وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور يحي فارس

كلية الحقوق

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر

تخصص: إدارة و مالية

بعنوان:

رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي بالنسبة للموظف

من تقديم الطالبتين :

- بلطرش فايزة
- مليكة سليمة

تحت إشراف الأستاذ:

بلعربي بلقاسم

لجنة المناقشة:

أ.طنجاوي مراد	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة المدية**	**رئيسا**
أ.أوراك حورية	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة المدية**	**عضوا مناقشا**
لعربي بلقاسم	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة المدية**	**مشرفا و مقررا**

السنة الجامعية: 2015/2014

شكر

شكر الله عز وجل على توفيقنا في انجاز هذا العمل المتواضع.

و نصلي و نسلم على سيدنا محمد القائل "لا يشكر الله من لم يشكر الناس".

و ايمانا م أن الشكر يزيد في النعم ، نتقدم

بالشكر الجزيل إلى كل من أمدنا بيد المساعدة من قريب

أو من بعيد ولو بكلمة طيبة و خص بالذكر الأستاذ المشرف

" **بلعربي بلقاسم** " على نصائحه وتوجيهاته القيمة

حفظه الله ،و لكل أساتذة كلية الحقوق الذين رسموا لنا

طريق النجاح .

فنقول له المسافات تطوى أما الخير فيبقى شكرا جزيلا

نشكر أعضاء اللجنة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة

فجزاهم الله خيرا إن شاء الله وشكرا

إهداء

وما توفيقي إلا بالله فله الحمد كما ينبغي لجلاله و عزته، وبعد قوله تعالى:

" واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا" صدق الله العظيم

إلى من عجز اللسان عن شكرها وحياتي فردوس بوجودها

إلى صدر حنون حواني إلى لسان عذب الكلام واساني

إلى امرأة سهرت الليالي لترعاني، إلى عبير حياتي كلها

إلى من علمتني الصبر والمثابرة

*إلى *أمي* الغالية حفظها الله*

إلى كل افراد عائلتي و بالاخص "جدي "و "جدتي" ، و كل افرد عائلتي كبيرا و صغيرا و خاصة "انصاف"

إلى من قاسمتني هذا العمل و تعاونا لانجازه بفضل الله "فايزة".

إلى

إلى اللواتي عشت معهن أجمل اللحظات فاستولت أسماءهن على عرش قلبي ، إلى اللواتي عجز قلبي عن بعدهن وضميري بتركهن وباتت نسمة الشوق تتعالى إليهن:"سلمى توام روحي"،"وحيدة" ،"بهية" ،"حسيبة " ،"نسيبة" ،"فضيلة" و إلى كل من حوتهم ذاكرتي ولم تحوهم مذكرتي

سليمة

الفصل الأول: الرقابة الشكلية على القرار التأديبي

أقرّ المشرّع الجزائري على حماية الموظف من تعسّف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب من خلال تكريسه لضمانات عديدة، و المتمثّلة في ممارسة الإدارة العامة لسلطة التأديب في إطار قانوني وإتباع الإجراءات اللاّزمة لذلك، لأنّه في حالة مخالفة الإجراءات التي رسمها المشرّع يؤّدي إلى المساس بمشروعية القرار التأديبي المتّخذ بشأنه.

فعدم تتبع الإجراءات المخولة قانونا من طرف الإدارة أثناء تأديب الموظف و التقيّد بمختلف مراحلها، يؤدي بالموظّف إلى الطعن في ذلك القرار التأديبي أمام القاضي الإداري حتى يتأكد من مشروعيتها، لهذا و من أجل تكريس هذه الرقابة على الواقع، لا بد من حصر حالات عدم المشروعية الشكلية والتي قد يلجأ إليها المتقاضي عندما يرى عدم مشروعية القرار التأديبي المتخذ في شأنه، لأنّه في حالة عدم احترامها، يتم إلغاؤه من طرف القاضي الإداري.

هذه الحالات هي وليدة الاجتهاد القضائي الفرنسي والتي عمل الفقه الإداري على تحليلها وتصنيفها حسب الواقع للقضاء الإداري، بالإضافة إلى الشروط التي يجب توافرها حتى تتحقق المشروعية الشكلية في القرار التأديبي، فإنها تفرض بالتبعية وجود سلطة قضائية تتولى مهمة الردع، و هذا ما لم يخفه القاضي الإداري في قراراته المتعددة التي تقضي بوجود علاقة بين الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء و وسائل المشروعية الشكلية التي تمكنه من ممارسة هذه الرقابة.

وقد تم حصر هذه الرقابة على مشروعية اختصاص سلطة التأديب وإفراغها في قالب شكلي(مبحث أول)، كما تتقيد الإدارة بجملة من الإجراءات المتبعة عند ممارسة عملية التأديب(مبحث ثاني).

المبحث الأول: رقابة مشروعية اختصاص سلطة التأديب

تعد سلطة التأديب سلاحا فعالا في يد الإدارة العامة تردع به الموظفين الذين يخلون بواجباتهم الوظيفية، فإذا كان المشرع قد أعطى الإدارة هذه السلطة لتنظيم أمور موظفيها، فإن ذلك ليس إلا لهدف الحفاظ على حسن سير المرفق العام من جهة، و الحرص على أن تكون ممارسة هذه السلطة وفقا لقواعد و أحكام القانون من جهة أخرى[1].

لذلك تتنوع النظم التأديبية من دولة لأخرى في تحديد السلطة المختصة بالتأديب، بحيث يتعذر أن يكون هناك تطابق كامل بين الأنظمة من دولة لأخرى، فقد يكون الاختلاف في أصول التأديب ذاته، كما قد يقتصر على بعض الجزئيات مع تشابه الأسس التي يقوم عليها بالرغم من اختلاف الدول في قوانينها[2] .

كما عمل المشرع على وضع ضوابط ممارسة سلطة التأديب و تعزيز رقابة القاضي الإداري من خلال رقابته على القرارات التأديبية، وذلك من أجل ضمان حقوق الموظف الصادر في حقه القرار التأديبي، و الذي قد يشوبه عيب من العيوب مما يؤدي إلى إلغاءه لعدم مشروعيته.

لذلك سنتناول في هذا المبحث الأنظمة المختلفة لسلطة التأديب(مطلب الأول)، أمّا في (المطلب الثاني) فنتناول فيه الضوابط المعتمدة لممارسة هذه السلطة، و (المطلب الثالث) و الأخير ندرس فيه إلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعيته.

---

[1]ـ لعلام محمد مهدي،السلطة التأديبية بين الإدارة و القضاء، (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، (تخصص قانون عام)، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص43.

[2]ـ خلف فاروق، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدّة، الجزائر، ص152.

المطلب الأول: النظم التأديبية المقارنة

تختلف الجهة التي تملك حق التأديب من تشريع لأخر باختلاف الأنظمة التأديبية، لذلك تستند وظيفة العقاب التأديبي إلى السلطة العليا وحدها دون غيرها في النظام الإداري. أما النظام القضائي فيعهد بسلطة التأديب إلى المحكمة، و ذلك من خلال إنشاء نيابة إدارية أمام المحكمة توازي النيابة العامة، و الهدف من ذلك هو الفصل التام بين سلطتي الاتهام و العقاب، لكن النظام شبه القضائي فقد جمع بين النظامين، و ذلك من خلال توقيع مختلف العقوبات التأديبية لأعضاء السلطـة الرئـاسية و وفقا لسلطتهم التقديرية بعد أخذ رأي الهيئات الاستشارية، سواء كان هذا الرأي ملزم أو غير ملزم[1].

الفرع الأول: النظام الإداري

يعتبر تأديب الموظفين من بين السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري، فسلطة الإشراف إن لم تقترن بالجزاءات جردت من قيمتها، هذا ما أدى بالبعض إلى القول أن النظام التأديبي هو أداة للسلطة الرئاسية من أجل الحفاظ على حسن سير المرفق العام[2].

كما يغلّب التأديب الإداري مبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان الذي يسود التأديب القضائي، حيث يقوم مبدأ الفاعلية على ضرورة تمتع الإدارة العامة بقدر من الاستقلال و الحريّة تحقيقا للمصلحة العامة للجهاز الإداري، أما مبدأ الضمان فهو يسعى نحو تغليب المصلحة الخاصة للموظفين، و توفير أكبر قدر من الضمانات أثناء المساءلة التأديبيّة. غير أن هذا النمط من التغليب لا يعني التخلي عن أسسه، بل يستند إليه لغرض تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد من خلال تزويد الرئيس الإداري بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية عملا بالمبدأ الإداري **"تلازم السلطة بالمسؤولية"**[3].

كما يعرف هذا النظام بالرئاسي، الذي يقوم على حصر كل سلطة تأديب بالسلطة الرئاسية أو ما يسمى بسلطة التعيين دون مشاركة من أي سلطة أخرى**"**[4]، و دون التزام هذه السلطة قبل توقيع العقوبة الحصول على رأي مسبق من أي جهة استشارية، ودون التعقيب على ما تتخذه من قرارات تأديبية في هذا الصدد باستثناء الجهات القضائية الإدارية المختصة في حالة عدم مشروعيتها، لذلك لقي هذا النظام تطبيقا واسعا خلال المراحل الأولى لنشأته إلى غاية أن وصل الأمر و أصبحت فيه سلطة التعيين مصطلحا مرادفا للسلطة التأديبية في أغلب النظم القانونية.

---

(1) ـ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004، ص55.
(2) ـ سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 53.
(3) ـ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 2004، ص14.
(4) ـ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 352.

لعل استئثار سلطة التعيين ببعض العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظفين لها ما يبررها، باعتبارها أكثر جدارة من غيرها من السلطات لتحقيق حسن سير المرفق العام[1].

لقد كان هذا النظام هو وحده المستخدم في الأصل، مما أدى إلى إساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن إنكاره، حيث لم يتمتع الموظف بأي ضمان في الإجراءات، و لم يستمر هذا الأمر في الوقت الحاضر[2]، مما أعطاه ضمانات في مواجهة هذه الإساءة، و ذلك من خلال الرقابة القضائية على القرارات المتخذة في حقه.

يعتبر من صور هذا النظام، أن تأخذ السلطة التأديبية الرئاسية – قبل توقيع العقاب – رأي هيئة أو مجلس دون التزامها به، غير أنه و في بعض التشريعات ما يجعل هذا الرأي ملزم للسلطة التي اتخذت القرار لصالح الموظف[3].

تتجلى تطبيقات هذا النظام: في النظام الدنماركي، النظام البرتغالي، النظام الإنجليزي و النظام الأمريكي، حيث تباشر هذه الأنظمة من قبل سلطات رئاسية على رأسها الوزير المختص و الذي تكون له الكلمة الأخيرة في القرارات التأديبية[4].

فرغم أن المشرع الجزائري قد وضح في تحديد سلطة التأديب،إلا أنه لم يرقى إلى مستـــوى الإصلاحات الجديدة، و يعود ذلك إلى النقائص التي جاءت بها النصوص القانونية للوظيفة العامة . كذلك المرسوم التنفيذي رقم 90/ 99 [5] و الذي يحتاج إلى تعديل أو إلغاء مع إصدار قانون يخدم الإدارة و الموظفين. وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم السابق الذكر فقد حصرت السلطات التي لها صلاحيات التعيين و تملك سلطة التأديب.

ولاجدال أن النظام الإداري ينطوي على مجموعة من المزايا و العيوب:

---

(1) ـ سليمان محمد الطمّاوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص452.

(2) ـ خلف فاروق، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص155.

(3) ـ عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص88.

(4) ـ خلف فاروق، المرجع السابق، ص156.

(5) - المادة (01) من المرسوم 99/90، المؤرّخ في 27 مارس 1990، المتعلّق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظّفين و أعوان الإدارة المركزيّة و الولايات و البلديات و المؤسّسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية العدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

أولاً: مزايا النظام الإداري

من أهم مزايا هذا النظام أنه الأكثر قدوة و كفاءة على معرفة و فهم الموظف المخطئ من جهة، والقيام بتقدير مدى خطورة الخطأ التأديبي الذي أرتكبه من جهة أخرى، كما يعتبر هذا النظام من العوامل التي تجعل العقوبات التأديبية ذات فعالية و سريعة التوقيع و يتم توقيعها في نفس المحيط الذي وقع فيه الخطأ التأديبي، ليكون هناك ردع للموظف المخطئ و عبرة لغيره من توقيعها.

باعتبار أن تقدير الإدانة و توقيع العقوبة التأديبية يعود إلى سلطة مستقلة، فإن الغرض من هذا النظام هو تمكين المرفق العام من أداء رسالته[1].

من المسلم به أن السلطة الإدارية في هذا النظام تتمتع بسلطة تقديرية واسعة بصرف النظر عن الموظف المخطئ إن وجدت أسباب كافية لذلك، أما في القضاء فتختفي هذه السلطة لأنها تنظر في المخالفة دون الظروف التي أدت إلى ارتكابها[2].

ثانيا: عيوب النظام الإداري

يحصر هذا النظام سلطة التأديب في يد سلطة إدارية واحدة، مما قد يؤدي إلى انعدام الحياد وازدياد فرص الانحراف في استعمال السلطة من قبل الرؤساء الإداريين ضد الموظفين المرؤوسين، كما أن جعل الاختصاص في هذا النظام للسلطة الإدارية وحدها يؤدي إلى عدم الاستقرار الإداري، فقد تتأثر السلطة الإدارية في اتخاذ الإجراءات التأديبية بضغط النقابات أو الهيئات السياسية، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على ممارسة سلطة التأديب بحرية و فعالية، فالإدارة تخشى عند ممارسة سلطتها التأديبية من إيجاد مناخ سيئ في العمل و إثارة نفوس العاملين، مما يؤدي إلى تكتلهم بصورة قد تؤدي إلى عرقلة العمل الإداري و انتظامه[3].

ومما يلاحظ أن هذا النظام غير ناجع و سليم لعدم توفيقه بين العمل والعقاب بسبب الضغوط و الخلفيات التي تؤثر على حسن سير المرفق العام، وهذا ما دفع إلى إيجاد نظام آخر يرى فيه أصحابه أنّه يمثّل أكثر ضمان.

---

(1)- أوراك حورية، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010، ص54.

(2)- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمّان، الأردن، 2007، ص82.

(3)- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص355.

الفرع الثاني: النظام القضائي

يتميز النظام القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية[1]، و ذلك من خلال الفصل بين السلطتين الرئاسية و القضائية، و تحديد اختصاص كل منهما دون تدخل أي سلطة في الثانية.

فالسلطة الإدارية مهمتها الاتهام، بمعنى تحديد الخطأ الذي ارتكبه الموظف دون التدخل في توقيع العقاب، أمّا النظام القضائي فهو يستند إلى جهة قضائية رسمية محايدة ومستقلة تقوم بإجراءات قانونية، و تنتهي مداولاتها بإصدار أحكام قضائية في موضوع التأديب، ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام:مصر، ألمانيا الاتحادية[2].

يتولى عملية تأديب وإصدار القرار التأديبي محكمة خاصة يشكلها المشرع،و يمكن إنشاء نيابة إدارية توازي النيابة العامة أمام هذه المحكمة، فيكون الجزاء التأديبي شأنه شأن الحكم الجزائي بحيث يصدر كلاهما من جهة قضائية، كما أن تكييف المخالفات التأديبية و توقيع مختلف أنواع و درجات العقوبة المقابلة لها يعود إلى نفس الجهة مصدرة القرار التأديبي، باعتبارها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الجهة المختصة بتحريك الإجراءات التأديبية، و ذلك إعمالاً لمبدأ الفصل التام بين سلطتي الاتهام و المحاكمة[3].

يستند هذا النظام إلى أسس و مبررات تؤيده، كما يتعرض إلى انتقادات تحط من قيمته.

أولاً: مزايا النظام القضائي

يوفر هذا النظام عدة ضمانات حقيقية و فعالة، كحماية مصالح الموظفين من المحاكمات التأديبية، و ذلك لاستقلال الجهة القضائية عن أي ضغوطات و تدخلات سياسية وإدارية، فهو نظام حصين من كل انحراف أو تعسف من السلطات الإدارية ضد موظفيها، فإذا كان النظام التأديبي له صبغة تأديبية، فإن السلطة التأديبية أقدر على معرفة الخطأ و الصواب أثناء المحاكمات التأديبية نظرًا لتمتع رجال القضاء بالعقلية القانونية، مما يحقق العدالة وشرعية القرارات المتخذة من قبل هذه السلطة.

---

(1)- نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص95.
(2)- عبد الوهاب البنداري، الإختصاص التأديبي و السلطات التأديبيّة، مرجع سابق، ص89،90.
(3)- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 355 و 356.

كما يجنب هذا النظام الرؤساء الإداريين التورط في الإشكالات، و يعمل على بث روح و جو التفاعل بين الموظفين في السلم الإداري[1].

ثانيا : عيوب النظام القضائي

يؤثر النظام القضائي لسلطة التأديب على السلطة الرئاسية و يضعف هيبتها، لأنه يحرمها من سلطة توقيع الجزاء والعقاب اللازم لضمان تدعيم طاعتها من قبل المرؤوسين، و بغية تحقيق أهدافها المختلفة داخل الإدارة، و باعتبار هذا النظام يثير مبدأ الفعالية و ملائمة ونجاع سلطة التأديب في الوظيفة العامة، فهو يعتبر غير سليم من الناحية العلمية والفنية، لأنه يتميز بالتباطؤ و التعقيد و كثرة الإجراءات، وعدم مطابقة العقوبة للأخطاء لافتقارها عنصر الواقعية.

كما أن أعضاء المحاكم التأديبية هم قضاة بحكم عملهم، فهم بعيدين عن الحياة العملية و بالتالي تقديرهم للأخطاء المهنية قد لا يكون متفق مع ظروف العمل الإداري و متطلباته[2]،مما أدى إلى ظهور نظام آخر يجمع بينهما، و هو النظام القضائي.

الفرع الثالث: النظام شبه القضائي

يقوم النظام شبه القضائي على مبررات بهدف تحقيق التوازن بين فكرة السلطة الرئاسية في تحقيق العدالة و ضمان حماية الموظف عند تحريك و ممارسة سلطة التأديب، لأن هذا النظام يحاول الجمع بين النظامين الإداري و القضائي، إذ يعطي السلطة الإدارية حق ممارسة سلطة التأديب، و في ذات الوقت يتضمن النظام جملة من الضمانات لحماية الموظفين عند خضوعهم لهذه السلطة[3].

كقاعدة عامة، لا يقيد اقتراح الجزاء السلطة الرئاسية و لا يلزمها في شيء، بحيث يأخذ هذا النظام عدة صور من بينها، إنشاء المشرع هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار الجزاء التأديبي،بحيث يكون رأيها غير ملزم للسلطة مصدرة القرار، و مع ذلك فاستشارة هذه الهيئة هو إجراء إلزامي وجوهري لا يمكن الاستغناء عنه، و إغفاله يؤدي بالضرورة إلى إبطال القرار الصادر عن هذه السلطــة[4].

كذلك يجب على السلطة الرئاسية أن تلتزم باحترام رأي هذه الهيئة، و إن كان لها عدم التقيد به في تخفيف الجزاء دون تشديده. كما يمكن أن تكون هناك حالات أخرى، و ذلك بإنشاء المشرع

---

[1]- نفس المرجع، ص357.
[2]- أوراك حورية، مرجع سابق، ص60.
[3]- نفس المرجع، ص61.
[4]- سليمان محمد الطمّاوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص436.

مجالس تأديب يغلب عليها العنصر الإداري، حيث تختص هذه المجالس بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف مرتكب الخطأ، ويأخذ بهذا النظام عدة دول، كاليمن،مصر،العراق، فرنسا والجزائر[1] و لهذا النظام مؤيدون و معارضين:

أولًا: مزايا النظام شبه القضائي

يقوم النظام شبه القضائي على مجموعة من المزايا،و التي تعمل على تأييد العملية والمتمثلة في أن هذا النظام يحقق للموظف قدرًا كبيرًا من الضمان، و يقيد من السلطة التقديرية للإدارة وتعسفها وذلك عن طريق اشتراك هيئات استشارية أخرى في مجال التأديب،كما يحاول التوفيق بين المصلحة العامة و المتمثلة في الإدارة و تمتعها بالاستقلالية و حرية التقدير، ومصلحة الفرد المتمثلة في الموظف من خلال حماية الحقوق و الحريات العامة وذلك من خلال تطبيق مبدأ المشروعية المقررة قانونا.

إضافة إلى أن هذا النظام يعمل على الفصل التدريجي بين سلطتي الاتهام و الحكم، و ذلك بتدخل هيئات استشارية مكلفة بإبداء رأيها قبل صدور الحكم من طرف سلطة التأديب، و الذي ينظر إليه على أنه حكم عادل و منصف سواء للموظف أو للإدارة ذاتها، خاصة وأن وجود هذه الهيئات هو بمثابة عامل مساعد لهذه السلطة، مما يتيح لها مباشرة مهامها الإدارية، و رفع الحرج اتجاه الموظفين التابعين لها عند تأديبهم[2].

ثانيا : عيوب النظام شبه القضائي

إضافة إلى المزايا التي يمتاز بها هذا النظام، فإنه يحتوي أيضا على مجموعة من العيوب و المتمثلة في أنه يحاول الموازنة بين منطق الفعالية ومبدأ الضمان، و هذا من الصعب تحقيقه بسبب زيادة عدد الهيئات و المجالس التأديبية، مما أدى إلى التعقيد[3].

كذلك أصبحت السلطة الرئاسيّة في هذا النظام تتفادى توقيع العقوبات الجسيمة، و هذا خوفا من تعسفها و العمل تدريجيا على الأخذ بعدد أكثر من الضمانات لصالح الموظّفين،مما أضعف هيبتها.

---

[1]- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2012،ص73.

[2]- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ص 341.

[3]- عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص89.

وعليه قيل أن التطوّر الذي طرأ على السلطة التأديبيّة في الدول التي انتهجت النظام شبه القضائي، قد أدى إلى ضعف السلطات الرئاسيّة في ممارستها لحق التأديب في المجال التأديبي[1].

الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من الأنظمة السابقة

لقد حاول المشرع الجزائري الأخذ بمميزات كل من النظام الرئاسي و القضائي،و تجنب عيوب كل منهما، و يتجلى ذلك في إعطاء سلطة توقيع عقوبات الدرجة الأولى و الثانية إلى السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين دون مشاركة من أي سلطة أخرى، و ذلك حسب ما ورد في أحكام المادة (165) من الأمر 03/06 في فقرتها الأول بأنّه:" تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولـها على توضيحات كتابيـــة من المعنـــــي"[2] و تدخل ضمنها العقوبات البسيطة.

أما عقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة، و المنطوية تحت العقوبات الشديدة، هي الأخرى من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين، لكن بعد أخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعة كمجلس تأديبي، حيث يظهر ذلك في نص المادة السابقة الذكر في فقرتها الثانية بنصها :

" 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، المجتمعة كمجلس تأديبي،و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها "[3]، كما نص عليها المشرّع في الأمر 133/66.

و هكذا نجد أن النظام التأديبي الجزائري للموظف يتطلب قيام هيئات استشارية، أي مجالس تأديب، يكون من بين المهام المسندة إليها إبداء الرأي قبل توقيع العقوبات بصفة استشارية، وللسلطة التأديبية الأخذ به إلزاما في العقوبات المقررة في الدرجة الثالثة والرابعة.

وتجدر الإشارة أن اللجان المتساوية الأعضاء توجد في كل من الإدارة المركزية، الولاية و الجماعات المحلية، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي يخضع موظفوها لقانون

---

[1]- محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبيّة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1973، ص426، 427.

[2]- المادة (165)، الفقرة الأولى من الأمر03/06، المؤرخ في 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006.

[3]- الفقرة الثانية، من نفس المادة .

الوظيفة العامة، و من ذلك يتبين في المادة الأولى من المرسوم رقم 10/84[1]، أن النظام الذي أخذت به الدولة الجزائرية هو نظام الازدواجية، أي الجمع بين النظام الإداري (الرئاسي) فيما يخص إنفراد سلطة التعيين بالعقاب، و النظام القضائي فيما يخص استثارة اللجان في العقوبات المشددة حفاظًا على حقوق الموظف وحمايتها من الانتهاك من قبل الإدارة العامة.

و في الأخير نقول أن أخذ المشرع بالنظامين – التأديبي الرئاسي و القضائي ــ أساسه الحرص على الموازنة بين مقتضيات الضمان (القانون) و الفعالية (الإدارة العامة).

المطلب الثاني: حدود ممارسة اختصاص سلطة التأديب

رغبةً في إحاطة توقيع العقوبات التأديبية بضمانات قانونية وقضائية فعالة، عمل المشرع على وضع ضوابط ممارسة سلطة التأديب، بتعزيز رقابة القاضي الإداري على اختصاص سلطة التأديب جزاء لمخالفة النظام العام (الفرع الأول) و اختصاصها في النظام الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة التأديب جزاء مخالفة النظام العام

يعتبر عنصر الاختصاص في القرار التأديبي ذو أهمية بالغة، و تكمن هذه الأهمية في قيام المشرع و إحاطته بضمانات قانونية في مواجهة العيوب التي تصيبه، و تجعله متميزًا على بقية العيوب بربط مخالفة الضمانات التي تنظمه بالنظام العام، حيث يثيرها القاضي الإداري من تلقاء نفسه في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، حتى إذا لم يثره المدعي في دعواه، وفكرة النظام العام تمنح صاحب الاختصاص بالتنازل عنه و التخلي عليه قانونا.

كما يمنع الاتفاق على مخالفته و مخالفة القواعد التي تنظمه، كذلك الاستعجال بدوره لا يبرر مخالفة هذه القواعد بحيث لا يمكن تصحيح النظام العام بإجراء لاحق، مثلاً إجازة الموظف و تصديق الجهة المختصة قانونا عليه، لأن القواعد المتعلقة بالاختصاص وضعت للصالح العام[2].

جاء على لسان د بروك" أن تنطق بالقانون شيء و أن تفرض الوسائل الكفيلة بتحقيقه شيء أخر"[3]، فإذا كانت النصوص القانونية السند الأساسي لتحديد سلطة تأديب الموظف، فإن كذلك للسند القضائي دور في ضمان احترام هذا الاختصاص، بدليل أن رقابة القاضي الإداري على مشروعية

---

[1]- المادة الأولى من المرسوم 10/84، المؤرخ في 14جانفي 1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيم عملها، الجريدة الرسمية، عدد الثالث، بتاريخ 17 جانفي 1984.

[2]- مغراوي محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته و رقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان، بدون طبعة، مكتبة أنجلو المصرية، القاهرة، 1986، ص708.

[3]- نقلا عن غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كليـــة الحقـــوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص244.

القرار التأديبي لا يقف فقط على ما يثيره المدعي من أوجه لإلغائه، و إنما يتعداها إلى الضمانات القانونية التي كرسها المشرع له لمواجهة ما قد يطرأ من تعسف في التأديب.

ففكرة مشروعية سلطة التأديب من النظام العام، وهي تمنع صاحب الاختصاص من التنازل أو الاتفاق على مخالفتها أو تفويضها إلا في حدود ما يسمح به القانون، لهذا فمسألة النظام العام هي أهم المحاور التي ركز عليها المشرع لإصلاح نقائص النظام التأديبي، و عيوب الرقابة القضائية رغبة منه في القضاء على الآثار السلبية المتفشية على مستواها، خاصة أن الإدارة العامة أصبحت تشكل مجموعة وسائل خدماتية، مما يسمح للقاضي الإداري من تفعيل رقابته على جميع أعمالها،ليمتد إلى القرارات التأديبية حفاظًا على حقوق الموظف الخاضع لها و حمايته من تعسف سلطة التأديب، علمًا أن الإصلاح القانوني الهام لا يمكنه التصدي لتعسف الإدارة إلّا إذا اقترن بالإصلاحات القضائية، أهمها توسيع رقابة القاضي الإداري على القرارات التأديبية، وتفعيل الطعون القضائية ضد هذه القرارات حماية منه لحقوق الموظف الخاضع لها[1].

