

النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام

Procedural disciplinary system for public employee

دهمة مروان*، جامعة غرداية

صندوق المهدي، المركز الجامعي بتمنراست

شراطي خيرة، جامعة الجزائر 1

تاريخ إرسال المقال: 2020/05/09 تاريخ قبول المقال: 2020/05/12 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

يعد خروج الموظف العام عن مقتضى الواجب الوظيفي خطأ يستوجب العقاب، ونظرا لخطورة الجزاء في بعض الحالات والآثار المترتبة عن ذلك فقد أحاط المشرع الجزائري عملية متابعة الموظف تأديبيا بقواعد إجرائية واضحة حددتها أحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تشكل في ذات الوقت ضمانات للموظف العام تمكنه من ممارسة حقوقه في هذا الشأن لاسيما حق الطعن أمام الجهات القضائية في حال الخروج عن مقتضى المشروعية في توقيع الجزاءات. **الكلمات المفتاحية:** الموظف العام، الخطأ التأديبي، العقوبة التأديبية، السلطة التأديبية، الإخطار.

Abstract:

The departure of the public employee from the necessity of Job Duty is an error that requires punishment, and Given the seriousness of the penalty in some cases and the implications, The Algerian legislator has surrounded the employee's disciplinary follow-up process with clear procedural rules that outlined by Provisions of **Ordinance No. 06/03 which includes the General Basic Law of public employment**. At the same time, they are guarantees to the general employee, Enabling him to exercise his rights in this regard especially the right to appeal to the judicial authorities in case of violating the of legality in imposing sanctions.

Key words: public employee, disciplinary error, disciplinary punishment, disciplinary authority, notification.

* المؤلف المرسل

المقدمة:

يعتبر التأديب وسيلة لضبط سلوك الموظفين داخل الإدارة، فكما أقر المشرع الجزائري نظام التحفيز الذي من خلاله يكافأ الموظف على جهده واجتهاده بمنحه بعض الامتيازات والحوافز المادية أو غير مادية، كان من الضروري وفي مقابل ذلك مساءلته عن خروجه عن مقتضى الواجبات الوظيفية من خلال فرض بعض الجزاءات التي قد تصل لدرجة تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الجسامه.

وعلى الرغم من تمتع السلطة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية واسعة في تسليط الجزاء الذي تراه مناسب، إلا أن ذلك لا يفهم منه على أنها سلطة تسلطية همجية، وإنما هي مقيدة بقواعد إجرائية محددة قانونا، حماية لحقوق الموظفين وللمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية، وهي في ضمنها ضمانات معترف بها للموظف العام.

ولقد حرص المشرع الجزائري على تنظيم القواعد القانونية والإجرائية المتعلقة بتأديب الموظف العام من خلال أحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بتخصيص بابا كاملاً للنظام التأديبي المطبق على الموظف العام، وكذا مختلف القوانين والتعليمات ذات الصلة بموضوع التأديب والمتابعة، تشكل في مجموعه القانون التأديبي للموظف العام.

تبعا لذلك فقد جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على النظام التأديبي المتبع في تأديب الموظف وفق ما أقره المشرع من أحكام من خلال بيان وفحص القواعد الإجرائية التي تحكم سير عملية المتابعة، فما هي مجمل الأحكام الإجرائية التي يقوم عليها النظام التأديبي وهل هي كفيلة بحماية الموظف المتابع تأديبيا ؟

المبحث الأول: تحديد الأخطاء الموجبة للمتابعة التأديبية.

تطلق على الخطأ التأديبي (المهني) عدة تسميات أبرزها، الجرائم التأديبية، والذنب التأديبي، أو المخالفة التأديبية وتعد هذه الأخيرة المحور الرئيسي الذي تدور حوله دراسة موضوع التأديب¹، فالخطأ التأديبي في مجال الوظيفة العامة هو العنصر الأساسي الذي تستند عليه العقوبة التأديبية، فالخطأ التأديبي هو كل إخلال بالواجبات الوظيفية فالموظف ملزم بأداء تلك الواجبات الوظيفية، وفي حالة الخروج عنها أو الإخلال بها فنجد أن المشرع قد سلط على الموظف المذنب مجموعة من العقوبات التأديبية تختلف شدتها ودرجتها حسب جسامه الخطأ المرتكب².

¹ - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ط1، 2007، ص: 233.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009، ص 487.

وتبعاً لذلك سنعمل أولاً على تحديد المقصود بالموظف العام (المطلب الأول)، إلى جانب بيان الأخطاء التأديبية وتصنيفاتها المقررة قانوناً (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد صفة الموظف العام.

إن الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام وعدم وجود معايير متجانسة لتحديد صفة الموظف العام أدى إلى صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف، كما أدى أيضاً لاختلاف المعايير التي يستند إليها الفقه بخصوص تمييز الموظف عن غيره من العاملين في الدولة¹، وقد تنازع الفقه والقضاء في القانون المقارن عدة نظريات بشأن تعريف الموظف العام، وتبعاً لذلك سيتم الوقوف ضمن هذا المطلب على تحديد مفهوم الموظف العام فقهاً وقضاً وتشريعاً.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي.

لقد تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، ومع ذلك فإن مجمل التعريفات الفقهية تدور حول العناصر والشروط الأساسية اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام، حيث يعرفه الفقيه ديجي (Duguit): بأنه " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها ".

أما الأستاذان دويز (Duez) و ديبير (Debeyere)، فقد انتهيا إلى أن الموظف العام، هو " كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصفة دائمة ووظيفة دائمة، داخله في نطاق كادر إداري ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق فردي أو جماعي صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه "2.

ولقد نحى الفقه الإداري العربي نفس المنحى حيث يرى الدكتور أحمد بوضياف فيقول في كتابه الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر: " إن غالبية الفقهاء المعاصرين يرون أن الموظف العام، هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام، مدار بطريق الاستغلال المباشر ويشغل بصفة دائمة ووظيفة داخله في نطاق كادر الإدارة العامة "3.

