبي يرتكبه الموظف العام جزاء إدارياً يعتبر بمثابة ردع للموظف المخالف لواجباته الموضوعية من قبل الإدارة المنتمي لها. مما يستلزم الوقوف لبيان مفهوم العقوبة أو الجزاء التأديبي، مروراً بمختلف تصنيفاتها المحددة من قبل المشرع.

الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية.

يعتبر كل خروج عن واجبات الوظيفة و مقتضياتها مخالفة تأديبية، منح لجهة الإدارة سلطة تقديرية تحت رقابة القاضي الإداري، لتحديد ما يعد خروجاً عن واجبات الوظيفة أو ما يسمى بالواجبات المهنية.

غير أنه و من بين المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية ضرورة توقيع العقوبة في النطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطة التأديب استبدال العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها في النوع أو في المقدار و إلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية:

وردت عدة تعاريف للعقوبة التأديبية، فقد عرفها الفقه الفرنسي بأنها "جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي"، أما الفقه المصري فقد عرفها على أنها "جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية"⁽¹⁾.

كما يمكن تعريفها أيضاً بأنها "الجزاء الذي توقعه الإدارة على الموظف مرتكب الخطأ المهني، و هو الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية، و الذي من شأنه أن تترتب عنه نتائج سلبية على حياة الموظف"⁽²⁾.

ثانياً: شرعية العقوبة التأديبية:

ينبغي لتحديد مفهوم مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، تحديد تعريف و مضمون هذا المبدأ، و الأساس القانوني له، و مدى أهميته.

1 تعريف مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

إذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة و العقوبة "فلا جريمة و لا عقوبة إلا بنص"⁽³⁾، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم.

(1) فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، رسالة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 128.

(2) أم الخير بوقرة، تأديب الموظف وفقاً لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة الفكر، العدد التاسع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 77.

(3) المادة الأولى من الأمر رقم 66_156 مؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، معدل و متم بموجب قانون رقم 01_09، مؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل و المتم بموجب قانون رقم 06_23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 84، بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب قانون رقم 11_14، مؤرخ في 02 أوت 2011، يعدل الأمر رقم 66_156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 44، بتاريخ 10 أوت 2011.

فالمشرع لم يحدد على سبيل الحصر كل الجرائم التأديبية، بل ذكر قاعدة عامة مفادها اعتبار كل خروج عن واجبات الوظيفة جريمة تأديبية، و منح لجهة الإدارة السلطة التقديرية لتحديد ذلك ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد⁽¹⁾.

يقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي بمفهومه الضيق أنه: "لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعاً، أي يجب أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر"⁽²⁾.

و بالتالي يقصد بمبدأ الشرعية في المجال التأديبي، تقيد الإدارة أثناء توقيعها للعقوبات التأديبية بقائمة الجزاءات المحددة على سبيل الحصر من قبل المشرع. و نجد أغلب التشريعات الوظيفية قد أخذت بالمفهوم الضيق لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، كفرنسا⁽³⁾ حيث نجد مجلس الدولة الفرنسي قد أكد هذا المبدأ بنصه على أنه: "لا يجوز للسلطة الإدارية أن تتخذ جزاء غير ذلك الذي حدده النص القانوني"⁽⁴⁾، يهدف هذا المبدأ إلى تأكيد التزام السلطات الإدارية بالقانون فيما يصدر عنها من قرارات، لما يمثله ذلك من سياق لحماية حقوق و حريات الأفراد⁽⁵⁾.

كما حصر المشرع المصري الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف بموجب المادة 58 من قانون الخدمة المدنية المصري و المتمثلة في: الإنذار، الخصم من الأجر، تأجيل الترقية عند استحقاقها، الإحالة إلى المعاش، و الفصل من الخدمة.

(1) مشعل محمد العجمي، المرجع السابق، ص 64.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص 15.

(3) Article 66 de la loi n° 84/16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état, J.O.R.F, du 12 janvier 1984, modifier par Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991-art 5, J.O.R.F, du 27 juillet 1991: « Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes... »

(4) Jean-Marie AUBY, Droit administratif général, R.D.P, N° 06, 1983, p 1676.

(5) Andrée DE LAUBADERE, Trait de Droit administratif, Tome 11, L.G.D.J, Paris, 1986, p 257.

و لم يكثف المشرع فقط بتحديد أنواع العقوبات التأديبية، فقام بتحديد مقدارها أيضا، حيث يشترط لصحة الجزاء التأديبي الصادر من جهة الإدارة إلى جانب ضرورة مراعاة الاختلاف النوعي في الجزاءات بحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف محل المساءلة التأديبية، أن يكون هذا الجزاء من حيث مقداره في حدود النصاب القانوني للسلطة التي أصدرت قرار الجزاء⁽¹⁾. على سبيل المثال، إن قدرت السلطة التأديبية مخالفة للموظف بأنها من الدرجة الثالثة، فلا يجوز لها مثلا توقيف الموظف أكثر من ثمانية أيام، لأنها مقيدة بالمدة المقررة قانونا⁽²⁾.

2 - الأساس القانوني لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

حظيت قاعدة الشرعية في المجال التأديبي بلهتمام كبير، و يتضح ذلك من خلال إعلانات حقوق الإنسان، التي تعتبر من أهم الروافد الهامة التي تتبع منها فكرة الشرعية في نطاق العقوبات القضائية و الإدارية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948، إلى جانب الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق المدنية و السياسية الصادرة في 16 ديسمبر 1966، و الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المبرمة في سنة 1950، و التي تؤكد كلها على احترام الحقوق التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽³⁾.

كما يمثل مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات أحد الدعام الأساسية التي نصت عليها القوانين المعاصرة، حيث كرّس المشرع الجزائري هذا المبدأ في المادة 46 من دستور 1996 التي نصت على أنه: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"، و جاءت هذه القاعدة عامة حيث ينطبق حكمها على كل العقوبات جزائية كانت أو إدارية.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية "مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام"، دار الكتاب الحديث،

(2) المادة 3/163 من الأمر 03/06: ".....-التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام ".
(3) نصر الدين ماروك، مبدأ المشروعية و الدليل الجنائي، مجلة النائب، مجلة دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الثالث، الجزائر، 2004، ص 12.

و لا يكفي استناد العقوبات التأديبية إلى نص قانوني يحددها للتسليم بشرعيتها، بل يجب أن لا تكون من بين العقوبات التي يحظر الدستور اتخاذها بالطريق الإداري، كالتي تنطوي على سلب حرية الموظف أو تفضي إلى مصادرة حقوقه، و التي يعهد بها إلى القضاء و لا يمكن ترك أمرها للإدارة العامة، و هذا يمثل مظهرا من مظاهر التمايز بين سلطة القاضي في العقاب و سلطة الإدارة في التأديب، و على حد تعبير أحد الفقهاء "إنّ القانون قد قام خطأ جديدا فاصلا بين الاختصاص القضائي و الإداري في اتخاذ الجزاءات"⁽¹⁾.

و تدعيما للقاعدة الدستورية و الدولية المكرسة لمبدأ احترام سلطة التأديب لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، أكدت قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة احترام هذا المبدأ من خلال استثناء المشرع بسلطة تحديد و حصر العقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين، أبرزها المادة 163 من الأمر 03/06 التي وضعت الإطار العام للعقوبات التأديبية، غير أنه يمكن للنصوص القانونية الخاصة أن تنص على عقوبات تأديبية أخرى، و لكن دون أن تخرج عن إطار الدرجات الأربعة المحددة في هذه المادة.

3 - أهمية مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

تتجلى أهمية مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، في تحقيق الغاية التي وجد لأجلها التأديب الإداري، و المتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة و ذلك عن طريق الردع العام الذي يؤدي إلى تقليل و تخفيض عدد المخالفات التي يمكن ارتكابها من قبل السلطة التأديبية في مواجهة الموظف العام، أو عن طريق الردع الخاص الذي يؤدي إلى منع الموظف من تكرار ارتكاب غيرها أو معاودة ارتكاب ذات المخالفة⁽²⁾.

بالإضافة إلى ذلك، يهدف هذا المبدأ إلى إحاطة الموظفين مسبقا بالأفعال التي تعد أخطاء تأديبية و التي يترتب عنها إنزال العقوبة التي حددها القانون، و بالتالي يكون

الموظف على بينة من المركز الذي سيؤول إليه في حالة ما إذا ارتكب أي فعل من هذه الأفعال أو امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الملقاة على عاتقه.

(1) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 65.

(2) علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2003، ص 528. من جهة أخرى، يعمل مبدأ شرعية العقوبة في حماية الموظف من إمكانية تعسف الإدارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه، أو إنزال عقوبة أشد من العقوبة المقررة قانوناً⁽¹⁾.

و بصفة عامة وفقاً لمبدأ شرعية العقوبة، لا يجوز للسلطة المختصة رغم ما منحت لها من سلطة تقديرية، توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع بنص صريح، بغض النظر عن كونها سلطة إدارية أو قضائية.

الفرع الثاني: تصنيفات العقوبة التأديبية.

إذا كان المشرع الجزائري قد صنف الأخطاء التأديبية أربعة أقسام، فوجب بالمقابل أن تصنف العقوبات لمثلها⁽²⁾، فبالرجوع إلى المادة 163 من الأمر 03/06 نجدها قد صنفت العقوبات إلى أربع درجات⁽³⁾، إضافة إلى عقوبة العزل الواردة في المادة 184 منه، و التي توقع على الموظف في حالة تغيبه لمدة خمسة عشر (15) يوم متتالية دون مبرر شرعي. بالإضافة إلى ذلك، نجد المادة 163 السالفة الذكر قد عدت العقوبات التأديبية إلى

عشرة عقوبات⁽⁴⁾، كما يلي:

عقوبات الدرجة الأولى:

- التنبيه.

(1) عبد الوهاب البندراوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام و ذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، د س ن، ص 29.

(2) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2015، ص 158.

(3) تقابلها المادة 124 من المرسوم 59/85، التي صنفت العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين إلى ثلاث درجات تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية المرتكبة، و نفس المنطق اتبع في الأمر رقم 133/66، أين صنفت العقوبات التأديبية إلى درجتين، تطبيقا للمادة 55 منه. و يهدف هذا التوسع العمدي من قبل المشرع إلى تمكين سلطة التأديب من اختيار العقوبة التأديبية المناسبة أكثر لسلوك الموظف الخاضع للتأديب.

(4) بخلاف الأمر 133/66، فبالرجوع للمادة 55 منه، نجدتها قد عدّدت تسعة عقوبات تأديبية، إضافة إلى اعتبار الإيقاف المؤقت لمدة أقصاها ستة أشهر كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية تطبق على الموظف بصفة رئيسية أو تكميلية، و ذلك على خلاف المرسوم 59/85 و الأمر 03/06، اللذان اعتبرا التوقيف المؤقت إجراء وقائي، تلجأ إليه الإدارة دون اعتباره ضمن تعداد العقوبات التأديبية.

- الإنذار الكتابي.

- التوبيخ.

عقوبات الدرجة الثانية:

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

- الشطب من قائمة التأهيل.

عقوبات الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

عقوبات الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

و بناء على ذلك فلن العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة ينحصر أثرها على الوظيفة فلا يمتد كالعقوبة الجزائية لمجال الحرية، كما لا يمتد للمال في شكل غرامة أو حتى تعويض.

يهدف المشرع بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، غلّ يد سلطة التأديب في توقيع جزاء تأديبي على الموظف لم ينص عليه القانون، حيث لا يجوز لها إضافة أي نوع

آخر من العقوبات غير الواردة في النص القانوني و لو برضا الموظف ، لأن العلاقة التي تربطه بالإدارة علاقة تنظيمية و قانونية، لا يجوز الاتفاق على مخالفتها⁽¹⁾.
و على غرار تلك العقوبات المنصوص عليها في الأمر 03/06، قد تتضمن القوانين الأساسية الخاصة عقوبات غير تلك التي حددها الأمر السالف الذكر، و هذا أمر طبيعي يدخل في الفكرة العامة و هي خصوصية القطاع، و طبيعة مهام الموظف.

(1) مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري_تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 110.

و لنا أن نسوق مثالا ميدانيا بالرجوع للمرسوم التنفيذي 167/08 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، حيث ورد في المادة 37 منه أنه يمكن تسليط عقوبة المنع من مغادرة مكان العمل لمدة تتراوح بين 3 إلى 8 أيام بسبب الإخلال بقواعد الانضباط. و مثل هذه العقوبة لا يمكن تسليطها لموظف الحالة المدنية بالبلدية، فهي عقوبة لا تنطبق إلا في قطاعات دون أخرى⁽¹⁾.

كذلك إذا رجعنا للمرسوم التنفيذي المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، نجده قد تضمن العقوبات التالية:

عقوبات الدرجة الأولى:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.
- الحجز لمدة 24 ساعة.

عقوبات الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من (1) يوم إلى ثلاثة (3) أيام.
- الحجز لمدة 48 ساعة.
- الشطب من جدول الترقية لمدة سنة.

عقوبات الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- التحويل الإجباري إلى خارج الولاية.

عقوبات الدرجة الرابعة:

- التنزيل للرتبة السفلى.

- التسريح.⁽²⁾

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 162.

(2) المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 106/11، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1432هـ، الموافق لـ 6 مارس 2011 م، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، ج ر عدد 15 مؤرخة في 9 مارس 2011.

يلاحظ من خلال التصنيف التشريعي للعقوبات التأديبية التي أوردها المشرع الجزائري في جميع تشريعات الوظيفة المتعاقبة، أنه لم يفرق في قائمة العقوبات بين فئات الموظفين، أي بين فئة الموظفين العاديين و فئة الموظفين شاغلي الوظائف العليا، كما هو الحال في التشريعات الوظيفية المقارنة كنظام الخدمة المدنية المصري، بل أخضع كافة الموظفين لذات العقوبات تجسيدا لمبدأ المساواة في العقوبات التأديبية، مع منح السلطة التقديرية للجهة الإدارية في اختيار العقوبة المناسبة.

و في سبيل ممارسة هذه السلطة التقديرية حدد المشرع بعض المعايير في تحديد العقوبة التأديبية، تظهر في نص المادة 161 من الأمر 03/06 التي جاء فيها: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام."

كما حوّل المشرع التأديبي للسلطة الإدارية الاختصاص في تقدير العقوبة التأديبية الملائمة للمخالفات غير المقننة و غير المرتبطة بالعقوبة المناسبة لها، مما يشكل مساسا بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

بالإضافة إلى ذلك توجد طائفة من العقوبات التي تسلطها الإدارة على الموظف كتدبير داخلي دون أن ينص القانون صراحة عليها.

(1) حيث توجد جزاءات بديلة يمكن اصطلاحها بـ "العقوبات التأديبية المقنّعة" أو "الجزاءات غير التأديبية" أو "التدابير الداخلية"، يقصد بها تلك الجزاءات التي تتخذها الإدارة في حق الموظف العام و دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنها عقوبات تأديبية، باعتبارها تدابير داخلية تطبق على الموظف خدمة لمصلحة المرفق العام و دون خطأ تأديبي منه.

(1) Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^{ème} édition, Gualino éditeur, Paris, 2004, p 230.

و مثال العقوبات التأديبية المقنّعة، إجراء النقل التلقائي للموظف من منصبه الأصلي إلى منصب آخر بعيدا عن مقر سكنه، فهو عبارة عن تدبير داخلي تلجأ إليه الإدارة تحت ستار المصلحة العامة و بعيدا عن الإجراءات التأديبية (1)، و يطلق عليه مصطلح "الطرد المقنّع".

لقد أخضع المشرع هذا التدبير لمبدأ الشرعية مثله مثل العقوبات التأديبية، حيث يشترط صحته سواء من حيث المضمون و مدى إمكانية توقيعه، فلا يجب أن يتعارض مضمون العقوبة التأديبية المتخذة من سلطة التأديب مع النصوص القانونية المنظمة لها (2). أما فيما يتعلق في مدى إمكانية تطبيقها و عدم استحالة توقيعها، كما لو قامت سلطة التأديب بتطبيق عقوبة التنزيل في الرتبة على موظف في حين هذا الأخير يشغل أقل رتبة ممكنة في السلك الوظيفي، ما يجعل تطبيق العقوبة مستحيلا، و نفس الشيء ينطبق على عقوبة التنزيل في الدرجة إذا كان الموظف يشغل أول درجة له في رتبته الوظيفية.

و بالتالي يمكن القول أن تطبيق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية من شأنه منع سلطة التأديب بتوقيع عقوبات جديدة، نظرا لما يشكله من تعدي على اختصاص سلطات أخرى، مما يترتب عليه المساس بمبدأ الفصل بين السلطة التشريعية المختصة بتقنين العقوبات التأديبية، و السلطة التنفيذية المختصة بتطبيق هذه العقوبات على الموظفين.

المطلب الثاني: ضوابط تطبيق العقوبة التأديبية.

يخضع الجزاء الإداري لنفس المبادئ التي تخضع لها الجزاءات الرّدعية، سواء ما لزم منها لضمان شرعيتها الموضوعية أو ما كان مقصده كفالة مشروعيتها الإجرائية، و ترجع الحكمة في ذلك إلى أن الجزاءات الرّدعية تتسم بنوع من القسوة و لها بالغ الأثر على من توقع عليه لمساسها بأحد حقوقه انتقاصا أو حرمانا مؤقتا.

(1) كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 191.

(2) Taib ESSAID, op.cit, p 103.

هذا ما استدعى إحاطة الجزاءات الرّدعية بجملة من الضمانات التي تحول دون الانحراف عن تطبيقها، و تكفل في نفس الوقت لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في توقيعها.

حيث تلتزم السلطة التأديبية في ممارسة اختصاصها العقابي باحترام مجموعة من الضوابط، تشكل في ذاتها ضمانات تأديبية منبثقة عن المبادئ القانونية التي تحكم شريعة العقاب عموما و بالأخص مجال العقوبة الجنائية، تتمثل أهمها في تبليغ الموظف بالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية نظرا لأهميته كإجراء يوفر الحماية للموظف العام، إضافة إلى أهم المبادئ التي تكفل مبدأ شرعية العقوبة التأديبية و المتمثلة في مبدأ شخصية العقوبة، مبدأ وحدة العقوبة، مبدأ المساواة في تطبيق العقوبة إضافة إلى مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي.

الفرع الأول: تبليغ الموظف العام بالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية.

إذا كان شأن القرارات الإدارية التأثير على الأفراد، فمن المنطقي اشتراط عدم نفاذها في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم التي حددها القانون، فقد حرص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على توفير هذه الحماية للأفراد بالزامية تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغا شخصيا، مع تضمينها بأجل الطعن فيها أمام القضاء الإداري⁽¹⁾.

و يعد التبليغ الوسيلة الأساسية لتحقيق العلم بالقرارات الفردية، حيث يمكن تعريفه على أنه: "الطريقة أو الإجراء الذي يعلم بموجبها المتقاضي بوجود قرارات إدارية تعنيه، و الوسيلة التي تنتقل بها الإدارة القرار إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور"⁽²⁾.

(1) المادة 831 من القانون 09/08 المتضمن (ق إ م إ): "لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه".