الفرع الثاني: سلطة التأديب في النظام الجزائري

باعتبار أن النظام المتبع في الجزائر هو شبه القضائي، بمعنى النظامين الإداري و القضائي معا فنجد أن المشرع الجزائري قد أسند مهمة التأديب للسلطة الرئاسية في الوظيفة العامة كأصل عام، فقد نص على إنشاء لجنة متساوية الأعضاء على مستوى كل هيئة تختص بالنظر في المسائل الخاصة بالموظفين، و التي من بينها مسالة التأديب.

حيث ورد في المادة (56)من القانون 133/66 على أنه "تتخذ العقوبات من الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء و تتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة، أمّا العزل فلا يقرر إلّا بناءًا على رأي موافق للجنة المتساوية الأعضاء"[2].

كما نص المرسوم 59/85 على السلطة المختصة بالتأديب في المادة (123) منه بالقول "تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عند اقتضاء الأمر بالسلطة و تمارسها بعد استشارة لجنة الموظفين المجتمعة كمجلس تأديبي". و كذلك ما أقرته المادة (125) من المرسوم (59/85)بنصها:"تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخوّلة، عقوبات الدرجة الأولى

---

[1]- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية و العقود الإدارية، بدون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2010 ص 31.

[2]- المادة (56) من الأمر133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 (الملغى).

بمقرر مبيّن للأسباب دون استشارة لجنة الموظّفين مقدّما"[1]، و يفهم من هذه المادّة أن السلطة التأديبية هي نفسها السلطة الرئاسية.

لا يتضمن التشريع الجزائري قانون مستقل يختص بتأديب الموظفين، لذلك السلطات الإدارية الرئاسية هي المختصة بسلطة التأديب بصورة انفرادية فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية دون السماح لأي هيئة بتقديم استشارتها، و هذا حسب ما ورد في المادة (165) من الأمر (03/06) في فقرتها الأولى على أنه:"تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني"[2]، و أن سبب تحول السلطة الرئاسية راجع لعدة أسباب و دوافع من أهمها أن المسؤول المباشر هو أكثر دراية من غيره لتقدير سلوك الموظف مرتكب الخطأ. باعتبار أن السلطة الرئاسية تحقق النظام المسير للمصلحة.

كما أن هذه السلطة أكثر تأهيل لتقديم حالات التسامح أو التشدد و توضيح أسباب ذلك و تفسيره و متابعته للواقع، و تمكنه من سرعة التحرك دون تبديد الوقت، لأنها تتمكن من التحكم في مستخدميها و تسيير نظام الإدارة، كما منح لها المشرع سلطة التعيين و الترقية.

أما فيما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة فقد جعل اختصاص التأديب للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي فالسلطة الرئاسية لها حق اقتراح العقوبة و اللجنة لها الحق في أن توافق على ذلك الاقتراح، و تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للذنب المقترن بها، و ذلك حسب ما جاء في نص المادة (165) في فقرتها الثانية من الأمر 03/06 السالفة الذكر و التي تنص على أنه:

"تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعة كمجلس تأديبي،و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها"[3].

إن وجود المجالس التأديبية إلى جانب السلطة الرئاسية المختص الأصيل بسلطة التأديب،ما هو في حقيقة الأمر و طبيعته إلا ضمانة من ضمانات تحقيق الموضوعية و الحياد و الشرعية في

[1]ـ المادة (125) من المرسوم59/85، المؤرخ في1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد13، الصادر بتاريخ1985/03/24.
[2]ـ الفقرة الأولى،المادة (165) من الأمر 03/06، المرجع سابق.
[3]ـ الفقرة الثانية، من نفس المادة (165).

عملية ممارسة سلطة التأديب في الوظيفة العامة، و ضابط لحماية حقوق و حريات و مصالح الموظف المنسوبة له المخالفة التأديبية.

أمّا النظام القضائي فيقتصر دوره على نزع السلطة التأديبية من الإدارة و جعل سلطته مقصورة على توجيه الاتهام، كما يستهدف تحقيق ضمانات أكثر فاعلية للموظف، و قد أخذ المشرع بكل من النظامين، و حاول المزج بينهما نظرًا للأسس و المبررات المنطقية و السلمية فنيا و قانونيا و التي يقوم عليها النظام شبه القضائي في تحديد السلطة المختصة بالتأديب.

المطلب الثالث: إلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعيته

يعد القرار التأديبي شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى، حيث ينبغي صدوره من المختص قانونا قاصدا به تحقيق المصلحة العامة و الهدف الذي حدده القانون لإصداره، كما ينبغي بناءه على أسباب مبررة، و أن يرد على محل ممكن، قائم و مشروع، فإذا خالف القرار التأديبي تلك العناصر كان قرار غير مشروع مما يؤدي إلى إلغائه من قبل الجهة القضائية المختصّة[1].

فالقرار التأديبي هو القرار الصادر عن السلطة التأديبية المختصة في إطار ممارسة وظيفتها التأديبية و المتضمن توقيع عقوبة تأديبية منصوص عليها قانونا، لمواجهة خطا تأديبي مالي أو إداري ارتكبه الموظف، طبقا للإجراءات القانونية المقررة للتأديب، أو هو القرار الذي تفصح بموجبه السلطة التأديبية عن إرادتها الملزمة، وفقا لما يتطلبه القانون من شروط و بما لها من سلطة مستهد فة إنزال عقوبة تأديبية بالموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية، بهدف الصالح العام و هو حسن سير العمل الإداري[2].

لذلك سنتناول في هذا المطلب الأسباب التي تؤدي إلى إبطال القرار التأديبي عندما يشوبه عيب من العيوب، فلعيب عدم الاختصاص في ثلاث درجات، فقد يلغى القرار لعدم مشروعية المظهر الخارجي (فرع أول)، أو لعدم الاختصاص البسيط حينما يصدر من موظف متجاوز لنطاق اختصاصه (فرع ثاني)، وقد يكون الإلغاء لعدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة حين اعتداء سلطة على سلطة أخرى (فرع ثالث).

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، مصر، 2003، ص299.

[2]- مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضدّ الموظّف العام، مذكّرة ماجستير، تخصص قانون عام، كليّة الحقوق و العلوم السياسيّة، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص22.

الفرع الأول: عدم المشروعية الشكليّة

ضمانًا للسلطة المقيدة التي فرضها المشرع في مجال التأديب، فإن رقابة المشروعية امتدت إلى المظهر الذي يكون عليه القرار التأديبي، و المحدد بموجب قاعدة قانونية آمرة و ملزمة لسلطة التأديب تحت طائلة إلغائه قضائيا، حيث يدخل ضمن ذلك العقوبات التأديبية التي تفرغها السلطة التأديبية في قالب شكلي مكتوب و منظم بموجب قانون الوظيفة العامة، و الذي يعتبر استثناء عن الأصل العام المتمثل في عدم تقييد الإدارة بشكل معين عند اتخاذ القرارات الإدارية العامة.

هذا ما استدركه المشرع الجزائري في المادة (163) من الأمر 03/06[1]، و التي حصرت العقوبات التأديبية التي يمكن أن تُتَّخذ ضدّ الموظّف العام باستثناء عقوبة التنبيه التي يقتصر توقيعها شفويا لعدم خطورتها على الوضعية الوظيفية.

كما يقودنا المظهر الخارجي للقرار التأديبي إلى البحث عن مجالات رقابة القاضي الإداري والحالات التي تمس بالمشروعية، لذا استعان الفقه الإداري بالعناصر التي تكون المظهر الخارجي للقرار التأديبي[2]، ومخالفتها تجعل المتقاضي يعتمدها لمهاجمة عدم مشروعية القرار التأديبي أمام القضاء الإداري، حيث تتمثل العناصر في ذكر التاريخ ومكان صدور القرار التأديبي. إضافة إلى توقيع السلطة المختصة بالعقاب، حتى يستطيع الموظف معرفة مصدر القرار، ومن ثم تحديد صفة و أهلية التقاضي الذي يمكن للموظف مقاضاته.

كذلك حتى يكون القرار التأديبي مشروعا يجب أن يتبع الصياغة اللغوية له، لأن الأصل العام أن يحرر القرار الإداري المكتوب باللغة الرسمية التي يحررها الدستور، مثل دستور 1996 الجزائري فقد حددها في المادة(2)، وكذا المادة (3) من قانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية[3].

---

[1]- المادة (163) من الأمر 03/06 السابق الذكر.

[2]- مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامّة، مذكّرة ماجستير، كليّة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة معمري مولود، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص44.

[3]- المادة (2) من القانون رقم 05/91، المؤرخ في 1991/01/16، المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، الجريدة الرسمية، عدد(03)، بتاريخ 1991/01/16، المعدل و المتمم بالأمر رقم30/96 المؤرخ في 1996/12/21الجريدة الرسمية، عدد(81)، بتاريخ بتاريخ1996/12/22.

الفرع الثاني: عيب الاختصاص البسيط

يتحقق عيب الاختصاص البسيط حينما يقع داخل النطاق الإداري،و هذه الدرجة من الاختصاص هي الأكثر شيوعا و الأقل خطورة من غيره فيما يخص الآثار المترتبة عليه، و يتخذ هذا العيب ثلاث صور و هي كالتالي:

أولاً: عيب الاختصاص الموضوعي

ينشأ عدم الاختصاص الموضوعي عند صدور القرار في مسألة معينة أو موضوع معين عن موظف لم يجعله القانون من اختصاصه، و يفترض أن يكون محل القرار أو موضوعه أو أثاره مشروعة، و من الممكن إحداثه قانونا، بشرط أن يصدر من إدارة غير مختصة،و هذا النوع من عدم الاختصاص يقع اعتداء من هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أعلى منها، أو من موظف على اختصاص موظف آخر، كما قد يقع الاعتداء من سلطة إدارية على سلطة إدارية تساويها و يتجسد عدم الاختصاص الموضوعي في الحالات الثلاث التالية:

أ ـ اعتداء هيئة دنيا على هيئة عليا

هذا النوع من الاعتداء يخالف قاعدة التسلسل الإداري للنصوص و المتطابقة مع تسلسل الأجهزة على الهيئات، فهيئة البلدية عندما تعزل شرطي البلدية فهي تتجاوز سلطتها لأن هذا من اختصاص الوالي، حيث يتجلى هذا النوع من الاعتداء من خلال قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقًا الصادر بتاريخ 1985/06/15 بمناسبة فصلها في قضية (ف.ب.ع) ضد مدير التربية و الثقافة لولاية الجزائر الذي اصدر قرارا تأديبيا في حق السيدة (ف.ب.ع)، حيث طعنت المعنية في ذلك القرار أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بحجة عيب عدم الاختصاص الموضوعي لمدير التربية و الثقافة بتوقيع العقوبة ضدها كونها من اختصاص وزير التربية، فأقر المجلس الأعلى قرار يقضي بإلغاء ذلك القرار التأديبي لتجاوز السلطة [1].

ب ـ اعتد اء هيئة عليا على صلاحية هيئة دنيا

من حيث المبدأ بإمكان الهيئة التأديبية العليا التدخل في ميدان الهيئة المرؤوسة و التابعة، لكن ليس لها دائما التدخل في أمورها، لأن المشرع قد يحمي اختصاص الهيئة الدنيا، و ذلك دون التدخل من الهيئة العليا، وفي مجال الوصاية فقد تضمن القانون البلدي على حق الوالي في المصادقة على

[1]ـ المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم42917، المؤرخ في 15 جوان 1985، قضية (ف،ب،ع) ضد (وزير التربية الوطنية و مدير التربية و الثقافة لولاية الجزائر)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص243 و 245 .

قرارات البلدية أو إلغاءها، و ليس له الحق في التعديل أو إحلاله محل الهيئة البلدية، وإذا قام بذلك فإنه يتجاوز السلطة بسبب عدم الاختصاص الموضوعي[1].

ج ـ اعتداء سلطة تأديبية على سلطة أخرى موازية لها

يقع عيب عدم الاختصاص الموضوعي حينما تعتدي سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة أخرى موازية و لا تربطها بها صلة تبعية أو إشراف،و الغالب أن تكون السلطتين على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما،ويظهر ذلك في حالة غموض و تداخل الاختصاصات بين الوزارات[2].مثلا الوزراء،كوزير الفلاحة لا يمكن له التدخل في صلاحيات و مصالح وزير المالية لأن ذلك يعد عيبًا في الاختصاص الموضوع.

ثانياً:عيب الاختصاص الزماني

كل موظف أو مسؤول إداري له نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحياته، و تنتهي هذه الأخيرة بانتهاء الصفة و زوالها، فبداية حياة الموظف في المسار الوظيفي تكون بقرار تعيين من الجهة المختصة، و النهاية تكون بإحدى الحالات القانونية كالعزل، الاستقالة أو الوفاة....إلخ. كما قد تكون بنقل الموظف من منصب لآخر، و بناءًا على ذلك لا يمكن لموظف عام أن يصدر قرارات إدارية قبل أن يكتسب تلك الصفة أي قبل تعيينه أو بعد إحالته على التقاعد مثلا أو تقديم استقالته و قبولها من الجهة المعنية، فهو غير مختص زمنيا لإصدار القرارات لأنه يفتقد الصفة التي تؤهله لذلك[3].

تكون الصفة لرئيس البلدية عندما يكتسبها، فهو يعطي رخص للبناء مثلاً أو التجزئة أو الهدم فيكون مؤهل لذلك،لكن و حسب المادة (74) من قانون البلدية فإنه" يعد متخليا عن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع بين المجلس طبقا للمادة (73) من نفس القانون لتقديم استقالته أمامه"[4]، كما هو محدد في قانون البلدية. و المادة(75) في حالة الغياب غير المبرر لمدة شهر أو أكثر يعتبر تخل عن المنصب، و عليه فرئيس المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه إصدار قرارات لأنه غير مختص زمنيا، و لا يمكن منح تراخيص خارج المدة المحددة.

---

[1]ـ محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005ص181.

[2]ـ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص49.

[3]ـ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (دراسة تشريعية، قضائية وفقهية)، الطبعة الأولى،دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص185.

[4]ـ المادة 74 من قانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.

كذلك و تطبيقا لنص المادة (166) الفقرة الأولى، من الأمر 03/06[1]، فعلى سلطة التعيين أن تخطر المجلس التأديبي وجوبا، و خلال أجل لا يتعدى خمسة و أربعون (45) يوما من تاريخ إخطاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين، فانقضاء هذا الميعاد يؤدي إلى سقوط الخطأ التأديبي المنسوب للموظف، مع تقادم المتابعة التأديبية في حقه، ويتجسد ذلك في قرار الغرفة الإدارية رقم 28561 ، الصادر بتاريخ 1982/12/11 ، في قضية ع ضد والي ..... حيث أثار الطاعنون فيه دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشان شخص متوفى،مما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء القرار رقم 600 ، الصاد بتاريخ 14 /1969/7 ومن هنا يمكن أن تكون الإدارة قد أساءت استعمال الزمن المناسب، فأصدرت قرار في زمن كان المخاطب به متوفيا[2].

كذلك القرار رقم 7462 ، الصادر عن مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 2003/2/25 في قضية (س) ضد مدير التربية لولاية سطيف، حيث انحصرت مجرياتها في إصدار قرار تأديبي(العزل) حق موظف كان يتمتع بعطلة شرعية ثابتة و بوثائق طبية و مؤشر عليها من صندوق التأمينات الاجتماعية،فهنا يمكن إثارة ركن الاختصاص الزمني،لأنه لا يمكن إصدار قرار تأديبي في حق موظف في زمن يتمتع فيه بعطلة قانونية، و بالتالي يجب إلغاؤه[3].

ثالثاً: عيب الاختصاص المكاني

إذا كان لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا اختصاصهم على إقليم الدولة كله، كرئيس الدولة ونوابه و رئيس مجلس الوزراء و نوابه و الهيئات العامة، كل حسب اختصاصه، فالمشرع الجزائري غالبا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه، فلا يمكن لرئيس المجلس أن يتعدى النطاق المكاني المحدد له.

وحالات عدم الاختصاص المكاني نادرة، لأن أعوان الدولة يعرفون عادة الحدود الجغرافية لاختصاصهم، لكن قد تكون تلك الحدود غير واضحة أو معترف بها، فمثلا لجنة البلدية عند تجميع لبلديتها أراضي موجودة في نطاق البلديات المجاورة، فهي تخالف قاعدة التحديد الإقليمي للاختصاص[4].

---

[1]- المادة (166) من الأمر 03/06، مرجع سابق.

[2]- الغرفة الإداريّة، قرار رقم 28561، الصادر بتاريخ 1982/12/11، نقلا عن بوضياف عمار، المرجع السابـــق، ص186.

[3]- مجلس الدولة، قرار رقم 7462، الصادر بتاريخ 2003/02/25، نقلاً عن نفس المرجع، ص186.

[4]- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، راجعه و نقحه، محمود عاطف البنا الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2006، ص357.

كذلك فإن قواعد توزيع الاختصاص المكاني تفترض على أعوان الدولة التمييز بين السلطات الإدارية المركزية و المحلية و سلطات الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تمارس السلطات الإدارية المركزية صلاحية إصدار القرارات الإدارية التي تمس من حيث طبيعتها كل إقليم الدولة، فعندما يصدر رئيس الجمهورية مرسوما بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار، فإن هذا يسري عبر كامل التراب الوطني. و رئيس الحكومة أيضا له حق إصدار قرارات إدارية في شكل مراسيم تطبق على مستوى تراب الجمهورية.

نجد في الأمر 03/06 في المادة (137) في فقرتها الأولى و التي تنص على أنه "يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب المنتدب إليه"[1]، حيث نستنتج أن الاختصاص التأديبي يؤول إلى الجهة التي انتدب إليها باعتبارها الأجدر دون غيرها في تقدير الخطأ التأديبي و معرفة خطورته، كما تلزم المادة (02) من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بمراعاة الاختصاص المكاني و إصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم البلدية، و حتى لا تتداخل الصلاحيات وجب ضبط كل مسؤول إداري برقعة جغرافية يلزم بعدم تجاوزها[2].

الفرع الثاني: عيب الاختصاص الجسيم

إذا كان إلغاء القرار التأديبي لعدم الاختصاص البسيط ناتج عن خروج و عدم احترام قواعد الاختصاص التأديبي داخل الإدارات فيما بين السلطات التأديبية، فإن مخالفة القرار الإداري لركن الاختصاص قد تبلغ حدا من الجسامة لدرجة تفقده الصفة الإدارية، حيث يتحول لعمل مادي، و قد يكون مصدره مغتصبا لسلطة لم يمنحه المشرع إياها، و عيب الاختصاص الجسيم يتوفر عندما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة أو مؤهلة قانونا لذلك، و نكون أمام عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة،مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف منعدما و لا وجود له،و لا يرتب أي اثر قانوني، حيث يظهر عيب الاختصاص الجسيم في حالتين[3]:

أولا: صدور القرار من شخص عادي لا علاقة له بالإدارة

تتحقق هذه الحالة بأن يقحم شخص عادي ليس بموظف،نفسه في الاختصاصات الإدارية، و يعطي لنفسه حق إصدار قرار تأديبي لصالح سلطة تأديبية، و هذه الحالة هي أشد و أخطر في الخروج عن قواعد الاختصاص، فعلاقته المنعدمة مع الإدارة تجعله قرار منعدما.

---

[1]- المادة (137) من الأمر 03/06، المرجع السابق.
[2]- المادة (02) من قانون 10/11، المرجع السابق.
[3]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص60.

تقضي القاعدة العامة بأن القرارات الإدارية يجب أن تصدر من موظف مختص و معين بطريقة قانونية، و قد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي منذ مدة، نظرية الموظف الفعلي و هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلاً،أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلاً، مع الاعتداء و الأخذ بالقرار و التصرف الصادر عنه و اعتباره سليمًا قانونيًا و منتجًا لأثاره، على الرغم من إمكانية متابعته شخصيا، إذا كان الأمر يشكل جريمة [1].

هذا ما أكدته المحكمة العليا المصرية حيث ذهبت إلى أن صدور القرار من فرد عادي يشوبه بمخالفة جسيمة ينحدر به إلى حد الانعدام، و تفاديا للآثار المترتبة على الانعدام في حالة صدور قرار إداري من فرد عادي، و تقديرا لاعتبارات عملية و رغبة منه في دوام سير المرفق العام بانتظام فقد ابتدع مجلس الدولة المصري هذه النظرية إلى جانب مجلس الدولة الفرنسي.و تقوم نظرية الموظف الفعلي على عنصرين، الظاهر والضرورة.

فالظاهر يكون بالأخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد، مادام ظاهر الحال لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه، كما هو الشأن في حال انتحال السلطة أو الوظيفة. أما الضرورة فقد تم تسويغ سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام ليسير بانتظام و اطراد، في حالة الظروف الاستثنائية [2].

ثانيا: اعتداء سلطة إدارية على أخرى لا علاقة لها بها

فمثلاً صدور قرار من وزير في شأن يتعلق بوزارة أخرى، أو صدور قرار إداري من موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية إطلاقا، أو اعتداء موظف على اختصاصات مجلس مثلا و يكون هذا الأخير وحده الذي يملك حق إصدار القرار الإداري.

مثال: تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات التي وردت خاصة في المادة (122) و (123) من الدستور، و التي تخول الاختصاصات التي يختص بها البرلمان فهو يشرعها.

---

[1]- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء)، أستاذ القانون الإداري عنابة، بدون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص315.

[2]- نفس المرجع، ص316، 317.

المبحث الثاني :الرقابة على مشروعية الإجراءات التأديبية

يعتبر حق الدفاع من أهم المبادئ القانونية العامة التي بلورها القضاء الإداري، و هو من أكبر المبادئ المهيمنة على الإجراءات التأديبية، بحيث لا يمكن إصدار عقوبة تأديبية سواء تعلق الأمر بالإجراءات السابقة و اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي المصدر للعقوبة دون الالتزام بالإجراءات المحصورة قانونًا، حيث عمل المشرع على إدراج مجموعة إجراءات في صلب عملية التأديب، محاولاً منه تحقيق التوازن بين مبدأ الفاعلية و الضمان، فالقرار التأديبي لا يكون صحيحا إلّا إذا كان مستوفيا لكل ما نص عليه القانون،و تلك الإجراءات هي ملازمة لكل مراحل التأديب، و هي أعمال تحضيرية تسبق عملية إصدار القرار التأديبي، و أخرى معاصرة و ملازمة لاتخاذ القرار التأديبي[1].

كذلك من الضمانات المعاصرة و الملازمة لصدور العقوبة التأديبية ضمانة تسبيب القرار التأديبي وهي من الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي، فبوجودها يطمئن الموظف من أسباب إدانته وأوجه الاتهام الموجهة له و تحقيق دفاعه بما يحول دون انحراف أو تعسف الجهة المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، و هي ضمانة تقوم على العدالة و الإنصاف، فالسلطة التأديبية هي ملزمة بتسبيب قراراتها التأديبية، و عليها التقيد بمجموعة من الضوابط و القواعد ليتحقق الغرض من التسبيب[2].

و عليه سنتناول من خلال هذا المبحث الذي قسمناه لثلاث مطالب، الرقابة على مشروعية الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي في (المطلب الأول)، و الرقابة على الإجراءات اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي في (المطلب الثاني)، أمّا (المطلب الثالث) فخصصناه لضمانة تسبيب القرار التأديبي.

[1]- لعلام محمد مهدي، السلطة التأديبيّة بين الإدارة و القضاء، (دراسة مقارن)، مرجع سابق، ص77.
[2]- عقون وسام، ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2013 ،ص 19.

المطلب الأول: الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي

منح المشرع الجزائري للموظف ضمانات قبل إصدار القرار التأديبي عليه، و ذلك تجنبا لتعسف الإدارة في حقه و تفاديا للاتهامات الموجهة إليه، وحتى يضمن حق دفاعه و يكون متماشيا مع وقائع القضية و إجراءاتها[1].

الفرع الأول: التوقيف المؤقت للموظف

يعد التوقيف أول إجراء تقوم به السلطة الإدارية المختصة في حالة ما إذا ارتكب الموظف خطأ مهنيا جسيما، وقد كان يعد إجراء مؤقت، ليس له طابع تأديبي ، فهو لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانونا، 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 (55،54، 56) من الأمر 133/66، و من ثم لا يقبل الطعن أمام القضاء"[2].

لكن المشرع في المادة (173) من الأمر 03/06 نص على انه عقوبة حيث جاء فيها ما يلي "في حالة ارتكاب الموظف خطا جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا "[3]، لأن الخطأ المهني الجسيم قد ينجر عليه التسريح، لذا التوقيف يتم بصفة فورية فنحن أمام مخالفة للالتزامات المهنية أو للقانون العام.

يتخذ إجراء التوقيف كذلك طبقا لأحكام المادة (163) من نفس القانون من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين باعتباره إجراء أساسي، الهدف منه إقصاء الموظف لمدة معينة في انتظار الإحالة على اللجنة المختصة بالتأديب، و نستنتج من نص المادة (173) فقرة الثانية من نفس القانون على أنه خلال فترة التوقيف المنصوص عليه في هذه المادة يتقاضى الموظف نصف راتبه الرئيسي و مجمل المنح ذات الطابع العائلي و هذه تعد ضمانة للموظف.

و قد قيد المشرع الجزائري كذلك سلطة التعيين بحالتين يمكن اللجوء إليهما عند ارتكاب خطأ جسيم من طرف الموظف و هما:

---

[1]- ديدوش عفاف، الطعن في تأديب الموظّف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إداري، كليّة الحقوق و العلوم السياسيّة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص33.

[2]- المجلس الأعلى للقضاء، الغرفة الإدارية، قرار رقم 24316، مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل،م)، ضد وزير العمران و البناء)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1990، ص 234.

[3]- المادة (173) من الأمر 03/06، مرجع سابق.

حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، وهنا يتم توقيفه لمدة لا تتعدى 45 يومًا ابتداء من تاريخ إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين.

أمّا الحالة الثانية فتتمثل في متابعة الموظف جزائيا حسب المادة (174) من القانون السابق الذكر، حيث لا يسمح ببقائه في منصبه، و ينتهي التوقيف المؤقت بمجرد صدور الحكم الجزائي النهائي،علما أن التوقيف ليس إجراء تأديبي إنما هو إجراء تحفظي الهدف منه تفادي الضجة و الإحراج الذي يمكن أن نجده بتواجد العون الفعلي المرتكب لخطأ جسيم، كذلك لتسهيل مباشرة المتابعة المتخذة في الدعوى لاحقا[1].

و نلاحظ أن الموظف في المرسوم 59/85 كان لا يتقاضى أي راتب في حالة توقيفه عن العمل عدا المنح العائلية، مما يعد إجحافا بحق هذا الأخير[2]، و هو ما تم تداركه من طرف المشرع في ظل القانون الجديد بنصه على حق الموظف الموقوف في جزء من الراتب لا يتجاوز النصف. حيث يسترد الموظف الجزء من الراتب الذي خصم من راتبه إذا ما صدر في حقه عقوبة أقل من عقوبة الدرجة الرابعة، أو إذا لم تبت اللجنة المتساوية الأعضاء في القضية المطروحة عليها في الآجال المحددة، أو في حالة ما إذا تمت تبرئته و لم يوجد خطأ مهني يسند له، لكن غياب الخطأ المهني لا يعني عدم وجود خطأ مهني من طرف الموظف المعني .

أما بخصوص حق تعويض الموظف عن التوقيف المشروع، الذي لم تحترم فيه الإدارة الآجال القانونية، فقد قضى مجلس الدولة الجزائري بأن "قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي و لما كان من الثابت في قضية الحال أنا لمستأنفة (م،ش) تم توظيفها لدى مديرية التربية لولاية جيجل منذ 25 أوت 1972، و تم توقيفها بتاريخ 20اوت 1995، دون تسوية وضعيتها الإدارية خلال شهرين من توقفها ما يجعلها تصطدم بمقتضيات المادة(130) من المرسوم (59/85) و عليه قضى مجلس الدولة بتعويض المستأنفة عن الضرر الذي لحق بها و المقدر ب 50000 د ج كون الإدارة متعسفة في حقها [3].