وباستقراء مجمل التعاريف السالفة يبدو بأن هذا التعريف أقرب إلى الصواب إلا أنه لم يشير إلى نقطة أساسية تتمثل في الأداة القانونية لتعيين الموظف العمومي، وحسب هذا التعريف فإن ما يسمى بالموظف الفعلي يمكن اعتباره موظف عام وهذا مخالف للواقع، باعتبار أن الفقهاء يجمعون على أن الموظف الفعلي ليس بموظف عام، إلا في أضيق الحدود، وكذلك الأمر بالنسبة لمغتصبي السلطة فمجمل التشريعات المقارنة لا تعتبرهم موظفون عموميون.

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 2004، ص: 85

² - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986، ص 47.

³ - نفس المرجع، ص 48.

وعليه يبدو أن تعريف الأستاذان دويز DUEZ ودبيير DEBYER للموظف العام هو الأرجح حيث جمع الأركان الأساسية للموظف العام والتي أقرها العديد من الفقهاء وتتمثل فيما يلي :

1- العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.

2- شغل وظيفة دائمة.

3- التعيين من السلطة العامة المختصة.

4- أن يكون التعيين في الوظيفة العامة برضا الموظف العام.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف العمومي.

بالرجوع لأحكام المادة 04 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية

العمومية يعتبر موظفا " كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري " ¹.

بينما حملت أحكام المادة 02 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

المفهوم الموسع للموظف العام، حيث يعد موظفا:

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية

المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة

في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول

بهما ².

إن تحديد صفة الموظف العام الواردة ضمن أحكام الفقرة (ب) من المادة الثانية من ق.و.ف.م قد

جاءت بشكل أوسع وأشمل من المفهوم الوارد في الأمر 03/06 وبالتالي فإن المشرع الجزائري في ظل

هذا القانون قد وفق إلى حد بعيد في تحديده لطائفة الموظفين العموميين حيث جاء تحديده لها بصور واسعة.

وعليه يتضح لنا أن تحديد مفهوم الموظف العمومي قد عرف عدة محاولات وذلك من خلال تحديد

العناصر الأساسية التي ينبغي أن تتوفر لتحديد مفهوم الموظف العمومي، وبالتالي فإن هذه المحاولات

¹ - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16/07/2006.

² - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 08/03/2006.

تتأثر بمختلف العوامل والتطورات التي عرفها تحديد مفهوم القانون الإداري في حد ذاته ومحاولات تطبيقه لذلك فإن تعريف الموظف العمومي يتأثر بتطوير معايير تطبيق القانون الإداري.

المطلب الثاني: تحديد الأخطاء التأديبية.

سنتناول ضمن هذا المطلب تحديد المقصود بالخطأ التأديبي (في الفقه، القضاء، التشريع)، إلى جانب تحديد أصناف الأخطاء التأديبية حسب ما أقره المشرع مع البحث في الأركان الأساسية التي تقوم عليها المخالفة التأديبية :

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي.

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها في معالجة المخالفات التي يقترفها الموظف أثناء ممارسته لمهام وظيفته وذلك نظرا للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة¹.

أولاً: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي.

لقد تنازعت عدة آراء فقهية في محاولة لتحديد معنى الخطأ التأديبي حتى تهتدي به السلطة التأديبية من جهة ويكون سندا للقاضي ليساعده في تكييف الفعل الذي ارتكبه الموظف من جهة أخرى، فوردت عدة تعريفات بشأنه مستخلصة من الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام أثناء أداء مهام وظيفته، حيث عرف الفقيه ديجي المخالفة التأديبية بأنها " كل عمل يقوم به الموظف بالمخالفة للالتزامات التي تفرضها عليه وظيفته "

أما لوبادير فيعرف المخالفة التأديبية على أنها " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة أعمال وظيفته أو بمناسبةها وتعرضه لجزاء تأديبي "².

أما سليمان الطماوي الجريمة التأديبية بأنها " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه "

الثابت من هذه التعريفات، أنها تجعل من كل فعل صادر عن الموظف العام أو كل امتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه جريمة تأديبية توجب توقيع جزاء تأديبي على مرتكبه.

ثانياً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي

لا شك أن القضاء هو أول من يتصدى إلى المشكلات الناجمة عن الخلافات في تحديد مسؤولية الموظف وذلك في ضوء الدعاوى التي ترفع إليه بشأن الإخلال بالتزاماته القانونية³، ومن ثم يكون قد

¹ - أحمد بوضياف، المرجع سابق، ص 05.

² - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط1، 2010، ص: 41.

³ - نفس المرجع، ص: 33.

إرتكب جريمة تأديبية وإستنادا لهذا فقد صدرت في هذا الصدد عدة أحكام لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي أو المهني من بينها :

ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الجلسة 2001/05/05 بشأن الطعن رقم 42/3003 ق على تأكيد أن " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا، كما أنها تكون كلما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من إستقامة ويعد عن مواطن الريب حتى خارج نطاق الوظيفة"¹.
أما عن موقف القاضي الإداري الجزائري فقد استقر مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2001/04/09 على " أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل وتقوم هذه الجريمة أيضا، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف وإستقامة وتحل بالحياد....."².

ومن خلال استعراض محاولات الفقه والقضاء الإداري لتحديد مفهوم المخالفة التأديبية، فإنه يظهر لنا جليا أنه من الصعب إيجاد تعريف جامع ومانع للمخالفة التأديبية (الخطأ التأديبي)، إلا أنه يتوجب الإقرار بأحقية القضاء الإداري لتقديره لوجود مخالفة تأديبية من عدمها، أي أنه صاحب الاختصاص في الكشف عن مثل هذه المخالفات التأديبية التي تدعيها الإدارة، ورغم ذلك فإن الأحكام القضائية لا تهتم كثيرا بإيراد تعريفات عامة ومطلقة للمخالفة التأديبية، وإنما تعنى أساسا بالقضية المطروحة، أو الواقعة محل النزاع، ولهذا غالبا ما يأتي التعريف في الحكم متناولا الجانب الذي يخص المسألة المعروضة فقط، دون إلزام منه بوضع تعريف جامع و مانع للمخالفة التأديبية.