(2) محمد تاجر، بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، المحاماة، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص 6.

و باعتبار أن القرارات التأديبية ذات طابع فردي، تطبق عليها القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الخاصة بإجراء التبليغ⁽¹⁾، بالإضافة إلى النصوص القانونية الخاصة بقانون الوظيفة العامة، فبالرجوع إلى المادة 172 من الأمر 03/06 نجدها قد نصت على أنه: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار. و يحفظ في ملفه الإداري".

أما فيما يتعلق بالطريقة التي يتم من خلالها التبليغ، فلإدارة مطلق الحرية في اعتماد الوسيلة الملائمة لتبليغ القرار للمخاطبين به، شرط أن تكون مؤكدة و ذلك لأن عبء الإثبات يقع عليها⁽²⁾.

هذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة الإدارية في إحدى قراراتها، التي اكتفت بضرورة تبليغ القرار التأديبي دون تحديد الوسيلة المتبعة لذلك، حيث قضت بأنه: "متى كان من الثابت و من المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق بأثر رجعي، و إنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة التأديبية، و من ثم فلن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفة للقانون"⁽³⁾.

غير أن الغرفة الإدارية قد توصلت في إحدى اجتهاداتها القضائية إلى القول أنه: "لا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري الفردي المبلغ عن طريق الصحافة"⁽⁴⁾.

(1) يجد إجراء التبليغ سنده كذلك بالرجوع إلى المادتين 35 و 36 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، ج ر عدد 27، المؤرخة بتاريخ 6 جويلية 1988.

(2) عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 50.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص 215-218.

(4) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 81299، مؤرخ في 17 جانفي 1993، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1993، ص ص 208-210.

كما توصل مجلس الدولة في إحدى اجتهاداته بأن: "تبليغ القرارات الإدارية عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميليا عند الحاجة فقط"⁽¹⁾.

و قد امتدّت رقابة القاضي الإداري إلى كيفية تبليغ الإنذارين الموجهين للموظف للالتحاق بمنصبه بسبب غيابه المتكرر، و المحددين وفق المنشور رقم 1024، المؤرخ في 21 ديسمبر 1993، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، الذي ألزم تبليغ الإنذارين للموظف شخصيا، و في حالة رفض الاستلام يتم بالإشهاد عن طريق البريد أو مصالح الأمن أو ترسل إلى عنوانه، و الذي يحل محل التبليغ الشخصي⁽²⁾.

من خلال القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا و مجلس الدولة، يلاحظ تراجعهما عن "نظرية العلم اليقيني"⁽³⁾، و قد أكد مجلس الدولة هذا التراجع بشكل صريح، حيث جاء في إحدى قراراته: "لا يسري القرار الإداري الفردي اتجاه المواطن المعني به و لا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه قانونا"⁽⁴⁾.

و قد وضع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 حدا لنظرية العلم اليقيني من خلال نص المادة 829 منه، التي نصت على أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

(1) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012045، مؤرخ في 8 أكتوبر 2008، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص 179-181.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005587، مؤرخ في 27 ماي 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 178-180.

(3) و يقصد بالعلم اليقيني، علم المخاطب بفحوى القرار و بالجهة التي أصدرته عن غير طريق الإدارة و الذي يتضح من خلال قرينة دالة عليه و تفيد حصوله كقيام المخاطب بالقرار بتنفيذه أو برفع تظلمه لسلطة عامة أو برفعه لدعوى أو طعن قضائي ضد القرار أمام جهات قضائية غير مختصة. و هي نظرية فرنسية، طبقها القضاء الإداري الجزائري بطرق متناقضة و متذبذبة إلى غاية تراجعها عنها.

(4) مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 015869، مؤرخ في 12 جويلية 2005، مجلة مجلس الدولة، العدد السابع، الجزائر، 2005، ص ص 141-144.

الفرع الثاني: شخصية العقوبة التأديبية.

يقصد بمبدأ شخصية العقوبة بصفة عامة، أن من يرتكب مخالفة لأي قاعدة قانونية عليه تحمل العقاب المقرر لها بمفرده دون أن يشاركه أحد في التحمل بآثار العقاب⁽¹⁾.

ترجع جذور هذا المبدأ إلى الشريعة الإسلامية التي كانت سباقة في إرساء العديد من المبادئ و من بينها مبادئ العقوبة، فقد أشارت إلى حتمية الالتزام بمبدأ شخصية العقوبة في العديد من النصوص، نذكر منها قول الله تعالى عز و جل: "مَنْ عَمِلَ صَالِحًا فَلِنَفْسِهِ وَمَنْ أَسَاءَ فَعَلَيْهَا وَمَا رَبُّكَ بِظَلَّامٍ لِلْعَبِيدِ"⁽²⁾، و قوله تعالى: "وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى"⁽³⁾.

و يقصد بشخصية العقوبة التأديبية "أن ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر، كأن يكون قد قام بفعل ايجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية"⁽⁴⁾.

لقد أقر الدستور الجزائري لسنة 1996 بمبدأ شخصية العقوبات الجزائية، و يعتبر هذا المبدأ الركيزة الأساسية في قانون العقوبات، حيث نصت المادة 142 منه على أنه: "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدئي الشرعية و الشخصية." فالمسؤولية تكون شخصية

على مرتكب الجريمة دون غيره، و هو نفس المبدأ السائد في النظام التأديبي في الوظيفة العامة.

و بالرغم من عدم قيام المشرع التأديبي الجزائري بالنص صراحة على مبدأ شخصية العقوبة التأديبية إلا أنه يمكن استنتاج ذلك ضمناً من نص المادة 160 من الأمر 03/06: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية....".

(1) مباركة بذري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي، المرجع السابق، ص 345.

(2) سورة فصلت، الآية 46.

(3) سورة فاطر، الآية 18.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص 30.

و يشترط لقيام المسؤولية التأديبية الشخصية وقوع خطأ يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية، و يترتب عن عجز الإدارة من تحديد الموظف المخطئ تحديدا دقيقا انتفاء المسؤولية التأديبية عنه. و بالتالي فالعقوبة لا يمكن أن توقع إلا على شخص الموظف المذنب المرتكب للمخالفة التأديبية، أو اشترك فيها لكي لا تمتد إلى موظف غيره لم يثبت في حقه أي خطأ. لكن يطرح الإشكال في حالة شيوع التهمة، و في حالة كون المخالفة نتيجة لأوامر الرئيس؟

أولا: شيوع التهمة:

لإدانة الموظف في حالة شيوع الاتهام، يتعين إثبات أنه قد وقع منه فعل ايجابي أو سلبي يثبت مساهمته في وقوع المخالفة التأديبية، فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف و لم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري.

هذا ما ذهب إليه المحكمة الإدارية المصرية في إحدى قراراتها، التي قضت بما يلي: "... و إذا كان الاتهام الموجه للطاعنين المذكورين قد انتهى إلى أن مسلكهم أدى إلى وقوع مخالفات هي في حقيقتها استنتاج لما ترتب على واقعة الضبط التي تمت بمعرفة الرقابة

الإدارية في 1983/11/03 و التي تكشف بذاتها عن وقائع محددة يمكن إسنادها لكل الطاعنين على حدة، أو مخالفة محدد المعالم يكون الطاعنون المذكورون قد شاركوا في أحداثها بفعل ايجابي أو سلبي من جانبهم إخلالا بواجبات وظيفتهم، و إذا لم يثبت أيا من ذلك فإنه يتعين تبرئتهم مما نسب إليهم"⁽¹⁾.

ثانيا: المسؤولية عن أعمال الغير:

تقوم المسؤولية عن عمل الغير على أساس فكرة مسؤولية المتبوع عن أخطاء تابعه، بشرط وجود علاقة تبعية يمارس من خلالها التابع عمله لحساب المتبوع.

(1) حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر_باتنة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 28.

إذ يكون الرئيس الإداري مسؤولا عن أخطاء مرؤوسيه الناجمة عن تقصيره في ممارسة سلطاته الرئاسية عليهم، المتصلة بالإشراف و المتابعة و التنسيق بين أعمال مرؤوسيه، في حدود القوانين بما يكفل حسن سير المرافق العامة. هذا ما قضت به المادة 136 من القانون المدني الجزائري التي نصت على أنه: "يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبةها"⁽¹⁾.

و لقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا النوع من المسؤولية، حيث قضى في إحدى قراراته الصادرة في 1964 بمشروعية الجزاء الذي وقع على مدير شركة بسبب مخالفة ارتكبها أحد موظفيه⁽²⁾.

هذا ما أكدت عليه المادة 2/47 من الأمر 03/06 في نصها: "لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

أما فيما يتعلق بالمخالفة التي يرتكبها الموظف و التي تكون نتيجة لأمر الرئيس، فيترتب عنها عدم مسؤوليته الشخصية، إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ كان نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه و رغم التنبيه إليه كتابيا إلى مخالفة تعليماته للقانون. حيث يتحمل المسؤولية مصدر الأمر لوحده و المتمثل في الرئيس، و هذا ما أكدته المادة 129 من القانون المدني الجزائري التي تنص على أنه: "لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

كما يمكن استخلاص ذلك أيضا من نص المادة 180 من الأمر 03/06: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: 3.....- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول".

(1) المادة 136 من القانون المدني الجزائري، المعدلة بموجب القانون رقم 10/05، المؤرخ في 20 يونيو 2005.
(2) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ص 88-89.

وبالتالي بمفهوم المخالفة وفقا لنص المادة 180 السالفة الذكر، فإن عدم طاعة الموظف للرئيس الإداري في حالة وجود مبرر مقبول ينفي المسؤولية الشخصية على المرؤوس، مما يجعل ذلك ضمانا هامة للموظف الذي يكون بريئا و غير مسؤول عن المخالفات الناتجة عن أوامر الرئيس.

الفرع الثالث: وحدة العقوبة التأديبية.

نصت العديد من الاتفاقيات الدولية على عدم جواز تعدد العقوبات الناتجة عن الفعل الواحد، حيث نصت المادة 7/14 من العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية على أنه "لا يجوز محاكمة أحد أو معاقبته مرة ثانية عن جريمة سبق أن صدر بشأنها حكم نهائي"، و هو نفس المعنى الوارد في المادة 8/04 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان و البروتوكول السابع للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان(1).

فتعدّد الجزاء يفترض تعدّد الخطأ، و مضاعفة العقاب بدون مبرر لا يحقق الهدف من الجزاء، و إنما يجعل السلطة التأديبية تبلغ أوج طابعها التحكيمي، و بالتالي أيّا كان الجزاء الإداري الذي وقع أو لا يجب أن يوقع مرة واحدة، ما دام قد وقع طبقاً للأوضاع الصحيحة، فإذا وقع جزاء على موظف مخالف عن فعل ارتكبه فلا وجه لتكرار الجزاء على السلوك ذاته، مادام أنه سبب المخالفة الإدارية⁽²⁾.

و لم ينص المشرع التأديبي الجزائري بشكل صريح على مبدأ وحدة العقوبة التأديبية، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 183 من الأمر 03/06⁽³⁾، يتضح لنا نص المشرع على هذا المبدأ بصفة ضمنية، و ذلك من خلال عبارة "إحدى العقوبات التأديبية" أي عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة بالنسبة لمخالفة واحدة.

(1) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 735.

(2) عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014، ص 171.

(3) المادة 183 من الأمر 03/06: "تؤدي حالات 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".

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد أنكرت هي الأخرى إمكانية معاقبة الموظف عن ذنب واحد مرتين، حيث قضت بأنه: "لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين بجزأين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينها أو بجزأين لم يقصد اعتبار أحدهما تبعياً للآخر، و هذا من البدايات التي تقتضيها العدالة الطبيعية و من الأصول المسلمة في القانون الجزائري"⁽¹⁾.

و ترجع الحكمة من عدم الازدواج في توقيع الجزاء إلى ما يلي:

- ضرورة احترام كافة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التأديبية المختصة، لأن القول بغير ذلك و توقيع جزاء آخر، يعني المساس بالحجية التي تحوزها تلك القرارات.
- الانحراف الصارخ عن حدود المشروعية في حالة توقيع أكثر من عقوبة على مخالفة واحدة، فالازدواج هو انحراف عن القانون.

- تقتضي المصلحة العامة و العدالة الاجتماعية عدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بجزاء واحد يناسبه، مما يؤدي إلى اطمئنان نفس مرتكب الخطأ إلى أنه لن يلحق به في المستقبل أي عقاب آخر عن جرم سبق معاقبته به⁽²⁾.

إذن لا يمكن تسليط أكثر من عقوبة واحدة على الموظف المرتكب خطأ مهنيا، و يترتب على هذا المبدأ ما يلي:

- ينصرف منع التعدد العقابي إلى العقوبات الأصلية دون التبعية، حيث يمكن اقتراح الإدارة في بعض الحالات نقل الموظف، و ذلك لتحسين سلوك الموظف مستقبلا و مساعدته لتجاوز هذا العقاب⁽³⁾.

- تملك الإدارة حسب جسامة الخطأ المهني اختيار عقوبة واحدة من بين مختلف العقوبات التي نص عليها القانون، إذ لا يمكنها أن تعاقب الموظف المذنب بعقوبتين أو أكثر.

(1) مشعل محمد العجمي، المرجع السابق، ص 96.

(2) نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص ص 160-161.

(3) صلاح الدين الشريف و د.ماهر كمون، المرجع السابق، ص 215.

- يمكن أن يكون الخطأ تأديبيا، و في نفس الوقت يحمل الطابع الجزائي، ففي هذه الحالة لا يمكن اعتبار ذلك تعددا في حالة ازدواج في العقاب.

الفرع الرابع: المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية.

يعتبر مبدأ المساواة من أهم المبادئ الأساسية التي تكفل حقوق الأفراد، و لقد سبقت الشريعة الإسلامية المواثيق الدولية و القوانين الوضعية في إرساء هذا المبدأ من خلال النص عليه في القرآن الكريم و السنة النبوية الشريفة. يقول الله عز و جل في قرآنه الكريم:

"يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ

الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ

تَعْدُوا وَإِنْ تَلَّوْا أَوْ تُعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا" (١٣٥) (1).

و قال الرسول عليه الصلاة و السلام في حادثة المخزومية: "...إنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، و إذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، فويأكم الله لو أنّ فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها"⁽²⁾.

فمقتضى المساواة أمام العقوبة التأديبية، أنه لا يجوز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم المختلفة و المسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتكبة و الظروف التي تمت فيها و آثارها موحدة⁽³⁾، فالمساواة أمام العقوبة التأديبية تقتضي عدم التمييز بين الموظفين جميعهم، سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبة أو الإجراءات المتبعة بصددتها، طالما تماثلت ظروف و ملابسات ارتكابهم للخطأ المهني.

(1) سورة النساء، الآية 135.

(2) محمد بن اسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي، صحيح البخاري، الطبعة الثالثة، دار ابن كثير-اليمامة- بيروت، الجزء السادس، باب كراهة الشفاعة في الحد إذا رفع إلى السلطان، صحيح البخاري، ص 2491.

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 107.

لا يُقصد من مبدأ المساواة في توقيع العقوبة مراعاة السلطة التأديبية للظروف الشخصية و الاجتماعية للموظف و هي بصدد توقيع العقوبة، كأن تراعي الإدارة حسن سلوك الموظف و ما له من سوابق تأديبية و ما يتمتع به من حسن نية، كما لا يُقصد من هذا المبدأ تخصيص فئة معينة من الموظفين بعقوبات محددة تختلف عن العقوبات الأخرى التي توقع على سائر الموظفين، لأن العبرة بتماثل المراكز القانونية لهؤلاء الموظفين و ليس باختلافها⁽¹⁾.

و بالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية في الأمر رقم 03/06، إلا أنه يستشف تبنيه لهذا المبدأ من خلال معاملة جميع الموظفين المخالفين بالتساوي، و ذلك بتصنيفه للعقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء إلى أربعة درجات دون تمييز بين الموظفين، وفقا لنص المادة 163 بقولها: "تصنّف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات".

لكن نص المشرع على هذا المبدأ بشكل صريح في عدة نصوص وظيفية، رغبة منه في زرع ثقة الموظفين بما ستوقعه السلطة التأديبية عليهم من إجراءات و عقوبات، حيث نصت المادة 200 من القانون الأساسي للعامل على أنه: "يتعرض العامل للعقوبات التأديبية و عند الاقتضاء العقوبات الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله ، إذا لم يراعي هذا القانون و القوانين الأساسية الخاصة المطبقة في المؤسسات المستخدمة أو أنظمتها الداخلية"⁽²⁾.

كما نصت المادة 74 من المرسوم 302/82 على أنه: "يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، كيفما كانت رتبته و دون المساس بالعقوبات الجنائية....".

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية ، المرجع السابق، ص ص 88-89.

(2) القانون رقم 12/78، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

و يعد مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية من أهم المبادئ الدستورية التي أكدتها المادة 29 منه كضمانة أساسية بقولها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. و لا يمكن أن يُتدرّج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي"⁽¹⁾.

كما ورد النص على هذا المبدأ في الكثير من المواثيق الدولية و إعلانات حقوق الإنسان، إذ ورد النص عليه في ميثاق الأمم المتحدة ⁽²⁾، و الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽³⁾، و أكد على ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية ⁽⁴⁾، بالإضافة إلى الاتفاقية الأوروبية و الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان و الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب.

و لا يعتبر إخلالا بمبدأ المساواة في العقوبة التأديبية اختلافها باختلاف الجهة التي ينتمي إليها الموظف المخالف، فالآثار الناجمة عن المخالفة المرتكبة من قبل أحد القضاة على سبيل المثال أكثر جسامة و خطورة من المخالفة التي يرتكبها موظف في قطاع آخر، و بالتالي نظرا لخصوصية بعض الأسلاك أجاز المشرع النص على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع، وفقا للمادة 164 من الأمر 03/06 التي نصت على أنه: "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

(1) دستور 1996.

(2) المادة 01 من ميثاق الأمم المتحدة: "...تعزيز احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية للناس جميعا و التشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين و لا تفريق بين النساء و الرجال...".

(3) المادة 01 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "يولد جميع الناس أحرارا و متساوين في الكرامة و الحقوق. و هم قد وهبوا العقل و الوجدان و عليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء".

(4) المادة 14 من العهد الدولي: "الناس جميعا سواء أمام القضاء. و من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه و التزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف و علني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية...".

و وفقا للمادة 164 السالفة الذكر لا نكون أمام إخلال بمبدأ المساواة، إذا نصت أحد القوانين الأساسية الخاصة بقطاع الوظيف على عقوبات، دون أن يتم النص عليها في بقية القوانين الأساسية المتعلقة بالأسلاك الوظيفية الأخرى بالرغم من وحدة المخالفة، ففي هذه الحالة لا تطبق العقوبة إلا على الموظفين المنتمين لنفس السلك الخاضعين لنفس القانون الأساسي الخاص، و نذكر على سبيل المثال عقوبتي سحب بعض الوظائف و القهقرة بمجموعة أو مجموعتين المنصوص عليها بالنسبة للقضاة⁽¹⁾.

