

الموضوع

النظام التأديبي في ظل الأمر 03-06
المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. قسمية محمد

إعداد الطالب:

عطيت الله حافظ

لجنة المناقشة

الصفة	الأستاذ
رئيساً	بركات محمد
مشرفاً	قسمة محمد
مناقشاً	موساوي فاطمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
سُبْحَانَكَ اللَّهُمَّ رَبِّ السَّمَاوَاتِ السَّبْعِ وَرَبُّ الْعَرْشِ الْكَبِيرِ

نشكر المولى عز وجل الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة ووفقنا باليسر

وساعدنا على إتمام هذا العمل المتواضع

كما نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى من تفضل بالإشراف على هاته المذكرة
الأستاذ المحترم

«قسمية محمد»

الذي قدم لنا نصائحه القيمة وتوجيهاته الحكيمة لإتمام هذا العمل

كما أشكر كل الأساتذة الذين ساعدوني طيلة إنجاز هذه المذكرة

"داود كمال" مهدي رضا "براج منير" "براج حمزة" "بركات عماد الدين"

فشكرا جزيلا

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى كل الأخوة والأخوات

إلى كل الأصدقاء والزملاء

مُقَدِّمَةٌ

مقدمة:

تعتبر الدولة جسم خلاياها المرافق العامة، لذلك يمكن القول أن الدولة لكي تضطلع بنشاطاتها المختلفة فإنها تعتمد بالدرجة الأولى على هذه المرافق لتحقيق أغراضها وأهدافها المستمدة من سياستها العامة، غير أن هذه المرافق هي الأخرى لا تعمل بمفردها إذ يتطلب ذلك توفر عدة وسائل من بينها الموظفون العموميون.

والموظف العام هو أداة المرفق في تحقيق أهدافه التي تتمثل في إشباع الحاجات العامة للأشخاص، وهو يد وساعد السلطة في تنفيذ القوانين واللوائح وعقلها المفكر في مساندة خطى التقدم إلى آفاق التطور.

هذا وقد إزداد دور الموظف أهمية خاصة مع اتساع نشاط الدولة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى، قاد بالضرورة إلى إزدیاد عدد الموظفين وإهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري.

من ثم فقد كفل للموظف العام جملة من الضمانات والحقوق تعتبر بمثابة وسيلة لجذب الموظفين نحو قطاع الوظيفة، ورغبة من المشرع في توضيح هذه الامتيازات، فقد أصبح للوظيفة العامة نظاما خاصا بها يحدد هذه الحقوق والضمانات، وشروط الالتحاق بالوظيفة العامة، كما نظم الجانب التأديبي.

يعتبر التأديب كجزء من هذه المنظومة ، ضرورة ملحة في أية دولة لما له من تأثير في حقل الوظيفة العامة، ذلك أن رسالة التأديب تكمن في ضمان حسن وانتظام العمل بالجهاز الإداري للدولة، وتبرز فعاليته أكثر بالنظر إلى مصدر السلطة التأديبية المتمثلة في السلطة صاحبة التعيين وعلاقتها التبعية التي يخضع لها الموظف المرؤوس.

هذا الخضوع نظمه المشرع في نظام لإنضباط الموظفين، يعرف بالنظام التأديبي تتحدد بمقتضاه جزاء الإخلال بالالتزامات الموظف المهنية تجاه الإدارة المستخدمة، وكل

خرق لهاته الإلتزامات تعرض الموظف المخل بواجباته للمسائلة التأديبية، وبالتالي توقيع عقوبات تتناسب مع الخطأ المرتكب.

فالنظام التأديبي هو إذن عملية تنظيمية تهدف إلى تهذيب وتقويم سلوك الموظف، من أجل المحافظة على استقرار العلاقة الوظيفية، وبالتالي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وعليه لا يمكن أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المخطئ.

رغم ذلك فالنظام التأديبي يكتسي طابعا عقابيا قريبا من العقاب الجنائي، وذلك في كونه عقاب مؤذ، إلا أنه يختلف عنه من حيث عدم تحديد المخالفات التأديبية بصفة حصرية، وإجراءات الدعوى التأديبية، كذلك كون العقوبة التأديبية الإدارية لا تمس سوى المركز الوظيفي للموظف، ولا تطال الحرية والملكية الخاصة للموظف.

على اعتبار أن التأديب هو الضمانة القانونية الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، فقد وضع المشرع بين يدي الإدارة كسلطة رئاسية صلاحيات قانونية، بإسنادها متابعة ومراقبة سلوك الموظف ومدى قيامه بواجباته ومسؤولياته المهنية، وكذا صلاحيات إجباره على القيام بهذه الواجبات وتلك المسؤوليات، وإتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف إذا إرتكب أي خطأ تأديبي أثناء ممارسته لوظيفته.

القيام بهذه الإجراءات التأديبية يكون وفق مراحل وإجراءات معينة، وذلك حماية لحقوق الموظف من جهة، ومنعاً للإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية من جهة أخرى.

يقتصر مجال دراسة هذا البحث من الناحية الموضوعية على الموظفين العموميين الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري.

لتخصيص البحث أكثر، فإن الدراسة ستقتصر على النظام التأديبي في ظل الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أما بالنسبة للمجال الزمني للبحث، فإن الدراسة ستواكب مختلف التشريعات المتعاقبة في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر خاصة الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

وتظهر أهمية الدراسة من خلال أهمية الموضوع، فالنظام التأديبي شكل ولازال يشكل أحد اهتمامات القانون الإداري لما له من تأثير مباشر على الوضعية الوظيفية للموظف، وعلاقة الإدارة بموظفيها.