ثالثا: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

لا تضع معظم التشريعات تعريفا جامعاً ومانعاً للخطأ التأديبي نظرا لصعوبة تحديده، كما لا تورد الأفعال المكونة له على سبيل الحصر، فالجريمة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر كما هو الحال بالنسبة للجريمة الجنائية وبالتالي فإنه من الصعوبة تحديد الأخطاء وبيان العقوبة المقررة لها³، ولا يبرر ذلك أن وضع التعريفات هو عمل فقهي في الأساس ينأى عنه المشرع غالبا، بل إن ذلك يرجع إلى الطبيعة الخاصة للخطأ التأديبي الذي لا يمكن حصره لعدة إعتبارات تكمن في الوظيفة بحد ذاتها والتي تقتضي أن لا يضع المشرع إطارا مغلقا عكس الجريمة الجنائية.

1 - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2007، ص: 25.

2 - قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص: 67، 68.

3 - فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.ط، 2006، ص: 129.

وبناء على ذلك فقد حاول المشرع الجزائري ضبط المقصود بالمخالفة التأديبية من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي كان الأسبق في تنظيم شؤون الوظيفة العامة، والتي نصت على أن " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال، عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات " ¹.

من خلال هذا النص يتبين لنا بأن المشرع الجزائري أراد أن يورد المخالفات التأديبية على سبيل المثال لا الحصر مثلما هو عليه الحال في الجرائم الجنائية، ومن هنا فإن قاعدة لا جريمة إلا بنص مستبعدة فتحديد المخالفة التأديبية يرجع إلى تقدير السلطة التأديبية لذلك فقد نص القانون سالف الذكر على واجبات الموظفين وما يمكن إعتباره من الأعمال المحرمة عليهم بصفة عامة، أي أنه ليس بالضرورة أن الفعل الذي لم يحرمه هذا القانون لا يعد مخالفة تأديبية.

أما المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، فقد نصت على أنه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعة الجزائية " ².

يلاحظ على هذا النص أن المشرع الجزائري قد حاول وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي، وذلك على غير العادة، ولعل الحكمة في ذلك تعود إلى إرادة المشرع في التضييق من باب الاجتهاد أمام السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، وكمحاوله منه للحد من سلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال.

وباستقراء مجمل التعريفات التشريعية نجد أن المخالفة التأديبية ذات طبيعة خاصة ولها معالم تميزها والأصل أنها لا تخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص لأن الجرائم التأديبية على خلاف الجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر، فإذا كانت الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن معاقبة أي شخص إلا إذا ارتكب عملا جرمه القانون صراحة، فإن هذا الأمر لا ينطبق على الجرائم التأديبية إذ لا يمكن حصرها مقدما³، وإذا كان القانون قد جرم أعمالا بعينها فلا يعني ذلك أن ما عداها مباح بل يكون لسلطة التأديب السلطة التقديرية إذا ما كان الفعل الذي أتاه الموظف يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية أم لا مع خضوع سلطتها التقديرية لرقابة القضاء المختص.

¹ - المادة 17 من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 1966/06/08 (ملغى).

² - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 132.

وعموما يمكن تعريف المخالفة التأديبية على أنها " كل مخالفة للواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا " ويقصد بمخالفة الواجبات كل واجب يقتضيه حسن انتظام سير المرافق العامة بانتظام و إطراد.

الفرع الثاني: صور الأخطاء التأديبية.

تعتمد النظم الوظيفية المختلفة في منح السلطة التأديبية سلطة تقدير أعمال وتصرفات الموظفين على ما إذا كانت تشكل خطأ مهنيا من عدمه، إذ أنه ليس الشأن في المخالفات التأديبية كما في الجرائم الجنائية كما أشرنا سابقا، فليس هناك حصر للأخطاء أو المخالفات المهنية، الأمر الذي يمنح للإدارة أو السلطة التأديبية سلطة تقديرية في تكليف الأعمال والتصرفات، غير أن ذلك لا يمنع من وجود مشروعية تأديبية تتجلى من خلال تصنيف للأخطاء المهنية¹، وهذه السياسة المتعلقة بتحديد صور الخطأ التأديبي إتبعها المشرع الجزائري حيث قام بتصنيف بعض الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي إلى أربع درجات، وهذا ما جاء في نص المادة 177 من الأمر 03/06.

وفيما يلي سيتم التطرق إلى الأخطاء التأديبية التي لا توجب انعقاد المجلس التأديبي (الفرع الأول)، إلى جانب تلك التي تستوجب انعقاده (الفرع الثاني) ويرجع الأخذ بهذا التقسيم إلى الأثر المترتب عن الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بإعتبارها الأقل شدة وخطورة مقارنة مع درجات الأخرى للخطأ.

أولا: الأخطاء التأديبية الغير الموجبة لانعقاد المجلس التأديبي

حيث تتفرد السلطة التي لها صلاحية التعيين بتحديد درجات هذه الأخطاء دون الرجوع إلى أي جهة معينة بإعتبارها أخطاء لا تمتاز بالخطورة وتتمثل هذه الأخطاء في :

1/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى.

وفقا لما جاء في نص المادة 178 من الأمر 03/06 فإنه " يعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"².

وما يأخذ على هذا النص هو أنه تكرر لما ورد في أحكام المرسوم 302/82 من خلال نص المادة 69 منه³ عدا تغيير واحد يتمثل في استبدال مصطلح عامل بالموظف العام، إذ أن هذه الأخطاء هي أقل خطر على أداء المرفق العام لوظائفه. كما أن عبارة " على وجه الخصوص" تفيد بأن الأخطاء الموصوفة هنا ليست على سبيل الحصر وهذا يمنح الجهة المكلفة بالتسيير التأديبي السلطة التقديرية واسعة لتكليف سلوك الموظفين.