الفرع الخامس: مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ.

يقصد بمبدأ التناسب "ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، و لا تركب متن الشطط في تقديره، و إنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة التأديبية و ما يترتب على اقترافها من آثار"⁽²⁾.

و يعرف هذا المبدأ في المجال التأديبي بأنه: "تقدير العقوبة التأديبية نوعا و مقدارا بما يتوافق مع جسامة و خطورة الجريمة المرتكبة، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق ملائمة مقبولة أو ظاهرة بينهما"⁽³⁾.

فالتناسب هو علاقة تطابق بين الوسائل المستخدمة من الإدارة و الهدف الذي تقصده، فالسلطة التأديبية و هي بصدد القيام بتطبيق رقابة التناسب تقوم بعمليتين منفصلتين و متتابعتين، حيث تقوم بتشخيص الخطأ و كشفه في سلوك الموظف ثم تقوم باختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقررة⁽⁴⁾.

(1) المادة 68 من القانون العضوي رقم 11/04، المؤرخ في 21 رجب 1425هـ، الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 م، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57، الصادرة في 23 رجب عام 1425هـ، الموافق لـ 8 سبتمبر 2004 م.

(2) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 113.

(3) خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 82.

(4) أمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة، الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء، (مجلة المنتدى القانوني)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008، ص 137.

و يعد مبدأ التناسب من أهم الضمانات المقررة للموظف العام المستمدة من المبادئ القانونية العامة، إذ يتعين على السلطة التأديبية أن تقدر الجزاء التأديبي على أساس التدرج تبعا لمدى خطورة الذنب الإداري و ما يناسبه من جزاء دون غلو. فالتناسب في القانون العام أو القانون الإداري هو صفة لعلاقة منطقية تربط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإداري أو العمل القانوني العام، بحيث يتعين على مصدر القرار الإداري عدم إغفاله أو الخروج عنه لدواعي المشروعية⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك يهدف التأديب الإداري إلى انتظام المرافق العامة، و بالتالي يجب أن يكون هناك تناسب بين الجزاء و الذنب الإداري، لأن القسوة في العقوبة يحمل عمال المرافق العامة على عدم تحمل المسؤولية، أما الإفراط في اللين فيترتب عنه الاستهتار و التفريط في تأدية المرافق العامة مما يؤثر على حسن سيرها بانتظام و اطراد⁽²⁾.

و من باب المقارنة فإن ركن الشرعية في مجال العقوبة الجنائية يشمل اختصاص السلطة التشريعية في تقدير الجزاء المناسب لكل جريمة و ذلك في ضوء تقسيم الجرائم و العقوبات إلى جنائيات و جنح و مخالفات، و على ضوء هذا التقسيم وضع التقدير و قيدت سلطة القضاء في هذا المجال، و أنه كذلك في الحالات التي يسمح فيها للقضاء بالتقدير فإن السلطة التقديرية أيضا مقيدة بحدود التشديد و التخفيف من العقاب بحسب ما قدره المشرع أيضا.

فالسلطة التشريعية إذا مكلفة بتحديد الرابط بين الجريمة و العقاب لكن الأمر مختلف بالنسبة للجزاء التأديبي، حيث اقتصر دور المشرع على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر دون تحديد الرابطة اللصيقة بين درجة المخالفة و درجة الجزاء⁽³⁾.

(1) سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة و الطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص ص 334-335.

(2) ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003، ص 562.

(3) مشعل العجمي، المرجع السابق، ص 108.

و الأصل أن السلطة التأديبية تملك سلطة تقديرية في اختيار الجزاء التأديبي الذي سيوقع على الموظف المخالف، نظرا لعدم إمكانية حصر المخالفات التأديبية، إلا أن هذه السلطة لم ترد على إطلاقها حيث نصت المادة 161 من الأمر 03/06 على مقاييس في تحديدها للعقوبة التأديبية المناسبة للمخالفة التأديبية و التي تتمثل في: درجة جسامة الخطأ، الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المصلحة، و درجة الضرر الذي لحق بالمصلحة.

كما قيد المشرع السلطة التأديبية بتصنيف الأخطاء و كذا العقوبات التأديبية في أربعة درجات، مع إلزام السلطة التأديبية المختصة باختيار العقوبة من نفس درجة المخالفة المرتكبة⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك كرّس المشرع قاعدة التدرج في العقوبة من خلال تصنيف العقوبات التأديبية في درجات مرتبة هرميا من الأخرى إلى الأشد، تاركا للسلطة التأديبية أن تختار من بينها العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، فلا يمكن لها أن تبتدع جزاء غير منصوص عليه قانونا، حيث تلتزم أيضا بأن لا تتخذة إلا حين تقع المخالفة المبررة له وفقا لنص القانون⁽²⁾.

و فيما يخص رقابة القاضي الإداري على التناسب بين المخالفة و العقاب، تعتبر قضية 1978 Lebon حجر الزاوية في بسط القاضي الإداري الفرنسي يده على مراقبة ملائمة الجزاءات التأديبية مع الأخطاء المرتكبة، و التي تشكل ضمانة هامة فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، على إثرها تطورت رقابة القضاء من رقابة مشروعية إلى رقابة ملائمة.

حيث أخذ مجلس الدولة الفرنسي منذ هذا التاريخ برقابة الملائمة التي كانت تقتصر على إلغاء العقوبة لعدم مناسبتها مع الخطأ، دون أن تتعدى سلطة اختيار عقوبة أخرى حيث يترك ذلك للإدارة⁽³⁾.

(1) المادة 183 من الأمر 03/06.

(2) سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 188.

(3) خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 226.

أما في الجزائر اقتصر رقابة القاضي الإداري عند حد الرقابة المادية و تكييفها القانوني، حيث لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع و تناسبها مع مضمون القرار إلا إذا كان هناك عدم تناسب واضح بين الخطأ و العقوبة ، و هذا ما قضى به مجلس الدولة في قراره غير المنشور بتاريخ 1999/7/26: "و حيث ترتيبا على ذلك، ف إن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا مما يبرر تسليط عقوبة تأديبية خلافا لادعاءاته.

و حيث من جهة أخرى، فإن من الثابت فقها و قضاء، أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبيتي الخطأ و العقوبة، و هو أمر غير متحقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف⁽¹⁾.

و بالرغم من أن رقابة الملائمة الممنوحة للقاضي الإداري الجزائري هي رقابة ضيقة، إلا أنها تعتبر تقييدا للإدارة على ما تصدره من قرارات بما منحت لها من سلطة تقديرية.

(1) قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، (قرار غير منشور، فهرس 371)، الصادر بتاريخ 1999/7/26، قضية برحمة يوسف ضد مدير التربية و التعليم لولاية سيدي بلعباس، لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومه_ الجزائر، 2006، ص 183.

المبحث الثاني: ضمانات التأديب اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية.

من أهم الأسس التي يقوم عليها مبدأ المشروعية هي الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، حيث تقوم الإدارة ببسط رقابتها بذاتها، و ذلك عن طريق مراجعة أخطائها التي وقعت منها، و هو ما يسمى بالرقابة الذاتية أو التلقائية للإدارة لاستدراك أخطائها.

كما تقوم الإدارة ببسط رقابتها بناء على تظلم أو شكوى يقدمها صاحب الشأن ضد الجهة الإدارية التي قامت بإصدار العقوبة التأديبية، و على هذا الأساس إذا ما استنفذ الموظف المذنب كل ما كفل له من سبل لدفع الاتهام عن نفسه، فلا يكون بوسعه سوى أن يرفع طعنا قضائيا ضد مشروعية العقوبة التأديبية الموقعة عليه من طرف الجهة الإدارية المختصة، و هو ما يعرف بالتظلم القضائي.

فما مدى فعالية الرقابة الإدارية و القضائية كضمانات تأديبية لاحقة يواجهه من خلالها الموظف الإدارة الموقعة للعقوبة التأديبية؟

للإجابة على الإشكال سوف نتناول الضمانات الإدارية (المطلب الأول)، و من ثم الضمانات القضائية (المطلب الثاني) كآليات للطعن.

المطلب الأول: الضمانات الإدارية اللاحقة لإيقاع الجزاء التأديبي.

تعدّ الرقابة الإدارية ضمانا أساسية يعوّل عليها في بث الطمأنينة و الاستقرار لدى أعوان الدولة مما يضمن السير الحسن للمرافق العامة، خاصة و أن الطعون بصفة عامة أوجدت لصالح المتعامل مع الإدارة لأجل تدارك وضعية معينة و ذلك في حدود مبدأ المشروعية.

فبعد إخطار الموظف العام بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه، و تمكينه من إبداء أوجه دفاعه بالنسبة للعقوبة التأديبية التي أصدرتها السلطة التأديبية، يحق له بمقتضى ذلك أن يقدم تظلما إداريا إلى السلطة المختصة، بهدف مراجعة قرارها و اتخاذ القرار المناسب للتظلم المقدم لديها، أو عن طريق الطعن الإداري الذي يوجهه الموظف المذنب إلى لجان الطعن المختصة.

الفرع الأول: التظلم الإداري.

يمثل التظلم الإداري ضمانا إجرائية هامة مقررة لصالح الموظف العام، و التي يعرب من خلالها على رفضه للقرار المتعلق بالعقوبة التأديبية الصادرة بحقه في حالة ما إذا تعسفت الإدارة في إصدارها، و ذلك من أجل إعادة النظر فيها إما بتعديلها أو إلغائها.

و نظرا للأهمية البالغة لإجراء التظلم الإداري استدعى ذلك التطرق إلى تحديد مفهوم هذه الضمانة الإدارية، و من ثم التعرض إلى ضوابط التظلم و مختلف أنواعه.

أولاً: مفهوم التظلم الإداري:

يعتبر التظلم الإداري من أهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها، لاسيما بالنسبة للجزاءات التأديبية، فأهمية و خطورة الجزاء و جسامته الآثار التي تترتب عليه تستوجب فتح المجال للموظف لطرق باب الإدارة لعلها تعيد النظر في قرارها.

1- تعريف التظلم الإداري:

"التظلم الإداري هو الطلب أو الشكوى المرفوع من طرف متظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع نابع عن عمل قانوني مادي أو إداري".

و يعرفه آخر: "التظلم الإداري وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها، و يلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل"⁽¹⁾.

و يقصد بالتظلم الإداري بصفة عامة أنه: "إجراء من الإجراءات غير القضائية الذي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي، إلا في حالة الفشل فالإجراءات القضائية تدخل في الميدان"⁽²⁾.

(1) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 309.

(2) فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، 2003، ص 10.

أمّا الفقه الفرنسي فيعرف التظلم الإداري بأنه: "إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري، قصد إلغائه أو تغييره"⁽¹⁾.

كما عرف مجلس الدولة الجزائري التظلم على أنه: "عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه و يتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء

أولي عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاجا أو التماسا للإدارة، و يدعى ذلك الإجراء تظلما مسبقا أو طعنا إداريا، نطلب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها⁽²⁾.

و يمكننا تعريف التظلم الإداري على أنه التماس مكتوب يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة الإدارية المختصة، يعرب من خلاله على اعتراضه على القرار الإداري الذي صدر بشأنه و ذلك لأجل سحبه أو تعديله أو إلغائه.

و بالتالي فلن التظلم يحقق مصلحة كل من صاحب الشأن الذي صدر القرار التأديبي بحقه حيث تغنيه عن اللجوء إلى القضاء، و ما يترتب عن ذلك من بدل الجهد و الوقت و المال، كما يجنب الإدارة في ذات الوقت من الدخول في خصومة لا جدوى منها فيقل بذلك من تراكم دعاوى أمام القضاء⁽³⁾.

2- أهمية التظلم الإداري:

من خلال التعريفات المقدمة للتظلم الإداري، يظهر لنا أن مؤدى هذا الإجراء هو قيام صاحب المصلحة أو الذي لحقته أضرارا في مركزه القانوني بالطعن على القرار الإداري الذي يرى فيه عدم مشروعيته. و للوهلة الأولى يبدو أن هذه الرقابة غير فعالة طالما أنها رقابة ذاتية، لكن لا يمكننا أن ننكر وجود مزايا مقرررة لمصلحة الإدارة و الموظف المتظلم.

(1) سليم جديدي، المرجع السابق، ص 309.

(2) عبد العزيز نويوي، المنازعات الإدارية في الجزائر، تطورها و خصائصها، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، 2006، ص 73.

(3) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 410.

أ- بالنسبة للإدارة:

- يمنح التظلم الإداري للإدارة الفرصة حتى تقوم بتصحيح أعمالها مما يجنبها صدور أحكام قضائية بإدانتها، و هو ما يترك انطباعات سيئة لدى الرأي العام⁽¹⁾.

- يترتب على إجراء التظلم تخفيف عبء تحمل المنازعات عن القضاء⁽²⁾.

- يجنب قبول الإدارة للتظلم و فحصه بطريقة سليمة لجوء المتظلم للقضاء، الذي قد يقضي له بإلغاء القرار التأديبي محملاً الإدارة بالأعباء المالية الناجمة عن التعويض لعدم مشروعية قرارها⁽³⁾.

ب- بالنسبة للموظف المتظلم:

- التظلم الإداري إجراء يهدف إلى فض جانب من المنازعات الإدارية ودياً داخل الجهاز الإداري ذاته، على نحو يقلل قدر الإمكان من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلم منها، و هذا من شأنه توفير الجهد و المال.

- يؤدي إجراء التظلم الإداري إلى السرعة في حل النزاعات، مما يجنب مشقة متابعة الإجراءات القضائية الطويلة المعقدة⁽⁴⁾.

- أغلب الموظفين لا يرغبون في اللجوء إلى القضاء لاعتبارات كثيرة و متنوعة، و التي من بينها الخوف من سخط الإدارة أو الاعتقاد بعدم تحقيق نتيجة أو الجهل بالإجراءات القضائية⁽⁵⁾.

(1) فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، شركة ناس للطباعة، مصر، 2001/2000، ص 116.

(2) عمار بوضياف، المنازعات الإدارية في القانون الجزائري بين إجراء التظلم المسبق و الصلح، مجلة التواصل، عنابة، الجزائر، العدد 15، ديسمبر 2005، ص 158.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 90.

(4) نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 29، العدد الثالث، الأردن، 2013، ص 41.

(5) فتحي فكري، المرجع السابق، ص 117.

3- موقف المشرع الجزائري:

بالرجوع إلى المشرع الجزائري لم نجد أية إشارة في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة بشأن التظلم الإداري في القرار التأديبي، ما عدا ما يتعلق بالتظلم أمام لجنة الطعن و الذي سنتعرض له في الفرع الثاني، إلا أنه لا يمكن تفسير خلو تشريع الوظيفة العامة من هذا

الإجراء إلى أن المشرع يتجه إلى عدم الأخذ به كأحد أنواع الرقابة الإدارية، فالمتظلم تقتضيه المبادئ القانونية العامة، و هذا ما أكدت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والتي نصت على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

و في 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 شهرين من تاريخ تبليغ الرفض، يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، و يرفق مع العريضة".

أما المشرع التأديبي الفرنسي فقد نص على الطعن الإداري في القرار التأديبي كإجراء جوازي، حيث يملك الموظف الطعن في كل القرارات الإدارية بما فيها القرار التأديبي الصادر ضده بجميع طرق الطعن و لو لم يوجد نص يقرر ذلك باعتباره من المبادئ العامة للقانون⁽¹⁾، حيث حدد موعد رفع التظلم في القرار التأديبي بشهرين (2) من تاريخ التبليغ، و دون أن يعتبر ذلك إجراء إجباريا لقبول الطعن القضائي، سواء أكان التظلم ولائيا أو رئاسيا⁽²⁾.

(1) Serge SALON /Jean-Charles SAVIGNAC, op.cit, p 204.

(2) Jean-François LACHAUME, La fonction publique, 2^{ème} édition, 1998, Dalloz, Paris, p 99.

ثانيا: ضوابط التظلم الإداري في المجال التأديبي:

نظرا لأهمية إجراء التظلم الإداري لما تترتب عليه من آثار، استلزم ذلك إحاطته بمجموعة من الشروط لا يصح بدونها، و تتمثل فيما يلي:

1- صفة المتظلم:

يمكن للمتظلم أن يرفع تظلمه بنفسه أو بواسطة وكيل عنه أو محام، و لا بد أن يتوفر لدى المتظلم صفة أو مصلحة مقررة له لرفع التظلم، فمن غير المعقول أن يرفع شخص تظلماً ليس له مصلحة فيه.

2- توجيه التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة:

يشترط في الموظف المتظلم، أن يرفع تظلمه إلى الجهة الإدارية المختصة، سواء مصدره القرار أو الجهة الرئاسية لها أو إلى لجنة متخصصة المتمثلة في لجنة الطعن، و ذلك على حسب العقوبة التي يتضمنها القرار التأديبي المطعون فيه.

3- شكل و محل التظلم:

لا يشترط في التظلم الإداري شكل معين، لكن نظراً لأهميته بالنسبة للموظف المتضرر من القرار، فمن الأحسن أن يتم تقديمه مكتوباً يوضح فيه طبيعة الخلاف القائم و يحدد فيه طلباته.

بالتالي يجوز أن يكون التظلم في شكل شكوى أو إنذار رسمي على يد محضر، كما لا يشترط أن يرد هذا الإجراء بصيغة معينة، و إنما يكفي أن يكون واضحاً و محدداً حتى ينطبق عليه وصف التظلم⁽¹⁾.

و بإمكان الموظف أن يرفع تظلماً إدارياً ضد كل الأعمال القانونية و الإدارية، باستثناء الأعمال التمهيديّة و التحضيرية التي تتخذها الإدارة قبل إصدارها للقرار التأديبي.

(1) سعد نواف العنزى، المرجع السابق، ص 414.

4- ميعاد التظلم الإداري:

يختلف الميعاد القانوني للتظلم الإداري على حسب العقوبة التي يتضمنها القرار التأديبي المطعون فيه.

أ- بالنسبة للقرارات التأديبية المتضمنة لعقوبات الدرجة الأولى و الثانية:

نظرا لغياب النص الذي يحدد مدة التظلم الإداري بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى و الثانية في تشريع الوظيفة، يسري عليها الميعاد القانوني المقرر في المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و المحددة بمدة أربعة (4) أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري⁽¹⁾.

ب- بالنسبة للقرارات التأديبية المتضمنة لعقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة:

يحق للموظف المعاقب بإحدى العقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة الطعن إداريا أمام لجنة الطعن المختصة خلال أجل شهر (1) واحد تسري من تاريخ تبليغ القرار التأديبي⁽²⁾.

ثالثا: أنواع التظلم الإداري في المجال التأديبي:

يقسم الفقه التظلم الإداري بحسب الجهة المختصة بالطعن فيه إلى تظلم ولائي و تظلم رئاسي، و إلى تظلم اختياري و تظلم وجوبي من حيث الأثر المترتب عليه.

1- أنواع التظلم من حيث السلطة المختصة بالطعن فيه:

أ- التظلم الولائي:

و يتمثل في قيام صاحب الشأن بتقديم تظلمه إلى السلطة مصدرة القرار، بهدف إعادة النظر فيه إما بسحبه أو تعديله أو استبداله بآخر، و ذلك في إطار ما تملكه من صلاحيات.