كذلك محاولة التوفيق بين طرفي المعادلة التأديبية في الوظيفة العمومية، يشكل أمرا في غاية الأهمية، يتطلب البحث والتمحيص لإبداء مواطن القوة والضعف في هذا الجانب أو ذلك، فمردودية الإدارة العامة وفعاليتها من أجل تحقيق أهدافها، يقتضي منح مسير الإدارة متسعا من السلطة التقديرية في تأديب الموظف، وفي مقابل ذلك فإن تقرير الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف أمر ضروري أيضا لتحفيز همته وتحسين آدائه ومردوبيته، مما يلزم إعمال مبدأ الضمان بشكل متوازي ومتوازن مع مبدأ الفاعلية.

تهدف هذه الدراسة إلى التعمق في مختلف المبادئ والأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في التشريع الوظيفي الجزائري، من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول الموضوع، للوصول إلى كيفية تجسيده عمليا عن طريق توضيح مختلف الجوانب في التأديب الوظيفي.

الإسهام في إيضاح بعض الجوانب القانونية للدارسين من طلبة وباحثين، خاصة الموظفين فيما يتخذ ضدّهم من إجراءات تأديبية، فيما يخص مقتضيات المشروعية القانونية المتعلقة بالمسائل التأديبية.

يعود سبب اختيار هذا الموضوع إلى تماشيه مع تخصصنا قانون إداري من جهة، ومن جهة أخرى الاهتمام بمجال الوظيفة العمومية والرغبة في إجراء دراسة ولو في جزئية منه.

كذلك القيمة العلمية والعملية للموضوع، لإرتباطه بعنصر مهم في المجتمع والمتمثل في شريحة الموظفين العموميين، ومالهم من أهمية في تمكين الإدارة والمرفق العام من تحقيق أهدافه بفعالية وكفاءة عالية.

ويحتاج العمل الإداري ليسود الاستقرار فيه إلى قواعد مضبوطة تتجسد من خلال نظام تأديبي وظيفي متكامل، يصون ويحمي الحقوق والمصالح المتقابلة لأطراف ذلك النظام، ومن هذا المنظور يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن إعتبار النظام التأديبي المنصوص عليه في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية آلية لضمان حسن سير المرفق العام دون المساس والتكرار لمصلحة الموظف في الاستقرار وظيفيا؟

على ضوء هذه الإشكالية يمكن طرح التساؤلات التالية:

- هل النظام التأديبي حقق التوازن بين مصلحة الموظف العمومي ومصلحة الإدارة؟
- هل هذا النظام المنصوص عليه في الأمر 03-06 بما فيه من ضمانات ممنوحة للموظف العام كفيلا بتحقيق هذا التوازن؟

إن طبيعة الموضوع تفرض إتباع منهج معين، ودراستنا هذه تفرض الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية، وهذا من خلال تحليل مختلف المواد القانونية ذات الصلة بالموضوع، ووصف الإجراءات التأديبية المختلفة أثناء المساءلة التأديبية، وكذا إستعمال المنهج التاريخي أحيانا وهذا بالتطرق إلى بعض النصوص التشريعية السابقة

المتعلقة بالوظيفة العمومية، إضافة إلى توظيف المنهج المقارن في بعض الأحيان لإجراء مقارنات تحليلية مع ما ذهبت إليه القوانين السابقة المتعلقة بالوظيفة.

وتحقيقاً لأهداف هذه الدراسة، ومحاولة للإجابة على التساؤلات المطروحة، تم تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين، وكل فصل بدوره تم تقسيمه إلى مبحثين، تم التطرق في الفصل الأول إلى الإطار العام للموظف والوظيفة العمومية وضوابط الجزاء التأديبي الذي يضم المبحث الأول تحت عنوان الموظف العام والوظيفة العمومية، ومبحث ثان بعنوان ضوابط الجزاء التأديبي في الوظيفة العمومية.

أما الفصل الثاني بعنوان نظام تأديب الموظف العام، تضمن في المبحث الأول الأخطاء الوظيفية والجزاءات التأديبية المقررة للموظف العام، أما المبحث الثاني تضمن الإجراءات التأديبية الخاصة بالموظف العام.

الفصل الأول

الإطار العام للموظف والوظيفة العمومية

وضوابط الجزاء التأديبي

ليست الوظيفة العامة وليدة العصر الحديث، فقد وجدت الوظيفة العمومية منذ القدم على أشكال وصور مختلفة، وذلك لأن الوظيفة يرتبط وجودها بأي مجتمع منظم. ولم تكن الوظيفة العمومية بالأهمية التي هي عليها في العصر الحالي، ففي القرن 18م وفي ظل سياسة الحياد التي كانت تلتزمها الدولة بكل ما تملك من سلطة أن تمارس سوى وظائف محددة لا تستطيع أن تتجاوزها إلى غيرها من الوظائف الأخرى (قيام الدولة بالدفاع عن أمن البلاد، العمل على نشر الأمن والطمأنينة، توفير العدالة بين أفراد المجتمع).

كان هذا المفهوم السائد كدور للدولة، وهي قيامها بإدارة المرافق التقليدية ذات الطابع الإداري البحت، أما في العصر الحديث فقد ظهرت الوظيفة العمومية واحتلت مكانة لم تحتلها من قبل، بعد أن تغير دور الدولة (الإدارة) التقليدي من موقف الحياد إلى موقف التدخل وبعد أن ازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها.

حيث أن مهمتها لم تعد مقتصرة على التنفيذ، بل إن الإدارات في مختلف الدول هي التي ترسم السياسة العامة على ضوء ما يجتمع لديها من معلومات وما بين يديها من وسائل فنية وبشرية.

وعلى هذا الأساس فإن الموظفين العموميين يعتبرون المورد البشري الأهم بين الوسائل البشرية.

حيث أن الإدارة في حقيقتها ليست إلا الأشخاص الذين يقومون بنشاطها ويمارسون سلطتها، بناء على مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات التي يمارسها شاغلوها بغرض تحقيق الصالح العام.

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الوسيلة البشرية - الموظف العام - خاضعة لنظام قانوني ملزم بالتقيد به، وهذا الأخير الذي يهدف إلى ردع وتقويم سلوك الموظف وصولاً إلى حسن سير المرافق وتنظيمها بكفاءة وانتظام.