---

[1]- المادة (174)من الأمر 03/06،المرجع السابق.

[2]-المادة (130) من المرسوم 59/85 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات و الإدارات العمومية، مرجع سابق.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 9740، المؤرخ بتاريخ 16 ديسمبر2003، قضية (م،ش)ضد (مديرية التربية لولاية جيجل، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004 ، ص 158، 160.

الفرع الثاني: التحقيق الإداري مع الموظف

عند إخلال الموظف بواجباته الوظيفية و مقتضياتها أو فقد الثقة و الاعتبار اللازم توافرها، فإنه يجب التحقق من صدور الفعل الذي يشكل المخالفة التأديبية، و الوسيلة المناسبة للتأكد مما هو منسوب إليه هي إجراء التحقيق الذي يعد إجراء جوهري يلزم إتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، كما يعد وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام، و ذلك من خلال مجموعة من الإجراءات و الضمانات التي أوجبها القانون و استقرت عليها أحكام القضاء، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء الذي يبطل إذا وقع دون تحقيق أو بناء على تحقيق غير قانوني[1].

و لكي يبنى التحقيق على مقومات صحيحة لابد من مراعاة أهم ضمانة من الضمانات التأديبية و هي إجراء تحقيق مع الموظف المذنب لسماع أقواله، باعتباره أول إجراء سابق في مجال التأديب، حيث يمكن للسلطة التأديبية الوقوف على الظروف التي تمت فيها ارتكاب المخالفة التأديبية، و البحث عن الأدلة المنسوبة له والوقائع التي تمثل المخالفة التأديبية التي ارتكبها.

و يعرف التحقيق الإداري بأنه "هو الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم و التهمة المنسوبة إليه "[2].

فالغرض من التحقيق هو تقرير ما إذا كانت هناك مؤشرات كافية للإدانة من ناحية، و لضمان عدالة الإدارة و حماية الصالح العام و الخاص من ناحية أخرى.

يمكن أن يكون الجزاء بإجراء التحقيق أو دونه، لأنه لا يحتاج إلى نص قانوني لتقريره من المشرع، و للتأكيد عليه أوجبت أغلب التشريعات الوظيفية أن يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته و استقر القضاء على بطلان الجزاء الذي لا يسبقه التحقيق و سماع أقوال المتهم و دفاعه، فالمشرع المصري كان صريحا، فقد جعل الأخذ به أمرا إلزاميا فالمادة(79) من القانون رقم 47 لسنة 1978 تنص على أنه **"**لايجوز توقيع جزاء على العامل إلا البعد التحقيق معه، و يجب أن يكون كتابيا باستثناء عقوبتي الإنذار و الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز 3 أيام التي يجوز أن يكون فيها التحقيق شفهي**"**[3].

---

[1]- عبد العزيزعبد المنعم خليفة، قضاء التأديب(ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة)، بدون طبعة،دار الكتاب الحديث، مصر، دون سنة نشر،ص97.

[2]- سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر،2008، ص97.

[3]- سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر2008، ص08.

بينما المشرع الجزائري جعله أمرًا جوازيًا و اختياريا تباشره السلطة التي لها صلاحية التعيين، و قد نصت المادة (171)من الآمر 03/06على أنه "يمكن للجنة المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين،قبل البت في القضية المطروحة"[1]. بحيث جعله مجرد **"إمكانية"** اللجوء له، لكنه لم يقف على هذا الحد بل جعله يقتصر على العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، وهذا ما جاء في المادة (165) من الأمر السالف الذكر مما يهمش أحد أهم ضمانة من الضمانات التأديبية.

و اتخذ نفس الموقف في المادة (3) من المرسوم رقم 66/ 152 المتعلق بالإجراءات التأديبية.

الفرع الثالث: احترام إجراء المواجهة أثناء التحقيق

بعد إجراء التحقيق الإداري،لابد من إيقاف الموظف على حقيقة المخالفة التأديبية المنسوبة إليه و إحاطته علما بكل الأدلة التي تشير إلى إمكانية مساءلته تأديبيا، والتي لا يمكن تحقيقها إلا بإعلامه بالتُهم المنسوبة إليه[2]، مع تمكينه من الاطلاع على ملفه الإداري لإعداد دفاعه.

بعد ارتكاب الموظف للجريمة التأديبية و قبل توقيع العقوبة عليه يتعين مواجهته بالتهمة المسندة إليه و هو إجراء جوهري مؤداه إعلامه بالتصرفات المعاقبة و الأدلة التي تؤيد وقوعها و نسبها إليه، و لا يمكن توقيع العقوبة إلا عن الأفعال التي تمت مواجهة المتهم بها و بصورة يستفاد منها نية السلطة التأديبية في توقيع الجزاء عليه، و هذا الإجراء الجوهري حتى يتمكن المتهم من إبداء أوجه دفاعه، و يقتضي حق الدفاع منح التهم أجل مناسب لتحضير دفاعه و تقديم مستنداته و كل ما من شأنه أن يبرئه من التهم المسندة إليه[3].

و مواجهة المتهم بغيره تكون بوضعه وجها لوجه أمام متهم أخر، أو شاهد من الشهود، ليسمع منهم بنفسه ما يدلون به من أقوال لينفذها، و تقتصر المواجهة على واقعة واحدة و على دليل واحد على خلاف الاستجواب، حيث تجرى محاصرة المتهم ومناقشته في كافة الأدلة و الوقائع تفصيليا.

---

[1]- المادة (171) من الأمر03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، السالف الذكر.

[2]- مخلوفي مليكة، مرجع سابق ص 66.

[3]- فؤاد محمد معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي و القانون الوضعي، دون سنة طبع، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص97.

و المواجهة قد تؤدي إلى اعتراف المتهم و إلا فإنها تؤدي إلى تفنيد الاتهامات من جانبه تفنيدا يكشف جوانب الاتهام[1].

و تعتبر المواجهة من المبادئ العامة للقانون و ترتبط بضمانة تأديبية و دستورية هامة و هي حق الدفاع، لذلك استقر الفقه المصري على أن حق الموظف في الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية من الأمور التي يقتضيها مبدأ العدالة، لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف و سلامة التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، و المواجهة تقوم على مجموعة من الإجراءات:

أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

تختص السلطة التأديبية بمواجهة المتهم بالتهم المنسوبة إليه ، و ذلك عن طريق إخطاره بقرار إحالته على المجلس التأديبي، المتضمن بيانا محددًا و واضحًا للمخالفات المتهم بارتكابها ذلك قبل جلسة التأديبية حتى تكون له الفرصة ليحضر دفاعه، و حتى لا يفاجئ بالتهم المنسوبة إليه،و كرست المادة (167) من الأمر 03/06 التي جعلته حقا من حقوق الموظف الذي يتعرض لإجراء تأديبي بنصها "يحق للموظف الذي يتعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه "[2].

كما قيدت السلطة التأديبية بإجراء الإعلام خلال 15 يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، لأن هذا الإجراء مرتبط ارتباطا وثيقا بالضمانات اللاحقة كحق الدفاع، لأنها تعلم الموظف المعني بالتحرك من أجل ممارسة بقية الضمانات و كل إخلال بها يؤثر عليها سلبا، و يجعل الجزاء الموقع قابل للإلغاء.

حيث اقر مجلس الدولة ذلك في قراره الصادر بتاريخ 20أفريل 2004، أنه يجب إثبات الاستدعاء القانوني و الرسمي بوصل استلام موقع عليه من طرف الموظف بمحضر رسمي ممضي عليه، و تقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات استلامه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات استدعاءه بصفة قانونيّة.

يعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع. و يجب على الإدارة التأكد من الاستدعاء القانوني قبل اتخاذ العقوبة التأديبية[3].

---

[1]- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التاديبية، (ضماناتها – موانع تحريكها- عقوباتها)، طبعة 2001، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص423.

[2]- المادة (167) من الأمر03/06 ، المرجع السابق.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 9898، المؤرخ في 20 افريل 2004، قضية (م،ع) ضد (والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.

الإخطار ليس مقيد بشكل ما، فقد يكون عن طريق برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يسلمه للموظف الخاضع للتأديب أو عن طريق المحضر القضائي، أو رسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام[1].

و نص المرسوم 54/93 في المادة (12) على أنه "يعلم الموظف المعني كتابيا بالمآخذ التي يتعرض لها، و في وسعه أجل خمسة عشر (15) يوما لتقديم شروحه كتابيا"، و في حالة لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي الصادر من دونه للإلغاء القضائي[2].

ثانياً: اطلاع الموظف على ملفه التأديبي

لقد تبنى المشرع الجزائري هذا المبدأ و تناوله في عدة نصوص تشريعية و تنظيمية فقد نصت عليه المادة 57 من الأمر 133/66 بقولها:"إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الإطلاع على ملفه الشخصي و كل الوثائق الملحقة به "[3]، كما نصت عليه المادة (129) الفقرة الأولى من المرسوم 59/85 على أنه "يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية "[4].

غير أنه يفهم من المواد (129) من المرسوم 59/85 و (65) من المرسوم 302/82 أن الموظف الذي يكون محل مساءلة تأديبية يملك حق الاطلاع على الملف التأديبي دون الملف الشخصي المعد عند توظيفه من قبل الإدارة، و من خلال استقراء المادة (57) من الأمر133/66 جاءت واضحة بالنسبة لهذا الإجراء حيث أقرت للموظف العام حق اطلاعه على ملفه الشخصي بجميع وثائقه إلى جانب الملف التأديبي .

أما الأمر 03/06 فقد اقر في المادة 167 منه على أنه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي ....أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر(15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية "[5].

---

[1]- التعليمة رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.
[2]- المادة 12 من المرسوم54/93، المؤرخ في 1993/06/16، الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 11، 1993.
[3]- المادة 57 من الأمر 133/66، مرجع سابق.
[4]- المادة 129 من المرسوم 59/85، مرجع سابق.
[5]- المادة 167 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

فهذا الأمر أكد ما جاء به المرسومين 59/85 و 302/82 على حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي دون الشخصي، و هذا ما يعد حسب رأينا انتقاصا من هذه الضمانة، و ذلك لما قد يحتويه الملف الشخصي من وثائق يمكن أن تساعده عند المساءلة التأديبية .

و يحتوي الملف التأديبي حسب المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة عن الوثائق التالية:

- ✓ تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف،
- ✓ بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف و سوابقه التأديبية عند الاقتضاء،
- ✓ نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء،
- ✓ تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة[1].

أما عن كيفية الإطلاع، فنحيل ذلك إلى المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن، حيث أنه و طبقا لنص المادة (10) فان الاطلاع يتم في عين المكان، و الأصل أن يكون المكان هو مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، أما في حالة توكيل محامي، فإن التعليمة رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية قد حددت شروط ممارسة هذا الحق بعد حصوله على ترخيص من موكله.

لكن المشرع لم يشر إلى كيفية الاطلاع على الملف التأديبي في حالة إقامته في الخارج. والاطلاع على الملف يجب أن يكون متكاملا و سريا، بالإضافة إلى أن يكون ذلك الاطلاع يستند إليه في تمكينه من الدفاع عن نفسه[2].

و قد أكدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا حق الاطلاع على الملف التأديبي في قرارها الصادر في 1990/04/21، أنه "من المقرر قانونا حق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية كما يمكنه تقديم أي توضيح كتابي أو شفوي كما له الاستعانة بأي مدافع يختاره للدفاع عنه"[3].

---

[1]- المنشور رقم 05، المؤرخ في 12 أفريل 2004، المتعلق بتطبيق المادتين130 و 131 من المرسوم رقم 59/85 السابق الذكر.

[2]- المرسوم 131/88، المؤرخ في4 جويلية 1988، المنظم لعلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية، العدد27 الصادرة بتاريخ6 جويلية 1988.

[3]- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 75502، المؤرخ في 21 أفريل 1990، قضية (ف،م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1992، ص151.

وعليه فالأهمية الأساسية لكل من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه، و حقه في الاطلاع على الملف التأديبي، تكمن في السماح له بتحضير نفسه للدفاع أمام سلطة التأديب من خلال الدراية الكافية و المسبقة بالشكاوى و الأسباب التي على أساسها هو متابع تأديبيا، باعتبارها تمهيدية و من مقتضيات حق الدفاع

ثالثًا:حق الدفاع

تعتبر ضمانة حق الدفاع أساس المواجهة باعتبارها مبدأ من المبادئ القانونية العامة المقررة حتى في غياب نص قانوني يقرها،بحيث تقوم على رد الظلم عن الموظف محل التأديب والدفاع عن نفسه و نظرًا، لأن ضمانة حق الدفاع تمثل أكبر قدر من الأهمية بالنسبة للموظف فقد نص عليها في التشريعات العادية و الدستورية و الأولية، حيث نص قانون العاملين المدنيين بالدولة في مادته رقم 79 على عدم جواز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه"[1].

أمّا المشرع الجزائري فقد أولى حماية كبيرة لحق الدفاع، سواء كانت حماية قانونية أو قضائية، حيث لم يكتفي بحماية حق الدفاع بإحالتها إلى المبادئ العامة للقانون فقط، و إنما تعداها إلى الدساتير المتعاقبة و النصوص القانونية المختلفة،ففي دستور 1989 نص في المادة 32 منه على أنه "يعتبر حق الدفاع حق دستوري يجب على كل السلطات العمومية احترامه "[2].كما نصت على ذلك المادة(151)من دستور 1996 "الحق في الدفاع معترف به ،الحق في الدفاع في القضايا الجزائية مضمون "[3].

بالرجوع للتشريعات الخاصة بالوظيفة العامة نجد أنّها قد نصت عليه في الأمر 133/66 في مادتها (57)، حيث نستنتج من هذه المادة أنه يجوز للموظف أن يستعين بمدافع يختاره، و أدرج هذا الحق كذلك في المادة (129)من المرسوم 59/85 و التي يفهم منها أن الموظف المعرض لمتابعة تأديبية له الاستعانة بمدافع يختاره للدفاع عنه، و تضيف المادة (169) من الأمر 03/06 أنه: "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"[4].

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و القضاء، مرجع سابق، ص 203 .
[2]-المادة 32 من دستور 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، 1989.
[3]- المادة 151 من دستور 1996، السابق الذكر.
[4]- المادة (169) من الأمر 03/06، مرجع سابق.

يدخل أيضا ضمن حقوق الدفاع، تبليغ الموظف المعني بتاريخ مثوله أمامه لجنة التأديب بتقديم استدعاء قبل خمسة عشر(15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه، مع وصل استلام طبقا لنص المادة (168) الفقرة الثانية من الأمر 03/06، و أن عدم ممارسة هذا الحق بسبب الموظف محل التأديب لا يؤثر في صحة القرار التأديبي، كأن تكون مثلا ممارسة هذا الحق مقيدة بمدة زمنية معينة، و قام بالتراخي في استعماله حتى بعد فوات تلك المدة، و خلافا لذلك يحصن حق الدفاع من السقوط إذا كان مبني على سبب مقبول خارج عن سلطة المعني، كأن يؤخره في إبداء دفاعه مرض يمنعه من الانتقال إلى المحاكمة، و من هنا فالقرار التأديبي يقع باطلا لتجاوز ضمانة جوهرية[1].

و قد أكد مجلس الدولة على ضرورة احترام حق الدفاع و عدم خرقه، في قراره الصادر بتاريخ 30 أفريل 2002 في قضية (ك،ج) ضد وزير العدل، فالمبدأ أن حق الدفاع مضمون دستوريا و أن خرقه أدى إلى وقف تنفيذ مقرر العزل المتخذ في حق الموظفة، كذلك إن النظام الداخلي للغرفة ينص على وجوب الاستدعاء قبل تاريخ الجلسة ب (12) يوما على الأقل، و إن عدم احترام هذا الأجل الذي هو من النظام العام، يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا، و بالتالي يتعين الأمر بوقف التنفيذ[2].

بعد معرفة الإجراءات التمهيدية لإصدار القرار التأديبي السابق الإشارة إليه، و التي تبنى السلطة التأديبية عليها أسسها في إدانة المتهم، نأتي للتطرق للمرحلة المباشرة والنهائية لاتخاذ القرار التأديبي و التي بدورها لا تفلت من رقابة القاضي الإداري.

المطلب الثاني: الإجراءات اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي

نص المشرع على من الإجراءات المعاصرة لعملية اتخاذ القرار التأديبي و التي تعتبر ضمانات تأديبية متزامنة مع صدور القرار التأديبي على غرار التسبيب، و يقع على السلطة التأديبية القيام بها تحت رقابة القاضي الإداري، و تتمثل هذه الإجراءات في استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و المنعقدة كمجلس تأديبي (الفرع الأول)، و بالإضافة إلى تبليغ الموظف بالقرار التأديبي حتى يتمكن من اللجوء للضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي من تظلم إداريا و طعن قضائي (الفرع الثاني).

---

[1]- المواد (168 و 169)، من الأمر 03/06، السابق الذكر.

[2]- مجلس الدولة، قرار رقم10349، الصادر بتاريخ 30افريل 2002، قضية (ك،ج) ضد (وزير العدل)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، 2002، ص226.

الفرع الأول: استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

لقد تشدد المشرع في مسألة العقوبات التأديبية الجسيمة، و ذلك ضمانا لحقوق الموظف بتقييد الإدارة بالاستعانة بالهيئات المختصة قبل إصدارها، التي تأخذ طبيعة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، و ذلك لمشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي الملائم [1].

تدخل الاستشارة ضمن النظام شبه القضائي، و بالتحديد بالنسبة للمشرع الجزائري في العقوبات الجسيمة من الدرجتين الثالثة و الرابعة، إذ إن السلطة التأديبية ملزمة بإجرائها كما هي ملزمة بفحواها (رأيها)، و عند امتناع اللجنة التأديبية عن إبداء رأيها و سكوتها رغم عرض المسالة عليها فإنها تكون متعسفة و متجاوزة لسلطتها،و القرار الذي تتخذه سلطة التعيين يقع باطلًا لإغفالها إحدى الإجراءات الجوهرية، و تقييد السلطة التأديبية بهذا الإجراء من المشرع، ليس سوى رغبة منه لتوفير اكبر قدر ممكن من الضمانات، و التأني قبل إصدار العقوبات التي تكون جسيمة[2]، و بالرجوع إلى الأمر رقم 133/66، نجد المشرع الجزائري قد تشدد في تقييد سلطة التعيين بإلزامية استشارة المجلس التأديبي.

بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية تحت طائلة بطلانها أمام القضاء الإداري، كما قيدت بالرأي المطابق له بالنسبة لعقوبة العزل نظرا لجسامة خطورتها، بينما خفف المرسوم 59/85 من تقييد سلطة التعيين طلب استشارة المجلس التأديبي، و المقتصر على العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و التي يمكن مهاجمتها بدعوى تجاوز السلطة في حالة عدم احترام هذا الإجراء، بينما ترك لسلطة التعيين المجال التقديري و الاختياري في اللجوء إلى إجراء الاستشارة بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية.

و أكد مجلس الدولة على ضرورة استشارة اللجان المتساوية الأعضاء، فعزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء و دون أن يتسلم المعني بالأمر أي إخطار قانوني للمثول أمامها، يعتبر مشوبا بعيب خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات و يستوجب البطلان فالطاعن في قضية الحال موظف أصيب بمرض جعله يتوقف عن العمل بأمر من الطبيب المعالج و الإدارة رفضت إرجاعه و أخبرته بعزله* بقرار إداري، فإنها خالفت المواد(55،56،57) من الأمر

---

[1]- مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مرجع سابق، ص73.

[2]- لحسين الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص255.

*- كان ينص عن العزل كعقوبة حسب المادة (56) من الأمر 133/66، أما في الأمر 03/06، فأصبح يعتبر إجراء إداري و استبدل بالتسريح كعقوبة من الدرجة الرابعة (163) منه.

133/66 القانون الأساسي للوظيفة العامة . و متى كان ذلك استوجب إبطال القرار الإداري المطعون فيه .[1]

غير أن الأمر 03/06 الساري المفعول حاليا،اكتفى العمل بالاستشارة إلزامية بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة، تطبيقا للمادة (165) الفقرة الثانية منها[2]،الأمر الذي يقيد سلطة التعيين بضرورة احترام هذا الإجراء تحت رقابة القاضي الإداري، و الذي يتأكد من مشروعية القرار التأديبي من خلال بحثه في مدى احترام سلطة التعيين لهذا الإجراء من عدمه.

إن التشكيل العضوي للجان التأديبية فيما يخص نصاب انعقادها لإجراء المداولة،تحدده النصوص القانونية، و قد حددت المادة (7) من المرسوم 10/84 تشكيلة هذه اللجان حيث نصت على أنها" تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال و عدد أخر يمثل الإدارة "[3].

سميت هذه اللجنة بهذا الاسم لأنها تتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة و الموظفين.كما أن عدم مراعاة قواعد الأصوات المقدرة بالأغلبية يجعل الرأي الذي يبنى عليه القرار التأديبي باطلا و معيبا،و هذا حسب ما تضمنته المادة 14 من المرسوم 10/84، فالتصويت المعتبر هو تصويت الحاضرين، و تصويت الرئيس لا يعتبر مرجحا في حالة تعادل الأصوات إلّا إذا نص القانون على ذلك[4].

و الآراء التي تصدرها الهيئة الاستشارية لا يمكن مخاصمتها بدعوى تجاوز السلطة، لأنها لا ترقى إلى قرارات إدارية، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، بحيث تبقى إجراءات تمهيدية جوهرية لا تملك السلطة التأديبية بصددها خيارات تقديرية في إجرائها، و تصح مخاصمة القرار التأديبي الذي يصدر دون إجراء استشارة، أو عند عدم تقيد السلطة التأديبية بفحوى آراءها في الحالات التي نص القانون على إجرائها، أو عند عدم احترام القواعد المنظمة لسير المداولة.

الفرع الثاني : تبليغ الموظف بالقرار التأديبي

يعتبر القرار التأديبي قرارا فرديا، و أن دخوله حيز التنفيذ يكون من يوم تبليغه، و أن التبليغ هو خاتمة الإجراءات التأديبية، و النقطة الفاصلة بين الضمانات السابقة و اللاحقة على

---

[1]- المجلس الاعلى للقضاء، قرار رقم 42898، المؤرخ في 1 فيفري1986، قضية (ب،م) ضد (وزير الصحة العمومية ومن معه،المجلة القضائية، العدد الثالث، 1990 ، ص 172.

[2]- المادة 165 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

[3]- المادّة (7) من المرسوم 10/84، المؤرّخ في 1984/01/14، المتعلّق بتحديد اختصاص اللجان متساويّة الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، الجريدة الرسمية، العدد 3، 1984.

[4]- المادة (14) من نفس المرسوم.

صدور القرار التأديبي، فله أهمية كبيرة في لجوء الموظف للضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي من تظلم أو رفع دعوى تجاوز السلطة، بحيث يسهل له عملية حساب ميعادهما الذي يبدأ من يوم التبليغ، و باعتباره الوسيلة الأساسية لتحقق العلم بالقرارات الفردية و للإدارة مطلق الحرية في اعتماد الوسيلة الملائمة لتبليغ القرارات للمخاطبين به شرط أن تكون مؤكدة، ذلك لأن عبئ الإثبات يقع عليها[1].

يكون تبليغ القرار التأديبي تبليغا شخصيا بنسخة منه في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخ اتخاذه[2]، والسلطة التأديبية هي ملزمة بالإشارة إلى تاريخ الطعن القضائي في مضمون القرار الإداري حتى يكون حجة لصالحها، و إذا لم تراعى هذه الإجراءات فإن مواعيد الطعن تبقى مفتوحة أمام الموظف المعني، و كون القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتنطبق عليه القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الخاصة بإجراء التبليغ،إضافة إلى النصوص القانونية للوظيفة العمومية التي تلزم سلطة التأديب بضرورة تبليغ قرارها التأديبي إلى الموظف المعني به في أجل لا يتعدى (08) أيام من تاريخ اتخاذه، و إذا كان الملف التأديبي للموظف المتهم يجب أن يتم بصفة سرية فان هذا الإجراء لا يعيق تبليغ الملف إلى المدافع الذي اختاره بترخيص منه[3].

القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة في التبليغ، فقد يكون عن طريق محضر قضائي أو عن طريق موظف آخر،على أن إثبات عملية القيام به تقع على الإدارة بما يملك من وسائل، لكن مجلس الدولة الجزائري تشدد في مسالة التبليغ، بحيث لم يعترف بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام كأداة للتبليغ، بل أصبح يشترط دائما المحضر الرسمي الموقع عليه من طرف الأطراف المعنية (السلطة التأديبية و الموظف المعني)لإثبات صحة التبليغ[4].

قد أكد مجلس الدولة وجوب التبليغ القرارات الإدارية في قراره الصادر بتاريخ 12 جويلية 2005، في قضية (ش،أ) ضد والي ولاية بجاية، فالمبدأ "أنه لا يسري القرار الإداري الفردي تجاه المواطن المعني و لا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه قانونا" [5].

---

[1]- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية، مرجع سابق، ص56.

[2]- المادة (829) من قانون 09/08، مرجع سابق.

[3]-المادة (172) من الأمر 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

[4]- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بن عكنون، 2010، ص455.

[5]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم15869، المؤرخ في 12 جويلية 2005، قضية (ش،أ) ضد (والي ولاية بجاية)، العدد السابع، 2005، ص 141 .

إن تخلف الإجراءات السابقة أو المعاصرة لاتخاذ القرارات التأديبية باعتبارها ضمانة من الضمانات التأديبية للموظف العام، و يترتب عليها إلغاء القرارات التأديبية لأنها تكون سببا في ذلك و حتى يكون تخلف الإجراءات سببا للإلغاء، يشترط أن يكون بسبب السلطة التأديبية نفسها، و خارج عن إدارة صاحب الشأن، أما إذا كان لسلوك من الموظف المعني فالقرار التأديبي لا يلحقه عيب إجرائي كقيامه بسلوك إيجابي يتمثل في إدلائه بمعلومات ناقصة أو خاطئة عن محل إقامته يصعب معها الإخطار و الإنذار، أو القيام بسلوك سلبي يتمثل في عدم ترك أي بيانات عن محل إقامته، فهنا يقع القرار التأديبي صحيحا، و لا يمكن المطالبة بإلغائه بسبب تجاهل الإدارة ذلك الإجراء.

قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2004/01/20 ، بأن إهمال الموظف لمنصبه رغم تقديم إعذارات متكررة له، يسمح للسلطة التأديبية بأن تقوم بتوقيع عقوبة العزل عليه بغض النظر عن الضمانات المقررة له، باعتباره هو السبب في عدم مراعاة تلك الضمانات لإهمال منصبه[1].

و في الأخير، فإنه في حالة تخلف الأشكال الثانوية في القرار التأديبي، فلا يترتب على ذلك الحكم بالإلغاء، أمّا إذا تمت مخالفة الأشكال الجوهرية، وهي كقاعدة عامة مقررة لحماية مصالح الأفراد و ليس مصلحة الإدارة، و التي تؤثر على ضماناتهم اتجاه الإدارة فهي تؤثر على محتوى القرار و مضمونه عند تصريح القانون بأنها جوهرية، أو عند ترتيب البطلان كجزاء لمخالفتها،و القاضي الإداري هو المختص بتقدير ذلك[2].

المطلب الثالث: ضمانة تسبيب القرار التأديبي.

يعد تسبيب القرارات من الضمانات الجوهرية التي اقرها القضاء لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب و هي بصدد توقيع العقوبة التأديبية، و هي من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي،كما يعد في الوقت نفسه من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري عند ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي فالتسبيب يمكّن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت اطلاعهم عليه فتتشكل بذلك قناعتهم الشخصية، إمّا بالاطمئنان إلى القرار الذي توصلت له و قبوله أو الطعن فيه في حالة ما إذا كانت الأسباب المستند إليها مشوبة بعدم المشروعية.

---

[1]- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص382.

[2]- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص28.