(1) المادة 829 من القانون 09/08: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي...".

(2) المادة 175 من الأمر 03/06: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".

يعتبر التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلمات، و ذلك لعدم توافر وصف الحيادة و اجتماع صفة الخصم و الحكم فيمن يتلقى التظلم⁽¹⁾. كما أن للسلطة الإدارية المختصة

بفحص التظلم كامل السلطة التقديرية في الإبقاء على القرار التأديبي أو تعديله كلياً أو جزئياً، فضلاً عن حقها في إجابة المتظلم كلياً كرفض ضمنى لتظلمه.

ب- التظلم الرئاسي:

و هو التظلم الذي يقدمه المتظلم للجهة الرئاسية مصدرة القرار باعتبارها الجهة الرقابية على أعمال الإدارات التابعة لها⁽²⁾.

لقد أشار المشرع الجزائري إلى التظلم الرئاسي بمصطلح الطعن التدرّجي، حيث يرفعه الموظف إلى الجهة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، وليس السلطة الرئاسية الأعلى الموجودة في قمة الهرم السلمي، و لا باقي السلطات الأقل منها مرتبة⁽³⁾.

يعتبر التظلم الرئاسي أكثر فاعلية من التظلم الولائي و ذلك لتوفير الحياد في الجهة المقدم إليها الطعن، و ذلك شرط أن لا يجامل الرئيس الإداري الجهة مصدرة القرار⁽⁴⁾.

2- أنواع التظلم بحسب الأثر المترتب عليه:

أ- التظلم الاختياري:

و هو التظلم الذي لا يترتب على تخلفه رفض الطعن لعدم سابقة التظلم، و بالتالي لا يتقيد بمواعيد فهو أمر اختياري لا يسوغ ترتيب أي أثر قانوني عليه كشرط لقبول الطعن⁽⁵⁾.

(1) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 401.

(2) شريف الطباخ، المرجع السابق، ص 259.

(3) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 316.

(4) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 402.

(5) شريف الطباخ، المرجع السابق، ص 259.

و بمقتضى التظلم الاختياري يملك المتظلم الحرية في اللجوء للإدارة للمصالحة الودية، قصد فض النزاع بينهما قبل اللجوء إلى القضاء دون التزامه قانونا بهذه المصالحة لحسم نزاعه مع الإدارة⁽¹⁾.

يتقدم صاحب الشأن بهذا النوع من التظلم من تلقاء نفسه دون اشتراط من قبل المشرع، و بالتالي يعتبر وسيلة اختيارية يستطيع الموظف اللجوء إليها متى تراءت له الفائدة من ذلك⁽²⁾.

ب- التظلم الإداري الوجوبي:

و هو التظلم الذي يوجب فيه المشرع على صاحب الشأن و في موضوعات محددة تقديم تظلم إداري مسبق إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء، و إلا ردت دعواه شكلا لعدم استيفائها لشكلية تقديم التظلم الإداري⁽³⁾.

و للإشارة فلين التظلم بنوعيه اختياري أو وجوبي يقطع سريان ميعاد الطعن القضائي، فلا يحسب ميعاد رفع الدعوى خلال إجراءات رفع إجراء التظلم الإداري المسبق سواء كان هذا الأخير وجوبيا أو اختياريا⁽⁴⁾.

رابعاً: موقف المشرع الجزائري:

1- مرحلة قانون الإجراءات المدنية رقم 154/66:

كان التظلم الإداري في القانون الجزائري، قبل صدور تعديل قانون الإجراءات المدنية رقم 23/90 إلزاميا في رفع دعوى الإلغاء بصفة عامة، و الدعوى التأديبية بصفة خاصة.

(1) عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 573.

(2) محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري و مسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص ص 39-40.

(3) علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 454.

(4) عبد العزيز نويوي، المقال السابق، ص 79.

و لقد أكدت المادة 169 مكرر 2/ من قانون الإجراءات المدنية 154/66 إلزامية التظلم الإداري، حيث نصت على أنه: "على أن لا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي، يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار."

بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 275 من نفس القانون السالف الذكر على أنه: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة، ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإين لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه."⁽¹⁾.

2- مرحلة ما بعد صدور تعديل قانون الإجراءات المدنية رقم 23/90:

بصدور القانون رقم 23/90⁽²⁾، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 154/66، تغير محتوى المادة 169 مكرر المنظمة لأحكام التظلم الإداري، حيث تراجع المشرع عن التظلم الوجوبي في بعض الدعاوى دون الأخرى، و لم يعد هذا الإجراء وجوبيا بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمام الغرف الإدارية الجهوية و المحلية بالمجالس القضائية، غير أنه استثنى بعض المنازعات كالمنازعات الضريبية و الصفقات العمومية و منازعات الضمان الاجتماعي و منازعات العمران و منازعات الدومين الخاص بالدولة.

تأسيسا على ذلك فإن التظلم الإداري قد ألغي كشرط مسبق في رفع دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية اللامركزية (المحلية)، و بذلك أصبح بإمكان صاحب الشأن رفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية مباشرة، دون شرط التظلم الإداري المسبق.

(1) الأمر 154/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ، الموافق لـ 8 جوان سنة 1966م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق، ج ر عدد 47، الصادرة في 19 صفر 1386هـ الموافق لـ 9 جوان 1966م.

(2) قانون 23/90 المؤرخ في 27 محرم 1411هـ، الموافق لـ 18 أوت 1990م المعدل و المتمم للأمر 154/66، المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق، ج ر عدد 36 الصادرة في أول صفر 1411هـ، الموافق لـ 22 أوت 1990م.

أما فيما يتعلق بالتظلم الإداري أمام المحكمة العليا، فلم يطرأ عليه أي تعديل، حيث أنه لم يتم المساس بنص المادة 275 السابق ذكرها، و بالتالي بقي التظلم الإداري الواقع على القرارات الإدارية المركزية محتفظا بلزاميته.

حيث رفض مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2000/03/27 من الناحية الشكلية طعن السيد (ص.م) بالإلغاء ضد القرار التأديبي الصادر عن وزارة العدل و المتضمن عقوبة توبيخ بسبب العقوبة القضائية التي تعرض لها هذا الموظف، رغم الحكم ببراءته و ذلك لانعدام الطعن الإداري التدرّجي السابق⁽¹⁾.

3- مرحلة ما بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08:

بصدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08، جعل المشرع الجزائري التظلم الإداري في قرار العقوبة التأديبية اختياريا، حيث نص على أنه: " يجوز للخصم المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار".

بالتالي أصبح التظلم اختياريا لرفع الدعوى التأديبية أمام جهات القضاء الإداري سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، و يستشف ذلك من خلال استعمال المشرع الجزائري عبارة "يجوز" في نص المادة 829 السالفة الذكر، كما أن القانون 09/08 لم يميز فيه المشرع الجزائري بين التظلم الولائي و التظلم الرئاسي بل اكتفى بالنص صراحة على رفع التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار.

و على خلاف ما كان عليه الأمر سابقا، جعل المشرع الجزائري التظلم الإداري جوازيا في القرارات الإدارية المركزية، و ذلك طبقا لنص المادة 907 من القانون 09/08 التي نصت على أنه: " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

(1) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الصادر بتاريخ 2000/03/27، الملف رقم 194411 ، مقتبس عن فاطمة بن سنونسي، المرجع السابق، ص 169 و ما بعدها.

كما تتضح جوازية التظلم الإداري في المجال التأديبي، من خلال منح المشرع التأديبي للموظف المعاقب بإحدى عقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة حرية الطعن في القرار التأديبي أمام لجنة الطعن، و هذا ما يفهم من خلال عبارة "يمكن" الواردة في نص المادة 175 من الأمر 03/06.

و يعد الطابع الجوازي الذي يتصف به التظلم الإداري ضمانا هامة نظرا لما يوفره من حماية للموظف، و حسنا ما فعل المشرع نظرا لما كان يشكله هذا الأخير من عقبة في الاستفادة من الضمانة القضائية، و من شأن إلزام الموظف بالتظلم الإداري استتالة أمد التقاضي، خاصة إذا كان فاقدا لثقتة بالإدارة و لا يطمئن لها، من خلال موافقها السابقة معه و مع بقية الموظفين.

الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة الطعن.

عندما لا يكون للتظلم الولائي و الرئاسي أي جدوى في حل منازعات الموظف الناشئة مع إدارته بسبب إصرارها على الاحتفاظ بالقرار التأديبي الصادر عنها، فإن ذلك يستدعي لجوء الموظف إلى التظلم لدى هيئة خاصة مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة.

هذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري بموجب المادة 65 من الأمر 03/06 التي تنص على أنه: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير و كل وال و كذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية ..."(1).

أولا: تشكيلة لجان الطعن:

تتكون لجان الطعن وفقا لنص المادة 65 السالفة الذكر بالتساوي من عدد من الموظفين يمثلون العمال و عدد آخر يمثل الإدارة.

(1) و قد نصت المادة 22 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها على أنه: "تنصب في كل قطاع وزاري و لدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالي أو ممثله." كما أضاف المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ما يلي: "...تحدث في كل وزارة و في كل ولاية لجنة الطعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل أحدهما تباعا...".

و لم يرق الأمر 03/06 بتعيين الفئة التي يعين منها ممثلو الإدارة، مما يستدعي الرجوع إلى المرسوم 11/84 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء و ذلك في المادة 23 منه و التي نصت على أن تعيين ممثلي الإدارة يكون من الأعوان المنتمين إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل، أما الصنف الآخر و المتمثل في ممثلي الموظفين يتم اختيارهم من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء، و يتراوح عدد ممثلي كل طرف من 5 إلى 7 أعضاء⁽¹⁾.

تنصّب لجان الطعن في أجل شهرين (2) بعد انتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء⁽²⁾، و التي تترأسها السلطة الموضوعة على مستواها و المتمثلة في الوزير أو الوالي أو المسؤول المؤهل أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة، و ذلك طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 65 السالفة الذكر.

ثانياً: اختصاصات لجنة الطعن:

بموجب المادة 124 من المرسوم رقم 10/84 و المادة 128 من المرسوم 59/85 كانت اختصاصات لجنة الطعن تقتصر على العقوبات من الدرجة الثالثة، بعد ذلك أضاف الأمر 03/06 لاختصاص لجان الطعن بالعقوبات من الدرجة الرابعة بعد استحداثه لهذه العقوبات بموجب المادة 163 منه.

و بذلك تتمثل اختصاصات لجان الطعن بالعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة و التي تتمثل طبقاً للمادة 163 فيما يلي:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

(1) المادة 13 من المرسوم 59/85، و المادة 65 من الأمر 03/06.

(2) المادة 66 من الأمر 03/06.

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

و نصت المادة 175 من الأمر 03/06 السالفة الذكر على اختصاص لجنة الطعن في النظر في عقوبات الدرجتين الثالثة و الرابعة، بقولها: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار"، هذا ما أكدت عليه المادة 67 من نفس الأمر السالف الذكر حيث نصت على أنه: "تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة و الرابعة، المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر."

ثالثا: ميعاد التظلم أمام لجنة الطعن:

لقد كانت المدّة التي حددها المشرع لتقديم الطعون أمام لجان الطعن هي خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ القرار، و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 24 من المرسوم 10/84 بقولها: "يمكن للإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلتجئوا إلى لجان الطعن خلال أجل 15 يوما...."، و قد أكد المرسوم 59/85 على هذا الأجل في نص المادة 13 منه⁽¹⁾.
لكن مدد المشرع الجزائري مدة الطعن أمام هذه اللجان لترتفع إلى شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، طبقا لنص المادة 175 السالفة الذكر.

أما فيما يخص أجل النظر في التظلم المقدم لدى لجنة الطعن، فلم ينص الأمر 03/06 على مدته، غير أنه بالرجوع إلى المادة 25 من المرسوم رقم 10/84 نجد أنها قد حدّته في ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ التظلم، حيث نصت على أنه: "يجب على لجان الطعن النطق كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها و هذا لإبطال الآراء المتنازع فيها، الصادرة عن اللجان أو تثبيتها أو تعديلها".

(1) المادة 13 من المرسوم 59/85: "يمكن أن تقدم طعون الإدارة أو المعنيين أنفسهم، إلى هذه اللجان في ظرف خمسة عشر يوما....".

و يترتب على الطعن وقف تنفيذ العقوبة التأديبية التي تبقى مرتبطة بقرار لجنة الطعن، و الذي قد يؤكد على القرار التأديبي أو يلغيه أو يعدّله بتقرير عقوبة أخف طبقا للمنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12⁽¹⁾، مما يوفر الحماية و الاطمئنان للموظف. و بذلك تعلق العقوبة المنطوق بها من طرف السلطة التأديبية، إلى غاية أن تفصل لجنة الطعن بقرار في الأجل القانوني المحدد.

هذا ما أكده مجلس الدولة، حيث ذهب في قراره الصادر في 2003/03/18، أن الطعن المرفوع أمام لجنة الطعن يوقف القرار الإداري المطعون فيه الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

رابعاً: مدى فعالية لجنة الطعن كضمانة للموظف:

في إطار تطبيق الأحكام و النصوص الخاصة بتنظيم و تشكيل لجان الطعن، أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية تعليمية جاء فيها: "لقد لفت انتباهي أن قرارات إنشاء و تجديد لجان الطعن لا تخضع إلى مراقبة دقيقة من طرف مصالح الوظيفة العمومية، وبقا لما هو منصوص عليه في التنظيم الساري المفعول، بطبيعة الحال، نجم عن ضعف الرقابة الوضعية التالية:

- عدم وجود تساوي الأعضاء بالنسبة للجان الطعن طبقا للنصوص السارية المفعول، و التي تشترط وجود تساوي بين ممثلي الإدارة و المستخدمين.
- عدم احترام أجل تعيين ممثلي الإدارة بلجنة الطعن.
- عدم احترام الشروط التي يجب أن يستوفىها ممثل الإدارة لإنابة رئيس لجنة الطعن في حالة غياب هذا الأخير.

(1) المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.
(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 008041 الصادر في 2003/03/18، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 183.

و عليه بغية تجنب ذلك يجب إخضاع قرارات إنشاء و تجديد لجان الطعن قبل إضائها إلى رأي مسبق للمصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية⁽¹⁾.
و قد جاء في تعليمة أخرى: "لقد لفت انتباهي أنه في كثير من الحالات، تمتنع اللجنة عن الفصل في الطعن المقدم لديها من طرف الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة في الآجال المحددة في المادة 25 من المرسوم 10/84، و لهذا فالأثر الموقوف للطعن المقدم من طرف الموظف المعني، لا يسري إلا في حدود 3 أشهر المشترطة لاجتماع لجنة الطعن.

و في هذا السياق، و في حال عدم اجتماع لجنة الطعن في الآجال المحددة، يصبح قرار اللجنة المتساوية الأعضاء، المجتمعة في شكل مجلس تأديبي، نافذا⁽²⁾.
يظهر من خلال هذه التعليمات مختلف الصعوبات التي تواجهها الإدارة في تطبيق القوانين المتعلقة بلجان الطعن، مما يؤثر على مدى فعاليتي هذه اللجان في تكريسها لمبدأ الضمان للموظف.
بالإضافة إلى ذلك هناك عدة عقبات تقف أمام لجان الطعن لتمنع فعاليتها كآلية لحماية الموظف، و تتمثل أهم هذه العقبات فيما يلي:

1- قصور و نقص في النصوص القانونية المنظمة للجان الطعن:

بالرجوع إلى المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، نلاحظ قلة النصوص المنظمة للجان الطعن، حيث تقتصر على خمسة مواد فقط (المادة 22، 23، 24، 25، 28) مما ينعكس على دور هذه اللجان كآلية للرقابة الإدارية.

(1) التعليم رقم 18 الصادرة في 28 ماي 2006، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بمر اقية القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء و تجديد و تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن.

(2) التعليم رقم 15 الصادرة في 10 أوت 2004، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بأجال الطعن أمام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن.

و أمام النقص الملحوظ في النصوص القانونية المتعلقة بلجان الطعن، ف إن سلطة الإدارة هي التي ستقوم بتعويض هذا النقص خاصة فيما يتعلق بتجديد و استخلاف و مدة عضوية اللجنة و حلها.

ما ينفي صفة الفاعلية كذلك لهذه اللجان، عدم التزام الإدارة بعدد الأعضاء المكونة للجنة، إضافة إلى عدم احترامها آجال تعيين ممثلي الإدارة، و قد لا تفصل إطلاقا في الطعن المقدم أمامها من طرف الموظف، مما يؤدي إلى الإقرار بقرار المجلس التأديبي الذي فصل لأول مرة.

2- تروس السلطة الإدارية لجنة الطعن:

طبقا للمادة 22 من المرسوم 10/84 السالفة الذكر، تنصّب في كل قطاع وزارى و لدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالى أو ممثله، و كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية طبقا للمادة 65 من الأمر 03/06. يتضح لنا من هذه المواد مدى سيطرة و تحكم الإدارة في لجان الطعن من خلال ترؤسها لها، سواء تعلق الأمر بالوزير أو الوالى أو مدير المؤسسة و الإدارة العمومية الممثلين لهيئة الإدارة، مما يؤثر بشكل سلبي على الموظف من حيث إنقاص الحماية التي توفرها له لجنة الطعن، خاصة في حالة ترجيح صوت رئيس لجنة الطعن الذي من المؤكد أن قراره لن ينصب في مصلحة الموظف مما يؤدي إلى زوال الضمان كليًا.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية اللاحقة لإيقاع الجزاء التأديبي.

إن اللجوء إلى القضاء عن طريق الطعن في القرارات التأديبية يشكل أحد أهم الضمانات اللاحقة للموظف، و التي من خلالها يتمكن القضاء من رقابة قرارات الإدارة غير المشروعة و هو ما يسمى بالرقابة المشروعة.

حيث تعد الرقابة القضائية المرحلة الأخيرة التي يلجأ إليها الموظف بعد أن يستنفد كل الضمانات الأخرى، خاصة و أن الرقابة القضائية كفيلة بترسيخ فعالية النصوص القانونية و تأكيد قيمتها، حيث أنه لا قيمة لمبدأ المشروعية إذا لم يقترن بهذه الضمانة الفعالة.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على شرعية العقوبة.

لرقابة قضائية فعّالة تحقق مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، يستدعي ذلك ممارسة القضاء الإداري رقابته على مدى تطبيق العقوبات المحددة قانونا و مدى تطبيق مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي، و كذا مدى احترام مبدأ حجية الشيء المقضي فيه.

أولاً: مدى تطبيق العقوبات المحددة قانوناً:

يعتبر المشرع صاحب الاختصاص الأصيل في تحديد الجزاءات التي توقع على الموظفين عند مساءلتهم تأديبياً، لذلك يتعين على سلطة التأديب التقيد بهذه الجزاءات، دون أن تتخذ أي جزاء غير منصوص عليه قانوناً.