المبحث الأول: الموظف العام والوظيفة العمومية

تمارس الدولة نشاطها سواءً المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، وتعنى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء والقضاء في مختلف الدول وعلى مختلف أنظمتها، ويحدد دور الموظف العمومي ضيقاً واتساعاً حسب المذهب الإيديولوجي لكل دولة، حيث أن اتساع مجالات تدخل الدولة أدى إلى زيادة عدد موظفيها وكذا اهتمامها بتنظيم الجهاز الإداري.

ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظاماً خاصاً بها يحدد حقوق وواجبات الموظفين العامين وشروط التحاقهم بالوظيفة.¹

إن مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العامة يفرض علينا التعرض أولاً إلى تحديد تعريف كلا منهما وهو ما سنتناوله في المطلب الأول.

وقد خصصنا المطلب الثاني للآثار القانونية المترتبة عن العلاقة الوظيفية.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام والوظيفة العمومية

كقاعدة عامة نلاحظ أن مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العامة يختلف من نظام دولة إلى أخرى كما يختلف مفهومهما داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى أخرى بناءً على منهجها وتدخلها في الخدمة العمومية، وعل موقفها من القائمين على هذه الأخيرة والنظام الذي تتبناه لتحقيق أهدافها.²

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص49.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2012، ص 91.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام

يعتبر الموظف العمومي وسيلة الإدارة في ممارسة نشاطها، ورغم الأهمية البالغة لعنصر الموظف العمومي في البناء التنظيمي والقانوني للدول، إلا أنه لم يرد في معظم التشريعات تعريف محدد لمفهوم الموظف، وهذا بسبب اختلاف الوضع القانوني للموظف العام من دولة إلى أخرى، واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العمومية بتحديد معنى الموظف العمومي في مجال تطبيقها.¹

أولاً : تعريف الموظف من منظور التشريع الجزائري

بالرجوع إلى تحديد مفهوم الموظف العمومي في التشريع الجزائري نجد أنه لم يضع تعريفاً له مقتصرًا على بيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ويظهر ذلك في جميع قوانين الوظيفة العمومية التي عرفتها الجزائر وأول هذه النصوص القانونية:

1. الأمر 66 - 133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²

حيث تضمنت المادة الأولى منه على: >> يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية العامة وحسب كفاءات تحدد بمرسوم<<، ويستثنى من ذلك القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي. بحيث لا تسري عليهم أحكام هذا الأمر، ومن هنا أشار النص بصريح العبارة أنه حتى تنطبق صفة الموظف العام لابد من توفر الشروط التالية :

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 50.

² الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 06-02-1966، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08-02-1966، ص 542.

أ- صدور قرار التعيين : فلا صفة للموظف دون تعيين فينبغي على السلطة المختصة أن تصدر قرارا إداريا تعترف بموجبه بتعيين شخص محدد وشغله لوظيفة معينة ومبينة في قرار التعيين، وقد تكون السلطة المختصة إدارة مركزية أو إدارة محلية أو مؤسسة أو هيئة عمومية.

ب- أن يتعلق التعيين بوظيفة دائمة: ومن هنا لا يمكن اعتباره موظفا عاما من يشغل منصب مؤقت أو تسند إليه مهمة مؤقتة.

ج- أن يصدر القرار المتضمن ترسيم الشخص المعني في أحد درجات التسلسل الإداري: والترسيم هو تثبيت الموظف في وظيفة بعد مروره بفترة التجربة التي تسمى بالتمرين التكويني، طبقا لما نصت عليه المادة 02 من الأمر 66-133 فحسب هذه المادة فإن الموظف الذي لم يكمل بعد فترة التمرين التكويني يطلق عليه صفة الموظف المتمرن.

2- القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل¹:

بالنسبة لهذا القانون أيضا فإنه لم يفرق بين العامل والموظف وتناول في المادة 01 منه تعريف العامل وكان الهدف من هذا القانون هو توحيد عالم الشغل من خلال توحيد الأنظمة القانونية التي تحكم جميع العاملين بغض النظر عن القطاع الذي ينتمون إليه، وأعتبر أن جميع الأعوان العاملين لدى الدولة عمالا، ولكنه لم يفلح في ذلك وهذا نظرا لوجود تمييز قديم بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي العمومي.

3 - المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية²:

جاء هذا المرسوم تطبيقا للمادة 02 فقرة 01 من القانون 78-12 ليفرق بين

¹ قانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 05-08-1978، ص 724.

² مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، الصادر بتاريخ 24-03-1985، ص 333.

الموظف والعامل وفي هذا الصدد نصت المادة 05 منه على: « نطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء الفترة التجريبية تسمية الموظف ».

وعلى الرغم من أن المرسوم 85-59 ذكر مصطلح الموظف إلا أنه لم يقدم لنا تعريفا شاملا للموظف العمومي.

4 - الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:¹

حيث يعتبر آخر النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية والذي سندرس على ضوءه مجال دراستنا، حيث يلاحظ أنه لم يأتي بالجديد هو الآخر فيما يخص تعريف الموظف العمومي، وسار حذو النصوص القانونية التي سبقت صدوره، ولم يقدم تعريفا شاملا للموظف العمومي.

ومن خلال المادة 04 منه: « يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته ».

وقد أشار المشرع قبل ذلك في المادة 02 من نفس الأمر لمجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية معتمدا على المعيار العضوي، فنصت المادة المذكورة أن الموظف يمارس نشاطا في المؤسسات والإدارات العمومية، ثم أوردت ذاتها بالمقصود بالإدارات العمومية أنها المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون

¹ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16-07-2006، ص 3.