تحولت فكرة التسبيب في التشريع الفرنسي من **"لا تسبيب إلا بنص"**إلى التسبيب الوجوبي كذلك النظام القانوني المصري فنجده مازال في مبدئه أنه لا تسبيب إلّا بنص رغم وجود بعض النصوص المتفرقة التي تنص على التسبيب الوجوبي كاستثناء على المبدأ.

بعد صدور القانون رقم 587 لسنة 1979الصادر في 11 /1979/07والمتعلق بتسبيب القرارات و تحسين العلاقة بين الإدارة و الجمهور، و الذي أرسى بذلك سياسة حديثة في النظام الإداري الفرنسي تقوم على الوضوح الإداري متخليا عن السياسة التقليدية القائمة على الغموض الإداري، و من هنا سنتعرف من خلال هذا المطلب على التعريف بضمانة تسبيب القرار التأديبي(الفرع الأول)، و أهميتها (الفرع الثاني)، أماالأساس القانوني لتسبيب القرار التأديبي وموقف المشرع الجزائري منه في (الفرع الثالث) و الأخير.

الفرع الأول: التعريف بضمانة تسبيب القرار التأديبي

سنتناول في هذا الفرع تعريف تسبيب القرار التاديبي و معرفة الفرق بينه و بين السبب

أولًا: تعريف تسبيب القرار التأديبي

يقصد بالتسبيب "الإفصاح عن العناصر القانونية و الواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة "[1]، و يعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها القرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت لاتخاذه كذلك يعرف على أنه "التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدارا لقرار الإداري، و شكلت الأساس القانوني الذي بني عليه "[2].

كما عرفه عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأنه "يقصد بتسبيب حكم أو قرار الجزاء التأديبي ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم "و يعرف أيضا بأنه "ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية و المادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف ".

[1]- أشرف عبد الفتاح أبو المجد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين نظام قانوني (المصري و الفرنسي) ، دون ط، الشركة العربية للتسويق و التوريد، مصر ن 2009، ص72.و73

[2]- علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء 2، دون ط، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمّان،2008 ص561.

نستنتج من هذه التعريفات نستنتج أن التسبيب يهدف إلى توضيح مبررات صدور القرار الإداري على الشكل الذي صدر به، و ذلك من خلال بيان الأدلة الواقعية و الحجج القانونية التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها.

ثانياً:الفرق بين التسبيب و السبب

عرف شريف يونس حلمي خاطر السبب بأنه :"الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جهة الإدارة بإصدار القرار الإداري"[1]، فالسبب ركن من أركان القرار الإداري و غيابه يجعل القرار منعدما لأنه كأصل عام يجب لأن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة و موجودة، أما التسبيب فهو إجراء شكلي لا يرقى لمرتبة ركن في القرار الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري إذا كان واجبًا قانونيًا أو التزاما فرضه القرار الإداري، أما إذا كان أمرا اختياريا فإن غيابه لا يعيب القرار لكنه يضعه محل الشبهة، فقرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، و بالتالي فإن الرقابة على السبب لا تقتضي بالضرورة وجود التسبيب، فكون الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالإستناد إلى أسباب صحيحة في إصدار قراراتها.

قد عبر الفقيه **guillanceblanc**عن ذلك بقوله **"**أنه و في كلمة واحدة يمكن التمييز بين السبب و التسبيب، حيث أنه إذا كان السبب واجبا توافره في أي قرار إداري لأنه ركن من أركانه التي يؤسس عليها. فالتسبيب ليس كذلك حيث أنه مجرد قاعدة شكلية غير ملزمة في جميع الأحوال[2].

الفرع الثاني: أهمية تسبيب القرار التأديبي

يكتسي إجراء التسبيب أهمية بالغة في مجال التأديب، و ذلك بالنظر للنتائج التي تترتب عنه سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء، مما يجعل أهميته ذات أوجه متعددة وهي كما يلي:

[1]- شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دون سنة طبع، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ص72.

[2]- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، المرجع السابق ص92.

أولاً: الأهمية بالنسبة للإدارة

إن التسبيب و خاصة الإداري يؤدي لتهذيب الأخلاق في الإدارة، و يوجب على مصدر القرار أن يبحث في الأسباب الواقعية و القانونية بحثا دقيقا و موضوعيا قبل إصدار العقوبة مما يؤدي لتعديل سلوك الإدارة و تعودها على مبدأ المشروعية، كما يساعد في إبراز و كشف نية الإدارة فيما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية التي استمدت منها الأسباب لقراراتها أم لا، و بالتالي التوصل إلى معرفة ما إذا كان غياب هذا الإجراء بقصد من الإدارة يشكل حرجا لها من جانب الموظف المخطئ، و بالتالي يهز الثقة في قراراتها[1].

و باعتبار التسبيب هو معرفة الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، فإنه يعد بمثابة المرجع الذي يتمكن من خلاله رجل الإدارة الرجوع له لمعرفة الأسلوب المتبع في مواجهة الظروف و الملابسات المعروضة أمامه، و يحدد من خلاله موقفه من اتخاذ القرار أو العدول عنه، كما يعمل على ديمقراطية العمل الإداري من خلال تسبيب الإدارة لكل قراراتها و العمل على التقليل من احتمالات صدور قرارات خاطئة، فهو يلعب نفس الدور الذي يلعبه تسبيب الأحكام القضائية من خلال جعل السلطة التأديبية تتريث و تفكر في الأمر، ما يحول دون العجلة في إصدار القرار حتى يكون خالي من الشوائب التي تؤدي لبطلانه، مما يؤدي بإحراجها أمام الرأي العام.

و بالتالي فإن مراقبة الذات من أهم و أعظم الأمور في إتباع الحق و الأخذ بالإجراءات القانونية السليمة، و هذا ما يعني أن ضمانة تسبيب القرارات ليست ضمانة شكلية فقط، و إنمّا موضوعية أيضا بدليل الأثر الذي تتركه على مضمون التصرف نفسه[2].

ثانياً: الأهمية بالنسبة للموظف

يؤدي التسبيب لإحاطة الموظف بدوافع إصدار القرار فهو ينقل له صورة عن ظروف و ملابسات القرار المخاطب به، فيستطيع بها ضبط موقفه تجاه القرار باختياره لأحد الوضعين، إمّا مخاصمة القرار أمام القضاء أو عدم مخاصمته و القبول به، كما يعمل على تسهيل مهمة الموظف لكي يدافع على حقوقه من خلال معرفته للوقائع و الأسباب التي سوف ينازع فيها.

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دون سنة طبع، دارالكتاب الحديث، القاهرة، 2008 ص 46.

[2]- عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص45.

كذلك تكمن أهمية التسبيب بالنسبة للموظف من خلال تأكده من الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في إصدار العقوبة التي تمت مواجهته بها، و ذلك بخلق نوع من الرقابة على تصرفاتها من خلال مقارنة قرار عقوبته مع قرار عقوبة موظف آخر و لنفس الأسباب، مما يؤدي إلى خلق نوع من المساواة في توقيع العقوبات التأديبية[1].

ثالثاً: الأهمية بالنسبة للقضاء

يشكل التسبيب دعامة أساسية في دعوى الإلغاء و يسهل عمل القاضي عند بسط رقابته على أسباب القرار التأديبي، و هذا الأخير إذا كان غير مسببا يصعب على القاضي مراقبة مشروعية الأسباب القانونية و الواقعية التي قام عليها، و هذا ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي **le tourneur** في تقريره المقدم للمجلس في قضية barel بقوله"إن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون نظرية مجردة من كل قيمة عملية، و القول أن القاضي تجاوز حدود السلطة فهو يراقب الوجود المادي و القانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه سيصبح نوعا من التظاهر والنفاق، عندما تكون الإدارة بوسعها الإفصاح عن سبب قرارها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه إذا سلمنا بوجود رقابة فيجب أن تكون فعالة"[2].

يساهم التسبيب في رقابة القضاء لتكييف الأخطاء المنسوبة للموظف المخطئ، خاصة أن الجريمة التأديبية لاتخضع لمبدأ **(لاجريمة و لا عقوبة إلا بنص)**، كما يساعد على رقابة مدى تناسب الجزاء الإداري مع الخطأ المرتكب حتى يقلل من دعاوى تجاوز السلطة أمام القضاء، لأن الإدارة تلتزم بالتأني في فحص الحجج القانونية و الواقعية، و إصدار قراراتها بشكل سليم يقنع الموظف، فيمتنع هذا الأخير عن تقديم الطعن.

الفرع الثالث: الأساس القانوني لضمانة تسبيب القرار التأديبي

يجد التسبيب أساسه في مجال التأديب أساسا في أن وظيفة توقيع العقاب تعود للقضاء كمبدأ عام و الذي هو مستقر على مبدأ وجوب تسبيب الأحكام القضائية،وهذا حسب المادة (11) من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والتي تنص "يجب أن تكون الأوامر و الأحكام و القرارات مسببة"[3]. لما كان للقرار التأديبي صبغة قضائية موكلاً لجهة غير قضائية (السلطة التأديبية الإدارية)

---

[1]- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق ص107.

[2]- علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص762.

[3]- المادة (11) من قانون رقم09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

تفصل في موضوع يختص به القضاء أصلاً، فهي الأخرى يجب أن تراعي هذا المبدأ و إلّا عُدّ قرارها باطلاً.

و نجد ضمانة التسبيب في عدة تشريعات مقارنة و لكل رأيها و سندرس هذه الضمانة كما يلي:

أولاً: ضمانة التسبيب في مصر

تجد ضمانة تسبيب القرار التأديبي أساسها في قانون العاملين المدنيين بالنسبة للدولة المصرية و ذلك ابتداء من القانون رقم 210 لسنة 1951 إلى غاية القانون رقم 47 لسنة 1978، و قد نصت في مجملها على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية، كما نجد أن قانون النيابة الإدارية و المحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958 في المادة 28 منه نص على وجوب و إلزامية تسبيب القرارات التأديبيةو الأحكام التأديبية، و هذا ما نص عليه أيضا مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972[1].

و قد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على وجوب الالتزام بهذه الضمانة و إن لم يتم النص عليها قانونا، و اعتبرها الحد الأدنى من الضمانات التأديبية التي يجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، و التي تمليها العدالة و ضمير الإنصاف و الأصول العامة في المحاكمات و لكونها من المبادئ الأولية المقررة في الإجراءات سواء تعلق الأمر بالمحاكمات الجنائية أو التأديبية، و اعتبرت أن القضاء التأديبي في الواقع هو قضاء عقابي عندما يتعلق الأمر بالمخالفات الإدارية، لذا يجب تسبيب القرارات التأديبي بما يزرع الاطمئنان في نفس الموظف إلى صحة و ثبوت الوقائع التي تم اتهامه بها[2].

ثانياً: ضمانة التسبيب في فرنسا

الأصل أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بالتسبيب ، وقد كان قانون الوظيف العمومي الفرنسي رقم 2249 المؤرخ في 1946/10/19 يشترط تسبيب القرار التأديبي المتضمن توقيع عقوبتي الإنذار و اللوم، كما يشترط أيضا تسبيب رأي المجلس التأديبي الواجب استشارته قبل أن يوقع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبتي اللوم و الإنذار. و اشترط

---

[1]- محمد ابراهيم علي الدسوقي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دون ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص351.

[2]- أحمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دون ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص221.

أيضا المرسوم الفرنسي رقم 224 الصادر بتاريخ 1959/02/04 ضرورة تسبيب القرار التأديبي و لم يشترط في ذلك رأي مجلس التأديب.

أمّا المرسوم الفرنسي رقم 311 الصادر بتاريخ 1959/02/14 فقد نص على إلزامية تسبيب رأي مجلس التأديب الذي يجب أخذ رأيه قبل توقيع جاء عقوبات التأديبية ماعدا عقوبتي الإنذار و اللوم و جاء كذلك القانون الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو سنة 1963 و الذي نص على إلزامية تسبيب رأي مجلس التأديب[1].

أمّا فيما يخص القانون رقم 587 الصادر بتاريخ 1979 الذي قرر مبدأ التسبيب الو جوبي لبعض الطوائف من القرارات الإدارية الفردية، في المقابل تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبيب القرارات الإدارية الملزمة بتسبيبها، ونصت المواد (الأولى، الرابعة و الخامسة) على ثلاث استثناءات، و هي السرية ، الاستعجال المطلق و القرارات الضمنية، وهنا اعترف المشرع الفرنسي صراحة بضرورة تسبيب القرار التأديبي للموظف العام، من خلال جل القوانين المتعاقبة، و بالاعتبار فرنسا الوطن الأم للقضاء الإداري و هي بلد حقوق الإنسان، فهي لم تغفل عن أهمية تسبيب القرار التأديبي، و ما يشكله من ضمانة مهمة تكفل حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية [2].

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من ضمانة التسبيب

كرس المشرع الجزائري ضمانة تسبيب القرار التأديبي بموجب قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، فقد ألزمت المادة (56) من الأمر رقم 133/66 السلطة التأديبية بتسبيب قراراتها المتضمنة العقوبات التأديبية، كما أكد ذلك المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، و اتخذت المادة (165) من الأمر رقم 03/06 التي تنص على "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية"، كما قام المشرع بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بتسبيب رأيها وفقا للمادة (170) الفقرة الثانية من نفس الأمر المتضمنة لعقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة، والتي جاء فيها "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة ".[3]

---

[1]- محمد إبراهيم علي الدسوقي،المرجع السابق، ص356.
[2]- عقون وسام، ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص27.
[3]- المواد (165) و (170) من الأمر03/06، المرجع السابق.

كما يجد أساسه في المرسوم رقم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، و اعتبر مجلس الدولة الجزائري أن كل قرار تأديبي لا يتضمن احترام الشكلية المتعلقة بالتسبيب يقع باطلا ، و قد استقر القضاء الجزائري على إلغاء القرارات التأديبية التي تنطق بالعقوبة دون ذكر أسبابها حيث قضت الغرفة الخامسة بمجلس الدولة الجزائري على "أن ما جاء في القرار محل الطعن ليس تسبيبا بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية القرار، حيث على هذا الأساس الوجه المثار مؤسسا ..... مما يتعين إبطال القرار[1].

و ما يمكن استنتاجه أن لتسبيب القرارات التأديبية أمر وجوبي سواء كان مصدر القرار سلطات تأديبية أو مجالس تأديبية، و لم يقتصر المشرع هذه الضمانة على السلطات التأديبية فقط.

[1]ـ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، الصادر بتاريخ 25 اكتوبر2005، قضية (وزير العدل)ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، مجلة مجلس الدولة، العدد08، الجزائر، 2006، ص236.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة النظم التأديبية المختلفة لتحديد السلطة المختصة بالتأديب، كما تعرفنا على موقف المشرع الجزائري من هذه النظم، حيث أنه يأخذ بالنظامين، الشبه القضائي و الرئاسي معا، و يجمع بين مبدأي الضمان و الفعالية و الذين يهدفان إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام واطراد، و بين ضمان حقوق الموظف التأديبية المصانة قانونا و عليه فالمشرع وضع عدّة ضوابط لممارسة سلطة التأديب ضمانا للموظف.

كما أن سلطة التأديب عند اتخاذها للقرار التأديبي يجب أن تراعي قواعد المشروعية، لأنه في حال ممارسة سلطتها خارج هذه القواعد، قد يؤدي إلى إلغائه حسب تجاوزها لتلك السلطة.

و باعتبار أن سلطة التأديب هي مصدرة القرار، يجب عليها إتباع إجراءات قانونية و التي تعتبر من أهم الضمانات المقرّرة للموظّف بمجرد تحريك الدعوى التأديبية، لأنه في حال مخالفة أحد الإجراءات سواء كانت هذه الإجراءات سابقة على اتخاذ القرار أو معاصرة له يؤدي بهذا الأخير اللجوء إلى القضاء، لأن مجمل التشريعات أجمعت على إلزاميّة تسبيب القرارات الإدارية و عدم مراعاة ذلك يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي، كذلك نص المشرّع الجزائري عليه في القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة.

و عليه يمكن القول أن القاضي الإداري يعتبر ضمانة التسبيب، وسيلة و أداة تمكّنه من ممارسة رقابته و الكشف عن العيوب التي تشوب المظهر الخارجي للقرار التأديبي.

الفصل الثاني: الرقابة الموضوعيّة على القرار التأديبي

أجمع كل من المشرّع و الفقه و القضاء الإداريين على إيجاد و تنظيم مبادئ تكون بمثابة دستور تأديبي وتحكم عمل سلطة التأديب، و توفير أكبر قدر من الضمانات للموظفين المتابعين و من أهم هذه الضمانات نجد مبدأ الشرعية الذي يوفر للموظف اللجوء إليه في الدولة باعتباره المظلّة التي تستظلّ بها كافة السلطات التأديبية، و قوامه النص التشريعي **"لا جريمة و لا عقوبة إلاّ بنص".**

هذا ما هو مستقرّ عليه في كل التشريعات، حيث لا يمكن اعتبار وقوع فعل أنّه جريمة ما لم يجرّمه القانون، كما لا يمكن توقيع عقوبة على مرتكب الفعل المجرّم ما لم ينص القانون عليها.

ومن أجل تكريس دولة القانون، و حماية حقوق الموظفين، كان لا بدّ على المشرّع من توفير ضمانات قضائية لحمايتهم من كل اعتداء يمكن أن يتعرّضون له، و من أنجع هذه الضمانات هي الرقابة القضائية التي تكون بواسطة دعوى الإلغاء من طرف الموظّف الخاضع للتأديب ضدّ القرار التأديبي غير المشروع.

تتمحور رقابة القاضي الإداري على المشروعيّة الموضوعية للقرار التأديبي في أمرين متلازمين و هما:

الـــواقعة المبرّرة للقرار التأديبي و التي تأخذ حكم المخالفة التأديبية و العقوبة المترتبة عنها (مبحث أول)، بينما يتجلى الأمر الثاني في معرفة الهدف من ممارسة التأديب الوظيفي (مبحث ثاني).

المبحث الأول: مبدأ الشرعية في المجال التأديبي

يقوم المدلول المباشر لهذا المبدأ على السلطة التأديبية المختصة، وإن كان مرخص لها كامل الحرية لتقدير المخالفات التأديبية، فإن هذا لا يعني أنها غير ملزمة بتوقيع عقوبة حددها المشرع مسبقا،[1] فإذا ما ارتكب الموظف العام خطأ تأديبيا لإعمال وظيفته أو اقترف ذنبا وظيفيا يشكل هدرا بكرامة هذه الوظيفة وسمعتها، فالسلطة التأديبية تملك أنجع سلاح توجهه للمنحرف عن الواجبات الوظيفية، وهو العقوبة التأديبية في مختلف جسامتها و درجاتها حسب جسامة الخطأ التأديبي.

وضع المشرع قائمة من العقوبات التي يمكن أن توقع على الموظف المخطئ، والسلطة التأديبية لها كامل الحرية في اختيار العقوبة المناسبة للخطأ أو الجريمة التأديبية المرتكبة[2].

تعود إذن السلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب من قبل الموظف على أن تكون في حدود الضوابط التي تحكم هذه الفكرة، لهذا سنقوم بدراسة المخالفة التأديبية في (مطلب أول)، والعقوبة المسلطة على الأثر الذي ترتبه تلك المخالفة (مطلب ثاني) بالإضافة إلى مدى شرعية هذه العقوبات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري (مطلب ثالث).

[1] ـ سعيد الشتوي، المساءلة التاديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 173.
[2] ـ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ، القاهرة، مصر، 1979، ص105.

المطلب الأول: شرعية المخالفة التأديبية

من حيث المبدأ نجد أن النظام التأديبي للموظفين تحدده الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، من قانون أساسي عام للموظفين ونصوص تنظيمية خاصة، وباعتبار أن قانون الوظيفة العامة لم يعط مفهوما دقيقا للخطأ التأديبي، فإن القضاء قام بتوضيح مفهومه، حيث اعتبر قرار السيد Beau ville، بأنه مجرد وقوع مخالفة للقانون العام يمكنها أن ترتب خطأ تأديبي كما يمكن أن ينجر عن الإدانة الجزائية النهائية للموظف عقوبة تأديبية[1].

و عليه تطلق المخالفة على الخطأ التأديبي، بأنها تعتبر نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، و قد عرفها الفقه بأن: " كل عمل أو امتناع يرتكبه العامل داخل أو خارج الوظيفة و يتضمن الإخلال بواجباتها أو المساس بكرامتها إخلالاً صادراً عن إرادة دون أن يكون هذا العمل أو الامتناع استعمالا لحق أو أداء لواجب"[2].

كما عرفه القضاء التأديبي في كثير من أحكامه بأنها: " سبب القرار التأديبي بوجه عام، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه" [3].

لذا نقول أن السلوك المجرم والمعاقب عليه قانونا بعقوبة إدارية متماثل مع الجريمة الجنائية من حيث خضوعها لمبدأ شرعية الجرائم المحددة قانونا، لكن هذا التصور ليس على إطلاقه، خاصة مع وجود سلطة تقديرية واسعة للإدارة في تجريم الأفعال المنسوبة للموظف، بسبب غياب الحصر القانوني لها، الأمر الذي يحتم على المشرّع الجزائري إضفاء رقابته على عناصرها، كرقابة الوجود المادي على الوقائع المنسوبة للموظف (فرع أول)، و رقابة صحة تكييفها القانوني (فرع ثاني).

الفرع الأول: رقابة على الوجود المادي للوقائع

يقصد بذلك وقوع فعل إيجابي أو سلبي على خلاف ما يقضي به الواجب الوظيفي، و يشترط ظهور السلوك أو التصرف الذي يأتيه الموظف لحيز الواقع، فبمجرّد النوايا لا تعد مخالفة تأديبية،

---

[1] ـ مقدم سعيد ، الوظيفة العموميّة بين التطور و التحوّل في منظور تسيير الموارد البشريّة و أخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص423.

[2]ـ عبد االفتاح مراد، المسؤوليّة التأديبيّة لرجال القضاء و النيابة العامّة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندريّة، سنة 1994، ص51.

[3]ـ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2004، ص 480.

فيجب ترجمة تلك الأعمال و إبرازها للوجود، فالسلوك الإيجابي يتحقق بقول أو فعل، كالتعدي على الرؤساء أو تجريحهم و الطعن بكرامتهم، أو تمزيق السجلاّت أو الوثائق، أو اختلاس أموال في مرفق عام.

أما السلوك السلبي يتحقق بامتناع الموظف عن القيام بأداء عمله أو عدم القيام بواجباته، كالتغيّب عن العمل، و عدم الحضور في أوقات الدوام دون سبب مبرّر، فلا يمكن الإدعاء أو القول أن الموظف قد ارتكب خطأ أو فعلا يخل بواجباته الوظيفية، بل يجب تحديد الفعل أو التصرّف تحديدا واضحا، فتوجيه اتهام عام للموظّف دون بيان الفعل أو المخالفة التي ارتكبها، فلا يعدّ مكوّنا للركن المادي للخطأ الوظيفي[1].

فرقابة مشروعية الوجود المادي على الوقائع أو السلوك الوظيفي، هي أول رقابة مشروعية يمكن أن يمارسها القاضي الإداري على سبب القرار التأديبي لأنّها ضمانة للموظف، و نظرا لأهميّتها، أكّد القضاء الإداري على ضرورة تحديد الوقائع و عدم الاكتفاء بالتعميم.

أولاً: أساس الوجود المادي للوقائع

تعرّف الواقعة على أنّها: "الفعل أو مجموعة الأفعال المنسوبة للمتّهم تأديبيا و ما تضمنه من أركان، و الأركان بما تضمّنته من عناصر، و العناصر بما تتضمنه من ظروف مشدّدة أو مخفّفة"[2].

و قد أكد مجلس الدولة الفرنسي في قضيّة **BERN ARD** أن مجرّد الطعن للسلوك العام للموظّف، سواء كان هذا السلوك مهنيا أو أخلاقيا، دون تحديد ماهية هذا السلوك، لا يعدّ مبررا لإيقاع العقاب.

كما رفض في حكمه في قضيّة **BENSALAH MOHAMED** الاعتراف بشرعية العقوبة المسندة لتصرفات الموظّف، لعدم ذكر وقائع معينة.

لذلك نقول أن هناك اختلاف في درجات الرقابة القضائية على المخالفة التأديبية، فقد تكون هذه الرقابة على الوجود المادي للواقعة التي تبرر القرار التأديبي، كما قد تكون على مدى صحة التكييف

[1]- فوزي حبيش، الوظيفة العامّة، دون سنة طبع، مطبعة البوليسيّة، بيروت، لبنان، سنة 1986، ص 215.
[2]- محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص482.

لتلك الواقعة باعتبارها سببا لإصدار القرار التأديبي، والتي على أساسها تتخذ العقوبة التأديبية ضد الموظف[1].

ما يهمنا في هذا الفرع هو رقابة القاضي الإداري على صحة وجود العنصر المادي المنسوب للموظف محل المساءلة التأديبية، لأنه في الأول كانت رقابة القاضي الإداري تقتصر على عيب عدم الاختصاص، كالشكل والانحراف بالسلطة، لكن مجلس الدولة الفرنسي طور في هذه الرقابة من خلال القرار الصادر بتاريخ 1907/07/28 في قضية **MONOD**، حيث تجسدت تلك الرقابة في فحص مشروعية ماديات الوقائع التي تدعيها الإدارة كسند لقراراتها، وعليه فوقائع القضية تدور حول قرار إحالة أحد المحافظين على التقاعد بحجة تقديم هذا الأخير طلب الاستقالة، فنازع المحافظ في ذلك القرار بإنكاره لتقديم طلب الاستقالة استنادا لمجرد واقعة لا أساس لها[2].

من خلال هذه القضية نستنتج أن مجلس الدولة قد طور في هذه الرقابة من خلال التصدي لرقابة مدى وجود وصحة الواقعة المستند عليها في إصدار القرار، والذي انتهى بإلغاء القرار المتضمن الإحالة على التقاعد مع إعادة المحافظ الصادر بحقه مقرر الإحالة على التقاعد في منصبه.

تؤكد محكمة العدل العليا في كثير من أحكامها على خضوع الوقائع التي تكون الركن المادي للمخالفة التأديبية لرقابتها، و قد قضت بحكمها الصادر 1994/09/21 أن القرار الصادر عن المجلس التأديبي بالاستغناء عن خدمات الموظف، لإصراره باستمرار على تنفيذ أوامر رؤساءه و القيام بالعمل المنتدب له، يشكل مخالفة تأديبية صارمة.

كما قضت أنه " يتبين في أوراق الدعوى، أن المستدعي كان يعمل بوزارة التربية و التعليم، و قد فرضت عليه عقوبة تأديبية بسبب تأخره عن الدوام الرسمي بشكل رسمي، و كذا المغادرة من العمل قبل انتهاء الدوام[3].

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 1995، ص82.

[2]- مقتبس عن مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص87-88.

[3]- زهراوي زهرة، مبدأ الشرعيّة كضمانة لتأديب الموظّف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر (تخصص إدارة و ماليّة)، كليّة الحقوق، جامعة يحيى فارس، المدية، 2014، ص50.

و في حكمها الصادر بتاريخ 1998/11/24 تقرر أيضا " أن ثبوت ارتكاب الموظف المستدعى للمخالفات تمثلت في قبول كشف التقدير الذاتي من المكلف دون قسائم معلومات، ودون دراسة الملفات يشكل مخالفة تأديبية، تستوجب توجيه إنذار له"[1].

تخلص هنا من المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1999/04/22 أنه " لا يجوز توقيع العقاب على الموظف، إلا إذا كانت الوقائع المنسوبة إليه يشكل بحد ذاتها مخالفة تأديبية".

نستنتج في الأخير من هذه الأحكام أنه لابد من وجود فعل معين يعد إخلالاً بالواجبات الوظيفية أو مقتضياتها، أم الاتهامات الباطلة، فلا يمكن القول أنها مخالفة تأديبية لذلك لابد من وجود سبب في القرار التأديبي المتمثل في مخالفة الواجبات الوظيفية أو الخروج عن مقتضياتها، حيث تلتزم الإدارة هنا بأن يكون لقرارها التأديبي سببا صحيحا و مقنعا فهي مقيدة وتخضع لرقابة القاضي الإداري [2].