على أساس هذه القاعدة، استقر القضاء الفرنسي على أن التوجيهات و الملاحظات القاسية التي يتعرض لها الموظف من طرف الإدارة لا تعتبر عقوبات تأديبية، فهي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، لأن المشرع لم ينص عليها قانوناً في سلم الجزاءات التأديبية⁽¹⁾.

و لقد اعتنق المشرع الجزائري هذا المبدأ، حيث رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى إلغاء الإجراء المتضمن الإيقاف المؤقت الصادر عن وزير العمران و البناء في حق المهندس (ل.م)، في قرارها رقم 24316، المؤرخ في 10 جويلية 1982 السابق الذكر، مؤسسة قرارها على أن "الإيقاف المؤقت عن الوظيفة مجرد تدبير وقائي مؤقت لا يرقى إلى درجة العقوبة التأديبية، الطعن فيه بالبطلان لا يجوز".

ويعد النقل التلقائي مجالاً خصباً لتوقيع الجزاءات المقنعة، حيث تنحرف الإدارة في استخدام صلاحياتها في نقل الموظفين و التي كان يتعين عليها أن تستهدف من ورائها تحقيق مصلحة الوظيفة، و ذلك من خلال إصدار قرار بنقل الموظف و الذي لا تبتغي الإدارة من وراءه إلا معاقبة الموظف و لكن بطريق غير تأديبي.

(1) Emmanuel AUBIN, op.cit, p 213.

حيث أكدت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا موقفها المتمثل في عدم جوازية تطبيق عقوبات غير منصوص عليها قانوناً، وذلك في الاجتهاد القضائي الصادر في 05 جانفي 1997، بخصوص إجراء النقل التلقائي الذي اتخذته والي ولاية بسكرة ضد الموظف (ش.أ) الذي كان يشغل منصب متصرف إداري بصنف 5/17، وأصبح بعد قرار النقل أمينا عاما تحت صنف 2/17، لما رفض هذا الأخير تنفيذ إجراء النقل، قام الوالي بفصله عن وظيفته دون احترام أي إجراء في ذلك، باعتبار أن الموظف في حالة إهمال لمنصبه الجديد نتيجة لعدم الالتحاق به.

طعن الموظف في إلغاء قرار النقل التلقائي و قرار الفصل عن الوظيفة أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة، و التي قضت بإلغاء القرارين معا.

استأنف الوالي أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، و التي أيدت قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة، باعتبار أن الوالي قام بخرق المادة 127 من المرسوم رقم 59/85، و أن نقل الموظف لم يتم لمصلحة المرفق العام، و إنما كان محل تنزيل عقوبة مقنعة تحت غطاء إجراء النقل الذي هو تدبير داخلي⁽¹⁾.

ثانياً: مدى تطبيق مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي:

يعد مبدأ عدم الرجعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام، و يجد هذا المبدأ العام أساسه و سنده القانوني في الإعلانات و المواثيق الدولية و العديد من النصوص التشريعية، فقد نصت عليه المادة 8 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان و المواطن الصادر سنة 1789⁽²⁾.

إن الطبيعة الردعية للعقوبة التأديبية تقتضي خضوعها لذات الأصول الحاكمة في النظام الجزائي، و من أبرزها مبدأ عدم رجعية العقوبة.

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 11567، مؤرخ في 05 جانفي 1997، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص ص 101-105.

(2) علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 532.

كما نص على هذا المبدأ أيضا المجلس الدستوري الفرنسي في قرار جاء فيه "...إنّ مبدأ عدم الرجعية لا يقتصر فحسب على العقوبات التي تطبق عن طريق القضاء الجنائي، وإنما ينسحب تطبيقه لزوما على كل جزاء ذي طبيعة عقابية حتى ولو أسند المشرع مهمة اتخاذه إلى جهة غير قضائية"⁽¹⁾.

و يقصد بمبدأ عدم الرجعية في المجال التأديبي: "عدم جواز تطبيق الآثار القانونية المترتبة على الجزاء التأديبي إلا اعتبارا من تاريخ نفاذه، و وفق الإجراءات المحددة قانونا و دون تمديد آثاره إلى تاريخ مسبق"⁽²⁾.

ففي مجال التأديب تسري آثار القرارات التأديبية على المستقبل و لا تسري بأثر رجعي على الماضي، وذلك احتراما للحقوق المكتسبة و المراكز القانونية التي تمت قبل صدور قرار التأديب. و قد أكدت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى هذا المبدأ، حيث قضت ببطلان عقوبة العزل المتخذة من طرف وزير الشؤون الخارجية في حق الموظف (ل.خ) بتاريخ 01 أفريل 1982، و التي جعلها تسري بأثر رجعي ابتداء من 20 نوفمبر 1981، و التي قضت بأن: "سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعي يعد مخالفا للمبادئ المعمول بها و التي تنص أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تسري من تاريخ تبليغها للمعني، و من ثم فإن سريان عقوبة العزل على الموظف بأثر رجعي تعد مخالفة للقانون، ما تعين بطلانها لعدم شرعيتها"⁽³⁾.

(1) Le texte de la Décision n° 82-155 du 30 décembre 1982 : « Considérant que le principe de non-rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire. »

(2) Jean-Yves VINCENT, Publicité de l'acte administratif, Juris classeur, Droit administratif, V1, Fascicule, 107-40, Lexis Nexis, Paris, 2001, P10.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص 215-219.

و يرد على قاعدة عدم رجعية الجزاءات التأديبية الاستثناءات التالية:

1- حالة القرار الأصلح للموظف:

و يتمثل هذا المبدأ في إمكانية سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعي، إذا كان في ذلك تحقيقا و رعاية لمصلحة الموظف، كما لو تم تخفيضها أو إلغاءها بنص صريح يسمح بذلك. يتم أعمال هذا المبدأ في حالة ما إذا ورد القانون الجديد مخففا للعقوبة أو مبيحا لفعل كان في ظل القانون السابق مجرما، و نظرا لما يحققه هذا الاستثناء من صون للحريات الفردية و حمايتها تم تمديد أعمال استثناء القانون الأصلح للمتهم في العقوبات الجنائية في نطاق الجزاءات الإدارية باعتباره ينصرف إلى كل نص ذو طبيعة عقابية، رغم أن العقوبات الإدارية لا تؤدي إلى سلب حرية الموظف و إنما ترتب آثار بالغة في تقييدها أو الحرمان و لو إلى حين من ممارسة مهنة بذاتها أو نشاط ما، وبالتالي إذا كانت العقوبة الصادرة أصلح للموظف المذنب، كأن تؤدي القاعدة الجديدة المنظمة لهذه العقوبة إلى خفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه كانت هذه العقوبة الجديدة هي الأولى بالتطبيق⁽¹⁾.

2- توقيف الموظف عن العمل خلال مدة المساءلة التأديبية:

عندما يتعلق الأمر بارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يعرضه لعقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة⁽²⁾ أو لمتابعة جزائية⁽³⁾، فلن لسلطة التعيين صلاحية توقيف الموظف مؤقتا، و لها أن تخصم نصف راتبه إلى حين صدور العقوبة التأديبية بحقه.

و يظهر الأثر الرجعي لعقوبة الوقف المؤقت في الطابع المالي الذي يمس الموظف، حيث لا يتقاضى هذا الأخير راتبه كاملا ابتداء من تاريخ إجراء الوقف و ليس من تاريخ اتخاذ العقوبة في حقه.

(1) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ص 80-81.

(2) المادة 173 من الأمر 03/06.

(3) المادة 174 من نفس الأمر السالف الذكر.

ثالثاً: مدى احترام مبدأ حجية الشيء المقضي فيه:

تتمثل مراعاة السلطة التأديبية لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، في احترامها للقرارات القضائية الإدارية النهائية الناتجة عن دعوى الإلغاء، و كذا الأحكام القضائية الجزائية النهائية.

1- احترام سلطة التأديب للقرارات القضائية النهائية الصادرة بشأنها:

و يشمل تقيدّ الجزاء التأديبي بالقرارات القضائية النهائية صورتين:

- أ- لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتمسك بعقوبة تأديبية تم إلغاؤها بمقتضى حكم نهائي لعدم مشروعيتها. حيث قضى المجلس الأعلى في غرفته الإدارية في إحدى قراراتها بأنه: "من المقرر قانوناً أن القرارات الإدارية التي تستهدف الوقوف ضد حكم قضائي نهائي يمس بمبدأ قوة الشيء المحكوم فيه تعتبر مشوبة بعيب تجاوز السلطة، تستوجب البطلان"⁽¹⁾.
- ب- طبقاً لمبدأ وحدة العقوبة لا يجوز لسلطة التأديب توقيع عقوبة تأديبية مرة أخرى و على ذات الخطأ. وبذلك قضى المجلس الأعلى في إحدى قراراته أنه: "متى صدر قرار قضائي فصلاً في الطعن من أجل تجاوز السلطة و نطق ببطلان كلي أو جزئي للقرار اكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، فيتعين على الإدارة تجنب اتخاذ قرار آخر نفس الأطراف و نفس المحل و نفس السبب"⁽²⁾.

2- احترام سلطة التأديب للأحكام القضائية الجزائية النهائية:

يتقيدّ الجزاء التأديبي أيضاً بالحكم القضائي الجزائي، باعتبار أن حجية الشيء المقضي فيها ينظر لها كذلك من زاوية الأحكام القضائية الجزائية الصادرة في حق الموظف.

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 53098، مؤرخ في 27 جوان 1987، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1990، ص ص 175-178.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 43308، مؤرخ في 21 ديسمبر 1985، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1989، ص ص 205-207.

هذا ما يتضح من خلال المادة 74 من المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل، و التي تنص على أنه: "يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، دون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل".

إلا أن موقف القاضي الإداري كان مغايرا في العديد من قضاياها، نذكر منها القضية التي طالب من خلالها المدعي (ب.م.ت) متصرف إداري ببلدية الوادي، الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة إعادة إدماجه في منصبه، نتيجة فصله من طرف بلدية الوادي، و ذلك تبعا لحكم جزائي صادر عن محكمة الجناح بمحكمة الوادي، و الذي قضى بشهرين حبس نافذة و ألف دينار كغرامة مالية، بسبب تهمة الموظف بالسماح لأشخاص في احتراف الدّعارة. و قد استجابت الغرفة الإدارية لطلبه، حيث تم إعادة إدماجه في منصب عمله بموجب قرار صادر عنها في 8 ديسمبر 2002 تحت رقم 386_02⁽¹⁾.

و يعتبر هذا القرار منافيا كذلك للمادة 31 من المرسوم 59/85، التي تقضي بصفة أمرة أنه لا يحق لأحد أن يوظف ما لم يكن متمتعا بحقوق مدنية و أخلاق حسنة، و هو نفس ما أكدت عليه المادة 75 من الأمر 03/06⁽²⁾.

من جهة أخرى نص مجلس الدولة في قضية (موظف أمن) ضد (مديرية الأمن الوطني) على أنه: "حيث أن تمسك المدعي بالقرار القاضي ببراءته من الأفعال المنسوبة إليه جزائيا لا يؤثر على المتابعة التأديبية التي هي منفصلة عن الدعوى الجزائية.

(1) عبد الوهاب لعويصي، بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 14-16.

(2) المادة 75 من الأمر 03/06: "لا يمكن أن يوظف أيًا كان ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

.....- أن يكون لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنافى و ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها....".

..... حيث يستخلص من التحقيق الذي قامت به مصالح الأمن في القضية، أن الوقائع المنسوبة للمدعي و المتمثلة في المساس الخطير بأخلاقيات المهنة و آداب الشرطة و التي لا ينازع فيها المدعي، تعتبر أخطاء مهنية جسيمة تؤدي إلى العقوبة من الدرجة الثالثة، و أن القرار المطعون فيه لا يشوبه أي عيب من عدم المشروعية، حيث أن المدعي غير سديد بطلبه الرامي إلى إلغائه، مما يتعين رفض الطعن لعدم تأسيسه"⁽¹⁾.

و بالتالي فإن العقوبة التأديبية تبقى محتفظة بطابعها المتميز و المختلف عن العقوبة الجزائية، حيث لا يجوز طبقا للتعليمية رقم 7 المؤرخة في 6 ماي 1969 تقييد سلطة التأديب بالمتابعة الجزائية، إذ يجوز لها النظر في القضية التأديبية قبل صدور الحكم الجزائي، كما لها أن تنتظر صدوره ثم تتخذ قرارها التأديبي.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية بإلغاء القرار التأديبي.

يحق لكل موظف صدر ضده قرار تأديبي الطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة، و ذلك عن طريق دعوى الإلغاء التي تعتبر الآلية التي تمكن الموظف من اللجوء إلى القضاء، من خلال الطعن في عدم مشروعية القرار الصادر عن الجهة الإدارية. و لتحقيق هذه الغاية يتعين توافر شروط يؤدي تخلف أحدها إلى عدم قبول الطعن بإلغاء القرار التأديبي.

أولاً: الجهة المختصة بالرقابة القضائية على القرار التأديبي:

إنّ القرار التأديبي هو قرار ذو طابع إداري، و بذلك تسري عليه أحكام الطعن بالإلغاء المطبقة على جميع القرارات الإدارية. وفي ظل النظام القضائي المزدوج وزع المشرع الجزائري هذا الاختصاص على هيئتين قضائيتين، و المتمثلة في مجلس الدولة و المحاكم الإدارية.

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، مؤرخ في 2007/11/14، قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، سنة 2009، ص 61 و ما بعدها. مقتبس عن حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الرابع، دار هوم، الجزائر، 2012، ص ص 271-272.

1- الطعن بإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة:

يعتبر مجلس الدولة هرم النظام القضائي الإداري الجزائري، و ذلك ما نصت عليه المادة 2/152 من الدستور الجزائري بقولها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

يختص مجلس الدولة بالرجوع إلى المادة 9 من القانون العضوي 98-01⁽¹⁾ بالفصل ابتدائيا و نهائيا في جميع القرارات التنظيمية و الفردية الصادرة عن الإدارات المركزية و الهيئات العمومية و المنظمات الوطنية.

و قد أكد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 من خلال المادة 901 منه نفس الاختصاص لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، حيث نصت على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

يلاحظ من هذه المادة أن المشرع لم ينص على اختصاص مجلس الدولة بإلغاء القرارات الصادرة عن الهيئات العمومية و المنظمات المهنية، حيث ثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للقرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، المتضمن عقوبة تأديبية مئخدة في حق قاض، و التي حسم في أمرها مجلس الدولة، بموجب قراره الصادر في 27 جويلية 1998، أين اعتبر القرارات الفاصلة في القضايا التأديبية المتخذة من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية ذات طبيعة إدارية مركزية، و بهذه الصفة يمكن للقاضي الذي صدر ضده قرار تأديبي أن يطعن في إلغاءه أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

(1) القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج.ر، عدد 37، سنة 1998.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 83-87.

تمسك مجلس الدولة بموقفه إلى غاية صدور قرار عن الغرفة المجتمعة في 7 جوان 2005⁽¹⁾، الذي غير من اجتهاده السابق متجها نحو مبدأ جديد مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء المتضمنة لعقوبة تأديبية تكتسي طابعا قضائيا، و بالتالي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء و إنما بالنقض فقط أمام مجلس الدولة عملا بالمادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 التي تنص على أنه: "يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا".

و نتيجة لهذا العدول الاجتهادي الذي قام به مجلس الدولة، ترتب عنه رفض قبول الطعن بإلغاء العديد من العقوبات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية، كونها ذات طبيعة قضائية، و من ثم تقبل الطعن بالنقض فقط، و أدى هذا الموقف الصريح إلى حالة فوضى في الاجتهاد القضائي الإداري الجزائري.

2- الطعن بإلغاء القرار التأديبي أمام المحاكم الإدارية:

تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص النوعي بنظر كل المنازعات الإدارية إلا ما استثناه القانون صراحة، أي أنها صاحبة الولاية العامة بالنظر في الدعاوى الإدارية (باستثناء المادة 9 من القانون العضوي 01/98)، و هذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون 02-98 بقولها: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"⁽²⁾.

كما تنص المادة 800 من ق.إ.م.إ على أن ه: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات الإدارية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

(1) مجلس الدولة، الغرفة المجتمعة، قرار رقم 016886، مؤرخ في 7 جوان 2005، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص ص 57-60.

(2) القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية و تنظيمها و عملها، ج.ر، عدد 37، سنة 1998.

و بذلك تختص المحاكم الإدارية بالنظر في الطعون المقدمة من الموظفين ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية، تطبيقا للقاعدة العامة الواردة في نص المادة 801 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

ثانيا: شروط الطعن القضائي في القرار التأديبي:

إن الطعن بالإلغاء في القرار التأديبي يستوجب توافر كافة الشروط الواجبة لإقامة دعوى الإلغاء في القرار الإداري بصفة عامة.

يجب أن ينصب الطعن القضائي على قرار التأديبي ذو طبيعة إدارية، و بالتالي لا يمكن الطعن في الإجراءات التمهيدية و التحضيرية الصادرة من الإدارة.

ترفع الدعوى التأديبية إذا صدرت العقوبة التأديبية عن السلطة الإدارية اللامركزية أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام⁽¹⁾، و قد حدد المشرع الجزائري مدة الطعن القضائي في العقوبة التأديبية أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر طبقا للمادة 829 من ق.إ.م.إ و تطبق نفس المدة القانونية للطعن أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

(1) المادة 815 من القانون 09/08.

(2) المادة 907 من نفس القانون السالف الذكر: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

تعفى الأشخاص المعنوية كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام، و توقع العرائض و مذكرات الدفاع و مذكرات التدخل باسم الدولة، أو باسم أحد الأشخاص المشار إليهم من طرف الممثل القانوني(1).

يقدم الطعن من الموظف الذي تأثر بالقرار التأديبي، بحيث مسّ القرار مركزه القانوني أو ألحق به ضرراً مادياً أو معنوياً، و ذلك طبقاً لنص المادة 13 من ق.إ.م.إ: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرّها القانون".

و يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى إلغاء القرار التأديبي، تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر، فإذا ثبت بأن المانع كان سببه امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي بتقديمه في أول جلسة و يستنتج قاضي الموضوع النتائج المترتبة على هذا الامتناع طبقاً للمادة 819 من ق.إ.م.إ.

الفرع الثالث: أوجه إلغاء القرار التأديبي.

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، لا تختلف عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام، و بذلك تركز الرقابة القضائية على مدى مشروعية الجانب الخارجي للقرار التأديبي و المتمثلة في ركن الاختصاص و ركن الشكل و الإجراءات، و كذا الجانب الداخلي للقرار التأديبي المتمثل في عيب مخالفة القانون و الانحراف بالسلطة.

و هذه الأوجه في مجملها تمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء، بحيث يستطيع الموظف أن يطلب بالاستناد إلى أي وجه من أوجه الإلغاء السابقة إبطال القرار التأديبي، إذا ما ثبت وجوده فعلاً، فللقاضي المعروض أمامه النزاع أن يلغي ذلك القرار بحيث تزول آثاره بأثر رجعي.

(1) المادة 827 من ق.إ.م.إ.: "تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه، من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل.

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني".