¹ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 12.

² - المادة 178 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 69 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14/09/1982.

2/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية.

وهي أفعال أكثر خطورة وجسامة من سابقتها، من شأنها إذا تحققت أن تؤدي إلى المساس بأمن المستخدمين أو ممتلكات الإدارة، وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير الواردة في المادتين 180 و 181 وهي أخطاء يغلب عليها عنصر الإهمال أو السهو أو الغفلة، ويمكن أن نشير إلى ما ورد في بعض النصوص من نفس الأمر.

- النص الذي يوجب على الموظف احترام سلطة الدولة وفرض إحترامها¹.
 - النص الذي يفرض على الموظف أداء مهامه بكل أمانة وبدون تحيز².
 - الحكم الذي من خلاله أجبر المشرع على احترام كرامة وظيفته سواء أكان ذلك أثناء خدمته أو خارجها، وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى المساس بها، حيث تنص المادة 42 من الأمر سالف الذكر على أنه " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم ".³
 - وكذلك يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه³.
 - يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ماطلة⁴.
- والملاحظ على هذه الطائفة من الأخطاء المهنية، أن المشرع قد ركز من خلالها على الجانب الخلفي للموظف نظرا لما يلعبه هذا الانضباط الخلفي من دور بارز في تلميع صورة المرفق العام، ذلك أن الموظف يعمل باسم ولحساب الدولة، وبالتالي يعد المرآة العاكسة لوجه الدولة، التي يجب أن تتعامل بأدب واحترام مع مواطنيها.

وهذا بخلاف ما نص عليه في المادة 70 من المرسوم 302/82 والتي كانت تعتبر أن الأخطاء من الدرجة الثانية تتمثل في إلحاق الضرر بأمن المستخدمين وكذا ممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال أو إلحاق خسائر مادية بمنشآت والمباني والأدوات التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال⁵.

ثانيا: الأخطاء التأديبية الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي.

على خلاف الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، هناك درجات أخرى للأخطاء التأديبية لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تحديدها بمفردها، حيث تلزم في تحديدها باستشارة جهة معينة تتمثل في المجلس التأديبي.

1 - المادة 40 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 2 - المادة 41 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 3 - المادة 52 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 4 - المادة 53 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 5 - المادة 70 من المرسوم 302/82، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.

وتتجسد هذه؛ الأخطاء التي توجب انعقاد هذا المجلس التأديبي في :

1/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة.

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء إحتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان سلوكات تؤدي إلى التأثير على طبيعة العمل الإداري الذي يتمتع بخصوصية تتطلب نوعا من السرية، وتتمثل هذه الأخطاء حسب المادة 180¹ فيما يلي :

- 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.
 - إذ يتعين على الموظف أن يبادر إلى تنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات كتابية أو شفوية وكذلك الخضوع لقرارات رئيسية المتعلقة بالعمل².
 - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
 - استعمال التجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
- وبالتالي فإن هذا النوع من الأخطاء المهنية هو أكثر خطورة من الأخطاء السابقة، وهي تتوفر على الإرادة الآتمة بحيث نجد الموظف يتعمد إتيان هذه الأفعال المذكورة.

فمثلا: رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول يكون بإرادته الآتمة، فالمعروف أن طاعة الرؤساء من أهم الواجبات الأساسية للموظف وأن الخروج عليها يستوجب المساءلة التأديبية، حيث أنه يتوجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء والقرارات الصادرة عنهم والالتزام بحدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم³.

وعن إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، فإن القانون يحرم على الموظف أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد إنتهاء علاقة العمل⁴.

2/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة.

تجدر الإشارة إلى أن خطورة الأفعال في هذه الدرجة، هي التي أدت بالمشرع إلى فصلها وتقريرها كأخطاء مستقلة بذاتها، وذلك على غرار ما كان مقرا قبل صدور الأمر 03/06، وأن السبب في ذلك يرجع إلى أن الأثر المترتب على أخطار الدرجة الثالثة لا يرقى في أي حال من الأحوال إلى حد إنهاء

¹ - المادة 180 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 14.

³ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991، ص 71.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر، د.ط، 2007، ص 701.

الرابطة الوظيفية، بعكس أخطاء الدرجة الرابعة التي قد تؤدي إلى إنهاؤها، وتعد أخطاء من الدرجة الرابعة حسب المادة 181¹ ما يلي: " تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي :

- الاستفادة من إمتيازات، من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأمالك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنه الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 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 ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر والمتعلقة بالترخيص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط.
- ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم، إضافة إلى إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، شريطة ألا يذكر الموظف صفته أو رتبته إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.
- كما يمكن أيضا للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي، والباحثين، وكذا الأطباء المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم².
- وباستقراء هذه النصوص يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد عرض فلسفته و تصوره للخطأ التأديبي من خلال النقاط التالية :

- لقد عمد المشرع إلى تقسيم الأخطاء التي كانت واردة في ظل أحكام المرسوم رقم 302/82 ضمن أخطاء الدرجة الثالثة، وتقسيمها إلى درجة ثالثة ورابعة³، وقد وفق المشرع الجزائري في ذلك، لأن هذا الفصل له أهمية، نظرا للأثر المترتب عن كل صورة من صور الخطأ، فإرتكاب أحد الأخطاء من الدرجة الرابعة قد يؤدي في بعض الحالات إلى إنهاء الرابطة الوظيفية.
- كما درج المشرع في تصنيف هذه الأخطاء معتمدا على معيار موضوعي، يتمثل في الانتقال من الخطأ الأقل خطورة إلى أشدها خطورة .