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري

أخذ القضاء الإداري الجزائري بنفس الموقف الذي توصل إليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي و يظهر ذلك في قرارات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، والتي تعرضت لرقابة ماديات الوقائع المنسوبة للموظف للتأكد من وجودها أو عدمها ، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يصرح بأن واقعة إهمال الموظف لمنصبه يعد خطا تأديبيا، كما لم يدرج عزله نتيجة هذا الإهمال ضمن العقوبات التأديبية المحصورة بالمادة (163) من الأمر(03/06) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

لذا من الضروري تقنين واقعة الإهمال للمنصب ضمن الأخطاء التأديبية المنصوص عليها في المادة (178) من نفس الأمر من قبل المشرع، وتصنيفها ضمن الدرجات المذكورة في المادة (177) بالإضافة إلى إلزامية إدراج عقوبة العزل الناتجة عنها ضمن تلك المحددة بالمادة (163) و تصنيف درجة خطورتها [3].

---

[1]- عبد الوهاب البنداري، الجرائم الجنائيّة و التأديبيّة للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع الخاص، دار الفكر العربي القاهرة، مصر، 1970، ص153 و 154.

[2] - نواف كنعان، بحث بعنوان: تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسيّة من ضمانات التأديب الوظيفي، منشور في مجلّة مؤتة للبحوث و الدراسات، المجلّد السابع، العدد6، الكويت، 1992، ص162.

[3]- المواد (163، 177، 178) من الأمر 03/06، المتضمّن القانون الأساسي للوظيفة العامّة، مرجع سابق.

لهذا يفترض العمل على توحيد الاجتهاد القضائي بهذا الشأن، مع تصريح القاضي الإداري الجزائري برقابته على الوقائع المادية، إلى جانب الوقائع القانونية بما يضمن حقوق الموظف من جهة و سير المرفق العام بانتظام من جهة أخرى.

من الأمثلة الصادرة في القضاء الجزائري القرار الصادر بتاريخ 1968/12/13 و الذي يقضي بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى من وظيفته، بعدما ثبت أن الوقائع المنسوبة للموظف و المتمثلة في إتيانه لأفعال أدت إلى أدت باضطراب المرفق، و التي لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوت صحنها، فهي مجرد وهم من سلطة التأديب دفعها لاتخاذ عقوبة تأديبية.

و من الناحية السلبية لهذه الرقابة رفض إلغاء القرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1965/06/11 نظرًا للتحقق المادي للوقائع و صحتها، لتكون سببا كافيا للتأديب [1].

أما مجلس الدولة، فقد قضى في قراره الصادر في 2004/01/20، برفض إلغاء مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق الموظف مؤسسا في ذلك أن واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته، دون علم الإدارة ودون عذر قانوني، كافية لتكون سببا لوجود العقوبة المتخذة بشأنه[2].

كما قضى كذلك بموجب القرار الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 مصرّحا: "أنه يتعرّض للإلغاء القضائي القرار التأديبي، الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني و مدى ثبوته".

فمجلس الدولة هنا وضع التزامين على السلطة التأديبية يجب عليها مراعاتهما، فالأول هو ضرورة تسبيب القرار التأديبي باعتباره ضمانة شكلية تدخل ضمن عنصر الشكل، أمّا الثاني فيتمثّل في تحقيق الواقعة التي تشكّل السبب و ثبوتها لدى السلطة التأديبية[3].

هذا الموقف الصريح الذي توصّل إليه الاجتهاد القضائي، أقرّ القضاء الإداري فيه لنفسه تدريجيا سلطة فحص ماديّات الوقائع التي تستند إلى السلطة التأديبية في قراراتها المطعون فيها أمامه ، و

---

[1]- محيو أحمد، المنازعات الإداريّة، فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعيّة الجزائر،2005، ص188.

[2]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005، مؤرخ في 20 جانفي 2004، قضية (ق،م)، ضدّ (مركز التكوين المهني و التمهين)، مجلّة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص169، 171.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، مؤرخ في 25أكتوبر2005، قضية وزارة العدل، الممثلة في شخصها السيّد وزير العدل حافظ الأختام، ضدّ الغرفة الوطنيّة للموثقين، مجلّة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر 2006، ص230، 237.

لهذا يصحّ القول أن" القضاء الإداري ليس مجرد حارسا للمشروعيّة وإنما هو أيضا مصدرا من مصادرها "[1].

هكذا و قد استقرّ مطاف القضاء الجزائري في تقرير رقابته على صحّة الوجود المادي للوقائع المبرّرة للقرار التأديبي، إلى فكرة افتراض أن لكل القرارات التأديبية سببا لدفع سلطة التأديب إلى التدخّل و أن هذا السبب يجب أن يكون حقيقيا و صحيحا سواء من ناحية الواقع أو القانون.

و عليه نستنتج أن رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي تشكل مرحلة هامة، لأنّها تهدف إلى إرساء دعائم المشروعيّة في التأديب، بما يحقق التوازن بين هدف التأديب، و ضرورة حماية حقوق الموظّف، و الرقابة هنا لا تقف عند حد الوجود المادي للوقائع و صحّتها، و إنّما تتعدّاها إلى درجة ثانية تحمل معها أكبر ضمان للموظف محل التأديب.

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

لا يكتفي القضاء الإداري بالتأكّد من حدوث الوقائع التي تكوّن المخالفة التأديبية، بل يجب عليها التأكّد من صحة تكييفها القانوني، أي الوصف الذي تخلعه الإدارة عليها.

فالتكييف القانوني للوقائع **LES QUALIFICATIONS JURIDIQUE DES FAITS** التي تشكّل سبب إصدار القرار التأديبي، و يمثّل الوصف القانوني لتلك الوقائع، و بيان ما إذا كانت تشكّل خطأ تأديبي أو هي مجرّد سلوك عادي لا يتعدّى إلى المتابعة التأديبية، باعتباره ينصبّ على إدراج وقائع معيّنة في إطار فكرة قانونية، و تتم مقابلة بين الواقعة و النص القانوني[2].

أو بمعنى آخر هي إسباغ الوصف القانوني السليم للوقائع التي تدّعيها السلطة التأديبية و ردها للقانون لمعرفة هل تشكّل خطأ تأديبي حسب القانون أم لا.

أولاً: أساس التكييف القانوني للوقائع

بحكم طبيعة النصوص القانونيّة التي تحكم الأخطاء التأديبية في مجال الوظيفة العامة فإنها تفتقر للحصر القانوني الكامل لها، و هذا ما يجعلها تتأرجح بين سلطة التأديب التقديرية و المقيدة، تحب رقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء المحددة بنص قانوني و الأخطاء غير

(1) -VEDEL GEORGES ET DELVOLVE PIERRE , DROIT ADMINISTRATIF, TOME,12EME EDITION, P,U, F, PARIS , 1982, P 445.

(2) ـ محمد حسنين عبد العال، فكرة التسبيب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1971، ص53.

المحددة بتقدير من سلطة التأديب من خلال استعانته برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف و عليه يمكن تحديد مدلول رقابة التكييف القانوني.

و باعتبار أن النصوص القانونية المنظمة لمجال التأديب في إطار الوظيفة العامة تتسم بالعمومية و التجريد، فإنها لا تخص مركز فردية معينة، إنما تحمل في طياتها حالات صالحة للتطبيق على جميع الموظفين، لهذا قيل أن عملية التكييف القانوني تعني " إعطاء أو إلحاق الواقعة الثابتة بنطاق قانوني معين"[1].

استقر القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني للأفعال و السلوكات المسندة للموظف، بحثًا في ذلك كما إذا كان يعد خطا تأديبيا يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا يستهل التأديب.

طبقت هذه الرقابة لأول مرة في فرنسا، و يظهر ذلك من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1914/04/04 بمناسبة فصله في قضية **Gomel**، ثم تعددت القرارات الآخذة بهذه الرقابة وصولاً للقرارات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، و التي من خلالها تتم رقابة صحة التكييف القانوني الذي أصبغت سلطة التأديب على السلوك المسند للموظف، بالنظر لمدى توافر صفة الخطأ التأديبي في ذلك السلوك أم أنها أخطئت في التحديد و التكييف القانوني لصحتها[2].

و من تطبيقات القضاء الإداري المصري، ما تؤكده محكمة العدل العليا عن حقها في بسط رقابتها ليس على ثبوت الوقائع فقط، بل وعلى تكييفها، و مثال ذلك حكمها في القضية رقم 96/125 إذ تقرر: " أن مغادرة الموظف مكان عمله بسبب مرض والدته، بعد تقديمه طلب إذن بالمغادرة، ثم طلب إجازة عن الفترة المتغيب فيها مبررًا لأسباب غيابه لا يعد مخالفة تأديبية، و لا يمكن أن تسلط عليه العقوبة".

أمّا حكمها الصادر في القضية رقم 89/342 ، قد ورد فيه أنّ محكمة العدل العليا هي محكمة وقائع و قانون، ومن حقها مراقبة القرار الإداري، والتأكد من ثبوت الواقعة ومن تكييف الفعل المنسوب للموظف، ما إذا كان يشكل ذنبا إداريا.

---

(1)-DUPUIT GEORGES , GUEDON, MARIE – JOSE ET CHRETIEN PATRICE ; DROIT ADMINISTRATIF, 5Eme Edition, armand colin , PARIS, 1996, P 539.

(2)- C. E . 4 AVRIL 1914 ; GOMIEL, CITé poRE, LONG ; M . WEILL, P , BRAIBANT ; G . DELVOLV ; PET , GENEVOIS B , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDANCE ADMINISTRATIVE 15éme EDITION ,DALLOZ,PARIS,2005,P 168.

كذلك في حكمها الصادر بتاريخ 2000/02/24 أقرت المحكمة بصحة تكييف سلطة التأديب الأفعال التي اقترفها المحامي المتدرب، والتي تمس بشرف المهنة، وأنه تفوه بألفاظ في حق المشتكي تتنافى مع الأخلاق والآداب العامة، كما أقدم على ضرب المشتكي أمام جميع الناس، و في مكان عام فهذه الأفعال تشكل إخلال بواجبات المحامي المنصوص عليها في قانون النقابة والأنظمة الصادرة بموجبها. وكذا لائحة آداب المهنة، فالمستدعي هنا يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية تمس بشرف المهنة و مخالفتها[1].

لا تسلم محاكم القضاء الإداري بالوصف أو التكييف القانوني الذي تعطيه سلطة التأديب للأفعال والتصرفات التي يرتكبها الموظفون، بل تخضعه لتمحيص و تبسيط رقابتها.

نجد في الأخير أن رقابة القاضي الإداري تكمن في تطبيق النصوص القانونية التي سبقت تحديد بعض الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي، و تطبيقاً للوصف الذي يلحق بهذه الرقابة فإن التكييف القانوني للوقائع **Les qualification juridiques des faits** والذي يقصد بها: " إلحاق وقائع معنية لها نص قانوني خاص بها، و يتأكد القاضي الإداري بأن السلوك الثابت وجوده و المنسوب للموظف قابلٌ بأن يوصف أنه خطأ تأديبي في نظر القانون." [2].

ثانياً: موقف القضاء الإداري الجزائري

أصبح القاضي الإداري يبحث في كل الظروف المحيطة لثبات الوقائع المنسوبة للموظف و التحقق من صحة التكييف القانوني لها، و الذي أصبغت السلطة التأديبية عليها، و هل يشكل ذلك السلوك خطأ تأديبيا أم أنه مجرد سلوك عادي يجيزه القانون، فلا تأديب عليه.

تجد هذه الرقابة أساسها القانوني في الوظيفة العامة في المواد التي وصفت لنا بعض السلوكات أنها تعتبر أخطاء تأديبية وفقاً للمواد التالية، (179)، (180)، و(181) من الأمر (03/06)، كالتحويل غير القانوني للوثائق الإدارية، إفشاء السر المهني[3]، كما حددت ذلك النصوص القانونية الخاصة ببعض الأخطاء التأديبية، كنص المادة (115) من قانون العقوبات الذي يكيف استقالة الموظف من أجل عرقلة السير الحسن للمرفق العام يعتبر خطا تأديبيا، و في نفس

---

[1]- عبد الوهاب البنداري، الجرائم الجنائيّة و التأديبيّة للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع الخاص، مرجع سابق الذكر ص175 إلى 160.

[2]- لحسين الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر 2007، ص151.

[3]- المواد (179، 180، 181) من الأمر 03/06، مرجع سابق الذكر.

الوقت هو جنحة ، و كذا المادة (120) منه و التي اعتبرت أن إتلاف الموظف للوثائق الإدارية هو خطأ تأديبي، كما أنه جنحة[1]، و المادة (40) من المرسوم رقم 131/88 التي تنص: " يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة، لتحسين العلاقات بين الإدارة و المواطنين، و هذا دون المساس بالعقوبات المدنية و الجزائية، التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية[2].

إضافة إلى ما جاء في المادتين (23) و (51) من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته[3].

أما المرسوم رقم 54/93 عدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين، و على عمال المؤسسات العمومي، لاسيما المادة (04) منه، و المتعلقة بواجب التحفظ، فإن كل إخلال بهذا الالتزام يعتبر خطأ تأديبيا حينما يؤدي إلى عقوبة العزل حيث جاء هذا المرسوم نتيجة لحالة الطوارئ التي عرفتها الجزائر سنة 1992[4].

جاء تطبيقا للمادة (04) من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و الذي يعتبر الإخلال بهذا الواجب خطأ تأديبيا و جزائيا من الموظف المعني به، و يعرض مرتكبه إلى عقوبة تأديبية و جزائية، و في نفس الوقت هو آلية قانونية لمكافحة الفساد[5].

هذه النصوص كلها تشكل تقييدا لسلطة التأديب، مما يؤدي بتوسيع دائرة الرقابة القضائية للقاضي الإداري على مشروعية الخطأ التأديبي.

نتيجةً لما وصل إليه المشرع من محاولات التقنين الجزائي للأخطاء التأديبية في إطار الوظيفة العامة، فقد جاءت تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال حتى تكون رقابة فعالة على صحة التكييف القانوني للوقائع، في قرارها الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، الصادر

---

[1]- المواد (115 و 120) من الأمر 156/66 ، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمّن قانون العقوبات، المعدّل و المتمم بموجب قانون رقم 14/11 المؤرّخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10أوت 2011.

[2]- المادّة (40) من المرسوم 131/88 ، المؤرّخ في 04 جويلية 1988، الذي ينظّم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية، عدد(27)، بتاريخ 06 جويلية 1988.

[3]- المادّة (23 و 51) من الأمر 01/06 ، المؤرّخ في 20 فيفري 2006، المتعلّق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المعدّل بالقانون رقم 15/11 ، المؤرّخ في 02 أوت 2011 ج ر عدد(44) ، بتاريخ 10 أوت 2011.

[4]- المادّة (04) من المرسوم 54/93، المؤرّخ في 16 فيفري 1993، يحدّد بعض الواجبات الخاصّة المطبّقة على الموظّفين و الأعوان العموميين و على المؤسسات العموميّة، الجريدة الرسمية، عدد 11، بتاريخ 17 فيفري1993.

[5]- عثماني فاطمة، التصريح بالممتلكات كآليّة لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العموميّة للدولة، مذكّرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلّية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص60.

بتاريخ 1994/09/04، الذي يقضي بصحة القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (م ع) المرتكب لسلوك منافي لأحكام الوظيفة، و هو الجمع بين وظيفتين في آنٍ واحد، فهذا السلوك يعد خطأ تأديبياً،طبقاً لقانون الوظيفة العامة، مما يجعل سلطة التأديب محقة في تكييفها له[1].

كذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2007/11/14، والقاضي بمشروعية القرار الموقع من طرف مدير الأمن الوطني ضد أحد الموظفين بسبب مساسه بأخلاقيات الوظيفة، حيث رد مجلس الدولة على إدعاء الموظف في ذلك بالاستناد إلى مبدأ استقلال المخالفة التأديبية على الجريمة الجنائية، فالحكم ببراءته جنائياً لا يؤدي لانقضاء الإجراءات التأديبية، فتكييف الجريمة الجنائية يختلف عن تكييف الخطأ الوظيفي، و ليس كل جريمة جنائية تؤدي لمتابعة تأديبية[2].

"فغياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظّف المعني "، رغم تبرئة الموظّف جزائيا فيجب على اللجنة المتساوية الأعضاء النظر مسبقا في عدم وجود خطا مهني قد يؤدي لتسليط عقوبة تأديبية عليه، و عليها دراسة الملف في أجل شهرين مواليين لتبليغ الإدارة بالحكم القضائي النهائي[3].

فتكييف السلطة التأديبية قد جاء في محله لانفصال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، و تقييد السلطة التأديبية بالتكييف القانوني السليم للوقائع، بالإضافة لتقنين المشرع لأهم الأخطاء التأديبية، يحققان بلا شك أكبر ضمانة للموظف محل التأديب من نفس السلطة التأديبية.

و من خلال استقرائنا لقرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، نلاحظ أن القاضي الجزائري يحاول دوماً تحقيق الموازنة بين أدلة الإثبات و النفي، و يعمل على البحث في الوقائع و تمحيصها للتحقق من قيامها و صحة تكييفها القانوني، و يمكن أن يأمر بأجراء التحقيق القضائي، باعتبار هذه الرقابة هي خطوة مستقبلية التطبيق، و تكريس مبدأ شرعية المخالفة التأديبية في مجال الوظيف العمومي فإنها تعد استكمالا لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية[4].

---

[1]- المحكمة العليا، الغرفة الإداريّة ،ملف رقم 83564، المؤرّخ في 1994/10/04، مقتبس عن مخلوفي مليكة، جامعة كلية الحقوق، جامعة معمري مولود، تيزي وزو، 2012، ص104.

[2]- لعلام محمد مهدي، السلطة التأديبية بين الإدارة و القضاء، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص113.

[3]- المنشور رقم (05)، المتعلّق بتطبيق المادتين (130) و(131) من المرسوم 59/85، مرجع سابق.

[4]- عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبيّة إداريّا و قضائيا، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر ص217.

المطلب الثاني: الرقابة على محل القرار التأديبي

بعد انتهاء السلطة التأديبية من مرحلة تجريم الفعل و تكييفه قانونا، و تحديد وصفه بأنه خطأ تأديبي، ندخل في مرحلة ثانية، وهي مرحلة العقاب باختيار إحدى العقوبات التأديبية التي تتناسب مع التكييف القانوني للخطأ التأديب، و هنا تظهر الرقابة القضائية على محل القرار التأديبي التي تعتبر ضمانة هامة و أساسية لتحقيق مبدأ المشروعية لتصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون.

و عليه فالمحل في القرار الإداري بصفة عامة، هو ذلك الأثر الذي يرتبه، في حين أن محل القرار التأديبي هو تلك العقوبة التي ينطوي عليها[1]، بحيث ينصرف مفهوم العقوبة التأديبية التي لا يجوز للسلطات التأديبية أن توقع جزاءات أخرى خلاف الجزاءات التي حددها القانون، بالرغم مما لها من حرية في تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية.

تتمحور ظاهرة الردع الإداري في العقوبات التأديبية الناتجة عن سلوك وظيفي آثم يستوجب مقاومته، الأمر الذي يتطلب كفالة شرعيتها الموضوعية التي تدور بين أمرين:

الأول يتمثل في تحديد الأساس القانوني لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية (فرع أول) أما الأمر الثاني يتمثل في أهمية مبدأ شرعية العقوبة التأديبية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ شرعية العقوبة

لا يمكن للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعيا، بمعنى أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر و إلزام الهيئة التأديبية بنوع العقوبة التأديبية المقررة والمحددة لها، هذا من جهة و من جهة أخرى فإعمال هذا المبدأ يوجب وقوع الجزاء من السلطة التي أناط لها المشرع الحق في توقيعها، و لا يجوز تفويض ذلك لهيئة أخرى[2]، لذلك يمكن القول أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطا مباشرًا بوجود علاقة وظيفية بين الموظف و المرفق العام، و هي تدور وجودا أو عدما مع وجود هذه العلاقة.

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإداريّة الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظّف، ضمانات تأديب الموظف العام، جزء الرابع، دار محمود للنشر و التوزيع، مصر، 2007، ص319.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامّة، ضوابط صحّة الجزاء التأديبي و ضماناته في مرحلة التحقيق و المحاكمة و ضمانات ما بعد توقيع الجزاء،طبعة2003، دار الفكر العربي، ص15، 16.

كما أنه يجب أن لا يمس الجزاء أو العقوبة إلّا الشخص الذي ارتكب المخالفة التأديبية أو ساهم في ارتكابها.

أولاً: التعريف الفقهي

هناك عدة تعاريف للعقوبة التأديبية في الفقه ، منها أن العقوبة التأديبية " هي جزاء يمس الموظف المرتكب لخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي، دون شخصه و لا ملكه الخاص" ،كما تعرف أيضا على أنها " عقوبة تمس الموظف العام في وظيفته، و ذلك بإنقاص مزاياها المادية أو إنهاء خدمته بصفة مؤقتة، أو دائمة ونهائية"[1].

كما عرفه الأستاذ مارتن شارلوت **CHARLOTT MARTINE** أنها وسيلة تم إنشاءها خصيصا لأسباب متعلقة بالمصلحة العامة، و للحفاظ على السلطة التأديبية و الاحترام اللازم للهيئة التي ينتمي إليها العامل المعاقب، و تتوقف درجة جسامتها على مدى الأضرار المترتبة على المخالفة التأديبية المرتكبة، و التي تمس الهيئة التي ينتمي إليها العامل.

و عرفها أيضا الأستاذ **DELAUBADERE** " أنها جزاء مهني يفرض لمواجهة ما يقع من إخلال بالالتزامات المهنية من جانب العامل أثناء أو بمناسبة القيام بأدائه لمهامه المهنية المكلف بها[2].

كما تعرف كذلك أنها " ذلك الإجراء المنصوص عليه في قائمة الجزاءات التأديبية و يفرض على كل موظف يخل بواجبه الوظيفي و يمس مزايا وظيفية.

توصلنا من خلال هذه التعاريف إلى تعريف للعقوبة التأديبية بأنها " جزاء من الجزاءات المنصوص عليها قانونا على سبيل الحصر ، تفرض على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية و تمس بمزايا مركزه الوظيفي، كما تعد جزاء أدبي يقرر وفقًا لسلوك الموظف و يقرر هذا الجزاء بواسطة السلطة المختصة قانونا، ووفقا لإجراءات محددة مسبقا ويهدف للحفاظ على السير الحسن للمصلحة المعنية".

---

[1]- عبد الوهاب البنداري، العقوبة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام، مرجع سابق، ص10.

[2]- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1976 .29-28

لذلك يجب أن يصدر الجزاء من السلطة من الجهة المختصة والتي خصها المشرع بحق توقيعه و هي السلطة التأديبية المتمثلة في سلطة التعيين، كما لا يجب معاقبة الموظف على نفس الخطأ ما لم ينص القانون صراحة على ذلك.

و يضاف إلى ذلك أن يكون الجزاء أو العقوبة المراد توقيعها ليست مستحيلة التطبيق، مثلا توقيع عقوبة التنزيل في الدرجة على موظف يشغل أول درجة في رتبته، أو التنزيل من رتبته في حين أنه يشغل أقل رتبة في سلكه الوظيفي، فصحة المحل تقضي أن يكون ممكنا من الناحية القانونية و الواقعية، لذلك فالقرار التأديبي المخالف للضوابط المنصوص عليها قانونا يعد باطلاً ما لم يراعي العقوبات المحددة من قبل المشرع.

ثانياً: التعريف التشريعي

يعتبر مبدأ شرعية العقوبة حسب المبدأ "لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص " من المبادئ المستقر عليها في كل التشريعات الحديثة، حيث أنه يجب أن تكون كل العقوبات الموقعة على الموظف محددة بنص خاص و صريح ن أو وفق قواعد و قوانين عامة.

لم يعرف المشرع الجزائري العقوبة التأديبية، إذ قام بترتيبها و تحديدها على سبيل الحصر، حيث بدأ بأخفها و انتهى بأشدها، إلّا أنه لم يحرم سلطة التأديب من إعمال سلطتها بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية على الخطأ التي تراه مناسبا لتلك العقوبة.

فأساس مبدأ شرعية العقوبة التأديبية مستمدة من دستور 1996، و هذا حسب ما ورد في المادة (40) منه حيث نصت على أنه **:** "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرَم "[1]. و مفادها أنه لا يمكن اتهام أي شخص لارتكابه فعلا معيَنا، ما لم يكن منصوصا عن تجريمه قانونا، كما لا يمكن تطبيق عقوبة بشأنهما لم تكن محددة سلفا، و عليه فالمادة السابقة جاءت عامة، مما يجعلها تطبَق على جميع العقوبات مهما كانت طبيعتها، جزائية أو تأديبية.

بالرجوع للقوانين الخاصة المتعلقة بالوظيفة العامة، نجد أن المشرع قد قام بتحديد العقوبات على سبيل الحصر لا و قسَمها على لدرجات، فبالنسبة للأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان

[1]- المادّة (40) من الدستور الجزائري، الصادر في 28 نوفمبر1996، مرجع سابق الذّكر.

1966، و في نصوص المواد (55، 56، 58، 61) في الباب السادس، فإنّه قام بتقسيم العقوبات لدرجتين[1].

أما المرسوم 59/85 المؤرَخ في 23 مارس1985 في مواده (160 إلى 175) ، فإنّه قسَم العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات ، تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية المرتكبة من الموظف المتهم[2] و كذا العقوبات المنصوص عليها بموجب المرسوم رقم 54/93 في المادة (11) [3] منه التي تنص على عقوبة التوقيف لمدَة لا تتجاوز (من 15 يوما إلى 6 أشهر) و النقل الفوري، بحيث يمكن لسلطة التأديب جمع هذه العقوبات مع بعضها.

أمّا في الأمر 03/06 فقد قسَم العقوبات التأديبية إلى أربع درجات في المادَة (163) منه التي حصرت و رتَبت العقوبات التأديبية، و لا تملك سلطة التأديب حيالها أي تقدير أو اختيار في توقيعها على الموظّف، باستثناء ما جاء في النصوص القانونيَة الخاصَة المطبَقة على فئات معيَنة من الموظفين المحدَدة قانونا[4].

و عليه يمكن أن نستنتج أنّه في المجال الجنائي إذا كان مبدأ الشرعيَة للعقوبة يتطلّب حصر عقوبات كل جريمة على حدة، استنادا إلى المشرَع الذي حدَد هذه العقوبات و هذه الأفعال على سبيل الحصر و في ذات المصدر، فإن هذا لا ينطبق على المجال التأديبي.

لذلك فمبدأ "لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص " يطبَق في المجال التأديبي في شقّه الثاني فقط دون الأول.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يحتل هذا المبدأ أهمية بالغة في مجال التأديب الإداري لدى كل التشريعات الوظيفية، فهو يهدف إلى إحاطة الموظفين مسبقا بالأفعال التي تعدَ أخطاء تأديبية، و التي يترتَب عنها توقيع العقوبة المنصوص عليها قانونا، و بالتالي يتمكّن الموظف من معرفة المركز الذي سيؤول له في حالة ما إذا ارتكب أي فعل من الأفعال، أو امتنع عن القيام بإحدى الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه هذا من جهة، و من جهة أخرى ساعد على حماية الموظف من تعسف الإدارة في توقيع جزاء غير منصوص

[1]- المواد (55، 56، 58، 61) من الأمر133/66، مرجع سابق الذّكر.
[2]- المواد (160 إلى 175) من المرسوم 59/85، مرجع سابق الذّكر.
[3]- المادّة(11) من المرسوم54/93، مرجع سابق.
[4]- المادّة (163) من الأمر 06/ 03، مرجع سابق.

عليه أو أنزل عقوبة أشد من العقوبة المقررة قانونا [1]، فلا يجوز للسلطة المختصة بالتأديب توقيع عقوبة لم ينص القانون عليها بنص صريح.