الأساسي العام للوظيفة العمومية، وبالنظر لمضمون المادة 04 وكذا المادة 02 أعلاه من الأمر 03-06 لا نكون أمام موظف عام إلا بعد توفر الشروط التالية:¹

1- أن يصدر قرار بتعيين عون عمومي في وظيفة عمومية، فاكتساب الصفة مرهون بصدور قرار التعيين.

2- أن يصدر قرار بترسيم العون العمومي في إحدى درجات التسلسل الوظيفي، وفسر المشرع الترسيم على أنه إجراء القصد منه تثبيت عون في درجة معينة أو رتبة معينة.

3- أن يتعلق قرار التعيين والترسيم بإدارة مركزية كرئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى وسائر الوزارات ضمن الطاقم الحكومي، أو يتعلق بأحد المصالح الخارجية للوزارات، وقصد بها المشرع المديرية التنفيذية الموجودة على مستوى الولايات كمديرية التربية، النقل، الأشغال العمومية وغيرها من المديرية.

وقد يصدر قرار التعيين وقرار الترسيم عن الإدارة المحلية ممثلة في الولاية أو البلدية، لأن هذه الإدارات تضم عددا كبيرا من الموظفين العموميين، كما قد يصدر القرار عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ومثال ذلك المدرسة الوطنية للإدارة، أو يصدر عن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كالجامعة.

ثانيا: تعريف الموظف العام من المنظور الفقهي

نظرا لعدم ورود تعريف محدد للموظف العام في النصوص المتعاقبة التي تضمنت الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، فإننا نبحت في الفقه حول هذا التعريف، وفي هذا المجال نجد أن الفقه والقضاء في القانون المقارن قد تنازعت فيهما عدة نظريات بشأن تعريف الموظف العام، فمن النظريات من ذهبت إلى القول بأن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة، فكل العاملين في المرافق العامة يعتبرون موظفين عموميين.

¹ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بالاجتهادات القضائية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2015، ص 21.

وهناك نظريات أخرى ذهبت للقول بأن الموظفين العموميين هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقاتهم بالدولة لقواعد القانون العام.

وهناك العديد من الآراء والنظريات التي قيلت في هذا المجال لا داعي للدخول في تفاصيلها حتى لا يتشعب البحث ويخرج بنا عن نطاق الدراسة، ولهذا نقصر على إبراز وتوضيح الرأي الراجح والذي يؤيده أغلب رجال الفقه والقضاء، وهذا الرأي يعرف الموظف العام بأنه كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق.¹

فلا يهم بعد ذلك طبيعة النشاط الذي يقوم به العامل هل هو مادي أو قانوني، ولا مرتبته في التدرج الإداري ولا كونه يتقاضى مرتبا أو لا يتقاضى، ومن هذا التعريف يمكن استنباط ثلاثة شروط أساسية يجب أن تتوفر في الشخص لكي يعتبر موظفا عاما وهذه الشروط هي :

- أن يكون العمل دائما.
- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- أن تكون مساهمة الشخص في إدارة المرفق العام عن طريق التعيين الإداري والترسيم من جانب السلطة التي تملك التعيين قانونيا.

¹ محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 05.

1- دائمية العمل (الديمومة)

يجب في الموظف العام أن يستقر في عمل دائم، أي أن يكرس خدمته للدولة، فلا تكون استعانتها به عارضة كما يجب أن يتحقق في تشغيل الموظف للوظيفة الاستقرار وهذا يعني أن الدائمة تنصب على عنصرين هما:

أ- موضوعي وينصب على الوظيفة، بمعنى دوام الوظيفة مجردة على شاغلها (الموظف العام)

ب- شخصي وينصب على الموظف، أي أن يشغل الموظف الوظيفة بصفة دائمة لا عرضية.

وإذا كان العون المتعاقد مع الإدارة، أو العون المؤقت يتشابهان مع وضعية الموظف العام كون أن لكليهما أجر شهري، وعطلة سنوية وراحة أسبوعية، غير أن الاختلاف بين الموظف العام والعون المؤقت والعون المتعاقد يظل بالأساس ينحصر في عنصر الدائمة، وهو ما يفرض أن يكون الموظف مرسما في إحدى درجات التسلسل الإداري الأمر الذي لا ينطبق بالنسبة للعون المتعاقد والعون المؤقت¹.

2 - الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

حيث يقوم الموظف بعمله في إطار نشاط مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام سواء كانت المرافق العامة مركزية أو محلية أو مصلحة، وعليه لا يعتبر عمال المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) موظفين عموميين لهذا المفهوم فهم يخضعون لقواعد قانون العمل ولاختصاص القضاء العادي.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص22.

ونتيجة لذلك يعد موظف عمومي كل من عمل لدى الدولة في مصالحها الوزارية المختلفة والعاملين في الولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري مع توفر شرط الديمومة¹.

3 - التعيين والترسيم من قبل السلطة المختصة

يجب أن يكون التعيين في الوظيفة العامة بطريقة مشروعة، ووفقا للقانون وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين، وهو شرط جوهري حتى يصبح الشخص أحد الموظفين العموميين، وذلك بعد استيفائه لشروط التعيين ونجاحه في امتحان المسابقة المقرر، وترشيحه للعمل في الوظيفة التي تقدم لها بعد انتهاء المدة التجريبية.

وبعد ذلك تصدر الإدارة المختصة قرارا آخر أو مقرر تعبر فيه عن رغبتها في ترسيم أو تثبيت العون في إحدى درجات التسلسل الإداري، وبصدور قرار الترسيم يتمتع بعدها صاحب الصفة بالحماية المقررة له في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.²

الفرع الثاني : تعريف الوظيفة العمومية

إن مصطلح الوظيفة العامة من المصطلحات الحديثة وهو يعبر عن معنيين بحسب الزاوية التي ننظر منها الى مدلول الكلمة، معنى مادي أو موضوعي (النظام المفتوح) ومعنى عضوي أو شخصي (النظام المغلق)، وبهذين المعنيين يمكننا الوقوف على التعريف السليم والصحيح للوظيفة العمومية، ومعرفة موقف المشرع الجزائري من المعنيين.