¹ - المادة 181 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 44، 43 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 163 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

• نجد أن المشرع قد حدد أهم الأخطاء المهنية من خلال أربع درجات، وأعطى للسلطة الإدارية أن تقر أي خطأ مهني يتناسب وخصوصية تلك الهيئة و نظامها الداخلي، ومن هنا فإذا كانت الأخطاء التأديبية الواردة في الأمر رقم 03/06 قد جاءت على سبيل المثال، فإن الدرجات التي تضمنها الأمر جاءت على سبيل الحصر، حيث لا يجوز أن تخرج هذه الأخطاء عن الصور الأربعة التي حددها المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر¹.

المبحث الثاني: مراحل تأديب الموظف العمومي.

تقتضي عملية إتحاد القرار التأديبي إتباع مجموعة من الإجراءات المحددة قانونا والتي يجب على سلطة التأديب التقيد بها وعدم خروج عنها. فقد عمل المشرع على وضع مجموعة من الضوابط الإجرائية وجب على الإدارة إتباعها حال متابعة الموظف بخطأ مهني، وتختلف هذه الإجراءات باختلاف صور الخطأ المرتكب بعد معابنتهم من قبل الرئيس المباشر للموظف المتابع².

فالإجراءات التأديبية تهدف إلى كشف حقيقة وجود مخالفة تأديبية، من عدمه وتحديد مرتكبها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه. ولمعرفة أهم هذه الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام، وجب التطرق للسلطة التي لها صلاحية مباشرة هذه الإجراءات وهذا ما يتم التطرق إليه في مطلب أول ثم يتم التطرق لأهم الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام في مطلب ثاني.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب.

يعرف سليمان الطماوي السلطة التأديبية على أنها " الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصها التأديبي إلا بنص صريح وواضح"³.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن القواعد التي تنظم سير سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة تختلف من تشريع لآخر وعليه سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى مختلف النظم التأديبية وموقف المشرع الجزائري منها، ثم يتم تطرق لإجراءات التي تتم من خلا لها متابعة الموظف تأديبيا.

الفرع الأول: النظم التأديبية المقارنة.

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر، وذلك بالنظر إلى أن التشريع التأديبي يعد رهين البيئة التي يولد بها، ومن هذا المنطلق سيتم تطرق لمختلف الأنظمة التأديبية وفق التالي:

¹ - المادة 177 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - 347 Essaid taib, droit de la fonction publique, edition distribution houma, alger 2005, p

³ - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة 2010، ص 219.

أولاً: النظام الإداري: وفي ظل هذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بأي هيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الخاضعين لها¹، وهذا ما يسمى بالتأديب الإداري أو الرئاسي ويعني ذلك أن الإدارة تستقل دون الرجوع إلى أي جهة أخرى في تحديد المخالفات التأديبية واختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نص عليها القانون، فالتأديب الإداري هو الذي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في نطاق الإدارة على مبدأ الضمان فالعرض من هذا النظام هو تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد وهذا لن يتحقق إلا إذا زودت الجهة الإدارية بسلطة توقيع الجزاءات² ففاعلية التأديب تستوجب أن يتسم الجزاء بالحسم والسرعة حتى يحقق أثره بالنسبة للموظف المخطئ وغيره وإذا ما عهد بالتأديب إلى جهة أخرى غير الإدارة، فإن ذلك يؤدي إلى إستغراق الوقت الطويل وهذا من شأنه أن يفقده فاعليته.

فالسطة الإدارية إذن أكثر مقدرة من غيرها على التعرف على سلوك الموظف، وتقدير مدى خطورة الخطأ الذي ارتكبه وأثره، لدى فهي الأقدر على اتخاذ الإجراء التأديبي، ومن بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد إنجلترا³.

ثانياً: النظام شبه القضائي: وتتمثل هذه الصورة في التزام جهة الإدارة المختصة بالتأديب بأن تأخذ رأي جهة إستشارية مستقلة - ينص على تشكيلها المشرع - وذلك قبل إصدارها قرار الجزاء التأديبي، مما يفرض عرض المخالفة التأديبية عليها لتصدر رأيها في خصوص هذه المخالفة وترسله للجهة الإدارية المعنية⁴. وغالبا ما يتخذ هذا النظام إحدى الصور الآتية :

الصورة الأولى: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل إصدار قرار توقيع الجزاء، على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وعلى الرغم من كون رأي هذه الهيئة غير ملزم للجهة الإدارية، إلا أن جهة الإدارة ملزمة قانوناً بأخذ رأيها قبل توقيع العقوبة، وإلا ترتب على ذلك بطلان قرارها.

الصورة الثانية: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأياً ملزماً للإدارة، أي يتعين على جهة الإدارية احترامه والتقيد به.

الصورة الثالثة: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة مجالس تأديب مخصصة لهذا الغرض، وتكون مشكلة من عناصر قضائية وإدارية، إذ تعتبر مثل هذه الهيئات جهة إدارية ذات اختصاص قضائي⁵.

1 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

2 - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 14.

3 - قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2007، ص 71.

4 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 244.

5 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

وعليه فإن ملامح هذا النظام تتلخص في كونه صورة من صور التدرج الرئاسي، فهو لا يستبعد جهة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، ولكن يلزمها بإستشارة هيئات معينة ومستقلة قبل توقيع الجزاء التأديبي لما يحققه من ضمانات إجرائية للموظف، و من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد كل من فرنسا، المغرب.

ثالثا: النظام القضائي: في هذا النظام يقرر المشرع انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الإتهام أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها وإناطة سلطة التأديب بهيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، وتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها قانونا¹.

فهذا النظام يقتضي وجود قضاء مستقل عضويا ووظيفيا، ويتجلى ذلك في عدم خضوع قضاة التأديب لتأثير السلطة الرئاسية²، إذ يتبين من هذا النظام أن المشرع يشكل محكمة خاصة وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية وتعد مصر من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام³.