كذلك باعتبار مبدأ شرعية العقوبة ضمانة من الضمانات التي يستند إليها الموظف في حالة الإجحاف بحقه من قبل الإدارة في توقيع العقوبة، فهو يهدف إلى كشف العيوب في البناء الإداري، أي هو إجراء يهدف إلى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا بالإضافة إلى إصلاح الموظف من معاودة ارتكابه للأخطاء مستقبلا.

يمثل مبدأ الشرعية أحد الركائز الأساسية التي نصت عليها القوانين وإن العقوبات التأديبية لا تختلف عن الجناية بدليل تقييدها من قبل المشرع بضمانات قانونية تحفظ حقوق الموظف المتهم بارتكابه للخطأ المهني. ومن ثم فالعقوبة ليست غاية بذاتها بل تعتبر وسيلة تمكن المرفق العام من أداء رسالته[2].

نص مجلس الدولة الفرنسي على أنه: " لا تملك السلطة التأديبية قانونًا لإيقاع عقوبة غير تلك العقوبات المحددة بالقانون، إذ حدد العقوبات التي يجوز إيقاعها في حالة الخطأ التأديبي أو مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية "[3].

و من هذا النص تتجلى أهمية مبدأ شرعية العقوبة في تحقيق الغاية السامية التي وجد من أجلها التأديب الإداري، و المتمثل في ضمان حسن سير المرفق العام عن طريق الردع العام الذي يؤدي إلى تقليل و تخفيض عدد المخالفات المسلكية التي يمكن أن يرتكبها زملاء الموظف المعني، أو عن طريق الردع الخاص الذي يؤدي إلى منع الموظف من تكرار ارتكابه للمخالفة.

طبق القضاء الإداري مبدأ الشرعية في كثير من أحكامه، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " الإبعاد من أعمال التدريس عقوبة لم ينص عليها القانون رقم 42 لعام 1963 الخاص بنظام المعاهد العليا، و الكليات التابعة لوزارة التعليم العالي، و في المادة (32) المتعلقة بالتأديب رفضت المحكمة التسليم بشرعية عقوبة تخفيض الدرجة إذا كان مقتضى تطبيقها تنزيل الموظف من الدرجة الثالثة لموظف مؤقت " وقالت في تبرير حكمها: " ليس مقتضى إنزال أية عقوبة على الموظف متى تعدى أثرها، كما يعتبر جزاء أخر لم يرد بشأنه القانون، فالجزاء الإداري شأنه شأن الجزاء الجنائي، لا يوقع بغير نص، و على ذلك فعقوبة خفض الدرجة إذا ما وقعت على موظف

[1]- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبيّة للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام، مرجع سابق، ص29.
[2]- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص119.
[3]- علي خطّار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص528.

درجة ثالثة و كانت نتيجتها نقل الموظف من سلك الموظفين الدائمين إلى سلك الموظفين المؤقتين، تعد مخالفة يتعين إلغاؤها[1].

و في الأخير يمكن القول أن سلطة التأديب ملزمة بالتقيد بمبدأ الشرعية من خلال توقيع العقوبات المحددة من قبل المشرع و عدم استبدالها بغيرها، مهما كانت الظروف.

المطلب الثالث: نطاق شرعيّة العقوبة التأديبية

لا يكفي إسناد العقوبة التأديبية لأصل من الأصول الدستوريّة للعقاب حتى نسلّم بشرعيّتها، إنّما لا بدّ من إرفاق تطبيقها برقابة قضائية فعّالة ، و التي عمد القضاء الإداري الى وضع ضوابط و مبادئ هامة لممارستها، كمبدأ تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانونا (فرع أول)، و مبدأ عدم رجعيّتها (فرع ثاني)، فضلا عن احترامها لمبدأ حجيّة الشيء المقضي فيه (فرع ثالث).

الفرع الأول: تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانونا

لا يمكن في أي حال لسلطة التأديب باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل أن تسلّط عقوبات تأديبية على الموظّف المرتكب للخطأ المهني دون الرجوع إلى النصوص التي حدّدها القانون ، لذلك فالمشرّع هو صاحب السلطة الأصيلة في تحديد الجزاءات التي توقّع على الموظفين عند مساءلتهم تأديبيا، و على سلطة التأديب التقيّد بهذه الجزاءات دون أن تتخذ أي جزاء خارج تلك المنصوص عليها قانونا[2].

انطلاقا من هذه القاعدة، فقد استقرّ القضاء الإداري الفرنسي أن التنبيهات و التوجيهات و تقديم الملاحظات للموظّفين من قبل الإدارة العامّة لا تعدّ عقوبات تأديبيّة، و إنّما هي مجرّد إجراءات تنظيمية داخليّة لا يمكن للموظّف عند تعرّضه لها أن يلجأ إلى القضاء للطعن فيها، ما دام أنّها لم تدرج ضمن الجزاءات التأديبية قانونا.

و قد اعتمد المشرّع الجزائري في تقسيمه للعقوبات التأديبية نفس المعيار الذي أخذت به جل دول العالم من حيث الشدّة المتناسبة مع خطورة الفعل المرتكب، مميّزًا بينها في كيفيّة تطبيقها أو السلطات المختصّة بذلك و إجراءات تسليطها، و ذلك عبر كلّ القوانين المتناولة لموضوع التأديب في

(1)- نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 119.

(2) -EMMANUEL AUBIN ; DROIT DE LA FONCTION PUBLIQU , 2éme EDITION, GUALINO EDITEUR, PARIS, P 231.

الوظيفة العامّة، مع بعض الاختلاف في كل مرحلة، و ذلك بدءاً من الأمر 133/66 ، ثمّ المرسوم 59/85 وصولاً للأمر 03/06 المتعلّق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

إنّ مبدأ تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانونا اعتمد كوسيلة لإلغاء العديد من القرارات التأديبية باعتبار أنّ القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أغلبها تخصّ المخالفة المباشرة للنصوص القانونيّة المحدّدة للعقوبات التأديبية التي يمكن لسلطة التأديب توقيعها على الموظّف المرتكب للمخالفة التأديبية.

اجتهدت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تأكيد موقفها في اجتهاد قضائي، صادر بتاريخ 05جانفي 1997 بخصوص، "إجراء النقل التلقائي "الذي اتخذه والي ولاية بسكرة ضد الموظف (ش،أ) الذي كان يشغل متصرفا إداريا يتمتع بصنف 05/17 بينما أصبح 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 الموظف في حالة إهمال منصبه الجديد نتيجة عدم الالتحاق به.

طعن الموظف في إلغاء قرار النقل التلقائي، و قرار الفصل عن الوظيفة أمام الغرفة الإدارية بمجلس قسنطينة، التي قضت بإلغاء القرارين معا.

استأنف الوالي أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، و قد أيدت القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي لقسنطينة، باعتبار أن الوالي خرق مقتضيات المادة (127) من المرسوم رقم 59/85 و أن نقل الموظف لم يتم لصالح المرفق، إنما كان محل عقوبة تنزيل مقنعة تحت غطاء إجراء النقل الذي هو تدبير داخلي [1].

و للبحث أكثر في هذه الرقابة و التي هي من اختصاص القاضي الإداري، ادى هذا الى طرح التساؤل حول طبيعة القانونية للقرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلة التأديبية المتضمن عقوبة تأديبية متخذة حق قاض، و التي حسم في أمرها مجلس الدولة ، بموجب قراره الصادر في 27 جويلية 1998، أين اعتبر القرارات الفاصلة في القضايا التأديبية المتخذة

[1]- المحكمة العليا، الغرفة الإداريّة، قرار رقم 11567، مؤرّخ في 05 جانفي 1997، قضيّة (والي ولاية بسكرة) ضدّ (ش.أ)، المجلّة القضائيّة للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص101 إلى 105.

من المجلس الأعلى للقضاء في هيئة التأديبية ذات طبيعة إدارية مركزية، و بهذه الصفة يمكن للقاضي الذي صدر ضده قرار تأديبي أن يطعن في إلغائه أمام مجلس الدولة[1].

تمسك مجلس الدولة بموقفه السابق إلى غاية صدور قرار عن الغرفة المجتمعة في 05 جوان 2005، الذي غير من اجتهاده السابق متجها نحو مبدأ جديد مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء المتضمن لعقوبة تأديبية تكتسب طابعا قضائيا، و بهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء و إنما بالنقض فقط أمام مجلس الدولة عملا بالمادة (11) من القانون العضوي رقم 01/98المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمها التي تنص على أنه "يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا"[2].

نتيجة لهذا العدول الذي قام به مجلس الدولة، رفضت العديد من القرارات المطعون فيها بالإلغاء المتضمنة العقوبات التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء كونها ذات طبيعة قضائية، و من ثم يقبل الطعن بالنقض فقط، مما أدى إلى خلق فوضى في الاجتهاد القضائي الإداري الجزائري.

و من محتوى هذه القرارات، فالرقابة على تطبيق العقوبات المحددة قانونا تقودنا إلى مدى مراعاة سلطة التأديب "لمبدأ المساواة في العقوبة التأديبية "[3]، و تطبيقها في النظام التأديبي يبقى نسبيا باعتباره يتحقق فقط بين الموظفين المنتمين لنفس الدرجة في السلم الإداري دون الامتداد للوظائف الخاضعة لنظام قانوني خاص.

و في الأخير يمكن القول أن هذا المبدأ من أهم المبادئ التي طالما رددتها النظم القانونية على اختلافها، و التي تقضي بان العقوبة التأديبية لا تفرض جزافيا، و إنما تفرض لكل خطا تأديبي وظيفي و لهذا يمكن اعتبار هذا المبدأ ضمن المبادئ العامة للقانون الذي يطبق حتى في حالة إنعدام نص قانوني يقره، بالرغم من الوضوح النسبي له الوارد في الأمر 03/06[4].

---

[1]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 172994، مؤرّخ في 27 جويلية 1998، قضيّة (قاض) ضدّ (المجلس الأعلى للقضاء)، مجلّة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 83 إلى 87.

[2]- المادة (11) من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30ماي 1998،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله،جريدة رسمية العدد(37)،المعدل بموجب قانون عضوي 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011،جريدة رسمية العدد (43)الصادرة بتاريخ 30 اوت 2011.

[3]- أنظر المادّة (200) من قانون رقم 12/78، مؤرّخ في 05 أوت 1978، المتضمّن القانون الأساسي العام للعامل الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 32، المؤرخ في 8 أوت 1978.

[4]- الشتوي سعيد، المساءلة التأديبيّة للموظّف، مرجع سابق، ص215.

الفرع الثاني: عدم رجعية العقوبة التأديبية

يعد مبدأ عدم الرجعية احد المبادئ الأساسية التي يقم عليها القانون العام، و يجد هذا المبدأ أساسه و سنده القانوني في الإعلانات و المواثيق الدولية و النصوص التشريعية، و قد نصت عليه المادة (8) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان و المواطن الصادر سنة 1789[1]، كما نص عليه أيضا المجلس الدستوري في قرار جاء فيه: "إن مبدأ عدم الرجعية لا يقتصر على العقوبات المطبقة عن طريق القضاء الجنائي، و إنما ينسحب تطبيقه لزومًا على كل جزاء ذي طبيعة عقابية، حتى و لو اسند المشرع مهمة اتخاذه لجهة غير قضائية "[2].

بما أن هذا المبدأ هو ضمانة للموظف حتى لا يفاجئ بعقوبة متخذة في حقه عما استيقن قانونًا إباحته حين إتيانه سلوك ما، فهو يمثل قيدا على المشرع حتى لا يتخذ أية عقوبة جديدة على أخطاء تأديبية تمت قبل نفاذ النص القانوني المحدد لها، أو يشدد منها، و هذا ما يقطع دون شك على وجود ارتباط بين عدم الرجعية و مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فمبدأ عدم الرجعية يستتبع بالضرورة، إذ لا يجازى الموظف عن سلوك وظيفي لم يكن مؤثما وقت ارتكابه.

تسري في مجال التأديب أثار القرارات التأديبية على المستقبل و لا تسري بأثر رجعي غلى الماضي، و ذلك احتراما للحقوق المكتسبة و المراكز القانونية التي تمت قبل صدور قرار التأديب[3].

تماشيًا مع مصلحة الموظف، و تحقيقا لعدالة التأديب، ذهب القضاء الإداري الجزائري بما فيه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، في قراره الصادر بتاريخ 26 ماي 1984 في قضية (ل،خ) ضد وزير الشؤون الخارجية:"متى كان من الثابت و من المبادئ المعمول بها، أن القرارات الإدارية الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، و إنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة" و من ثم فالقرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون[4].

نستخلص من مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية استثناءين يسمحان بسريان الإجراء التحفظي على الموظف بأثر رجعي و هما:

---

[1]- علي خطار الشنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية عمان، الأردن، 1993، ص532.

[2] - LE TEXTE DE LA Décision ; N 82 ; 155 DU 30 Décembre 1982 ; .

[3]- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء، المؤرخ في 26 ماي 1984، قضية(ل،خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، المجلة القضائية، 1989، العدد الرابع، ص 215 نقلا عن الموسوعة القضائية الجزائرية 1987 – 2001، قرص مضغوط.

[4]- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، محمّل من الموقع:
(http:/WWW .DO- ACADEMY. ORG /VIEWACTICLE. PHP ? ID= LIBRARY- 2006 ; 85- 557)

أولاً: الاستثناء القانوني

هذا الاستثناء نستشفه من المواد (173) و(174) من الأمر 03/06 و هي حالة توقيف الموظف عن العمل بسبب ارتكابه لذنب إداري جسيم، يمكن أن يعرضه لعقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة، أو متابعة جزائية، فسلطة التعيين هنا توقفه مؤقتا، كما لها أن تخصم من راتبه الرئيسي لحين صدور العقوبة التأديبية بحقه[1].

و يظهر الأثر الرجعي في خصم جزء من راتبه، لأنه لا يتقاضى راتبه كله من يوم إصدار قرار التوقيف المؤقت، و ليس من تاريخ اتخاذه الإجراء التحفظي في حقه، و إن توقيف الموظف و تقاضيه نصف راتبه فقط يعد إجحافا لأنّ قرار التوقيف صادر عن الإدارة، و كيف يجازى الموظف بحرمانه من باقي رواتبه، و عدم تعويضه عن فترة توقيفه عن العمل، و التي كانت الإدارة هي السبب فيها.

و في حالة توقيف الموظف عن العمل بسبب خطأ ارتكبه و يشكل في حد ذاته خطأ جنائيًا فتبرئته من طرف المحكمة، يعني ذلك انه يمكن للموظف أن يطالب باسترداد أجرته من تاريخ توقيفه (الغنم بالغرم).

ثانيًا: حالة القرار الأصلح للمتهم.

هو إمكانية سريان اثأر العقوبة التأديبية بأثر رجعي، إذا كان في ذلك تحقيقا و رعاية أفضل لمصلحة الموظف، كما لو تم تخفيضها أو إلغاؤها بنص قانوني صريح يسمح بذلك و إذا كان القانون الجديد مخففا للعقوبة أو مبيحا لفعل كان في ظل القانون السابق مجرّما، و هذا الاستثناء يحقق صون للحريات الفردية و حمايتها[2].

و قد تم تمديد إعمال هذا المبدأ في ظل الجزاءات الإدارية، فهو ينصرف لكل نص ذو طبيعة عقابية، فالجزاءات الإدارية لا تؤدي لسلب حرية الموظف، و إنما ترتب اثأر بالغة في تقييدها أو الحرمان و لو حين من ممارسة مهنة بذاتها أو نشاط ما.

و إذا كان النص على العقوبة الصادرة أصلح للموظف المذنب، كأن يتضمن النص الجديد عقوبة اقل من التي كان يتضمنها القانون القديم كانت العقوبة الجديدة هي الأصلح و الأولى بالتطبيق، و هذا ما ذهبت له المحكمة الإدارية المصرية، حيث قضت بأنه طبقا لما جرى عليه قضاء

---

[1] - المواد (173، 174) من الأمر 03/06 ، السالف الذكر.

[2]- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائيّة على الجزاءات الإدارية العامّة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندريّة 2000، ص 80 و 81.

المحكمة من حتمية التزام السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية بتوقيع العقوبات المقررة قانونا وقت وقوع الفعل التأديبي، و عدم تطبيق أي عقوبة لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية ما لم تكن العقوبة أصلح للمتهم"[1].

الفرع الثالث: تقييد العقوبة بمبدأ حجية الشيء المقضي فيه

تظهر المخالفة المبشرة للقانون عند عدم مراعاة سلطة التأديب للأحكام و القرارات القضائية الإدارية النهائية الناتجة عن دعوى الإلغاء، و كذا الأحكام القضائية الجزائية النهائية، و هي الحائزة لحجية الشيئ المقضي فيه*.

أولًا: التقييد بالقرارات القضائية الإدارية النهائية

يجب على سلطة التأديب التقيد بالقرارات الصادرة عنها، و يظهر ذلك إما في حالة عدم إمكانية سلطة التأديب التمسك بعقوبة تأديبية اتخذها في حق موظف في حين تم إلغائها بموجب حكم قضائي نهائي من طرف قاضي تجاوز السلطة لعدم مشروعيتها، كذلك عدم إمكانية جواز تعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد و ذات الخطأ الذي كان محل عقوبة تأديبية استوفاها الموظف، يعني ضمان وحدة الجزاء الإداري، فلا يمكن توقيع على الموظف المرتكب للخطأ التأديبي عقوبتين إداريتين أصليتين على فعل واحد ارتكبه، كأن يعاقب مثلاً الموظف بالإنذار، و في نفس الوقت على الحرمان من الترقية.

و قد نص المشرع الجزائري على ذلك في المادة (75) من المرسوم رقم (302/82) على أنّه "يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من (68) إلى (72) من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات...." [2].

فعبارة إحدى العقوبات تعني تطبيق عقوبة واحدة، و هو ما يعني حظر تعدد الجزاءات التأديبية كذلك المادة (160) من الأمر(03/06) حيث أخذ المشرع بهذا المبدأ "يشكل كل تخل عن الواجبات

---

[1]- نفس المرجع، ص 83.

*- تكون حجية الشيء المقضي فيه إما مطلقة أو نسبية، فالمطلقة تسري في مواجهة الناس كافة دون اشتراط وحدة الخصوم أو السبب أو الموضوع، أما النسبية فإنها لا تسري إلاّ فيما بين الخصوم أنفسهم، و بالنسبة إلى نفس السبب و الموضوع.

[2]- المادة (75) من المرسوم 302/82، المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 1982/09/14.

[3]- المادة (160) من الأمر (03/06) السابق الذكر.

المهنية أو مساس بالانضباط، و كل خطا أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديبية مهامه خطا مهنيا ..."، و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية واحدة فقط من بين العقوبات المنصوص عليها في هذا الأمر.

المادة (183) من نفس الأمر نصّت على أنّه: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من (178إلى 181) من هذا الأمر لتطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادّة (163) أعلاه"[1].

أكد المجلس الأعلى للقضاء الجزائري على ضرورة التقيد بالأحكام القضائية في قراره الصادر في 21 ديسمبر 1985، في قضية (ع،ب) ضد (وزير الداخلية و والي ولاية ....ح،ب)، حيث من المبدأ متى صدر قرار قضائي فاصلا في طعن من اجل تجاوز السلطة و نطق ببطلان جزئي أو كلي للقرار الإداري، اكتسب الحجية المطلقة للشيئ المقضي فيه، فانه يتعين على الإدارة تجنب اتخاذ بعده قرارا آخر يتناول نفس الأطراف، و ينصب على نفس المحل و يقوم على نفس السبب .

فالإدارة التي تجاهلت قرار المجلس الأعلى بإبطال قرار متخذ منها عن تجاوز السلطة و أصدرت قرارا آخر يخص نفس الأطراف و السبب و المحل، تكون بذلك قد خرقت مبدأ حجية الشئ المقضي فيه للأحكام القضائية مما يستوجب الإبطال . فالقرارات القضائية تكتسب حجيتها فور صدورها" [2].

ثانيًا: تقييد العقوبة التأديبية بالأحكام القضائية الجزائيّة النهائيّة

تظهر لنا حجية الشيء المقضي فيه من زاوية الأحكام القضائية الجزائية الصادرة في حق الموظف و مدى تأثيرها على العقوبات، و من بين القضايا التي وضعت هذه الحجية تلك التي من خلالها طالب المدعي (ب ،م، ت)، و الذي هو متصرف إداري في بلدية الوادي أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة بإعادة إدماجه بمنصبه، فهو قد فصل من طرف بلدية باب الوادي، تبعا لحكم جزائي، قد صدر في حقّه عن محكمة الجنح بالوادي، و القاضي بشهرين حبس نافذة، و ألف دينار كغرامة ماليّة بسبب تهمة سماح الموظف لأشخاص في احتراف الدّعارة.

---

[1]- المادة (183) من الأمر (03/06) السابق الذكر.

[2]- المجلس الأعلى للقضاء، قرار رقم 43308، المؤرخ في 21 ديسمبر 1985، قضية (ب،ع) ضد (وزير الداخلية و والي ولاية ... ح.ب)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1985، ص 205.

استجابت الغرفة الإدارية لطلبه، حيث تمّ إعادة إدماجه في منصب عمله بموجب قرار صادر عنها في 08 ديسمبر 2008 تحت رقم 02-386 [1].

يبدو أن القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة جاء مخالفا للنصوص القانونيّة المعمول بها في مجال الوظيفة العامة، لاسيما المادّة (74) من المرسوم 302/82 المتعلّق بكيفيّات تطبيق الأحكام التشريعيّة الخاصّة بعلاقات العمل الفرديّة، و التي أشارت إلى أنّه: " يمكن أن تسلّط على كلّ عامل يقصّر في أداء واجباته المهنيّة أو يخالف الأحكام التشريعيّة و التنظيميّة المتعلّقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، دون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل "[2].

تقابلها المادة (20) من المرسوم 59/85 و المادة (160) من الأمر 03/06 و اللتان تؤكّدان على نفس المبدأ.

جاء هذا المبدأ وفقا لأحكام المادة (31) من المرسوم (59/85)، التي تقضي أنه لا يحق لأحد أن يوظف، ما لم يكن متمتعا بحقوق مدنية و أخلاق حسنة و يأمر بذلك و هذا حسب ما جاء في المواد (74) و(75) من الأمر (03/06)، و هنا تجاهل القاضي الإداري هاته المواد، ما أدى إلى تناقضه في صدور الحكم الجزائي مع نصوص الوظيفة العامة، خاصة مع تأثر العقوبة التأديبية بالحكم الجزائي[3].

و قد ذهب مجلس الدولة للقول أن الحكم بالبراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا يؤثر على سلطة التأديب في اتخاذ عقوبة تأديبية في حقه إذا ثبت خطاه التأديبي.

كما ورد في قرار مجلس الدولة كذلك أنه حيث استهدف الطاعن من خلال دعواه الطعن في قرار صادر عن المدير العام للأمن العمومي و القاضي بعزله عن الوظيفة كعون للأمن العمومي[4]، و أوضح المدعي أنه وجهت له تهمة مساعدة جماعة إرهابية، و بعد التحري أصدر قاضي التحقيق بأن لا وجه للمتابعة، و أيدت ذلك غرفة الاتهام.

---

[1]- أشار له لعويسي عبد الوهاب، "بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة "، مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر 2004، ص 14و 16.

[2]- المادة (74) من المرسوم (82 / 302) السابق الذكر.

[3]- المادة (31) من المرسوم (59/85) المرجع السابق.

[4]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 039009، المؤرخ في 14 نوفمبر 2007، قضية (موظف أمن) ضد مديرية الأمن العمومي، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، الجزائر، 2009، ص 61،63.

و على إثر هذا الحكم التمس من مسؤوله إلغاء قرار التوقيف، و إعادة إدماجه في منصبه إلى أنه اعترض على طلبه و اتخذ ضده قرار بالطرد.

قد أجاب المدير العام للأمن بواسطة الأستاذ أن المدعي كانت وضعيته حرجة حيث سلم العديد من الرصاصات للإرهاب، و هذه الوثائق أثبتت من طرف المدعو بموجب محضر سماع رسمي من طرف أمن الولاية، و أن لجنة التأديب اقترحت فصله، و تمسكت اللجنة الوطنية للطعن بنفس القرار، و أجاب المجلس على أن القاضي الجزائي يكيف الخطأ بالنظر لقانون العقوبات، بينما السلطة التأديبية تكيفه بالنظر لمقتضيات المصلحة العامة، و أنه يمكن تكييف فعل ما أنه خطأ من الناحية الإدارية دون أن يكون خطا جزائي[1].

وعليه فالعقوبة التأديبية تختلف عن العقوبة الجزائية، و تمسك الموظف بالحكم الجزائي القاضي ببراءته من الأفعال المنسوبة إليه جزائيا لا يؤثر في اتخاذ عقوبة العزل المتخذة في حقه.

[1]- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف رقم 001445/ رقم 281 الصادر بتاريخ 04/09/ 2001، المجلة القضائية، العدد الثاني عشر، الجزائر، 2013، ص 12.

المبحث الثاني: الرقابة على هدف القرار التأديبي

عيب الانحراف في استعمال السلطة هو العيب الذي يصيب ركن الهدف في القرارات الإدارية، و يجعلها غير مشروعة من حيث ركن الهدف و قابلة للطعن بكافة أنواع الدعاوى القضائية الإدارية[1].

و عيب الانحراف بالسلطة هو وجه لعدم مشروعيّة القرار التأديبي متصل بغاية إصداره، يتحقق حينما تُستخدم السلطة بواسطة جهة إدارية لتحقيق غرض آخر غير الذي من أجله منحت لها تلك السلطة بواسطة القانون[2].

ينحرف مصدر القرار عن سبيل الغاية المبتغاة منه، و هي المصلحة العامة المتمثّلة في مصلحة المرفق العام و ضمان سيره بانتظام واطراد، بالإضافة لتحقيق الردع العام، لذلك يعتبر هذا العيب من أهم العيوب الذي يختص برقابة البواعث الخفيّة و المستورة التي حمّلت رجل الإدارة على التصرف، مما يجعل مهمّة القضاء في إجراء هذه الرقابة المهمّة، الشاقة و الحساسة، حيث يتعيّن على القاضي التقيّد بروح القانون و ليس بألفاظه فقط، كما يتعيّن عليه التعمّق في نفسية رجل الإدارة المتخذ لذلك الإجراء.

يؤدي إطلاق سلطة التأديب يدها في اتخاذ القرار التأديبي إلى إهدار حقوق الموظّفين، و انحرافها عن الهدف الذي وجد من أجله النظام التأديبي و ما يتنافى مع مشروعيّة القرار التأديبي المتخذ بشأنه، لذا يجب عرضه على القاضي الإداري ، و الذي يملك عدّة وسائل للكشف عن هذا العيب الملازم له، و عليه سنتعرّض لمعرفة الوسائل المعتمدة لرقابة مشروعيّة هدف القرار التأديبي و التي قد تكون مباشرة (مطلب أول)، كما قد تكون غير مباشرة (مطلب ثاني)، و في الأخير نتعرّض لطبيعة هدف القرار التأديبي (مطلب ثالث).

---

[1]- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعيّة، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005، ص531.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة فقهيّة مدعمة بأحدث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، سنة 2000، ص32.

المطلب الأول: الانحراف المباشر عن هدف التأديب

الهدف الذي وجد من اجله النظام التأديبي هو دائما ضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و هو هدف متخصص يؤدي بالضرورة لتحقيق المصلحة العامة و الهدف العام، و كل خروج عن هذه القاعدة يعرض القرار التأديبي للإلغاء، و الانحراف بسلطة التأديب هو عيب ملازم لهدف ضمان سير المرفق العام و إن رقابة القاضي الإداري تتحدد بمدى خروج تلك السلطة عنه، إما لتحقيق أهداف شخصية (فرع أول)، أو لمصلحة الغير (فرع ثاني) أو لأغراض سياسية (فرع ثالث).

الفرع الأول: الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية

تعد هذه الصورة من أخطر صور الانحراف في القرارات الإدارية، و تتحقق في مجال التأديب عندما تقوم السلطة التأديبية بتوقيع جزاء لتحقيق هدف شخصي يعد أجنبي و بعيد عن ضمان سير المرفق العام و عن المصلحة العامة، و هنا تحول السلطة لتحقيق هدفها من إصدار القرار.