أولا : معاني الوظيفة العمومية (الأنظمة)

إن المبادرة القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر لا تخرج عن نظاميين اثنين فإما هي متعلقة بالأحكام الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص24.

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 100.

العمومية في مجتمع ما أو لتعلقها بماهية وطبيعة حقوق وواجبات الموظفين في ظل هذا النظام.

1- المعنى الموضوعي للوظيفة العمومية (النظام المفتوح)

يقوم هذا المفهوم على الوظيفة التي يشغلها أحد الأفراد باعتبارها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات، وتعرف الوظيفة وتوصف وصفا مجردا مسبقا، ويتم البحث بعد ذلك عن الموظف الذي تتوفر فيه مستلزمات وشروط الوظيفة المحددة سلفا، بحيث يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي اختير لشغلها، ومن ثم فإن الإدارة إذا قامت بإلغاء الوظيفة لأي سبب من الأسباب فيكون من الجائز فصل الموظف دون أن يكون له حق مكتسب تجاه الإدارة في النقل إلى وظيفة أخرى.¹

والقول بأنها مفتوحة يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى (العام أو الخاص)، كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين والتبسيط في طبيعة العلاقات، وفي المردودية والانتقاء الأفضل للكفاءات وإستعمالها²

حيث نجد هذا النظام منتشر بكثرة في العديد من الدول الانجلوسكسونية، ومنها كندا والولايات المتحدة الأمريكية، كما تعمل به أيضا بلدان أخرى كفنلندا والسويد وسويسرا.³

2 - المعنى الشخصي للوظيفة العمومية (النظام المغلق):

ويعني هذا المفهوم أن الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف كلية ويخضع لنظام قانوني يوفر له المشرع الضمانات اللازمة للاستقرار الوظيفي، ويركز هذا المفهوم على

¹ محمد أنس جعفر أشرف أنس جعفر، الوظيفة العمومية، الطبعة الثالثة، دار النهضة، القاهرة، 2013، ص 36.

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2010، ص 53.

³ نفس المرجع، ص 52.

الموظف ومؤهلاته وبتعيين الموظف في وظيفته فإنه يتدرج فيها من أدنى درجات الهرم الإداري إلى أن يصل لأعلى الوظائف في الهرم.

ويظل الموظف في وظيفته إلى أن تنتهي خدمته بأحد الأسباب القانونية لانتهاء الخدمة، ولا يرتبط مصير الموظف بهذه الوظيفة، فإذا أُلغيت الوظيفة التي عين بها لأي سبب من الأسباب فإن له الحق في الانتقال إلى وظيفة أخرى تتفق مع قدراته وخبراته.¹

فالوظيفة العمومية في النظام المغلق تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية، حيث تزعمت فرنسا هذا النظام وتأخذ به غالبية الدول الفرانكفونية.²

ثانياً: موقف المشرع الجزائري من أنظمة الوظيفة العمومية

من غير الممكن اليوم أن نجد دولاً تشتغل بنظام واحد يحكم الوظائف العامة، ويهيمن عليها بشكل نهائي فالأمر في حقيقته متعلق بتجريح وسيادة كفة نظام على كفة نظام آخر، فتذهب غالبية الدول وتميل أكثر إلى تطعيم النظام الغالب لديها ببعض عناصر النظام الآخر، وهذا ما يجعل لكل تطبيق خصوصيات تميزه عن غيره من النماذج.

وقد أخذ المشرع الجزائري في نظام الوظيفة العمومية كأصل عام النظام المغلق أو الشخصي القائم على المسار المهني الدائم وفق العلاقة القانونية اللائحية التنظيمية وذلك بداية بالأمر 66-133 ثم المرسوم رقم 85-59 وانتهاء بالأمر رقم 06-03.

إلا أنه بدأ يأخذ بالمعنى الموضوعي (المفتوح) للوظيفة العمومية القائم على التعاقد وذلك في الفصل الرابع من الباب الأول من الأمر 06-03 الموسوم - الأنظمة القانونية

¹ محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق، ص 36.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 52.

الأخرى للعمل - في المواد من 19 إلى 25 منه، حيث نص على أن مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات في الإدارات والمؤسسات العمومية تخضع لنظام التعاقد، ويحكمها المرسوم الرئاسي رقم 07-308.¹

الفرع الثالث: تكييف العلاقة الوظيفية:

لقد ثار الخلاف في الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة، فهناك رأي ذهب إلى القول بأن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة عقدية من عقود القانون المدني، وهناك رأي ذهب للقول بأنها علاقة عقدية من عقود القانون العام. وثمة رأي ثالث ارتأى أن العلاقة تنظيمية وأن الموظف في مركز تنظيمي لائحي وهو ما سنبينه فيما يلي ونبين موقف المشرع الجزائري من تكييف هذه العلاقة.

أولا : الآراء الفقهية حول تكييف العلاقة الوظيفية

1- التكييف التعاقدي: لقد عرفت النظريات التعاقدية المكيفة لرابطة العون بالإدارة تطورا ملحوظا، مرافقة في ذلك تطور قواعد القانون الإداري عبر التاريخ، بحيث أنه بتطور وظائف الدولة وانتشار نظريات القانون الإداري المتميزة، دفعت بالكثير من الفقهاء في مرحلة تالية إلى التحول من اعتبار العلاقة الوظيفية عقدا من عقود القانون الخاص إلى اعتباره عقدا من عقود القانون العام.

أ- علاقة الموظف العام بالإدارة عقد من عقود القانون الخاص: لقد كان هذا الرأي هو السائد فقها وقضاء في فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر، وهو الوقت الذي كان يطغى فيه القانون المدني بأحكامه على معظم موضوعات القانون الإداري، وفي ظلها أعتبر الموظف في وضعية تعاقدية مع الإدارة نشأت بتوافق آراء الموظف مع إرادة الإدارة، فتكون

¹ مرسوم رئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29-09-2007، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30-09-2007. ص 8.