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية، في بلد معين تنتمي حتما إلى نظام واحد من بين هذه الأنظمة فالغالب أن التشريع يجمع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة كأن يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في أحد صوره الثلاث كان يترك للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها في أخرى بإستشارة رأي جهة معينة قبل توقيع الجزاء.

الفرع الثاني: موقع النظام التأديبي الجزائري من النظم التأديبية.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، بالإضافة إلى إنشاء مجالس أو لجان التأديب إلى جانب الإدارة في المجال التأديبي بحيث ألزم الإدارة بإستشارة هذه اللجان قبل توقيع الجزاء على الموظف المعني، والهدف من ذلك هو الحد من تعسف الرؤساء ضد المرؤوسين في حالة ما تعرض أحدهم للمساءلة التأديبية، وتتحصر مهامها في تسليط العقوبات التأديبية الأكثر خطورة كالتسريح أو العزل⁴.

أولا: تأديب الموظف عن طريق السلطة الرئاسية.

منح المشرع الجزائري للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، شريطة تسبب قرارها التأديبي كما لم يلزمها بإستشارة أي هيئة أو التقيد برأي

1 - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 15.

2 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 235.

3 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 77.

4 - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 78.

جهة معينة بالإضافة إلى ذلك فقد قيدها المشرع قبل إتخاذها القرار التأديبي بالحصول على توضيحات كتابية من المعني¹.

فالمشرع حصر سلطة الإدارة في تأديب الموظفين في إطار العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فقط بإعتبارها أقل خطورة، وبالتالي فإنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ بواسطة قرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني والتي تعد إجراء جوهري ينبغي على إدارة إحترامه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي في حق الموظف المعني.

ثانيا: تأديب الموظف عن طريق المجلس التأديبي.

تتخذ السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بموجب قرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يتوجب عليها أن تبث في القضية في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ إخطارها، وهو ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 03/06، وعليه يتضح من خلال هذا النص أن إرادة المشرع إتجهت إلى الإعتراف للسلطة الرئاسية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، مع التأكيد على أن الوضع بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة يجب أن يتم بإجراء آخر، وهو إلزامية الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء في تشكيلتها التأديبية.

وطالما أن المشرع الجزائري قد اشترط الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، فإنه يبدوا من الضروري التطرق إلى تشكيلة هذه الأخيرة.

تتكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب القواعد الواردة في القانون على مستوى الإدارة المركزية والولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية²، حيث تنشأ هذه اللجان حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وهي تتشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة ومنتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين لحساب الإدارة، حيث يقدم المرشحون إلى عهدة إنتخابية قصد تمثيل الموظفين من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا، وفي حالة عدم وجود نقابات ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية، يمكن لكل الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة أن يرشحوا أنفسهم³.

¹ - المادة 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 01 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج عدد 03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

³ - المواد 63، 69، 68 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أما عن مدة العضوية، فإنها تكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويمكن إستثناءا تقصير مدة العضوية أو إطالتها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير، أو الوالي بعد موافقة المدير العام للتوظيف العمومية ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو الإطالة مدة ستة أشهر، وإذا ما طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك، فإنه يجوز إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير المختص أو الوالي المعني دون اشتراط المدة¹.

ومن خلال ما سبق تجدر الإشارة إلى أن السلطة التأديبية وهي تقوم بوظيفتها، لا تنتمي إلى نظام واحد، إذ يوجد بعض النظم التأديبية التي تجمع بين النظام الإداري وشبه القضائي، وهو نفس الوضع بالنسبة للنظام التأديبي الجزائري، الذي يترك للسلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع بعض الجزاءات تتمثل في عقوبات من درجة الأولى والثانية، بينما يلزمها بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بإستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تتعد كمجلس تأديبي.

ومن هنا يمكن القول بأن النظام المنتهج من طرف المشرع الجزائري في مجال التأديب من خلال الأمر 03/06 هو نظام يجمع بين النظام الرئاسي والنظام الشبه القضائي.

وعليه يتضح لنا من خلال عرض مختلف الأنظمة التأديبية أن النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري لا يخدم مصالح الموظفين طالما أن الجهة التي تتولى التأديب تتمثل في الجهة الإدارية نفسها، مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا يتعارض مع مبادئ العدالة وكان من أحسن أن يعمد المشرع بسلطة التأديب إلى جهة محايدة تماما عن الجهة الإدارية، وذلك من أجل ضمان نزاهة توقيع العقوبات التأديبية .

المطلب الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية.

بالرجوع إلى أحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية نجد أن المشرع الجزائري يعتبر كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية².

كما أنه يلزم الموظف بواجب التحفظ، وتجنب كل ما يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة وأن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم³.

وبالتالي فإن كل إخلال بهذه الواجبات قد يعرض الموظف لمتابعة تأديبية من طرف السلطة المختصة، وفي مقابل ذلك فقد قيد المشرع السلطة التي لها صلاحية متابعة الموظف بإتباع إجراءات

¹ - المادة 05 من المرسوم 10/84، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

² - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

³ - المادة 42 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

تأديبية حددها القانون، وأن أي خروج على مقتضياتها يؤدي إلى الطعن في قرارها التأديبي نظرا لمخالفتها تلك الإجراءات.

وعليه يتم التعرض في هذا المطلب إلى تحديد المقصود بالإجراءات التأديبية، إلى جانب أهم الإجراءات المتبعة من طرف السلطة التأديبية في مجال تأديب الموظف العام في حالة المتابعة التأديبية.

الفرع الأول: تعريف الإجراء التأديبي.

يقصد بالإجراءات التأديبية بأنها " الخطوات التي يجب على السلطة المختصة أن تتبعها منذ لحظة إكتشاف المخالفة التأديبية إلى توقيع الجزاء القانوني على الموظف المخالف "¹.

فالإجراءات ذات أهمية كبيرة في أي نظام تتعلق به، سواء كان إداريا أو جنائيا أو مدنيا، بإعتبار أنها السبيل لإقتضاء الحقوق، والكشف عن الحقيقة والحكم بمقتضاها².