و يعد هدف تحقيق المصلحة الشخصية للإدارة العامة، من أبشع صور الانحراف في التأديب الوظيفي، فهو ينسي الإدارة في تحقيق هدفها القانوني و سعيها لتحقيق هدف ذاتي، ما يفقد النظام التأديبي هبته و صفته الموجود لأجلها[1].

كذلك انتهاكه لمبدأ المشروعية، و الضرر الذي يلحق الموظف محل المساءلة التأديبية المتعرض لتعسف الإدارة، مثلا كاستخدام رجل الإدارة صلاحيته في إصدار القرار الإداري، لتحقيق نفع شخصي له أو لغيره كما لو قررت فصل الموظف و كان القصد من القرارات إخلاء الوظيفة لتعيين موظف أخر. و تطبيقًا لهذا قد ألغى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 1972 بمناسبة قضية مكتب المساعدة الاجتماعية قرار تسريح تعسفي لتحقيق أهداف شخصية، بعيدة عن مصلحة المرفق العام[2].

قضى مجلس الدولة الجزائري بدوره بإلغاء قرار صادر له صادر بتاريخ 22 ماي سنة 2000 في (قضية الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم التاريخية) ضد موظف (ي، ه)، بتأييد القرار المستأنف عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، و الذي يقضي بإعادة إدماج المدعي في منصب عمله كسائق مع دفع مرتبه الشهري لأن لجنة التأديب لم تصدر رأيها قبل اتخاذ عقوبة

[1]- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، جامعة عين الشمس، القاهرة ،1978، ص 123.
[2]- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 310.

الفصل، و سبب مجلس الدولة أن قرار الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم التاريخية جاء متعسفا لاستعمال السلطة لعدم أخذ رأي لجنة التأديب[1].

قضت الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا،الصادر بتاريخ 15 ديسمبر1991 بإلغاء القرار الصادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض إعادة إدماج المدعي(ب،ع) في منصب عمله الأصلي بعد أداءه للخدمة الوطنية، أسست الغرفة الإدارية قرارها على أن الإدارة انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية،خاصة أن المدعي (ب،ع) قد تمسك في دعواه أن سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض إعادة إدماج المدعي في منصب عمله الأصلي بعد أداءه للخدمة الوطنية، و أسست الغرفة الإدارية في قرارها أن الإدارة قد انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية، خاصة أن المدعي تمسك في دعواه أن سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة و عدم الرد على طلبه في إعادة إدماجه لعمله دليل أن قراره مبني على أهداف شخصية أكثر مما هي قانونية، و عليه فقرار الغرفة الإدارية يعد خرقا للقانون و في آن واحد انحراف بالسلطة. [2].

لذا لا يقتصر دور القاضي على مجرد المطابقة البسيطة و السطحية بين نية سلطة التأديب و المشرع، بل توسعت السلطة لتتعدى البحث عن الهدف الخفي و الحقيقي من وراء تأديب الموظف، و ذلك بمطابقته لقصد المشرع، و في حال عدم التطابق تقع سلطة التأديب في عيب الانحراف، الأمر الذي يجعل القرار التأديبي غير مشروع، مما يؤدي لإلغائه دون المساس بحق الموظف المعني في طلب التعويض عما أصابه من ضرر.

و كرّس قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هذه الضمانة، بموجب المادة (978) التي عملت على توسيع سلطات القاضي لتمتد لتنفيذ القرارات الصادرة عنه في مواجهة الإدارة العامة الرافضة تنفيذها[3].

و بهذا يكون المشرع قد خلق نوع من التوازن بين امتيازات السلطة العامة للإدارة و الفرد باعتباره طرف ضعيف في علاقته معها.

---

[1]- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع سابق، ص 486، 487.

[2]- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279،المؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب،ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993ص 141،138.

[3]- المادة (978) من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

الفرع الثاني: الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير

تلتزم سلطة التأديب عند ممارسة مهامها بالأمانة العامة و عدم التحيز في قراراتها لمصلحة شخصية للأطراف على حسب المرفق العام، و هذا ما جاء في المادة (41) من الأمر(03/06) و التي تفرض على سلطة التأديب أن تمارس مهامها بأمانة و دون تحيز.

و مثال ذلك قرار فصل أحد الموظفين ليس لمصلحة المرفق العام، و إنما تمهيدا لشغور منصبه لضمان تعيين موظف أخر في ذلك المنصب، مما يؤدي لإلغائه، و قد أضفى المؤسس الدستوري الجزائري القيمة الدستورية لعدم تعسف و تحيز الإدارة في استعمالها لسلطتها وفق المادة (22) من دستور 1996، و التي جاء فيها " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " و المادة (23) منه تنص على أن عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون[1].

و كرستها أيضا المادة (132) من قانون العقوبات التي جاء فيها "القاضي أو رجل الإدارة المتحيّز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات و غرامة من 500 دج إلى 1000 دج "[2].

تضمنت المادة 21من المرسوم رقم 59/85 بنصها "يجب على العمال الالتزام بخدمة الحزب و الدولة، و عليهم المساهمة بكفاءة و فعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية، و يحترم سلطة الدولة و يفرضوا احترامها، و يراعوا مصالح و يدافعوا على مكاسب الثورة "[3].

كما قد كرس الالتزام بالحياد، المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في جهاز الدولة، أين حثت المادة (03) الفقرة الثالثة منه على ضرورة ممارسة الموظف لوظائفه بروح الحياد و الموضوعية بالأخص لمرتفقي المرفق العام، و يمكن للموظف الاعتماد على هذه النصوص لإلغاء القرار التأديبي.

الفرع الثالث: الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي

يجب ان تهدف قرارات الإدارة لتحقيق الصالح العام المجرد، دون أي اتجاه سياسي أو عقائدي، فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة، و ابتغى التعبير عن وجهته السياسية، أو التنكيل بخصومة السياسيين، خرج قراره عن إطار المشروعية، و صار منحرفا للسلطة، يستوجب الإلغاء، و أن ما قام به رجل الإدارة يعد خروجا على الواجب الوظيفي، لأن الواجب الإداري يجب أن يتسم

[1]- المادة (23) من دستور 1996 مرجع سابق.
[2]- المادة (132) من قانون 156/66 مرجع سابق.
[3]- المادة (21) من المرسوم (59/85) مرجع سابق.

بالثبات دون تأثير بأي حزب قائم لان الأحزاب تتغير وفقًا لإرادة المجتمع، لكن الهدف هنا هو الصالح العام للأفراد بغض النظر عن ميولهم السياسي[1]، و ذهب الأستاذ محيو ليُميز بين الباعث القانوني و السياسي، للقول "ان الباعث القانوني هو ذو طابع موضوعي، سببه وقائع و معطيات قانونية كالخطأ التأديبي، بينما الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن ميول سلطة التأديب للهدف المراد تحقيقه من القرار التأديبي"[2].

كرست الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا، في قرارها الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 1970 برفضها إبطال قرار عزل الموظف، لعدم اقتناع القاضي بوجود انحراف في السلطة و أن المدعي أسس طلبه على أن العزل جاء لباعث سياسي و ليس لسبب وظيفي كما تدعي الإدارة[3].

المطلب الثاني: الانحراف غير المباشر لهدف التأديب

و هو ارتباط متصل بنشاط الإدارة و ليس مخالف للهدف المخصص لها قد يكون مقصود أم لا، كأن تكون الإدارة حسنة النية في انحرافها دون قصد الخطأ في حكمها على الهدف الحقيقي المراد تحقيقه، و دون معرفتها أنها وقعت في الخطأ.

فهي تهدف إلى تحقيق هدف التأديب الإداري، دون مراعاتها ما هو مقرر قانونا، و تظهر في شكل عقوبات تأديبية مقنعة كالنقل التلقائي (فرع أول)، و التسريح غير التأديبي له (فرع ثاني).

الفرع الأول: استخدام النقل التلقائي كعقوبة مقنعة

تعرف العقوبة المقنعة بأنها " هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد موظف دون أن توجه إليه اتهاما معينا "[4]، و يتضح من هذا التعريف أن المشرع لم يشمل العقوبات المقنعة التي تنشأ عن العقوبات التأديبية، ذلك لأن التعريف يظهر من خلاله أن الإدارة تتخذ إجراءات ضد موظف بدون اتهام، و هذا لا يمكن تطبيقه في العقوبات التأديبية، لأن المبدأ العام في الأنظمة المقارنة يقضي بوجوب تسبيب القرارات التأديبية و إلّا كانت قرارات غير مشروعة.

---

(1)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2002، ص 333.

(2) -MAHIOU, AHMED, COURS DE CONTENTIEUX ADEMNISTRARTIF ,2EME EDITION...Alger, 1981, p219

(3) - ibid,p121

(4)- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 320.

و يكون هذا الإجراء عقوبة مقنعة خلف ستار تنظيم العمل في المرافق العامة، و يستخدم كإجراء قانوني في غير الغرض المخصص له، فعوض اللجوء له لضمان سير المرفق العام، يتم اللجوء إليه لتحقيق هدف شخصي كالانتقام مثلا لخلافات بين الموظف و رئيسه، و يأخذ معنى التأديب المقنع.

و قد ورد في أحكام المادة (157) من الأمر (03/06) أنه "يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة "[1]، و النقل التلقائي يختلف عن الإجباري المنصوص عليه في المادة 163 من نفس الأمر، فهو يعتبر عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة المتخذة نتيجة خطا تأديبي ارتكبه الموظف، على عكس "النقل التلقائي " الذي هو إجراء أو تدبير داخلي، تلجأ له الإدارة لضرورة سير المرفق العام دون ارتكاب الموظف لخطا تأديبي، و حق الإدارة في نقل الموظف ليس مطلقا، بل هو مقيد و مشروط بإتباع إجراءات محددة قانونا، و يختلف عن الإجراءات التأديبية في النقل الإجباري فهي بسيطة.

من تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 22 جويلية 2002، في قضية (محافظ الغابات لولاية قالمة) ضد (ب،ر)، و القاضي بتأييد القرار الصادر عن مجلس قضاء ولاية قالمة، المتضمن بطلان إجراء نقل المستأنف عليها(ب،ر)، حيث أسس قراره على أن المستأنف لم يحترم المقتضيات القانونية القاضية بإلزامية عرض الملف الإداري للموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها قبل اتخاذ هذا الإجراء، و بذلك فإن إجراء النقل التلقائي يكون حاملا في طياته عقوبة مقنعة يمكن وصفها بالانحراف بسلطة التأديب، و من ثم يتعين إلغاءه. [2]

و يظهر إجراء النقل التلقائي أيضا، ذلك أن القرار التأديبي المتضمن إجراء العزل، المستتبع لإجراء النقل التلقائي لرفض الموظف المثول له، يعد خطا تأديبي ما يجعله في وضعية إهمال المنصب نتيجة للغيابات المتكررة، و غير المبررة عن وظيفته الجديدة محل النقل[3]، و إن القاضي الإداري قد أبرز رقابة المشروعية على قرار النقل التلقائي، بمد رقابته على مدى صحة الهدف الموجود لأجله هذا الإجراء، المجسد في الحفاظ على انضباط العمل الإداري، و ضمان سير المرفق العام، و يكون غير مشروع إذا استهدف غاية غير تلك المبتغاة، كتأديب الموظف انتقاما منه مما

[1]- المادة (157) من الامر (03/06) مرجع سابق.
[2]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 5485،المؤرخ في 22جويلية 2002، قضية بين (ب،ر)ضد محافظ الغابات بقالمة، العدد الخامس ،2004 ، ص164،165.
[3]- كمال رحماوي، تاديب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 118.

يجعله مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، الأمر الذي يقضي على مشروعيتها، و من ثم يتعرض للإلغاء القضائي.

الفرع الثاني: اللجوء للتسريح بغير الطريق التأديبي

يعتبر هذا الإجراء مثله مثل التسريح التعسفي البعيد عن مصلحة المرفق العام، الذي يقع دون توفر أسباب تبرر اللجوء له مما يجعله عقوبة مقنعة، و يتحقق في ثلاث حالات هي:

أولاً: التسريح لعدم الكفاءة المهنية أو عدم القدرة

هذا الإجراء قد جاء من اجل حسن سير المرفق العام فهو وسيلة قانونية تهدف لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة و الموظف الذي ثبتت عدم كفاءته في أداء واجباته الوظيفية، و على الإدارة استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قبل اتخاذه.

قد نصت مثلاً المادة (68) من الأمر (133/66) " على أن الموظف الذي تثبت عدم كفاءته المهنية دون ارتكابه خطا مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية، يمكن أن ينصب في وظيفة أقل درجة، وأن يقبل المطالبة بحقه في التقاعد أو التسريح، و ذلك بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، كما يمكن قبض تعويض ضمن شروط "[1].

يدخل ضمن التسريح لعدم الكفاءة المهنية التسريح لعدم اللياقة الصحية و التسريح لعدم الكفاءة المهنية، فسلطة الإدارة في الاستغناء على بعض الموظفين بتسريحهم عند ثبوت عدم كفاءتهم المهنية التي قد تضر بمصلحة المرفق العام، و يتم استخدام هذا الإجراء في غاية أخرى تتمثل في التأديب، و تكون تخطت الإجراءات المقررة قانونا لهدف التأديب بإجراءات غير معقدة تجنبها الضمانات المقررة في التأديب، و يتحقق الانحراف هنا من خلال اللجوء للتسريح لعدم الكفاءة المهنية ضد مريض بدل إحالته لعطلة طويلة الأمد، أو إنهاء خدمته بدرجة ضعيف بدلًا من إحالته على اللجنة الطبية، فهنا استغنت على الإجراء الصحيح و استبدلته بالعقوبة المقنعة[2].

---

[1]- المادة (68) من الامر رقم (133/66) مرجع سابق.

[2]- أحمد هنيهة، عيوب القرار الإداري، حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، الجامعة، العدد 5، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 60.

ثانيًا: التسريح لإلغاء الوظيفة

حرصًا من الإدارة على تحقيق المصلحة العامة ،فيمكنها القيام بإلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر و على أساسها تستغني عن بعض الموظفين، و هذا الإجراء هو استثناء فقط و ليس وسيلة للتخلص من الموظفين لمبررات و أهداف شخصية كما لو قامت بتسريح عدد منهم بناء على إلغاء وظائفهم أو تقليص عددهم ثم عينت موظفين آخرين مكانهم.

فهنا قرار التسريح هو معيب بالانحراف بالسلطة لابتغاء الإدارة دون مصلحة الغير دون مصلحة المرفق العام، مما يعرضه للإلغاء القضائي و يمكن للمضرور طلب التعويض عما أصابه من ضرر.

كرس مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مشروعية هذا الإجراء تحت تسمية "عقوبة العزل المقنعة و من تطبيقاته قراره الصادر في 12افريل 1978[1] القاضي بإلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها الآنسة " rigot" المتخذ من طرف المجلس البلدي المدعي أن الهدف من إلغاء الوظيفة هو إصلاح المركز المالي للمجلس، في حين ثبت أنه يقصد من وراءه فصل الموظفة و تأديبها لأغراض شخصية.

قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ببطلان قرار الشطب المتخذ من طرف (وزير الدفاع الوطني)في حق الطاعن (ع،س)، الذي كان يشغل رتبة ملازم أول بالمدرسة العسكرية، إضافة لتعويض له مقدر ب 25000 دينار جزائري، مؤسسا في ذلك أن قرار الشطب لم يكن بهدف تقليص عدد الموظفين إنما بهدف تأديبه، خاصة أن وزيرا لدفاع لم يراع عند اتخاذه القرار الأقدمية و رتبة الموظفين، كما أن الشطب قد مس فقط موظفين تابعين للوحدة العسكرية، و منه فقرار الشطب جاء لتحقيق غرض مستتر متمثل في تأديب الموظف تأديب مقنع.[2]

ثالثاً: إحالة الموظف على التقاعد تلقائياً

يمكن للإدارة في إطار تدابيرها الداخلية أن تقوم بقطع علاقتها مع الموظف و ذلك عن طريق إحالته على التقاعد المسبق، حرصا منها على حسن سير المرفق العام، و صحة هذا الإجراء تتطلب

---

[1]- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2004، ص 335.

[2]- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 114884، المؤرخ في 13 افريل 1997، قضية (ع،س) ضد (وزير الدفاع الوطني)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الاول، الجزائر، 1997، ص95،100.

أن لا يكون القصد التخلص من الموظف و إلّا عُدّت عقوبة مقنعة تستحق الإلغاء، فمثلاً عند إصابة موظف ما بمرض يمنعه من متابعة أداء مهامه وفقا لمصلحة المرفق و الموظف في نفس الوقت [1].

يمكن أن تستدعي مصلحة المرفق العام إحالة بعض الموظفين على التقاعد لتقضي على التضخم في الجهاز الإداري، و قد يكون العكس فهي تهدف لتحقيق المصلحة الخاصة أو غاية قوامها الانتقام، ما يجعل هذا الإجراء متجاوزا لحدود و نطاق مشروعيته، و يمكن أن تستعين به لارتكاب الموظف الخطأ التأديبي.

يظهر الانحراف بلجوء الإدارة لإجراء الإحالة المسبقة للتقاعد، بدلا من اتخاذه إجراءات تأديبية مختلفة عن التدابير الداخلية، و المرسوم (59/85) و الأمر (03/06) لم ينصا عليه كعقوبة خلافا للأمر (133/66) الذي اعتبر الإحالة للتقاعد المسبق للموظف عقوبة تأديبية درجة ثانية المادة (55) منه.

يمكن للمضرور طلب التعويض عندما يكون القرار الإداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة و قد ذهب في هذا الشأن مجلس الدولة الجزائري في رفضه لطلب المستأنفة (ت، خ) التي تطالب بالتعويض على التسريح التعسفي الصادر عن المستأنف عليه الممثل في وزارة الشؤون الخارجية، مؤسسا في ذلك أن المستأنفة أحيلت للتقاعد بعد بلوغها السن القانوني و ليس هناك ما يثبت وجود تسريح تعسفي في حقها، و هنا طلب التعويض غير مؤسس لانعدام قرار العزل[2].

المطلب الثالث: الطبيعة القانونيّة لهدف القرار التأديبي

إن امتداد رقابة القاضي الإداري على مشروعيّة هدف القرار الإداري بصفة عامّة، و على القرار التأديبي بصفة خاصّة، أثار تساؤلا حول الطبيعة القانونيّة لهذه الرّقابة، لأنّه في حالة أنّ القرار التأديبي جاء الانحراف بالسلطة، فإنّه يصعب إثبات هذا العيب و اكتشافه من قبل القاضي المختص، لأنّه عيب داخلي و غير ظاهر.

باعتبار أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة يتعلّق بمقاصد و نوايا الإدارة مصدرة القرار التأديبي، و يتعلّق كذلك بأخلاقيّات الإدارة و مدى سعيها لتحقيق الصالح العام و الغايات

(1)- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه دولة في العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2007، ص 350.

(2)- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قر ار رقم 006005، مؤرخ في 15 أكتوبر 2002، قضية (ت ،خ)، ضد (وزارة الشؤون الخارجية)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص117و 119.

المحدّدة في القانون عامّة، و التنظيمات اللاحقة لها خاصة، فإنّ إثباته عمليّة صعبة و عسيرة على خلاف العيوب الأخرى التي تعيب القرار التأديبي[1].

و عليه فالقاضي الإداري هو صاحب الاختصاص في تحديد الطبيعة القانونيّة لهدف القرار التأديبي، و المتمثّلة في رقابة مشروعيّة هدف القرار التأديبي (فرع أول)، و كيفيّة الإثبات في حالة الخروج عن هذا الهدف و مخالفته بإساءة استعمال السلطة (فرع ثاني).

الفرع الأول: رقابة مشروعيّة هدف القرار التأديبي

يعتبر التأديب الإداري الوسيلة القانونيّة من أجل تحقيق هدف الموازنة بين واجب الإدارة العامّة في أداء دورها، و حق الموظّف التمتع بما تكفل له من حقوق وظيفته، تحت رقابة القاضي الإداري الذي يملك سلطة واسعة في مواجهة الإدارة إذا ما ثبت عدم مشروعيّة هدف القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف العام و له سلطة إلغاءه.

هناك حقيقة واحدة، و هي أنّ هدف وجود النظام التأديبي في الوظيفة العموميّة هو تحقيق المصلحة العامة و المجسّدة في الحفاظ على انضباط العمل الإداري، و دفع الموظّفين إلى الحرص على عدم الإخلال بواجباتهم الوظيفيّة، ضمانا لسلامة الجهاز الإداري، و الرفع من كفاءتهم بما يضمن سير المرفق العام.

هذه الأهداف هي السعي الدائم للمشرّع من خلال قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، و قال البعض في هذا الشأن أن: " التأديب الوظيفي يعدّ ضرورة ملحّة ينطوي على معنى التهذيب و الرّدع و إعادة النظام و الاستقرار في الجماعة الوظيفيّة "[2].

و هناك رأي آخر يقول أن هدف القرار التأديبي هو هدف متخصص، يتبلور في ضرورة العمل على ضمان و تأكيد حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و ذلك بتقويم و إصلاح السلوك غير السوي للموظّف المنحرف، و منعه من ارتكاب خطأ تأديبي مرّة أخرى، بما يمكّن المرفق من أداء رسالته على أكمل وجه[3].

---

[1]- الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، تنظيم مجلس الدولة، الاختصاص القضائي و الاستشاري لمجلس الدولة و العلاقة بينهما، ديوان المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الإسكندرية، مصر، سنة 2000 ص 177.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 65.

[3]- عفيفي مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 29.

و قد استند الفقه الإداري في تبرير الطبيعة القانونيّة لهذه الرقابة مستعينا في ذلك بالنصوص القانونية للوظيفة العامة، و التي قيّدت الإدارة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة الذي يتعيّن عليها مراعاتها في كلّ أعمالها و نشاطاتها المختلفة[1].

يضاف إلى هذا القيد العام قيد خاص مكمّل له، و هو أن يستهدف النظام التأديبي مصلحة متخصّصة، و التي ترتبط حتما بضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد، و باعتباره أحد المبادئ الأساسيّة التي تقوم عليها المرافق العامة، و المكرّس دستوريا طبقا للمادتين (76) و (85) الفقرة السادسة من دستور 1996.

كما جسّدته عدّة قوانين، كالمرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرّخ في 23 جوان 1990 المحدّدة لهياكل الإدارة المركزيّة و أجهزتها في الوزارات، لاسيما المادة (03) منه، و التي جاء فيها " تضطلع هياكل الإدارة المركزيّة في الوزارة بالمهام التي تهدف ضمان ديمومة العمل الإداري و حسن سير المصالح العمومية".[2].

تأثيرًا بهذه القوانين و المراسيم، توصّل الفقه الإداري إلى إدراج رقابة القاضي الإداري على هدف القرار التأديبي في نطاق رقابة قانونيّة، بدليل أنّ المشرّع هو من حدّد هدف القرار التأديبي في قطاع الوظيفة العموميّة، الأمر الذي يقيّد سلطة التأديب في الخروج من هدف القرار المتّخذ في شأن الموظّف العام، بحيث يجب على السلطة التأديبية أن تأخذ بعين الاعتبار الهدف الذي يسعى إليه القرار التأديبي، و أي انحراف عن الهدف، يعتبر مخالفة للقانون، و بالتالي يؤدي إلى عدم مشروعيّته، و عليه يجب إلغاءه قضائيا.

إضافة للرأيين السابقين و الذين يبرّران الطبيعة القانونية لهدف القرار التأديبي، هناك رأي آخر يساعد على إضفاء هذه الطبيعة لرقابة مشروعيّته، و الذي يعتبر عيب ملازم لركن الهدف في القرار التأديبي، و هو عيب الانحراف بسلطة التأديب، و القاضي عند مراقبته هذا العيب، فإنّه يكتفي بمطابقة القانون و الهدف الذي قصده المشرَع من وراء وضعه النظام التأديبي للوظيفة العموميَة مع الهدف الحقيقي الذي ترمي له سلطة التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي، و في حالة عدم المطابقة بينهما فإنَه يعتبر غير مشروع و مخالف للقانون.

---

[1]- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 19.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 188/90،المؤرخ في 23جوان 1990،يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات،الجريدة الرسمية العدد (26)، الصادرة بتاريخ 27 جوان 1990.

استقرَت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا على هذا الموقف بموجب قرارها الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 1991، الذي قضى ببطلان قرار رفض إعادة إدماج الموظف (ب، ع) في منصب عمله، بعد أداءه الخدمة الوطنيَة، على أساس وجود انحراف بالسلطة من طرف وزير التعليم العالي، و الذي يظهر في هدف قرار رفض إعادة إدماجه، الذي يعدَ بعيدا عن المصلحة العامة، و في نفس الوقت مخالفا للمرسوم رقم 59/85، خاصة المادة (116) منه، التي تلزم الإدارة إعادة إدماجه في رتبته الأصليَة عند انتهاء فترة الخدمة الوطنيَة حتى و لو كان زائدا عن العدد[1].

اكتفى القاضي الإداري في هذه الحالة بمطابقة هدف الإدارة من وراء قرار رفض إعادة إدماج الموظف مع الهدف الذي قصده المشرَع، و هذا ما يجعل هذه الرقابة تدخل في نطاق رقابة المشروعيَة.

الفرع الثاني: إثبات عيب الانحراف عن هدف التأديب

رغم كل الدعم الذي تلقَاه الاتجاه الأول الرامي إلى رقابة مشروعيَة هدف القرار التأديبي رقابة قانونيَة من قبل القاضي الإداري، إلّا أنَه لم يسلم من الانتقادات، بدليل أنَ بعض الفقهاء عارضوا ذلك بذهابهم إلى البحث عن وسيلة أخرى لتبرير و تحديد الطبيعة القانونيَة لهدف الرقابة، مستعينين بذلك إلى الخصائص التي تميَز العيب الملازم لركن الهدف في القرار التأديبي، و الذي ساهم في توسيع سلطات القاضي الإداري عند ممارسة رقابته على هذا الركن.

و للبحث عن الطبيعة القانونيَة لهذه الرقابة، فقد لجأ الفقيه **(موريس هوريو)** إلى فكرة الرقابة الخلقيَة، و أكَد أن القاضي الإداري عند بحثه في مدى تحقيق القرار التأديبي للهدف المخصَص لأجله لا يقف عند حد الرقابة القانونيَة و مدى تطابق هدف القرار مع القانون، و إنَما يتعدَى ذلك ليشمل الهدف النفسي و الباطني الحقيقي الذي تسعى سلطة التأديب تحقيقه من وراء تأديبها للموظف، و الذي قد يكون بعيدًا عن الهدف العام و خروجا عن هدف ضمان سير المرفق العام الذي وجد من أجله النظام التأديبي، و مثالها في ذلك تأديب الموظف العام بهدف عرقلة و اضطراب عمليَة سير المرفق العام[2].

---

[1]- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279 المؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب، ع) ضد (وزير التعليم العالي و البحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص 138 و 141.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 281.

انتهى الفقيه إلى فكرة رقابة القاضي الإداري على هدف القرار التأديبي لا يقتصر على الجانب القانوني، و إنَما يشمل جانب آخر لا يقل أهميَة عنه، و هو الجانب الأخلاقي لسلطة التأديب و بهذا توصَل إلى إضفاء الطبيعة الخلقيَة على الرقابة أكثر مما هي قانونيَة، و أطلق عليها **"الرقابة الخلقيَة على أعمال الإدارة"**[1].

إنّ الواضح من هذا التبرير، أن القاضي الإداري عند مراقبته عيب الانحراف بالسلطة في القرار التأديبي، فإنَه يستلهم روح القانون ليواجه القيم الأخلاقيَة لسلطة التأديب، و لأن عيب الانحراف يتصل بنفسية مصدر القرار و المتمثَل في "سلطة التأديب"، أي يتعلق بأخلاقيات الإدارة، الأمر الذي يجعل إثبات هذا العيب أكثر صعوبة بالمقارنة مع العيوب الأخرى التي قد تشوب القرار التأديبي، و في حالة ثبت الانحراف، يصل القاضي الإداري إلى إلغاء القرار التأديبي على أساس الرقابة الخلقية و ليس المشروعيَة.