أولاً: رقابة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي:

تنصب رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي، من خلال رقابته لركن الاختصاص الذي يوجب ضرورة إصدار القرار التأديبي من السلطة المختصة قانوناً بالتأديب، و ركن الشكل و الإجراءات الذي تمر عليه مرحلة إصدار القرار التأديبي.

1- الرقابة القضائية لعب عدم الاختصاص في القرار التأديبي:

يعرف الاختصاص في القرارات التأديبية بأنه: "الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانوناً"⁽¹⁾.

و لقد حرص المشرع الجزائري على تحديد الاختصاص في المجال التأديبي للوظيفة العامة، حيث نصت المادة 162 من الأمر 03/06 على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، كما نصت المادة 165: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبررّ العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية ...".

يخضع تحديد سلطات التعيين إلى المرسوم التنفيذي رقم 99/90⁽²⁾، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين إلى:

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسات".

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 45.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 99/90، مؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، الصادرة في 28 مارس 1990.

أ- رقابة عدم الاختصاص الموضوعي:

يتمثل عدم الاختصاص الموضوعي بصفة عامة في صدور قرار إداري من سلطة إدارية أو عون في مجال معين من اختصاص سلطة إدارية أو عون آخر، و في هذا الصدد رفضت المحكمة العليا في غرفتها الإدارية إلغاء قرار الوالي القاضي بعزل مقول ببلدية باتنة، حيث جاء فيه: "من المقرر قانونا أن المدعي عيّن بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة، و تم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة، و من ثم فإن النعي على القرار المطعون فيه لعيب تجاوز السلطة غير مؤسس"⁽¹⁾.

و قد أخذ المشرع الجزائري بالتفويض في الاختصاص التأديبي، حيث يمكن للرئيس الإداري أو صاحب السلطة التأديبية أن يعهد ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه لياشرها دون الرجوع إليه، و هذا ما يتضح من خلال المادة 123 من المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية التي نصت على أنه: "تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة، إن اقتضى الأمر، بالسلطة التأديبية ...".

طبقت المحكمة العليا أسلوب التفويض في الاختصاص التأديبي في قرارها الذي جاء فيه: "أما عن مسألة عدم اختصاص مصدر القرار، إن المدعي ينتقد القرار المطعون فيه على إصداره موقعا عليه من طرف مدير الصحة لولاية سكيكدة، و الحال أنه يتعين التوقيع عليه من طرف الوالي وحده.

و لكن حيث أن مدير الصحة عضو في الهيئة التنفيذية للولاية و يتوفر على التفويض بالإمضاء من الوالي، و من ثم يحق له قانونا التوقيع على القرار"⁽²⁾.

(1) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54150، مؤرخ في 11/07/1987، المجلة القضائية، العدد الرابع، الجزائر، 1991، ص ص 212-214.

(2) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 58006، مؤرخ في 05/11/1988، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 139-140.

ب- رقابة عدم الاختصاص الزماني:

يجب صدور القرار التأديبي عن السلطة التأديبية في الوقت الذي تكون فيه مختصة قانونا بإصداره، وإلا ترتب عن ذلك بطلان القرار التأديبي، هذا ما ذهب إليه مجلس الدولة في العديد من قراراته، حيث جاء في إحدى قراراته بأنه: "حيث أن القرار المطعون فيه بالإلغاء صدر في تاريخ لم يكن المستأنف عليه محل متابعة قضائية مما يجعل القرار المطعون فيه مخالف للقانون و يتسم بتجاوز السلطة"(1).

2- الرقابة القضائية لعب الشكل و الإجراءات في القرار التأديبي:

يتمثل عيب الشكل و الإجراءات في عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين و اللوائح المنظمة لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أو بمخالفتها جزئياً(2).

و يعتبر ركن الشكل و الإجراءات في القرار التأديبي ركنا أساسيا و جوهريا، يترتب على مخالفته إلغاء العقوبة المسلطة على الموظف، و في إطار رقابة المديرية العامة للوظيفة العمومية لأعمال الإدارات و المؤسسات العمومية، قامت بتحديد بعض المخالفات التي تعتبر عيوباً شكلية و إجرائية، حيث جاء في تعليمتها رقم 05 المؤرخة في 2004 أنه: "لقد لفت انتباهي أن أحكام المادتين 130، 131 من المرسوم رقم 59/85، غالبا ما تكون محل تطبيقات مختلفة حيث تكون مصدر عيوب شكلية أو موضوعية تتمثل في:

- عدم تبليغ الموظف باستدعاء يحدد تاريخ، ساعة و مكان جلسة المجلس التأديبي.

- عدم تبليغ الملف التأديبي للموظف و كذلك الوثائق المتعلقة به.

- عدم احترام القواعد المتعلقة بعهددة اللجنة المتساوية الأعضاء، تشكيلها و نصابها القانوني للمداولة.

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 57950، فهرس 605، مؤرخ في 2010/06/10، قرار غير منشور.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 416.

و في هذا الإطار، ينبغي التذكير أن المخالفات المذكورة أعلاه يمكن أن تؤدي إلى إبطال الإجراءات التأديبية، و من ثم العقوبة المسلطة على الموظف⁽¹⁾.

أ- الرقابة على عدم استشارة المجلس التأديبي:

ألزم المشرع التأديبي السلطة التأديبية بأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، طبقاً لنص المادة 127 من المرسوم 59/85 و المادة 165 من الأمر 03/06، و ذلك لما يتعلق الأمر بالعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، تحت طائلة بطلان القرار التأديبي. و قد أقرّ مجلس الدولة بهذا الإجراء في قضية بين موظف و والي ولاية البيض، التي جاء في حثياتها: "...حيث ثبت لمجلس الدولة، أن المستأنف لم يعرض ملفه على لجنة التأديب طبقاً لنص المواد 129، 177 من المرسوم 59/85 السالف الذكر قبل عزله، مما يجعل قرار الولاية تعسفياً و متجاوزاً للسلطة"⁽²⁾.

ب- رقابة الإخلال بحقوق الدفاع:

يعتبر إحاطة الموظف الخاضع للتأديب بحقوق الدفاع من الضمانات الإجرائية الأساسية المقررة في تأديب الموظف العام، و في هذا الصدد جاء مجلس الدولة في إحدى قراراته على أنه: "إن تقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات استلامه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات استدعائه بصفة قانونية. حيث أنه 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 العقوبة"⁽³⁾.

(1) التعلية رقم 05، الصادرة في 2004/04/12، عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بكيفية تطبيق المواد 130، 131 من المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 25، مؤرخ في 2000/01/31، قرار غير منشور.
(3) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 9398، مؤرخ في 2004/04/20، مجلة مجلس الدولة، سنة 2004، ص 144.

ثانياً: رقابة المشروعية الداخلية للقرار التأديبي:

تشمل عيوب المشروعية الداخلية للقرار التأديبي عيبي مخالفة القانون و الانحراف في استعمال السلطة، و ذلك بمراقبة القاضي الإداري مدى تطابق القرار التأديبي للقانون.

1- الرقابة القضائية لعيب مخالفة القانون في القرار التأديبي:

يمكن تعريف عيب مخالفة القانون في القرار التأديبي، أنه خروج السلطة التأديبية عن الأحكام الموضوعية للقانون، حيث يكون القرار التأديبي الصادر في حق الموظف معيباً من حيث محله، و يمكن إسناد فكرة مخالفة القانون في معناه الواسع إلى كل العيوب التي تصيب القرار التأديبي، لأن القانون هو الذي يحدد قواعد الاختصاص و الشكل و الإجراءات و الأهداف الإدارية من التأديب.

أ- رقابة عيب المخالفة المباشرة للقانون:

يتحقق عيب المخالفة المباشرة للقانون في حالة مخالفة الإدارة لقاعدة قانونية موجودة، حيث جاء في إحدى حيثيات قرارات مجلس الدولة ما يلي: "أنه و من جهة أخرى أن المادة 86 من القانون الأساسي للقضاء نص على أن القاضي الذي يكون محل توقيف مؤقت يستمر في تلقي أجوره مدة 6 أشهر ابتداء من قرار التوقيف. إن المجلس الأعلى للقضاء ملزم بالفصل في الدعوى التأديبية في هذا الأجل.

حيث و في قضية الحال فإنه تم تبليغ المعارض عن طريق رئيس المجلس القضائي بقرار التوقيف بتاريخ 1996/04/16، أنه و بنفس الطريقة بلغ بتاريخ 1996/11/16 للمعارض استدعاء أمام المجلس الأعلى للقضاء.

حيث أنه يستخلص مما سبق بأنه مرت أكثر من 6 أشهر بين قرار التوقيف و التكفل من قبل المجلس الأعلى للقضاء بالملف التأديبي للمعارض. و أن هذا يكفي بجعل قرار العزل غير قانوني لخرقه الأشكال الجوهرية و الإجراءات⁽¹⁾.

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182491، مؤرخ في 17/01/2000، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 109-110.

ب- رقابة عيب الخطأ في تطبيق القانون:

و من تطبيقات القضاء لعيب الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، قرار مجلس الدولة الذي يتضمن إبطال قرار يتضمن عزل موظف من منصب عمله، جاء فيه: "و حيث أنه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالف للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقدير الوقائع و تطبيق القانون و بعد التصدي إبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله"⁽¹⁾.

2- الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة:

يعتبر الانحراف بالسلطة وجه لعدم مشروعية القرار الإداري، و هو متصل بغاية إصداره، يتحقق هذا العيب في القرارات التأديبية إذا كان هناك انحراف باستعمال سلطة التأديب لسلطاتها، كأن تستهدف من قرارها حماية أغراض غير تلك التي قصدتها
المشرع⁽²⁾.

أ- الرقابة على الانحراف بسلطة تأديب الموظفين:

ينبغي على السلطة الإدارية المكلفة بالتأديب، أن تسبب قراراتها تسببا كافيا، حتى تظهر الأسباب الحقيقية للعقاب من جهة، و لتفادي العقوبات المقنعة من جهة أخرى.
و بهذا الخصوص قضت المحكمة العليا في إحدى قراراتها بأنه: "حيث أن قيام وزير الصحة بنقل الطاعن يعد في حقيقة الأمر إجراء تأديبيا مقنعا ما دامت الأوضاع الإجرائية المقررة في مجال النقل التلقائي لم تحترم"⁽³⁾.

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الصادر بتاريخ 25/02/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004، ص 167.

(2) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 214.

(3) المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54362، مؤرخ في 1989/04/08، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص ص 165، 167.

ب- الرقابة على الانحراف في رفض إعادة إدماج الموظف:

يعد الانحراف في رفض إعادة إدماج الموظف من أخطر صور الانحراف في التأديب الوظيفي عن هدف تحقيق المصلحة العامة، هذا ما أكدت عليه المحكمة العليا في قرارها: "حيث انه تم تجنيد الأستاذ للخدمة الوطنية بتاريخ 1985/05/15 ثم تم شطبه من صفوف الجيش الوطني بتاريخ 1987/01/15 بعد أن أدى واجب الخدمة الوطنية، حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون و في آن واحد انحرافا بالسلطة.

حيث أن للإدارة في هذه الحالة، اختصاص مقيد بمعنى أنه عندما يكون الموظف قد استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون أي تأدية للخدمة الوطنية، تكون الإدارة ملزمة بإعادة إدماجه بدون أن تخول لها أي سلطة تقديرية بالنسبة لإمكانية إعادة إدماجه، حيث أن الإدارة برفضها لإعادة إدماج المدعي بمنصب عمله تكون قد خرقت القانون، و حيث أنه فلن الأسباب المثارة تدعيما لرفضها تعد بمثابة انحراف بالسلطة"⁽¹⁾.

الفرع الرابع: آثار الرقابة القضائية على إلغاء القرار التأديبي.

يرتّب صدور دعوى إلغاء القرار التأديبي على عاتق الإدارة آثارا تلتزم بترتيبها، كإعادة إدماج الموظف في منصبه الوظيفي و تعويضه عن الأجر التي خصمت منه، غير أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية تعد من بين الإشكالات التي تواجه الموظف و هو بصدد المطالبة بتنفيذ القرار القضائي الذي تحصل عليه من القضاء.

أولا: الإطار الدستوري لتنفيذ الأحكام القضائية:

لجميع الأفراد الحق في الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف الهيئات الإدارية، و هذا ما نصت عليه المادة 143 من الدستور الجزائري في نصها: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15/12/1991، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص 138-140.

كما نص المؤسس الدستوري في الوقت نفسه على ضرورة ضمان حسن تنفيذ هذه الأحكام الصادرة عن القضاء بخصوص هذا الشأن، حيث جاء في المادة 145 أنه: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت، وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء".

ثانيا: الضمانات القانونية لتنفيذ القرارات القضائية:

و تتمثل الضمانات القانونية التي تكفل تنفيذ القرارات القضائية في الغرامة التهديدية و الجزاء الجنائي.

1- الغرامة التهديدية قبل صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية:

نصت المادة 471 من الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق على الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، و ذلك ب نصها: "يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية في حدود اختصاصها. و يجوز لقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب الخصوم أن يصدر أحكاما بتهديدات مالية".

و بالرغم من أن نص المادة 471 السالف الذكر كان واضحا، إلا أن موقف المحكمة العليا كان متذبذبا فيما يتعلق بمسألة تسليط الغرامة التهديدية على الإدارة، حيث نجدها قد أيدت هذه الفكرة في البعض من قراراتها و عارضتها في البعض الآخر. و من بين قراراتها المؤيدة، قرارها الصادر بتاريخ 14/05/1995 في قضية السيد (ب.م) و رئيس المجلس الشعبي البلدي و الذي جاء فيه: "حيث أن المستأنف طالب من المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس بتنفيذ القرار الصادر في 06/06/1993 من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا و أن هذه الأخيرة رفضت الاستجابة لطلبه و أن مسؤولية البلدية قائمة بسبب هذا التعتن اتجاه السيد (ب.م) يجب تعويضه بناء على غرامة تهديدية لكن حيث أن المبلغ الممنوح أي 2000 د ج عن كل يوم زهيد فيجب رفعه إلى 8000 د ج" (1).

(1) قرار المحكمة العليا في غرفتها الإدارية، الصادر بتاريخ 14/05/1995، مقتبس عن لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه الجزائر، 2002، ص 33.

من جهة أخرى و في قرار معارض لفكرة الغرامة التهديدية صدر عن المحكمة العليا

قضت فيه: "حيث أنه لا سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع والاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية الحاليين في الحكم على الإدارة بغرامات تهديديّة لإجبارها على تنفيذ القرارات القضائية المنطوق هاب ضدها حيث أن رفض الامتثال لمقتضيات قرارات الغرفة الإدارية للمجالس و المحكمة العليا الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه و الذي يصدر عن سلطة عمومية يعد من جهة تجاوزا للسلطة و من جهة أخرى عنصرا منتجا لمسؤوليات السلطات العمومية. و أنه طبقا لمقتضيات المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية فإن المستأنف يمكنه رفع دعوى بهدف الحصول على التعويض إذا كان يرى أن المستأنف عليها رفضت القيام بالالتزام القضائي بالأداء الواقع على عاتقها و لكنه لا يمكنه في ظل التشريع الحالي و الاجتهاد القضائي الحصول على حكم بغرامة تهديديه ضد المستأنف عليها"⁽¹⁾.

غير أن مجلس الدولة قد حسم المسألة بحضره توجيه القاضي لأوامر للإدارة في عدة قرارات، و من بينها قراره الصادر بتاريخ 11 جوان 2001 الذي جاء فيه: "حيث فعلا فان القاضي الإداري لا يمكن أن يقدم أمرا للإدارة، و لا يمكنه إرغامها مثل ما هو الوضع في قضية الحال على تنفيذ القرار القضائي"⁽²⁾.

2- الجزاء الجنائي:

نتيجة لإفراط الإدارة في عدم تنفيذ الأحكام القضائية، أصدر المشرع القانون 09/01 المعدل والمتمم لقانون العقوبات رقم 156/66⁽³⁾، بموجبه أصبح كل اعتراض أو امتناع أو عرقلة في تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون. و رغم القيمة القانونية لهذا النص إلى أنه لم يحد من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، و ذلك لانعدام المتابعات الجزائية للمسؤولين الإداريين الممتنعين عن تنفيذ الأحكام القضائية.

(1) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 217.

(2) مجلس الدولة، قرار صادر في 11/06/2001، غير منشور، فهرس رقم 418، مقتبس عن لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه_الجزائر، 2007، ص 472.

(3) المادة 138 مكرر من القانون 09/01: "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا التنفيذ، يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة مالية من 5000 دج إلى 50000 دج".

3- الغرامة التهديدية بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية:

أمام تعنت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مما أضر بمصلحة المخاطبين بهذه الأحكام و بالأخص فئة الموظفين، كل ذلك دفع المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد إلى النص على حق المتقاضى بالمطالبة بتسليط غرامة تهديديتي على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي، حيث نصت المادة 980 على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".⁽¹⁾

و وفقا لذلك، إذا تضمن القرار القضائي على سبيل المثال إلغاء قرار الفصل عن الوظيفة و أقرّ إدماج الموظف في منصب عمله، يجب على الإدارة عدم المماطلة في التنفيذ و إلا تعرضت لغرامة تهديدية.

(1) المادة 978 من ق إ م إ : " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء".

المادة 979: " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد".

ملخص الفصل الثاني:

بالرغم من الحرية و السلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة الإدارية في ممارسة اختصاصها التأديبي، إلا أنها مقيدة في ذلك بالعديد من الضوابط القانونية التي تحول دون التعسف في استعمال سلطتها بما يضر بالموظف محل المساءلة التأديبية، حيث عني النظام التأديبي بكفالة ضمانات جوهرية و خاصة عند توقيع الجزاء التأديبي بما يكفل مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

و لقد امتدت حماية المشرع للموظف العام إلى ما بعد توقيع العقوبة التأديبية، و ذلك بأن وفر له ضمانات لاحقة و مكملة للضمانات التأديبية السابقة و المتزامنة لتوقيع الجزاء، إذ كفل له حق الطعن ضد هذا القرار سواء أمام الجهة مصدرة القرار أو إلى رئيسها أو أمام لجان الطعن المختصة، أو اللجوء إلى القضاء كوسيلة أخيرة للطعن.

فبالنسبة لإجراء التظلم الإداري الذي كان يتميز ب إلزاميته قبل صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الحالي، أصبح جوازياً مما ترتب عنه إزالة العقبة التي كانت تمنع الكثير من أصحاب الشأن من اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية التي تمس مراكزهم القانونية، و التي تتمثل في ضرورة أن يقوم هؤلاء بتقديم تظلم إلى الإدارة للفصل و انتظار انقضاء مدة الردّ أو السكوت لرفع الدعوى أمام القضاء، مما يؤدي إلى الإضرار بمراكزهم القانونية. إلا أن هذه الجوازية من شأنها التقليل من قيام الأفراد بهذا الإجراء ذو الأهمية البالغة في مجال المنازعات الإدارية بصفة عامة و التأديبية بصفة خاصة، و ذلك بالنظر إلى قيمته و دوره في التقليل من كثرة الدعاوى المتراكمة أمام القضاء و التي يتم معالجتها على مستوى الإدارة ذاتها، خاصة إذا كان الرؤساء الإداريون يتمتعون بقدر من الوعي الذي يمكنهم من مراجعة هذه القرارات، و بالتالي القيام بإلغائها أو سحبها أو تعديلها بالشكل الذي لا يضر مصلحة الموظف و يزرع في نفس الوقت الثقة في هذه الأخيرة.