وعليه فإنه لا يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن تشرع بتحريك الإجراء التأديبي إلا إذا ارتكب الموظف خطأ مهنيا أو أخل بواجباته المهنية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب على هذه السلطة التقيد بهذه الخطوات والإجراءات وعدم الخروج عنها.

الفرع الثاني: الخطوات الإجرائية لتأديب الموظف العمومي.

بعد ارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي أو أخل بواجباته الوظيفية تشرع السلطة التأديبية المختصة في مباشرة الإجراءات التأديبية ضده وتتمثل هذه الأخيرة فيما يلي :

أولا: تحريك الإجراء التأديبي.

تباشر السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ المهني، بناء على تقرير يعده الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني، ويرسله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبين فيه الأعمال المكونة للخطأ المهني، وظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها والتقييمات الممكن إجرائها على هذه الحالة³.

كما يمكن أن يشرع في هذا الإجراء موظف مكلف بمهمة المراقبة أو التفتيش - في حدود إختصاصه - وذلك بتقديم عرض حال عن طريق التسلسل الإداري، إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يتضمن الوقائع التي يمكنها أن تكون موضوع عقوبة تأديبية، بتوضيح الطبيعة الحقيقية لهذه

¹ - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007، ص 81.

² - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والإجتهد القضاء الإداريين)، مزوار للمطبوعات، الجزائر 2011، ص 286.

³ - نفس المرجع، ص 300.

الوقائع مع تقديم كافة البيانات التي من شأنها أن تقدم للإدارة توضيحات عن ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف¹.

وفي بعض الأحيان تجد السلطة التي لها صلاحية التعيين ملزمة بإبلاغ النيابة العامة، بالأفعال المرتكبة من طرف الموظف والتي قد تعد من الأفعال التي جرمها قانون العقوبات، ويجد هذا الإلتزام أساسه في نص المادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية والذي جاء فيه " يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهام وظيفته خبر جنائية أو جنحة إبلاغ النيابة العامة بغير توان، وأن يوافيها بكافة المعلومات ويرسل إليها المحاضر والمستندات المتعلقة بها "².

ثانيا: توقيف الموظف العمومي.

وهو إجراء أساسي مؤقت الهدف منه إقصاء الموظف من الخدمة لمدة محدد في إنتظار إحالة ملفه التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، ويتم هذا الإجراء من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين³، وذلك بموجب مقرر يبلغ به الموظف عن طريق الرئيس السلمي للموظف المعني وتتم عملية التبليغ رسميا مقابل إشعار بالإستلام.

ونظرا للآثار التي قد يربتها إجراء التوقيف المؤقت على الموظف، فإن القانون قيد سلطة التعيين بحالتين للجوء إليه وتتمثل في :

- 1- حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة.
- 2- حالة متابعة الموظف جزائيا، بحيث لا تسمح ببقائه في منصبه وذلك طبقا لنص المادة 173 و174 من الأمر 03/06.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التوقيف عن المهام ليس له طابع تأديبي، وإنما الهدف منه هو تقادي الضجة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدث بسبب التواجد الفعلي للموظف المتهم، وكذا تسهيل مباشرة المتابعة التي ستتخذ ضده لاحقا بالإضافة إلى المحافظة على الأدلة⁵.

ثالثا: إخطار المجلس التأديبي.

بالرجوع إلى نص المادة 166 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم سلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة إخطار المجلس التأديبي وذلك بموجب مقرر مبرر حيث جاء في نص المادة ما

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009، ص 422.

² - الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ 26/06/1966.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 447.

⁴ - المادة 174، 173 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁵ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 448.

يلي " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ " .

كما يتضح من النص أن المشرع قيد المجلس التأديبي بأجل محدد لدراسة القضية، وفي حالة عدم إحترام هذا الأجل فإن ذلك يترتب عليه سقوط الخطأ المنسوب للموظف¹.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح المشرع الجزائري للموظف المتابع تأديبيا حق إطلاع على ملفه التأديبي، إلى جانب إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية وهذا من أجل تمكينه من ممارسة حقه في الدفاع ورد التهمة المنسوبة إليه²، حيث يتم إعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ الإطلاع على ملفه التأديبي مع إشعار بالإستلام، وفي حالة رفضه الإطلاع على هذا الملف فإن الإجراءات التأديبية تتواصل في حقه.

رابعا: مثول الموظف المتابع أمام لجنة التأديب.

يتعين على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمجموعة كمجلس تأديبي المثول شخصيا إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك، حيث يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل إستلام حيث يبين الإستدعاء مكان وتاريخ وساعة إنعقاد المجلس التأديبي وأسباب الإستدعاء إلى جانب ضمانات الدفاع.

كما يمكن للموظف المعني أن يلتزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه وذلك بتقديمه لمبرر مقبول، وبالإضافة إلى ذلك يكمن للموظف المحال على المجلس التأديبي الاستعانة بمدافع أو موظف يختاره بنفسه، وتكمن الحكمة من إستدعاء الموظف أمام لجنة التأديب في مناقشة الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه واستجوابه مع تقديم دفاعه كتابيا أو شفويا، أو إحضار شهود لرد إتهامات السلطة التأديبية، كما يمكنه الإستعانة بمدافع سواء كان محاميا أو أحد زملائه في السلك الوظيفي و في حالة عدم حضور الموظف والذي تم إستدعاءه بطريقة قانونية أو في حالة رفض التبرير الذي قدمه، فإن المتابعة التأديبية تستمر في شأنه³.

كما تجدر الإشارة أنه يمكن للمجلس التأديبي أن يطلب من السلطة الرئاسية فتح تحقيق في حالة وجود غموض أو إبهام، خاصة إذا كان الخطأ جسيما وبذلك تسد الثغرات ويحول ذلك دون وقوع في الخطأ وهذا ما أكدته المادة 171 حيث جاء فيها " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، قبل البث في القضية المطروحة"⁴.