عقد من عقود القانون المدني والذي يوصف بأنه عقد وكالة، وذلك حينما يكون النشاط الموكل للموظف قانونيا، وفي حين يعد عقد استخدام أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وقد قيل بأن هذا العقد يعتبر من العقود غير المسماة.¹

ويتفق أصحاب هذه النظرية أو الرأي على اعتبار الدولة رب عمل عادي وطرف أول في العقد كما هو الحال في القطاع الخاص، بينما يكون العون طرفا ثانيا في العقد يؤدي أعماله لصالح الإدارة.

غير أن هذا التكيف أفتقد لعدة أسباب أهمها:

أن القانون المدني ينص على أن العقد شريعة المتعاقدين بمعنى عدم جواز قيام أحد الطرفين بتعديل العقد بإرادته المنفردة دون الرجوع للطرف الآخر، وهذا غير موجود في القانون العام لأن الإدارة تستطيع بإرادتها المنفردة تعديل أوضاع الموظف دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقا مكتسبا في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي غير في ظله.²

وهذا ما أدى بالفقهاء إلى تكيف هذه العلاقة على نحو آخر.

ب- علاقة الموظف العام بالإدارة عقد من عقود القانون العام: بعد أن صاغ مجلس الدولة الفرنسي قواعد وأحكام ونظريات القانون الإداري، وأخذ هذا القانون مكانه كقانون مستقل عن القانون المدني كان لا بد للفقهاء أن يكيف العلاقة بين الموظف والإدارة وفقا لأحكامه.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، دون سنة، ص 57.

² محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق، ص 27.

ورغم أن هذا التكيف يعتبر خطوة على الطريق في سبيل تكييف هذه العلاقة تكييفاً سليماً إلا أنه يظل ينتسب وينتمي إلى النظريات التعاقدية بما تنطوي عليه هذه النظريات من قصور.¹

ويرى أصحاب هذا الرأي أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام، قابلة للتعديل من طرف الدولة، واستناداً إلى ذلك يكون للإدارة الحق في التنصل من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن الدولة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقدين معها.²

ويستند هذا الرأي إلى مجموعة من الحجج نذكر منها:³

* أن التعيين لا يتم من جانب واحد وهي الجهة الإدارية، بل من جانب الإدارة والموظف معاً، فصدور قرار التعيين إيجاباً، وتنفيذ الموظف القرار وتسلم العمل قبولاً، ولا ينتج القرار أثره إلا من تاريخ تسليم الموظف للعمل.

* لا يتم تعيين الموظف غالباً إلا عن طريق المسابقة التي لا تختلف عن المناقصة في العقود الإدارية حيث تهدف كل منها إلى اختيار أفضل المتقدمين.

وقد وجهت عدة انتقادات لهذه النظرية، حيث قيل في ذلك بأن عناصر هذا العقد منعدمة بين الموظف والدولة، فالعقود تفترض المساواة وهذه المساواة لا وجود لها في هذه العلاقة، كما أن الدولة في علاقتها بالموظف تملك أن تمس حقوقه والتزاماته عن طريق ما تصدره من قوانين تسري بأثر فوري ومباشر دون حاجة إلى موافقة الموظف.⁴

وبالتالي ما يمكن استخلاصه من جملة ما سبق بيانه أن أنصار هذا الرأي لم يقوموا سوى بتحويل طفيف للآراء الواردة في النظرية التعاقدية، وذلك لكون الفكرة الأساسية في

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 64.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 80.

³ محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق ص 29.

⁴ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ص 63.

نظريتهم ما تزال تستند إلى التكيف العقدي لرابطة الموظف بالإدارة، على الرغم من محاولتهم تخطي الانتقادات التي وجهت للنظرية العقدية.

2 - التكيف اللائحي: بعد فشل النظريات التعاقدية السابقة في تكييف علاقة الموظف بالإدارة، وبعد الانتقادات التي وجهت إليها أصبح من المستقر الآن فقها وقضاء أن علاقة الموظف بالإدارة لا تقوم على أساس تعاقدية وإنما هي علاقة لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن.

أ - مدلول وأساس التكيف اللائحي: يقصد بالتكيف اللائحي التنظيمي أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزا ذاتيا خاصا، وإنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما، وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت، وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، وحسن سير المرفق العام.

ويعتبر هذا الرأي هو الراجح فقها وقضاء والسائد تشريعا.¹

ب - النتائج المترتبة عن التكيف اللائحي: في إطار العلاقة اللائحية والتنظيمية تترتب عدة نتائج بالنسبة لعلاقة الموظف بالإدارة ونوجز ذلك فيما يلي:²

- إن التعيين في الوظيفة يتم بمجرد صدور قرار التعيين وذلك بغض النظر عن قبول أو رفض الموظف للتعين، غير أن الوضع القانوني له من حقوق والتزامات يبدأ انطلاقا من قبوله لقرار التعيين وتسلمه لعمله أو وظيفته.

¹ محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق ص 31.

² عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ص 65.

- لا تتقطع صلة الموظف بالإدارة بمجرد تقديم استقالته بل يتطلب الأمر قبول الاستقالة من الجهة الإدارية المختصة حفاظا على مبدأ ديمومة سير المرافق العامة بانتظام واضطرار.

- يجوز للإدارة بعد تعيين الموظف أن تعدل من الوضع القانوني له، وذلك انطلاقا من مجموع القوانين واللوائح التي تصدر بشأن تعيينه دون أن يحتج بفكرة الحق المكتسب في ظل القانون القديم المعين في ظله، وذلك كله مراعاة لفكرة المشروعية.

- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح التنظيمية للوظيفة العامة، سواء كانت لمصلحته أو لمصلحة الإدارة، وإلا فإن ذلك يعد باطلا ولا يترتب أي أثر قانوني لأن الموظف في الحقيقة يستمد حقه من القانون مباشرة وليس من اتفاقه مع الإدارة.

- يختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة عن رابطة التوظيف، ويكون للموظف الحق في رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة التي صدرت في حقه.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة الوظيفية

بالرجوع إلى جميع النصوص التنظيمية النازمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال نجدها تثبت العلاقة اللاتحفية التنظيمية في علاقة الإدارة بالموظف كأصل عام وإن كان المشرع واستثناءا يتجه نحو العلاقة التعاقدية في الأمر الأخير رقم 06-03، غير أن شاغلي هذه الوظيفة في النظام التعاقدية لا يكسبون صفة الموظف نظرا للطابع الاستثنائي لتوظيفهم¹ وسوف نوضح ذلك فيما يلي:

¹- بوراس منيرة، النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة الجامعية 2007-2008، ص 13.

1- التكيف اللائحي كأصل عام: لقد أخذ المشرع الجزائري بتكليف العلاقة بين الموظف والإدارة كأصل عام على أساس لائحي تنظيمي، ويتجلى ذلك من خلال المادة السادسة من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي تنص على « الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية»، وقد رفض المشرع النظريات التعاقدية حيث جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون: أن المفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية مرفوض لعدة أسباب منها أن الترقية يصبح نظامها صعبا، كما يفتح الباب لجلب الموظفين من خارج الإدارة فيظل الموظف الاختصاصي مثبتا في منصب المرؤوس، بينما يرتقي زميله في بضعة أشهر، كما يسبب ذلك كثرة الانتقادات بين الموظفين، في حين أن المفهوم التنظيمي من شأنه تثبيت إطارات الإدارة لضمان استمرار الوظيفة واستقرار الموظفين، وإنشاء الظروف الملائمة لتنمية الشعور بالمسؤولية.¹

وأكد المشرع ذلك أيضا بعد صدور المرسوم 85-59 الذي نص في أحكامه على أنه: « يطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية لتسمية موظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة».²

كما أبقى على نفس التكليف في التنظيم الأخير للوظيفة العمومية من خلال المادة السابعة من الأمر 06-03 الذي نص على: « يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية»

2- التكيف التعاقدى كاستثناء: لقد حمل الأمر 06-03 بعض المستجدات فيما يخص العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، وفي إطار الأنظمة القانونية الأخرى للعمل في قطاع الوظيفة العمومية المنصوص عليها في المادة 19 من أحكام قانون الوظيفة العمومية، نسا خاصا بتوظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق ص 67.

² المادة 05 من المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرجع السابق، ص 334.

المتعلقة بتسييرهم ، وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 07-308¹.

كما أن التعيين في إطار نظام التعاقد وفقا لأحكام المواد من 29 إلى 25 من قانون الوظيفة العمومية لا تخول لشاغلي المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.²

فالتوظيف في إطار العلاقات التعاقدية يلجأ إليه في نطاق ضيق، استجابة لحاجيات عارضة حسب الحالة ووفق الحاجة، لمدة محدودة أو غير محدودة، بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي.³

المطلب الثاني: أثر إنعقاد العلاقة الوظيفية

بعد أن ينصب الشخص بصفة رسمية وينخرط في سلك الوظيفة العامة، يصبح موظفا عاما وعلى هذا الأساس يصبح متمتعاً لمجموعة من الضمانات والحقوق ومتحملاً لمجموعة من الواجبات كذلك تجاه الإدارة وهذا ما سنتناوله كالتالي :

الفرع الأول: ضمانات الموظف العام

يتمتع الموظف العمومي بمجموعة من الضمانات نص عليها المشرع في الباب الثاني من الفصل الأول من قانون الوظيفة العمومية ساري المفعول 06-03 في المواد من 26 إلى 31 منه كما أن الدستور الجزائري لا يخلو من هذه الضمانات باعتبار أن الموظف كذلك يعتبر مواطن كسائر المواطنين يتمتع بما ينص عليه الدستور.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 07-308، يحدد كليات توظيف الأعوان وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، المرجع السابق، ص 17.

² المادة 22 فقرة 02 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 5.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 212.

أولاً : ضمان حرية الرأي وعدم التمييز بين الموظفين: لقد كرست معظم الدساتير والقوانين الأساسية للوظيفة العمومية هاذين المبدأين:

1- ضمان حرية الرأي: مفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز أن يكون الموظف سواء بمناسبة توظيفه أو أثناء مساره المهني محل أي تمييز قائم على خياراته السياسية أو الفلسفية أو الدينية، فهو ليس مجرد آلية مسخرة لخدمة السلطة، فالالتزامه تجاه الوظيفة العمومية لا يعني تنازله عن حرية الفكر والتصرف اللصيقتين بطبيعته الإنسانية وانتمائيه إلى مجتمع منظم.¹

حيث يعتبر هذا الضمان مبدأ دستوري مجسد بنص المادة 42 التي تنص على:

«لا مساس بحرمة المعتقد، وحرمة حرية الرأي».²

وقد جسدت هذا الضمان المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على النحو التالي :

« حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه».³

2- ضمان عدم التمييز بين الموظفين: لقد أكدت مختلف الأحكام القانونية والتنظيمية الصادرة في الجزائر، على ضمان عدم التمييز بين الموظفين والمساواة بينهم، ومن ذلك ما جاءت به المادة 27 من الأمر 03-06 التي تنص: «لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب أرائهم أو جنسياتهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية» ويهدف المشرع بهذا إلى تكريس المساواة بين جميع الموظفين.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 302.

² الدستور الجزائري لسنة 1996 المؤرخ في 08/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، ص 2.

³ الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع سابق. ص 5.