و بالرغم من أهمية التظلم الإداري، نجده محدود الفعالية بسبب عدم توفر الحيدة في
الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم، و المتمثلة في الجهة مصدرة القرار ذاتها أو السلطة
الرئاسية، مما يجرّد هذا الإجراء من الغاية التي وجد لأجلها هذا الطعن.

أما بخصوص التظلم أمام لجان الطعن، فما هي إلا نسخة منبثقة عن مجالس التأديب
من حيث مدى تبعيتها للإدارة، مما يؤدي إلى شلّ عمل هذه اللجان و عجزها عن القيام
بالاختصاص المنوط بها هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن ما يحد فاعلية هذه اللجان
أيضا هو اقتصار اختصاصها بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فقط دون
العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و التي تنفرد السلطة التأديبية بتوقيعها، ما يدفعنا إلى
القول بعجز هذه الآلية كضمانة أوجدها المشرع لأجل تحقيق التوازن الموعود بين منطق
الفاعلية و منطق الضمان.

بعد أن يستنفد الموظف كافة الوسائل الإدارية للطعن، لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى
القضاء للطعن في القرار التأديبي، حيث تعتبر الرقابة القضائية من أهم الضمانات التأديبية،
لأن ترك النزاع بين الإدارة و الموظف لتفصل فيه بنفسها، لا يمكن أن يبث الثقة في نفوس
الموظفين، و لأن مقتضيات العدالة تأبى أن يكون الخصم هو الحكم في النزاع.

و أمام عدم وجود نص قانوني يفصل في تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة
المتنعة عن تنفيذ القرارات القضائية، تضاربت قرارات القضاء الإداري سابقا بشأن تطبيق
الغرامة التهديدية، إلى حين إقرار المشرع الصريح بها بموجب قانون الإجراءات المدنية و
الإدارية الحالي، و الذي أعاد للقضاء قوّته و مصداقيّته من خلال استرجاع قوة و حجية
القرارات القضائية، مما يحقق مبدأ سيادة القانون.

خاتمة

بدراستنا لموضوع النظام القانوني للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، قمنا بتحديد الأهمية البالغة التي يحتلها النظام التأديبي للموظف العام و مدى تحقيقه للتوازن بين فاعلية الإدارة في أداء السير الحسن للمرافق العامة، و بين حماية الموظف العام تأديبيا باعتباره المنفذ لسياسة و توجهات الدولة، و ذلك بمنحه الضمانات الكافية لمواجهة ما قد يصدر من تعسف من قبل الإدارة الموظفة.

و تجنبنا لتكرار ما تطرقنا له سابقا خلال هذه الدراسة، سنكتفي بتسليط الضوء على أهم ما توصلنا إليه من نتائج، و إبراز أهم الاقتراحات التي نراها بالغة الأهمية و التي يجدر للمشرع التأديبي أن يأخذها بعين الاعتبار.

أولا: النتائج:

- لقد نص المشرع الجزائري على كتابة التحقيق بصفة ضمنية في قانون الوظيفة العامة، خلافا للمشرع المصري الذي نص صراحة على كتابة التحقيق في قانون الخدمة المدنية، مما قد يشكل بالغ التأثير السلبي على الضمانات الإجرائية لتأديب الموظف، و بالتالي عليه تدارك هذا النقص في التعديلات المستقبلية لنصوص الوظيف العمومي، بغية إرساء ضمانات فاعلة لتفادي سوء النية التي يمكن أن تستخدمها الإدارة لانتهاك حقوق الموظفين.
- غياب مبدأ الحيادة في الجهة القائمة بالتحقيق كضمانة تأديبية جوهرية قررت لصالح الموظف العام، ذلك أن قيام السلطة التأديبية بالتحقيق في المخالفات التأديبية يجعل منها الخصم و الحكم في نفس الوقت مما سيؤثر حتما على مسار التحقيق، لأن الإدارة ستغلب عنصر الفاعلية الإدارية على عنصر الضمان ، فما يهّمها هو الجانب التنظيمي فقط أي ضمان حسن سير المرفق العام، ذلك لأن الموظف المكلف بالتحقيق سيكون دوما خاضعا من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب.
- عدم تكريس المشرع الجزائري لآلية الردّ المعروفة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و ما ينتج عن ذلك من أضرار تلحق بالموظف أو من شبهات تؤثر على عملية

التحقيق، ذلك حتى و في حالة ما إذا قام المحقق بهذا الإجراء على أكمل وجه منزهاً من جميع ميولاته الشخصية.

• قام المشرع الجزائري بإرساء كل من ضمانات حق الدفاع و ضمانات إعلان الموظف بالخطأ التأديبي المنسوب إليه، مما يحقق فعالية هذه الضمانات التأديبية من حيث توقيع العقوبة التأديبية المناسبة. غير أن ضمانات الدفاع لم تعرف التكريس الفعلي من خلال النظام التأديبي للوظيفة العامة، حيث أن حضور المدافع للإطلاع على الملف التأديبي للموظف في الإدارة غير معترف به قانوناً، ما يجعل حضور المدافع أمام المجلس التأديبي غير فعال طالما لم يتم الإلمام بالملف التأديبي و إجراء التحقيق مع الموظف.

• بالنسبة للوقف الاحتياطي، يبقى من قبيل صلاحيات الإدارة في تقديره من عدمه، أما بالنسبة لمدة الوقف فهي غير مستقرة، ما يجعل مصالح الموظف المحال للوقف الاحتياطي عرضة للتعسف.

• تتمتع الإدارة الموظفة بسلطات واسعة، سواء تعلق الأمر بسلطة تأديب الموظف العام أو اتخاذ كل الإجراءات التأديبية خلال مسار العملية التأديبية، كما أنها ذات سلطة تقديرية واسعة في التأديب، حيث يمكنها أن تخلق أخطاءً تأديبية جديدة نظراً لعدم إمكانية حصرها و تحديدها، مما يجعل هذا الاختصاص المقرر للإدارة الموظفة في موقف الريبة و الظنون من حيث نزاهة و حييدة عملية التأديب.

• أصاب المشرع الجزائري، بنصه على ضمانات تسبب القرار التأديبي، مما يفرض على السلطة التأديبية الإلتزام بالواقعية في توقيع العقوبة بما يتناسب و جسامة الخطأ التأديبي، و كل ذلك ينصب في زاوية الرفع من ضمانات الموظف ليزرع الطمأنينة في نفسه.

• تعتبر اللجان الإدارية من الآليات الممثلة لصور الديمقراطية الإدارية التشاركية، يساهم الموظفون من خلالها مع الإدارة في صنع القرار الإداري، لكن من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة بهذا الصدد، فإننا نستنتج عدم فعالية هذه الأخيرة، لأنه حتى و لو كانت تشكيلة هذه المجالس يراعى فيها تمثيل كلا الطرفين (الإدارة و الموظف)، فإلى ذلك لا يكفي طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوع لديها اللجنة مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات، و من جهة أخرى ترجيح صوت الرئيس في حالة

تساوي الأصوات خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها اللجنة، وبالتالي فصوته سيكون دائما لصالح الإدارة، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان و مدى مصداقيتها. بالإضافة إلى ذلك فلين منح الإدارة إمكانية تمديد أو تقصير العضوية يجعلها تلجأ إلى اتخاذ هذا الإجراء فقط لأجل تحقيق مصالحها، كما أن قيام هذه اللجان بوضع نظامها الداخلي بمفردها يوحي لأول وهلة إلى مدى استقلاليتها، غير أن اشتراط المشرع ضرورة عرض هذا النظام على الوزير أو الوالي المعني للموافقة عليه يؤكد و يجسد تبعية هذه اللجان للإدارة، ذلك أن هذه الأخيرة ستعمل على إلغاء هذا النظام أو تعديله كلما عارض ذلك مصالحها.

• حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدرا كبيرا من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية، و عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات المنصوص عليها، إلا أن حرية اختيار العقوبة من بين هذه العقوبات لأي مخالفة قد تؤدي إلى تشديد العقوبة على نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة، و لا يمكن تدارك هذا الخلل إلا من خلال مراجعة القضاء الذي لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملائمة الظاهرة بين المخالفة و الجزاء.

• و حسنا ما فعل المشرع الجزائري في تجسيده لمبدأ المساواة في العقوبة و عدالة المعاملة بين كافة فئات الموظفين، على خلاف المشرع المصري الذي ميّز بين الموظفين العموميين العاديين و الموظفين ذو المناصب السامية، حيث كان من الأجدر أن يضعهم على قدم المساواة.

• إن التظلم الإداري في رفع الدعوى التأديبية من طرف الموظف العام، غير إلزامي في القانون الجزائري، و قد أحسن المشرع في تيسير إجراءات رفع الدعوى التأديبية، و نفس الشيء ينطبق على إجراء الطعن أمام لجان الطعن فهو غير إجباري كذلك، لكن يكتسي هذا الإجراء طابع الإلزامية بمجرد القيام بالإستشارة، حيث تصبح آراء لجنة الطعن ملزمة على الإدارة و الموظف على حد سواء، و عليه فإن التظلم أمام لجان الطعن يوقف تنفيذ القرار التأديبي الموقع من طرف المجلس التأديبي إلى غاية الفصل فيه من قبل هذه اللجنة.

• بالنسبة للطعن القضائي في قرار العقوبة التأديبية، نجد تشابها من حيث مدة رفع دعوى الإلغاء ضد القرار التأديبي، أما بالنسبة لإجراءات رفع الدعوى التأديبية فهي مختلفة تماما،

و يبرز ذلك من خلال أخذ المشرع الجزائري بالنظام التأديبي الرئاسي و النظام شبه القضائي، فأى قرار صادر عن السلطة الرئاسية أو المجلس التأديبي، هو عبارة عن قرار تأديبي يطعن فيه بالإلغاء أمام جهات القضاء الإداري المختصة، فإذا صدر قرار تأديبي عن جهة إدارية غير ممرضة، فالمحاكم الإدارية هي جهة الاختصاص، و يمكن أن يقوم الموظف باستئناف أحكامها أمام مجلس الدولة، كما يختص هذا الأخير كدرجة أولى و أخيرة في القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات المركزية.

● عندما يقوم القاضي الإداري بإلغاء العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف نتيجة عدم مشروعيتها، فإنه لا يتولى بذاته اختيار العقوبة التي يراها مناسبة، إنما يتم ذلك بالرجوع إلى السلطة التأديبية المختصة، و هذا الموقف مطابق لموقف القاضي الإداري الفرنسي على عكس القاضي المصري، الذي يتولى بنفسه تسليط العقوبة المناسبة على الموظف دون الرجوع إلى السلطة التأديبية.

● تعتبر الرقابة القضائية التي أقرها المشرع على الموظف العام في مواجهة قرار التأديب ضماناً فعالة بإمكانها الحد من عدم المشروعية التي تشوب الكثير من القرارات الإدارية بصفة عامة و القرارات التأديبية بصفة خاصة ، و هذا ما لاحظناه من خلال عرضنا لمجموعة من القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا و مجلس الدولة حالياً، حيث تمكن القاضي الإداري من بسط رقابته على مدى مشروعية العديد من القرارات التأديبية، سواء تعلق الأمر بالمشروعية الداخلية أو المشروعية الخارجية. غير أن إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية تعتبر عقبة حقيقية واجهت الفاعلية القضائية، و حسنا ما فعل المشرع الجزائري باستحداثه لوسائل تنفيذ الأحكام القضائية بموجب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الحالي، و المتمثلة في الغرامة التهديدية التي تشكل انتقالاً و تطوراً ملحوظاً، و بمثابة سلطة جديدة للقاضي الإداري للضغط على الإدارة للتنفيذ.

ثانياً: الاقتراحات:

من خلال النتائج السابقة توصلنا إلى جملة من الإقتراحات نرى أنها محل اهتمام لسد النقص و الثغرات الموجودة في النظام التأديبي و التي سنوجزها فيما يلي:

- من المهم الفصل بين سلطة الاتهام و سلطة التحقيق، و تجريد الإدارة الموظفة من صلاحية التحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب، بإسنادها إلى جهة أخرى محايدة عن عملية التأديب، و ذلك لأجل إعطاء مصداقية أكثر لهذا الإجراء و بث الطمأنينة في نفسية الموظف المذنب حيال ما سيتم بشأنه من تحقيقات، و من شأن ذلك تحقيق أكبر قدر ممكن من الحيادة في تأديب الموظف العام.
- يجدر على المشرع الجزائري التنويع في العقوبات التأديبية، مقتديا بالتشريعات المقارنة كالتشريع المصري، حتى يصل إلى درجة تلاؤم بين جسامة الخطأ المرتكب و العقوبة المسلطة على الموظف العام.
- منح أكثر فعالية لإجراء المواجهة و الدفاع، بتمكين المحامي بالإطلاع على الملف التأديبي أو منحه نسخا منه قبل مثول الموظف أمام هيئة التحقيق.
- إعادة النظر في تقنين إجراء الوقف الاحتياطي للموظف بما يضبط مدّته، و محاولة تحديد شروط اللجوء لهذا الإجراء.
- ضرورة تقنين الواجبات و المحظورات الوظيفية، من خلال حصر جميع الجرائم التأديبية بوضع لائحة بمختلف هذه المخالفات على غرار ما هو معمول به في القانون المصري، و ما هو معمول به أيضا في المجال الجنائي ، فلذا كانت الأخطاء الجنائية التي تمس مجتمع كبير قد حدّدت على سبيل الحصر، فكيف إذن لا يمكن تحديد الأخطاء الوظيفية التي لا تمس سوى فئة الموظفين.
- على المشرع النص على آلية رد عضو مجلس التأديب و ذلك في حالة توفر أي حالة من حالات الرد، كوجود عداة شخصي تجاه الموظف مثلا أو وجود مصلحة شخصية للعضو محل الرد إلى غير ذلك.
- إعادة النظر في تقنين و تنظيم اللجان الإدارية بما يتلاءم و استقلاليتها أو الغرض الذي أنشأت من أجله.
- إعداد قضاة إداريين يتوقرون على تكوين متخصص في تشريعات الوظيفة العامة للقانون الجزائري، و كفاءة عالية في المنازعات الإدارية بصفة عامة و التأديبية بصفة خاصة.

- صار من ال ضرورة التعجيل في وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية تلتزم به الإدارة، بالنظر إلى التطور الشامل التي توصلت إليه مختلف نظم الوظيفة بين كافة الأنظمة القانونية الوضعية، و ذلك لتفادي قصور هذه الإجراءات التي لم يتداركها صدور التعديل الجديد لقانون الوظيفة، و بالتالي فلن جمع هذه الإجراءات في تقنين واحد يجعلها واضحة لكل من رجل الإدارة و المحامي و القاضي الإداري و كذلك الموظف، ما يترتب عنه تيسير الإجراءات في مختلف مراحل التحقيق بما يحقق التوازن بين عنصري الضمان و الفاعلية.
- بعد النجاح الباهر الذي حققته تجارب الدول التي أخذت بنظام المحاكم التأديبية كمصر، لما تشكله رقابة هذه المحاكم من ضمانة هامة و فعالة في مجال التأديب ، لأن من سيقوم بتوقيع الجزاء هي جهة محايدة و مستقلة تماما عن الإدارة ، يتوجب على مشرعنا التفكير في إنشاء محاكم تأديبية متخصصة ، تكون من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة التي تكون عقوباتها من الدرجة الثالثة و الرابعة، و التي لا ينبغي أن يوكل توقيعها للإدارة خوفا من إساءة استعمال هذا الحق بما يضر مصالح الموظف.
- ضرورة توعية و تشجيع الموظفين في اللجوء إلى القضاء و مخاصمة سلطة التأديب في قراراتها التأديبية غير المشروعة، و ذلك بمحو الفكرة القائلة بأن القاضي الإداري ينحاز دائما إلى الإدارة، و يفصل غالبا لصالحها.
- يتوجب مساءلة الإدارة عن القرارات التأديبية غير المشروعة مهما كان سبب إلغائها على أساس الخطأ المرفقي، الذي يضمن من خلاله الموظف تعويضا عما أصابه من ضرر.
- و أخيرا يمكننا القول أن مهمّة تحقيق التوازن بين الفاعلية و الضمان لا تقع على عاتق المشرع التأديبي فقط، بل تستلزم ضرورة وجود إداريين مشبّعين بالقيم الأخلاقية المهنية، نظرا لتقليد أشخاص لا علاقة لهم بالوظيفة، كل ذلك ساهم في اختلال التوازن و انتهاك ضمانات الموظف و ضربها في معظم الأحيان عرض الحائط . لأن العبرة ليست بتوفير كم هائل من الضمانات، و إنما العبرة في وجود جهاز إداري واعي يطبقها.

قائمة المصادر و المراجع

المصادر:

- القرآن الكريم.
- محمد بن اسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي، صحيح البخاري، الطبعة الثالثة، دار ابن كثير-اليمامة- بيروت، الجزء السادس، باب كراهة الشفاعة في الحد إذا رفع إلى السلطان، صحيح البخاري.
- معجم المنجد الأبجدي، طبعة أولى، دار المشرق، بيروت.

المراجع باللغة العربية:

1- المراجع العامة:

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 2- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، دار الشروق، 2001.
- 3- أحمد أحمد أبو سعد، الشكوى كقيد عام على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية، دار العدل للنشر و التوزيع، 2005.
- 4- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
- 5- خليفة كلندر عبد الله، ضمانات المتهم في التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002.
- 6- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- 7- سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة و الطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

- 8- سعيد طربيت، سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبيا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 9- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 10- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2008_2009.
- 11- صلاح الدين الشريف _ الدكتور ماهر كمون، قانون الوظيفة العامة، المدرسة القومية للإدارة، الأردن، 1994.
- 12- عبد الوهاب البندراوي، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام و ذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، د س ن.
- 13- عبد الفتاح بيومي حجازي _ الدكتور أحمد صبري البيلي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.
- 14- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 15- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2015.
- 16- عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية، طبعة جديدة مزيدة و منقحة، دار الهدى، الجزائر، د س ن.
- 17- علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2003.
- 18- علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004.

- 19- علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث: الوظيفة العامة، د س ن.
- 20- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014.
- 21- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 22- عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 23- عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن.
- 24- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومه للطباعة و النشر، الجزائر، 2012.
- 25- فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، شركة ناس للطباعة، مصر، 2001/2000.
- 26- فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، 2003.
- 27- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- 28- ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مطبعة الانتصار، مصر، الطبعة الأولى، 2000.
- 29- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003.
- 30- محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري و مسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 31- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة و النشر، 1985.

- 32- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 33- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
- 34- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الإسكندرية، 2002.
- 35- محمد ماجد ياقوت، تكييف الواقعة في المواد التأديبية، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2014.
- 36- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن ، د س ن.
- 37- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الطبعة الثالثة، 2013.
- المراجع المتخصصة:**
- 38- أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري و المسؤولية التأديبية، جامعة القاهرة، مصر، مطبعة كلية الحقوق، 2002.
- 39- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 40- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 41- أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، مصر، 2011.
- 42- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية و أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.