¹ - المادة 166 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 168، 167 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 169، 168 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴ - المادة 171 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

خامسا: مرحلة الأخذ بالرأي الإستشاري للمجلس التأديبي.

بالرجوع إلى نص المادة 165 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع قد منح للسلطة الرئاسية صلاحية توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بموجب مقرر مبرر بالإضافة على حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني، ويكون بذلك الأخذ برأي المجلس التأديبي غير ملزم للسلطة الرئاسية، فالمشرع لم يلزم السلطة المختصة بالتأديب بإستشارة أي هيئة، أو التقيد بأي رأي من أي جهة معينة، وذلك نظرا للأثر المحدود للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية مقارنة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والتي ألزم المشرع السلطة المختصة بتوقيعها الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي¹.

وذلك نظرا لخطورة هذه العقوبات وما قد يترتب عنها من آثار تتعلق بالمسار المهني للموظف كونها قد تصل لغاية فصل الموظف من منصبه.

كما أكد المشرع على ضرورة توفر النصاب القانوني لتشكيل هذه اللجان لكي تصح مداولاتها، حيث أكدت المادة 19 من المرسوم 10/84 المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء على ضرورة حضور إجتماعات هذه اللجان ثلاثة أرباع عدد أعضائها على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يستدعى من جديد أعضاء اللجنة خلال الثمانية أيام الموالية، وعندئذ يصح إجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها².

سادسا: مرحلة إصدار القرار التأديبي وتبليغه.

بالرجوع إلى نص المادة 165 سالفه الذكر نجد أن السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، فالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية فإن السلطة الإدارية هي المختصة بتلك العقوبات والتي تصدرها بموجب مقرر مسبب دون إستشارة مجلس التأديبي مسبقا.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، فإنه لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها، إلا بعد الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، حيث تتداول هذه الأخيرة بعد إحالة الملف التأديبي إليها في جلسة مغلقة، كما يجب أن يكون القرار الصادر عن المجلس التأديبي مبررا³.

وبناء على رأي المجلس التأديبي الخاص بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبة التأديبية بموجب قرار مبرر، ويبلغ هذا القرار وجوبا للموظف المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار، الذي يحفظ في ملفه الإداري⁴.

1 - المادة 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2 - المادة 19 من المرسوم 10/84، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

3 - المادة 170، 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

4 - المادة 172 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أما عن كيفية تبليغ هذا القرار فإن المشرع في ظل أمر 03/06 لم يحدد كيفية أو إجراء تبليغه، ونظرا لذلك فقد حرصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، على أن يكون تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغا شخصيا، ونظرا لكون القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتنطبق عليه القواعد المنصوص عليها في ظل هذا القانون والخاصة بإجراء التبليغ.

وما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظفين الذين صدرت ضدهم عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة بحقهم في تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي².

وفي الأخير نجد أن المشرع قد وفق لحد ما في تحديده لتلك الإجراءات التي من خلالها تتم متابعة الموظف المذنب غير أن ما يأخذ على المشرع هو ذلك الغموض الذي يكتنف بعض النصوص والتي نص من خلالها المشرع على الإجراء في حين لم يبين طريقة ممارسته وهذا من شأنه أن يمس بنزاهة تلك الإجراءات.

الخاتمة:

ختاما لهذه الدراسة يلاحظ بأن المشرع قد أحاط عملية تأديب الموظف العام بجملة من القواعد الإجرائية تمثل في مجموعها ضمانا للموظف من تعسف الإدارة، يترتب على مخالفتها حقه في الطعن وإبطال الإجراءات ومن ثم إسقاط العقوبة التأديبية، وعلى الرغم مما حملته أحكام الأمر رقم 03/06 من قواعد إجرائية لمتابعة الموظف إلا أنها لا تزال تفتقر للكثير، حيث لا يزال يخول للإدارة التي لها صلاحية التعيين سلطات أوسع في تكليف الأخطاء والتصرف في الملف التأديبي للموظف ومن بين النتائج المسجلة من خلال هذه الدراسة نوجزها فيما يأتي:

✓ أن النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري لا يخدم مصالح الموظفين طالما أن الجهة التي تتولى التأديب تتمثل في الجهة الإدارية نفسها، مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا يتعارض مع مبادئ العدالة وكان من أحسن أن يعمد المشرع بسلطة التأديب إلى جهة محايدة تماما عن الجهة الإدارية.

✓ لم تضيف أحكام الأمر رقم 03/06 الكثير بالنسبة لإجراءات المتابعة، حيث بقيت بنفس الخطوات الإجرائية مما يفرغها من محتواها.

تبعاً لذلك نوصي على:

¹ - المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج عدد 21 الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

² - المادة 175 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

✓ ضرورة التعجيل في وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية تلتزم به الإدارة على النحو المعمول به في إطار قانون الإجراءات الجزائية، وذلك تقاديا لقصور القواعد الإجرائية المنظمة للمتابعة التأديبية.

المصادر والمراجع:

أ. النصوص القانونية:

1. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 08/03/2006.
2. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج عدد 21 الصادرة بتاريخ 23/04/2008.
3. الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 08/06/1966 (ملغى).
4. الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ 26/06/1966.
5. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16/07/2006.
6. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج. ر. ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14/09/1982.
7. المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج عدد 03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

ب. الكتب:

1. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986.
2. أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007.
3. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط1، 2010.
4. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ط1، 2007.

5. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009.
6. عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والإجتihad القضاء الإداريين)، مزوار للمطبوعات، الجزائر 2011.
7. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 2004
8. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.ط، 2006.
9. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009.
10. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991.

11. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر، د.ط، 2007.

III. الرسائل الجامعية:

1. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006.

IV. المجلات القضائية:

1. قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Essaid taib, droit de la fonction publique, edition distribution houma, alger 2005, p. 347