ساير هذا الموقف الفقه الإداري، متمسَكا في ذلك بالغاية التي تسعى إليها الإدارة من وراء إصدارها للقرار التأديبي.

وعليه فعيب الانحراف لا يفترض وقوعه، و إنَما يتم التحري عنه، و هنا تظهر صعوبة إثبات هذا العيب أمام القاضي الإداري، أين يتطلب رقابة معمقة و دقيقة لإثبات عيب الانحراف[2].
كذلك هذه الصعوبة هي أيضًا مصدرًا باعتبار عيب الانحراف في استعمال السلطة عيبًا احتياطيًا، فلا يلجأ إليه القاضي بناءًا على طلب الموظف المتخذ في شأنه القرار التأديبي إلّا إذا تأكد من مشروعية الأركان الأخرى، تاركًا الهدف كحل أخير لإلغاء القرار غير المشروع.
القاعدة العامة أنَ الإثبات يقع على الموظَف الذي اتخذ في حقَه القرار التأديبي، ما عدى عيب عدم الاختصاص المتعلق بالنظام العام، الذي يجوز للقاضي التعرض له من تلقاء نفسه.
و نظرًا لصعوبة مهمة إثبات عيب الانحراف عن الهدف الذي جاء من أجله النظام التأديبي، فإنَ القاضي له أن يقدَم العون عن طريق:

أولاً: تحديد الغاية من قبل المشرَع

إذا قام المشرَع بتحديد غاية معيَنة للقرار التأديبي و طبيعة الهدف الواجب استهدافه على نحو محدَد، و هي القاعدة المسماة " تخصيص الأهداف"، ففي هذه الحالة إذا اضطرَت سلطة التأديب

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 91.
[2] -DELVOLVE PIERRE ,LA PRINCIPE D'égalité DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES ,L ,G ,D ,J PARIS 1969 , P 224 .

الكشف عن هدف القرار التأديبي الذي اتخذه، فإن القاضي الإداري يقوم بمقارنة هذا الهدف و الهدف الذي حدَده المشرَع و استهدفه، فإذا ثبت الاختلاف بين هدف الإدارة مصدرة القرار و غاية المشرَع، هنا تمَ إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، و عليه يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار[1].

ثانياً: عدم تحديد الغاية من قبل المشرَع

أما في حالة عدم تحديد المشرَع الغاية التي تستند إليها سلطة التأديب في إصدارها للقرار التأديبي، و عليه يحق للموظف الذي اتخذت في شأنه هذه العقوبة، أن يثبت استهداف الإدارة لهدف مخالف للمصلحة العامَة، و من ثمَ فعلى القاضي الإداري مثلما يفعل في حالة إثبات عيب السبب أن يكتفي بتقديم دليل فقط أو مجرد قرائن تشكك في نوايا الإدارة من إصدارها للقرار، بالتالي انتقال عيب الإثبات إلى الإدارة ذاتها، و عليها إثبات غاية المصلحة العامة.

و في الأخير يمكن القول أن الغاية كشرط من شروط صحة القرار الإداري بصفة عامة و القرار التأديبي بصفة خاصة نص عليها المشرع، كسبب لإلغاء القرار التأديبي[2].

[1]- حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 177.

[2]- عدنان عمرو، أستاذ القانون الإداري المشارك، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، مزيدة و منقحة منشاة المعارف، كلية الحقوق، جامعة القدس، الإسكندرية، 2004، ص 142.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل، تعرفنا على رقابة القاضي الإداري، و على اختصاصه في الرقابة على شرعيّة المخالفة التأديبية من خلال صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظّف، حيث لا بد من وجود فعل معيّن يعدّ إخلالاً بالواجبات الوظيفيّة، و مدى صحة تكييفه القانوني الذي يستند إلى نصوص قانونيّة، حتى لا تهدر حقوق الموظّف المعني

كذلك تعرفنا على العقوبة التي تستحقّها تلك المخالفة، باعتبار أن العقوبات التأديبية محددة بنصوص تشريعيّة و تنظيميّة، و لا يمكن توقيع غير تلك المنصوص عليها قانونا و تحديد نطاق تطبيقها عملا بمبدأ شرعيّة العقوبة التأديبية .

بعد التعرّض لمرحلة التجريم و العقاب، و التي تكون رقابة القاضي الإداري عليها رقابة دقيقة باعتبار ذلك الأهم في موضوع القرار، يقوم القاضي كذلك بمراقبة القرار التأديبي من حيث الهدف الذي تسعى إليه السلطة التأديبية من إصدارها له، لأنّ استخدام سلطتها قد يحول دون تطبيقها للقانون على أكمل وجه.

و عليه فعيب الانحراف بالسلطة يظهر من خلال مخالفة الأهداف المرجوّة من النظام التأديبي مما يجعل رقابة القضاء الإداري أكثر صعوبة، و عليه التقيّد بما هو منصوص عليه قانونا.

و في الأخير يمكن القول أن القاضي الإداري عند تطبيق رقابته على القرار التأديبي المتخذ في حق الموظّف المتّهم، إنّما يكون لحماية حقوق هذا الأخير و الحفاظ على المصلحة العامّة، باعتبار أن نظام التأديب وسيلة رقابة ذاتيّة للإدارة العامّة.

الخاتمـــة:

من خلال الدراسة التي قمنا بها، توصلنا إلى أن النظام التأديبي سواء كان في الجزائر أو في مختلف دول العالم لا يهدف إلى الانتقام من الموظف و الإجحاف في حقه و التقصير معه، بل هو نظام متوازن يهدف لتحقيق غرض الإدارة من جهة، و سيرها بانتظام و اطراد من جهة أخرى، كما يهدف لضمان حقوق الموظف التي حددها قانون الوظيفة العمومية سواءٌ في نصوصه الخاصة أو العامة، و عليه فهو يجمع مبدأ ي الضمان و الفاعلية معاً، و لكل دولة نظامها .

و عليه فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج التي يتعرض لها النظام التأديبي خاصة في الإجراءات التأديبية، و أن رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي يجب أن تكون أكثر فعالية و دقة، لأن الموظف يكون محل التأديب و الهدف الأول و الأساسي من تلك الرقابة هو حماية حقوقه. و من خلال النتائج نقترح مجموعة من الحلول بهدف تدارك النقص الذي قد خلقه التشريع و القضاء في مجال تطبيق رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي، و تعزيزا للضمانات المقرّرة لحماية الموظّف في مواجهة السلطات الإدارية و تفعيلا لمبدأ المشروعيّة. حيث يمكن تلخيص أهم النتائج و المقترحات التي توصلنا إليها فيما يلي:

النتائـــج:

- أن السلطة المختصة بالتأديب و المتمثلة في النظامين الرئاسي و القضائي تعمل على تحقيق التوازن بين مصلحة المرفق العام و الموظف الخاضع للتأديب الإداري أي العمل بالنظام شبه القضائي.

- إنّ السلطة المختصة بالتأديب و توقيع العقوبة هي السلطة الرئاسية، و مجالس التأديب كل ضمن اختصاصه في تشريعنا الوظيفي.

- السلطة الرئاسية هي المختصة بتحديد صلاحيات تعيين الموظف، و تحدد الخطأ التأديبي المرتكب من قبله و تكييفه مع العقوبة المقررة له، كما تقوم بإصدار القرار التأديبي و تتولى أيضا توقيعه.

- بعد دراستنا للقرارات الإدارية التأديبية، استنتجنا حرص كل من المشرع و القضاء الإداري على تحقيق مبدأ العدالة بين حق الإدارة في ممارسة التأديب الوظيفي، و حق الموظف في الحماية القضائية عند خضوعه للتأديب.

- إنّ رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية المتخذة من أقوى الضمانات القضائية التي تسمح للموظف بإلغاء بعض القرارات التأديبية، مما أدى بالمشرع جعل سلطة التأديب تخضع خضوع تام لرقابة المشروعية.

- لا يمكن نسب خطا ما على الموظف و تسليط العقوبة عليه دون أن يكون منصوص عليه قانونا، لكن المشرع الجزائري لم يقم بحصر الأخطاء التأديبية، و لم يحدد لكل نوع من الأخطاء عقوبة تأديبية معينة على عكس ما هو معمول به في قانون العقوبات، و تظهر الرقابة هنا من خلال إمكانية تسليط عقوبات غير منصوص عليها و تمس بالمركز القانوني للموظف، فهنا يمكن للقضاء أن يضمن حقوق الموظف من تعسف الإدارة.

- إن القاضي الإداري عندما يلغي عقوبة ما موقعة على الموظف لعدم مشروعيتها، فلا يقوم باختيار العقوبة المناسبة، بل يقوم بالرجوع للسلطة التأديبية المختصة، و هذا مطابق لموقف القاضي الإداري الفرنسي على عكس القاضي المصري، الذي يقوم بتطبيق العقوبة المناسبة بنفسه على الموظف دون الرجوع للسلطة التأديبية.

- كما أنّ القاضي الإداري الجزائري لا يستعمل في قراراته القضائية المصطلحات المناسبة التي على أساسها يتم إلغاء القرار التأديبي، فهو دائما يصفها بعيب تجاوز السلطة و الخروج عن الهدف المحدد أو عيب مخالفة القانون.

ـ رغم الحماية الكبيرة لمبدأ شرعية العقوبة إلّا أنّه في شقه الثاني، و المتمثل في عدم حصر كل الجرائم التأديبية و غياب الربط بين المخالفة التأديبية و العقوبة المناسبة لها، كل ذلك قد اثر على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف و بالتالي تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية.

الاقتراحـات:

من خلال النتائج السابقة، و حتى تكون هناك رقابة قضائية فعالة لابد من تقديم جملة من الاقتراحات التي يمكن أن تسد الثغرات التي تعترض النظام التأديبي و هي :

- ضرورة العمل على تعميق التكوين المتخصص للقاضي الإداري الذي يمنحه الجرأة المطلوبة و الشجاعة لحماية مبدأ المشروعية.

ـ إلزام السلطة التأديبية بتوضيح حقوق و ضمانات الموظف قبل مباشرة الإجراءات التأديبية، حتى يتم الحصول على نظام تأديبي متكامل و رقابة قضائية فعالة.

- يجب ربط كل مخالفة بما يقابلها من عقوبات مناسبة، لأن ذلك يمكّن من الحد من السلطة التقديرية للإدارة عند توقيعها للعقوبات القاسية على الموظف.

- إلزامية حصر الاخطاء المهنية واجبة، و ينبغي على المشرع تداركها لأنها ضمانة للموظف لتجنب الوقوع في الخطأ .

- يتعين تنظيم العقاب التأديبي وفق إرادة المشرع باعتبارها تعبير عن الإرادة العامة للمجتمع، و يجب تجميع كل النصوص القانونية و القواعد المنظمة لأحكام التأديب بدل من تركها في نصوص قانونية مختلفة، كما يجب تنظيم الإجراءات الإدارية في كل مناحي الوظيفة العامة.

- لتكوين حس و وعي إداري وجب غرس روح المسؤولية لدى سلطة التأديب، على أساس أن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام و ليس الإضرار بحقوق الموظفين.

- يجب على الموظفين اللجوء للقاضي الإداري من أجل مخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة في حقهم، كما يجب تشجيع الموظفين على جلب حقوقهم من خلال الدعوى الإدارية التي وجدت لتحقيق العدالة عن طريق رقابة القاضي الإداري على القرارات التأديبية.

- وضع إطارات متخصصة و العمل على تنمية مهاراتها و تطويرها في الجانب الإداري، حتى تتمكن من الاطلاع على ما يستجد من دوريات قانونية و ملتقيات و زيادة وعي الموظف بكل العلاقات القانونية لإجبار الإدارة على مراقبة تصرفاتها.

- ضرورة إعداد قضاة محترفين في المنازعات الإدارية و التأديبية مهما كانت طبيعتها حتى يتمكنوا من بسط رقابتهم على مشروعية القرارات التأديبية.

- على المشرع الجزائري مسايرة الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة الجزائري، الذي قام بالتوسع في رقابته على القرارات التأديبية بشكل يتماشى مع المشرع المصري و الفرنسي لتحقيق رقابة قضائية فعالة.

إنّ الهدف الأساسي من خلال تجسيد هذه الرقابة، هو القضاء على الفساد الإداري و ما نتج عنه من أعمال غير مشروعة في حق الموظف، و لإرساء هذه الرقابة بشكل سليم لابد من توفير الوسائل الملائمة للموظف ليطعن في القرارات الصادرة في حقه، و إلى جانب الطعن بالإلغاء وجب عليه رفع دعوى للمطالبة بالتعويض ضد القرارات غير المشروعة، ليضمن له جبر الضرر الذي

أصابه، فدعوى التعويض لا تقتصر على الإلغاء فقط، بل تمتد للتعويض و مدة التقادم بها أطول من الإلغاء، و هذا ما يعزز قوتها.

في الأخير يمكن القول أنّ عدالة التأديب لا تتحقق فقط بوجود نظام تأديبي فقط، بل لابدّ من التطبيق الفعلي لتلك الرقابة، و يجب على المشرع إعطاء أهمية أكثر للنصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة حتى يضمن الموظف حماية حقوقه اتجاه سلطة التأديب، و وضع آليات كفيلة بتطبيقها من أجل تحقيق التوازن بين الموظف و الإدارة، كذلك لابدّ من تعزيز الدراسات في مجال التأديب الوظيفي و الإداري.

قائمة المراجع:

أولا: مراجع باللغة العربيَة

أ ـ النصوص القانونية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، 1989.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 1996/12/4 الجريدة الرسمية عدد76 الصادرة في 1996/12/8 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19/08، الصادر بتاريخ 16 نوفمبر2008، الجريدة الرسمية عدد63.
3. قانون 12/78، المؤرّخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 32، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978.
4. القانون رقم91 /05 المؤرخ في 1991/01/16، المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية جريدة رسمية العدد 03 الصادرة بتاريخ 1991/01/16، المعدل و المتمم بالأمر رقم 30/96 المؤرخ في 1996/12/21 الجريدة الرسمية عدد 81 الصادرة بتاريخ 1996/12/22.
5. القانون العضوي 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 37، المعدّل بموجب القانون العضوي 13/11، المؤرّخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسميّة عدد 43، الصادرة بتاريخ 08 أوت 2011.
6. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 2006/03/08.
7. القانون رقم 09/08، المؤرخ في 28 /02/ 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية العدد 21، الصادرة في 23/ 2008/04.
8. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 /2011/06، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 ، 2011.
9. الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة جريدة رسمية العدد 46 الصادرة بتاريخ 06/08/ 1966(ملغى).

10. الأمر 156/66، المؤرخ في 1966/06/08، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 1966/06/27، المعدل و المتمم بالأمر رقم 47/75 المؤرخ في 1975/06/17.
11. الأمر 03/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 07/16 /2006.
12. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 1982/09/14.
13. المرسوم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، جريدة رسمية العدد 3، الصادرة بتاريخ 1984/01/17.
14. المرسوم 59/85، المؤرخ في 03/23/ 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13، الصادرة بتاريخ 1985/03/24.
15. المرسوم 133/88المؤرخ في 1988/07/04المنظم لعلاقات الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ 1988/07/6.
16. المرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 1993/06/16، الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 11، 1993.
17. المرسوم التنفيذي 99/90، المؤرّخ في 27 مارس 1990، المتعلّق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظّفين و أعوان الإدارة المركزيّة و الولايات و البلديات و المؤسسات العموميّة ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة بتاريخ 1990.
18. المرسوم التنفيذي 188/90، المؤرّخ في 23 جوان 1990، المحدّد لهياكل الإدارة المركزيّة و أجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية عدد 26، الصادرة بتاريخ 27 جوان 1990.
19. المنشور رقم 5 المؤرخ في 2004/04/12، المتعلق بتطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59/85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

20. التعليمة رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية

ب ـ الكتب العامـــة:

1. شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، دون سنة نشر

2. محمد حسنين عبد العال، فكرة التسبيب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية القاهرة، مصر،1971.

3. عفيفي مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976.

4. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978.

5. عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984.

6. علي خطار الشنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني ،الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1993.

7. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، تنظيم مجلس الدولة، الاختصاص القضائي و الاستشاري لمجلس الدولة و العلاقة بينهما، ديوان المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، الإسكندرية، مصر، سنة 2000.

8. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، مصر، 2000.

9. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001.

10. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، مصر، 2003.

11. عدنان عمرو، أستاذ القانون الإداري المشارك، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، مزيدة و منقحة، منشاة المعارف، كلية الحقوق، جامعة القدس، الإسكندرية، 2004.

12. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر 2004.
13. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنـــون الجزائر، سنة 2005.
14. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعيّة، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005.
15. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، محمّل من الموقع:
Hhtp M /www .do .academy .org /vie wacticle .php? id =library 2006.
16. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، (دراسة تشريعي قضائية و فقهية)، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
17. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، للنشر و التوزيع الجزائر، 2007.
18. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر و التوزيع، دون سنة طبعة، عنابة، الجزائر، 2007.
19. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2008.
20. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، طبعة الثالثة، دار هومة، 2008.
21. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة بين نظام قانوني المصري و الفرنسي)، دون طبعة، الشركة العربية للتسويق و التوريد، مصر، 2009.
22. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، (دراسة تشريعية قضائية و فقهية)، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009
23. بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية و العقود الإدارية، بدون طبعة، دار هومة للنشر و التوزيع، 2010.

ج ـ الكتب المتخصصــة:

1. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً و قضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون سنة نشر.
2. عبد الوهاب البنداري، الجرائم الجنائية و التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع الخاص، دار النشر العربي، القاهرة، مصر، 1970.
3. فوزي حبيش، الوظيفة العامة، دون طبعة، مطبعة البوليسية، بيروت، لبنان، سنة، 1986.
4. مغراوي محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته و رقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان بدون طبع، مكتبة أنجلو المصرية ،القاهرة ، سنة 1986.
5. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995.
6. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضوابط صحة الجزاء التأديبي و ضماناته في مرحلة التحقيق و المحاكمة و ضمانات ما بعد توقيع الجزاء، دار الفكر العربي طبعة 2000.
7. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبيّة (ضماناتها- موانع تحريكها و عقوباتها)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندريّة، 2003.
8. لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية للموظف العام، منشاة المعارف، القاهرة مصر، 2004.
9. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
10. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
11. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2005.
12. فؤاد محمد معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي و القانون الوضعي، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2006.
13. أحمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر،2007 .
14. محمد إبراهيم علي الدسوقي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.

15. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2007.
16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب (ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة)، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008.
17. سعيد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
18. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، طبعة الثانية، سنة، 2010.

د ـ الرسائل الجامعية:

1- رسائل دكتوراه:

1. خلف فاروق، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر.
2. عبد الفتاح مراد، المسؤولية التأديبية لرجال القضاء و النيابة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 1994.
3. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه دولة في العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2007.
4. سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2010.
5. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية و الرقابة القضائية عليها، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقا يد، تلمسان 2012.

2- مذكرات الماجستير:

1. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008.
2. أوراك حورية، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010.

3. عثماني فاطمة، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة معمري، تيزي وزو، 2012.
4. مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
5. عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، 2012.
6. مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة معمري، تيزي وزو، 2012
7. لعلام محمد مهدي، السلطة التأديبية بين الإدارة و القضاء، (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، (تخصص قانون عام)، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان 2014.

3- مذكرات الماستر:

1. عقون وسام، ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2013.
2. ديدوش عفاف، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 .
3. زهراوي زهرة، مبدأ الشرعيّة كضمانة لتأديب الموظّف العام في التشريع الجزائري، مذكّرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة و ماليّة، كليّة الحقوق، جامعة يحيى فارس، المديّة، 2014.

هـ - مجـــــلات قضائية :

1. المجلس الأعلى للقضاء، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، سنة 1985.
2. المجلس الأعلى للقضاء، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1990.
3. المجلّة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، سنة 1989.
4. المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، سنة 1990.
5. المجلّة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، سنة 1992.
6. المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، سنة 1993.

7. المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، سنة 1997.
8. مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، سنة 2002.
9. مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، الجزائر، سنة 2002.
10. مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، سنة 2003.
11. مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، سنة 2004.
12. مجلة مجلس الدولة، العدد السابع،الجزائر، سنة 2005.
13. مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، سنة 2006.
14. مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، الجزائر، سنة 2009.
15. المجلة القضائية لمجلس الدولة، العدد الثاني عشر، الجزائر، سنة 2013.

و ـ دوريات و موسوعات

أ ـ دوريات

1. نواف كنعان، بحث بعنوان تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، منشور في مجلة مُؤتة للبحوث و الدراسات، المجلد السابع، العدد 06، السعودية 1992.
2. لعويسي عبد الوهاب، بعض حالات النزاعات في الوظيفة العامة، مجلس الدولة، العدد الخامس، سنة 2004.
3. أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، حلات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني العدد5،جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010.

ب ـ الموسوعات:

1. علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دون رقم طبعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2007.
2. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف ضمانات تأديب الموظف العام، جزء الرابع، دار محمود للنشر و التوزيع، مصر 2007.

مراجع باللغة الفرنسية

1. DELVOLVE PIERRE ,LA PRINCIPE D'égalité DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES ,L ,G ,D ,J PARIS 1969.
2. MAHIOU, AHMED, COURS DE CONTENTIEUX ADEMNISTRARTIF ,2EME EDITION...Alger, 1981.
3. LE TEXTE DE LA Décision ; N 82 ; 155 DU 30 Décembre 1982.
4. VEDEL GEORGES ET DELVOLVE PIERRE , DROIT ADMINISTRATIF, TOME,12EME EDITION, P,U, F, PARIS , 1982.
5. DUPUIT GEORGES , GUEDON, MARIE – JOSE ET CHRETIEN PATRICE ; DROIT ADMINISTRATIF, 5Eme Edition, armand colin , PARIS, 1996.
6. C. E . 4 AVRIL 1914 ; GOMIEL, CITé poRE, LONG ; M . WEILL, P , BRAIBANT ; G . DELVOLV ; PET , GENEVOIS B , LES GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDANCE ADMINISTRATIVE 15éme EDITION ,DALLOZ,PARIS,2005.
7. EMMANUEL AUBIN ; DROIT DE LA FONCTION PUBLIQU , 2éme EDITION, GUALINO EDITEUR,PARIS,

مقدمة	01
الفصل الأول:الرقابة الشكلية على القرار التأديبي	07
المبحث الأول: رقابة مشروعية اختصاص سلطة التأديب	08
المطلب الأول: النظم التأديبية المقارنة	09
الفرع الأول: النظام الإداري	09
أولا: مزايا النظام الإداري	11
ثانيا: عيوب النظام الإداري	11
الفرع الثاني: النظام القضائي	12
أولاً: مزايا النظام القضائي	12
ثانيًا : عيوب النظام القضائي	13
الفرع الثالث: النظام شبه القضائي	13
أولاً: مزايا النظام شبه القضائي	14
ثانيًا : عيوب النظام شبه القضائي	14
الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من الأنظمة	15
المطلب الثاني: حدود ممارسة اختصاص سلطة التأديب	16
الفرع الأول: سلطة التأديب جزاء مخالفة النظام العام	16
الفرع الثاني: سلطة التأديب في النظام الجزائري	17
المطلب الثالث: إلغاء القرار التأديبي لعدم مشروعيته	19
الفرع الأول: عدم المشروعية الشكليّة	20
الفرع الثاني: عيب الاختصاص البسيط	21
أولًا: عيب الاختصاص الموضوعي	21
1ـ اعتداء دنيا على هيئة عليا	21
2ـ اعتد اء هيئة عليا على صلاحية هيئة أدنى منها	21
3ـ اعتداء سلطة تأديبية على سلطة أخرى موازية لها	22

ثانيا: عيب الاختصاص الزماني	22
ثالثا: عيب الاختصاص المكاني	23
الفرع الثاني: عيب الاختصاص الجسيم	24
أولا: صدور القرار من شخص عادي لا علاقة له بالإدارة	24
ثانيا: اعتداء سلطة إدارية على أخرى لا علاقة لها بها	25
المبحث الثاني :الرقابة على مشروعية الإجراءات التأديبية	26
المطلب الأول: الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي	27
الفرع الأول: التوقيف المؤقت للموظف	27
الفرع الثاني: التحقيق الإداري مع الموظف	29
الفرع الثالث: احترام إجراء المواجهة أثناء التحقيق	30
أولاً: إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه	31
ثانياً: اطلاع الموظف على ملفه التأديبي	32
ثالثا: حق الدفاع	34
المطلب الثاني: الإجراءات اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي	35
الفرع الأول: استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي	36
الفرع الثاني : تبليغ الموظف بالقرار التأديبي	37
المطلب الثالث: ضمانة تسبيب القرار التأديبي	39
الفرع الأول: التعريف بضمانة تسبيب القرار التأديبي	40
أولًا: تعريف تسبيب القرار التأديبي	40
ثانيا: الفرق بين التسبيب و السبب	41
الفرع الثاني: أهمية تسبيب القرار التأديبي	41
أولاً: الأهمية بالنسبة للإدارة	42
ثانياً: الأهمية بالنسبة للموظف	42
ثالثاً: الأهمية بالنسبة للقضاء	43

الفرع الثالث: الأساس القانوني لضمانة تسبيب القرار التأديبي	43
أولاً: ضمانة التسبيب في مصر	44
ثانياً: ضمانة التسبيب في فرنسا	44
ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من ضمانة التسبيب	45
خلاصة الفصل الأول	47
الفصل الثاني: الرقابة الموضوعيّة على القرار التأديبي	49
المبحث الأول: مبدأ الشرعية في المجال التأديبي	50
المطلب الأول: شرعية المخالفة التأديبية	51
الفرع الأول: رقابة على الوجود المادي للوقائع	51
أولاً: أساس الوجود المادي للوقائع	52
ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري	54
الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع	56
أولاً: أساس التكييف القانوني للوقائع	56
ثانياً: موقف القضاء الإداري الجزائري	58
المطلب الثاني: رقابة محل القرار التأديبي	61
الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ شرعية العقوبة	61
أولاً: التعريف الفقهي	62
ثانياً: التعريف التشريعي	63
الفرع الثاني: أهمية مبدأ شرعية العقوبة التأديبية	64
المطلب الثالث: نطاق شرعيّة العقوبة التأديبية	66
الفرع الأول: تطبيق العقوبات التأديبية المحدّدة قانون	66
الفرع الثاني: عدم رجعية العقوبة التأديبية	69
أولاً: الاستثناء القانوني	70
ثانيًا: حالة القرار الأصلح للمتهم	70

الفرع الثالث: تقييد العقوبة بمبدأ حجية الشيئ المقضي فيه	71
أولًا: التقييد بالقرارات القضائية الإدارية النهائية	71
ثانيًا: تقييد العقوبة التأديبية بالأحكام القضائية الجزائيّة النهائيّة	72
المبحث الثاني: رقابة هدف القرار التأديبي	75
المطلب الأول: الانحراف المباشر عن هدف التأديب	76
الفرع الأول: الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية	76
الفرع الثاني: الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير	78
الفرع الثالث: الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي	78
المطلب الثاني: الانحراف غير المباشر لهدف التأديب	79
الفرع الأول: استخدام النقل التلقائي كعقوبة مقنعة	79
الفرع الثاني: اللجوء للتسريح بغير الطريق التأديبي	81
أولاً: التسريح لعدم الكفاءة المهنية أو عدم القدرة	81
ثانيًا: التسريح لإلغاء الوظيفة	82
ثالثاً: إحالة الموظف على التقاعد تلقائياً	82
المطلب الثالث: الطبيعة القانونيّة لهدف القرار التأديبي	83
الفرع الأول: رقابة مشروعيّة هدف القرار التأديبي	84
الفرع الثاني: إثبات عيب الانحراف عن هدف التأديب	86
أولاً: تحديد الغاية من قبل المشرَع	87
ثانياً: عدم تحديد الغاية من قبل المشرَع	88
خلاصة الفصل الثاني	89
الخاتمة	91
قائمة المراجع	96