- 43- حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 44- حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 45- خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي " دراسة مقارنة "، دار الجامعة الجديدة ، الطبعة الثانية مزيدة و منقحة، 2011.
- 46- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 47- سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
- 48- سعيد بو الشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر طبقا للأمر 133/66 "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- 49- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 50- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 51- شريف الطباخ، التحقيق الإداري و الدعوى التأديبية و دفعوها، دار الفكر و القانون، د س ن.
- 52- عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، 2006.
- 53- عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضوابط صحة الجراء التأديبي و ضماناته في مرحلتي التحقيق و المحاكمة و ضمانات ما بعد توقيع الجراء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.

- 54- عماد صبري عطوه أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، د س ط، القاهرة، د س ن.
- 55- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.
- 56- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.
- 57- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، 2006.
- 58- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008.
- 59- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية، د س ن.
- 60- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية "مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام"، دار الكتاب الحديث، د س ن.
- 61- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، 2000.
- 62- عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 63- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار التأديبي في الفقه و قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002.
- 64- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الانجليزي"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.

65- علي جمعة محارب، مجموعة رسائل الدكتوراه، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي، د س ن.

66- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه_الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006.

67- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية السابقة و اللاحقة في المحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.

68- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

69- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

70- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، طبعة مزيدة و منقحة، دار الجامعة الجديدة، 2009.

71- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2007.

3- الرسائل الجامعية:

72- بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة "دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري و الفرنسي"، رسالة دكتوراه، السنة الجامعية 2000_2001، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر.

73- مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليابس_سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2010_2011.

74- سالم بن راشد العلوي، السلطة التأديبية لرجال الشرطة بين الضمان و الفاعلية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الشرطة، مصر، 2004.

- 75- سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010.
- 76- فاروق خلف، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، رسالة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 77- إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001_2002.
- 78- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
- 79- حسان عمامرة، ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، معهد العلوم و الدراسات العربية، القاهرة، 2008.
- 80- حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر_باتنة، السنة الجامعية 2011-2012.
- 82- كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1990.
- 83- مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الوظيف العمومي "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليابس_سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2004_2005.

84- مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونيين الكويتي و الأردني)، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011.

85- مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري_تيزي وزو، الجزائر، 2012.

86- منير سلماني، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري_تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015.

4- المقالات:

87- أم الخير بوقرة، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة الفكر، العدد التاسع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

88- أمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة، الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء، (مجلة المنتدى القانوني)، دورية تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.

89- عبد الوهاب لعويصي، بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.

90- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية في القانون الجزائري بين إجراء التظلم المسبق و الصلح، مجلة التواصل، عنابة، الجزائر، العدد 15، ديسمبر 2005.

91- عبد العزيز نويوي، المنازعات الإدارية في الجزائر، تطورها و خصائصها، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، 2006.

92- علي عبد الرحيم علي محمد، إجراءات التحقيق الإداري و ضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري، المجلة القانونية و القضائية، وزارة العدل، قطر، العدد الأول، 2010.

93- محمد تاجر، بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، المحاماة، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، تيزي وزو، العدد الثالث، 2005.

94- محمد براسي ، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الأولي، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجبلاي ليايس_سيدي بلعباس، الجزائر، 2005.

95- نصر الدين ماروك، مبدأ المشروعية و الدليل الجنائي، مجلة النائب، مجلة دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الثالث، الجزائر، 2004.

96- نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 29، العدد الثالث، الأردن، 2013.

97- مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 25، العدد الأول، الأردن، 2009.

- النصوص القانونية:

1- الدستور:

98- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بقانون رقم 02_03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، المعدل و المتمم بقانون رقم 08_19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، و المعدل و المتمم بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 06 مارس سنة 2016.

2- النصوص التشريعية و التنظيمية:

99- الأمر 133/66، الصادرة في 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 02 جوان 1966م، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج عدد 46، الصادرة بتاريخ 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 08 جوان 1966.

100- الأمر 154/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 هـ، الموافق لـ 8 جوان سنة 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق، ج ر عدد 47، الصادرة في 19 صفر 1386 هـ الموافق لـ 9 جوان 1966.

101- الأمر 155/66 المؤرخ في 18 صفر 1386، الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم.

102- الأمر رقم 156-66، مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 49 بتاريخ 11 جوان 1966، معدل و متمم بموجب قانون 09_01، مؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل و المتمم بموجب القانون 23_06، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 84، بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب القانون رقم 14_11، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر عدد 44، المؤرخ بتاريخ 10 أوت 2011.

103- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 78، الصادر في 24 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 30 سبتمبر 1975م.

103- الأمر 03/06، مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو 2006م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة في 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق لـ 16 يوليو 2006.

104- القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج.ر، عدد 37، سنة 1998.

- 105- القانون العضوي رقم 11/04، المؤرخ في 21 رجب 1425 هـ، الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 م، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57، الصادرة في 23 رجب عام 1425 هـ، الموافق لـ 8 سبتمبر 2004.
- 106- القانون رقم 153/62، المؤرخ في 31/12/1962، المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج ر عدد 2، الصادرة بتاريخ 11/01/1963.
- 107- القانون رقم 12/78 الصادر في المؤرخ في أول رمضان 1398 هـ الموافق لـ 1978/08/05 م، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر ج ج، العدد 32، الصادرة في 3 رمضان 1398 هـ الموافق لـ 1978/08/08.
- 108- القانون رقم 11/84، المؤرخ في 14/11/1984، المتعلق بكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء ، ج ر عدد 3، الصادرة بتاريخ 1984/ 01/17.
- 109- قانون 23/90 المؤرخ في 27 محرم 1411 هـ، الموافق لـ 18 أوت 1990 المعدل و المتمم للأمر 154/66، المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية السابق، ج ر عدد 36 الصادرة في أول صفر 1411 هـ، الموافق لـ 22 أوت 1990.
- 110- القانون رقم 02-98، المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية و تنظيمها و عملها، ج.ر، عدد 37، سنة 1998.
- 111- القانون 23/06 المؤرخ في 20 /12 /2006 المتضمن تعديل قانون العقوبات الجزائري، ج ر عدد 84، المؤرخة في 04 ذو الحجة 1427 هـ، الموافق لـ 2006/12 /24 .
- 112- قانون رقم 09/08، مؤرخ في 25 فبراير 2008، متضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008.

113- المرسوم رقم 143/66، المؤرخ في 1966/06/02، المتضمن لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تكوينها و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 1966/06/08.

114- مرسوم رقم 152/66، مؤرخ في 2 جوان 1966، متعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر عدد 46، بتاريخ 8 جوان 1966.

115- المرسوم 302/82 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المؤرخ في 1982/09/11، ج ر ج ج، العدد 37، الصادر في 1982/09/14.

116- المرسوم رقم 200/83، المؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983.

117- المرسوم 10/84 مؤرخ في 14 جانفي 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، ج ر عدد 03، الصادرة بتاريخ 1984/01/17.

118- المرسوم رقم 59/85، مؤرخ في 1 رجب 1405 الموافق لـ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج ج عدد 13، الصادرة في 09 رجب 1405 الموافق لـ 24 مارس 1985.

119- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، ج ر عدد 27، المؤرخة بتاريخ 6 جويلية 1988.

120- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري، بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

121- المرسوم التنفيذي رقم 106/11، المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1432 هـ، الموافق لـ 6 مارس 2011 م، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، ج ر عدد 15 مؤرخة في 9 مارس 2011.

122- المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

3- التعليمات الوزارية:

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

124- التعليمات رقم 15 الصادرة في 10 أوت 2004، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بأجال الطعن أمام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن.

125- التعليمات رقم 05، الصادرة في 2004/04/12، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بكيفية تطبيق المواد 130، 131 من المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

126- التعليمات رقم 18 الصادرة في 28 ماي 2006، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلقة بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء و تجديد و تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن.

- المواثيق الدولية:

127- المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، دار الطليعة للطباعة و النشر، بيروت، د س ط.

- القرارات:

128- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1990.

129- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853، مؤرخ في 26 ماي 1984، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989.

130- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 43308، مؤرخ في 21 ديسمبر 1985، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1989.

- 131- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، مؤرخ في 16 ماي 1987،
المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990.
- 132- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 53098، مؤرخ في 27 جوان 1987،
المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1990.
- 133- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54150، مؤرخ في 11/07/1987،
المجلة القضائية، العدد الرابع، الجزائر، 1991.
- 134- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 58006، مؤرخ في 05/11/1988،
المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1992.
- 135- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 54362، مؤرخ في 08/04/1989،
المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1991.
- 136- حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 21/04/1990، المجلة
القضائية، العدد 2، الجزائر، سنة 1992.
- 137- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279، مؤرخ في 15/12/1991،
المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص 138-140.
- 138- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 78275، مؤرخ في 13 جانفي 1991،
المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1992.
- 139- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 81299، مؤرخ في 17 جانفي 1993،
المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1993.
- 140- قرار المحكمة العليا في غرفتها الإدارية، الصادر بتاريخ 14/05/1995، مقتبس
عن لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، دار هومه
الجزائر، 2002.
- 141- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 11567، مؤرخ في 05 جانفي 1997،
المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1997.

- 142- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998،
مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 143- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، (قرار غير منشور، فهرس 371)، الصادر
بتاريخ 1999/7/26، لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء
الأول، الطبعة الرابعة، دار هومه_الجزائر، 2006.
- 144- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 25، مؤرخ في 2000/01/31، قرار غير
منشور.
- 144- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182491، مؤرخ في 2000/01/17، مجلة
مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 145- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الصادر بتاريخ 2000/03/27، الملف رقم
194411، قضية السيد (ص.م) ضد وزير العدل، مقتبس عن فاطمة بن سنونسي.
- 146- قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 09 أبريل 2001، في القضية رقم
001192، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 سنة 2002.
- 147- مجلس الدولة، قرار صادر في 2001/06/11، قرار غير منشور، فهرس رقم
418، مقتبس عن لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث،
دار هومه_الجزائر، 2007.
- 148- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004817 مؤرخ في 2002/06/24،
مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 149- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005587، مؤرخ في 27 ماي 2002،
مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 150- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الصادر بتاريخ 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة،
العدد 5، سنة 2004.
- 151- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 008041 الصادر في 2003/03/18،
مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.

152- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم 9398، مؤرخ في 20/04/2004، مجلة مجلس الدولة، سنة 2004.

153- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 015869، مؤرخ في 12 جويلية 2005، مجلة مجلس الدولة، العدد السابع، الجزائر، 2005.

154- مجلس الدولة، الغرفة المجتمعة، قرار رقم 016886، مؤرخ في 7 جوان 2005، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، الجزائر، 2009.

155- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، مؤرخ في 14/11/2007، قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، سنة 2009، ص 61 و ما بعدها. مقتبس عن لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الرابع، دار هومه، الجزائر، 2012.

156- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012045، مؤرخ في 8 أكتوبر 2008، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003.

157- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 57950، فهرس 605، مؤرخ في 2010/06/10، قرار غير منشور.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

1- المراجع العامة:

158- Andrée DE LAUBADERE, Trait de Droit administratif, Tome 11, L.G.D.J, Paris, 1986.

159- Ayoub ELIANE, la fonction publique en vingt principes, 2^{ème} édition, Frison -Roche, Paris, 1994.

160- Alain PLANTEY, la fonction publique, (traité général), 2^{ème} édition, 2001, édition litec, Paris.

161- Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^{ème} édition, Gualino éditeur, Paris, 2004.

162- Jean-Marie AUBY, Droit administratif général, R.D.P, N° 06, 1983.

163- Jean-François LACHAUME, La fonction publique, 2^{ème} édition, 1998, Dalloz, Paris.

164- Jean-Yves VINCENT, Publicité de l'acte administratif, Juris classeur, Droit administratif, V1, Fascicule, 107-40, Lexis Nexis, Paris, 2001.

165- René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2, 8^{ème} édition, 1996, édition montchrestien, Paris.

166- Serge SALON et Jean-Charles SAVIGNAC, fonctions publiques et fonctionnaires, Masson, Paris, 1997.

2- المراجع المتخصصة:

167- Francis DELPERE, l'élaboration du Droit disciplinaire de la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 1969, p 131.

168- Taib ESSAID, "Les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique", Revue du Conseil d'Etat , Numéro spécial, (le contentieux dans la fonction publique), Alger, 2007.

3- النصوص التشريعية و التنظيمية:

170- Article 19/1 de la loi N°83/634, du 13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, modifier par Loi n° 2016-483 du 20 avril-art 36.

171- Article 66 de la loi n° 84/16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état, J.O.R.F, du 12 janvier 1984, modifier par Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991-art 5, J.O.R.F, du 27 juillet 1991.

4- المقالات:

169- Soraya CHAIB - Mustapha KARADJI, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, V13, N°2, Alger, 2003.

ملخص:

من خلال دراستنا لموضوع النظام القانوني للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة، تبين لنا مدى أهمية التحقيق الإداري للموظف العام في تحقيقه للتوازن بين فعالية الإدارة في أداء السير الحسن للمرافق العامة، و بين حماية الموظف العام تأديبيا، بمنحه جملة من الضمانات الكافية لمواجهة ما قد يصدر من تعسف من قبل الإدارة الموظفة.

و لقد بيّنت الدراسة أن المشرع الجزائري قد اتجه في بعض الأحيان إلى تغليب عنصر الفاعلية على عنصر الضمان، و ما ترتب عن ذلك من استبدال و تعسف الإدارة و هي بصدد معاقبة الموظف المذنب على أساس أن الإدارة الموظفة هي الخصم و الحكم في آن واحد، و أنها السلطة المختصة بالتحقيق الإداري، بالإضافة لتحكمها في قرارات اللجان الإدارية، سواء تعلق الأمر بالمجلس التأديبي أو لجان الطعن.

غير أن الرقابة القضائية التي أقرّها المشرع على الموظف العام في مواجهة القرار التأديبي تعتبر ضمانة فعالة في مواجهة عدم المشروعية التي تشوب الكثير من القرارات التأديبية، إلا أن إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية قد أثرت على الفاعلية القضائية و التي ترتب عنها قيام المشرع باستحداث وسائل لتنفيذ الإدارة للأحكام القضائية، بما ينعكس إيجابا على فعالية العلاقة العملية بين جهاز القضاء و هيئات الإدارة العامة في بناء أسس الدولة العادلة، التي تصون حقوق المواطنين بميزان عادل في كل مجالات الحياة، و منها مجال منازعات الوظيفة العامة.

الفهرس

شكر و تقدير.

إهداء.

قائمة المختصرات.

01	.....	مقدمة
06	.....	الفصل التمهيدي: ماهية التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة
07	.....	المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة
07	.....	المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري و طبيعته القانونية
07	.....	الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري
13	.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتحقيق الإداري
15	.....	المطلب الثاني: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي
15	.....	الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيق الإداري و التحقيق الجنائي
16	.....	الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري و التحقيق الجنائي
21	.....	الفرع الثالث: علاقة التحقيق التأديبي بالتحقيق الجنائي
24	.....	المبحث الثاني: أسس التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة
24	.....	المطلب الأول: القواعد الأساسية في التحقيق الإداري
24	.....	الفرع الأول: العلم بالمخالفة التأديبية
29	.....	الفرع الثاني: الإحالة إلى التحقيق
32	.....	الفرع الثالث: استدعاء الموظف أو تكليفه بالحضور للتحقيق
33	.....	الفرع الرابع: تدوين التحقيق
37	.....	المطلب الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري
38	.....	الفرع الأول: سلطة التحقيق التأديبي بين الوحدة و الازدواجية
39	.....	الفرع الثاني: سلطة التحقيق و الجمع بين الاتهام و الإدانة
42	.....	الفرع الثالث: أساليب ممارسة السلطة الإدارية لإجراء التحقيق التأديبي
42	.....	الفرع الرابع: شروط و واجبات المحقق التأديبي

46	ملخص الفصل التمهيدي.....
49	الفصل الأول: الجانب الموضوعي للتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة.....
50	المبحث الأول: الضمانات التأديبية المتعلقة بالموظف العام.....
51	المطلب الأول: الضمانات السابقة للتأديب في مرحلة التحقيق الإداري.....
51	الفرع الأول: حياد جهة التحقيق.....
55	الفرع الثاني: تمكين الموظف من إبداء دفاعه.....
	المطلب الثاني: الحماية القانونية للموظف المذنب اتجاه إجراءات التفتيش و الوقف الاحتياطي
67	.....
67	الفرع الأول: ضمانات التفتيش.....
71	الفرع الثاني: ضمانات الوقف الاحتياطي.....
77	المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالسلطة المختصة بالتأديب.....
77	المطلب الأول: دور الإدارة الموظفة في المجال التأديبي.....
77	الفرع الأول: سلطة الإدارة الموظفة في مجال التأديب.....
79	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن سلطة الإدارة كحكم و خصم في عملية التأديب.....
82	الفرع الثالث: الأخطاء التأديبية.....
90	الفرع الرابع: المظهر الخارجي للقرار التأديبي.....
94	المطلب الثاني: استشارة المجلس التأديبي.....
94	الفرع الأول: مفهوم الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي.....
99	الفرع الثاني: الإطار العام للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.....
103	الفرع الثالث: مدى استقلالية اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.....
106	ملخص الفصل الأول.....
110	الفصل الثاني: الجانب الإجرائي للتحقيق الإداري في مجال الوظيفة العامة.....
111	المبحث الأول: ضمانات التأديب المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية.....
111	المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية و تصنيفاتها.....
111	الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية.....

116	الفرع الثاني: تصنيفات العقوبة التأديبية
120	المطلب الثاني: ضوابط تطبيق العقوبة التأديبية
121	الفرع الأول: تبليغ الموظف العام بالقرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية
124	الفرع الثاني: شخصية العقوبة التأديبية
127	الفرع الثالث: وحدة العقوبة التأديبية
129	الفرع الرابع: المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية
132	الفرع الخامس: مبدأ التناسب بين العقوبة و الخطأ
136	المبحث الثاني: ضمانات التأديب اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية
136	المطلب الأول: الضمانات الإدارية اللاحقة لإيقاع الجزاء التأديبي
137	الفرع الأول: التظلم الإداري
147	الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة الطعن
152	المطلب الثاني: الضمانات القضائية اللاحقة لإيقاع الجزاء التأديبي
153	الفرع الأول: الرقابة القضائية على شرعية العقوبة
159	الفرع الثاني: الرقابة القضائية بإلغاء القرار التأديبي
163	الفرع الثالث: أوجه إلغاء القرار التأديبي
170	الفرع الرابع: آثار الرقابة القضائية على إلغاء القرار التأديبي
174	ملخص الفصل الثاني
176	خاتمة
182	قائمة المراجع
201	الفهرس
	الملخص