ويعتبر هذا الضمان كذلك مبدأ دستوري حسب نص المادة 63 من الدستور.¹

ثانيا: ضمان الحق النقابي والعمل السياسي

يعتبر الموظف كسائر المواطنين معترف له بالحق النقابي وممارسة العمل السياسي، وعلى الدولة أن تضمن له ذلك.

1- ضمان الحق النقابي: لم يتطرق المشرع الجزائري لموضوع الحرية النقابية بصفة صريحة إلا بعد الدخول في نظام التعددية في إطار دستور 1989، حيث أعترف من قبل بممارسة الحق النقابي للموظفين ولكن داخل المنظمة النقابية الوحيدة الموروثة عن حرب التحرير الوطني وهي الاتحاد العام للعمال الجزائريين.²

وقد تم تكريسها (الحرية النقابية) قانونا في إطار المادة 53 من دستور 1989 وتقابلها المادة 70 من دستور 1996 التي تنص: «الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين». وعليه جاءت المادة 28 من الأمر 06-03 لتطبيق هذا المبدأ بقولها: « لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية دون أي تأثير على الحياة المهنية للموظف».

2- ضمان العمل السياسي: لقد أكدت المادة 28 الفقرة الثانية منها والمادة 29 من قانون الوظيفة العمومية أن إنتماء الموظف إلى حزب سياسي لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يؤثر على حياته المهنية، كما لا يمكن أن تتأثر حياة الموظف المهنية بالأراء التي قد يكون عبر عنها من قبل أو أثناء العهدة الانتخابية أو السياسية أو النقابية التي قد ترشح لها.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 11.

² هاشمي خرفي، المرجع السابق ص 318.

ثالثا: ضمان الحماية

إلى جانب الضمانات السابقة يتمتع الموظف بامتيازات قانونية تتجلى في حمايته من كل التهديدات أو التهجمات والإهانات التي من المحتمل أن يتعرض لها بمناسبة مزاولته مهامه.

وتتحقق هذه الحماية القانونية على أساس مقتضيات قانونية جنائية تعاقب كل من أساء إلى الموظف أثناء أداء واجباته، وهناك نوعان من الحماية القانونية: حماية مدنية وحماية جنائية.¹

1- الحماية المدنية للموظف: يمكن أن يسأل الموظف مدنيا من طرف أحد الخواص في نطاق ممارسة مهامه فيصبح بذلك عرضة للمساءلة القضائية، وفي هذا السياق لم يتأخر المشرع في منح هذا الموظف الحماية الكافية، وذلك بنصه في المادة 31 من قانون الوظيفة العمومية على إلزام المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها الموظف في حالة ما إذا تعرض لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة إليه.²

2- الحماية الجنائية للموظف: لقد وفر المشرع للموظف حماية جنائية هامة تساهم بشكل فعال في قيامه بعمله على أحسن وجه دون أي خوف أو ضغط قد يتعرض له من قبل المرتفقين أو تهجم أو تهديد أو سب يمسه في شخصه وكرامته.³

وطبقا للمادة 30 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تلزم الدولة بحماية الموظف مما يقدر يتعرض له من تهديد أو اهانة واعتداء من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسته

¹ رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، الطبعة الأولى، مطبعة دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء المغرب، 2003، ص 233.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 270.

³ رضوان بوجمعة، المرجع السابق، ص 234.

وظيفته أو بمناسبة، ويجب عليه ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي يلحق به، وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال.

كما تملك الدولة لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهة القضائية المختصة.¹

ومثل هذه الحماية منصوص عليها في أحكام قانون العقوبات الجزائري².

ومن ذلك ما نصت عليه المادة 144 التي تعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة مالية من 100 إلى 500.000 دج، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان موظفا بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليه أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفه أو بمناسبة تأديتها.

الفرع الثاني: حقوق الموظف

لقد أصبحت اليوم مسألة الحقوق المخولة للموظف أثناء مساره الإداري تكتسي أهمية قصوى وطابعا أساسيا في جميع الدول، نظرا لكون معالجتها وحلها يوضح ويحدد بشكل دقيق قيمة توظيف أعوان الدولة.³

والجزائر كباقي الدول أدرجت مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها الموظف من خلال قانون الوظيفة العمومية، يمكن حصرها في ثلاث أنواع كما يلي:

أولا : الحقوق المرتبطة بالمنصب: وتتمثل هذه الحقوق أساسا في ثلاث مجموعات هي:

1 - الحق في الراتب: يعتبر الراتب في مجال الوظيفة العمومية القيمة المالية التي

ينقضاها موظفوا الدولة كمقابل لما يؤديه من خدمات أثناء مباشرة مهامهم.⁴

¹ المادة 30 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 5.

² الأمر 156-66، المؤرخ في 08-06-1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11-06-1966، ص 702.

³ رضوان بوجمعة، المرجع السابق، ص 189.

⁴ رضوان بوجمعة، نفس المرجع، ص 201.

ولقد أثار قانون الوظيفة العمومية 06-03 الحالي في المادة 32 منه على حق الموظف في الراتب بعد أداء الخدمة، كما نص في الباب الخامس منه على تفاصيل تحديد الراتب وملحقاته، وحسبه فإن الموظف مهما تكن رتبته يتقاضى راتبه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارس فيها مهامه فعليا.

كما تنص المادة 119 منه على أن الراتب يتكون من الراتب الأساسي، العلاوات والتعويضات بالإضافة إلى المنح العائلية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.¹

2- الحق في العطل والإجازات: الموظف العام كأبي فرد في حاجة للراحة لتجديد نشاطه، كما أن ظروفًا مرضية أو اجتماعية أو علمية تطرأ تجعله في حاجة للحصول على إجازة.² ولقد راعى المشروع في قانون الوظيفة العمومية كل هذه الاعتبارات ونص في المادة 39 منه على هذا الحق، كما خصص الباب التاسع الخاص بالعطل والغيابات لتحديد العطل المسموح بها للموظف وتتمثل في:³

يوم الراحة الأسبوعي القانوني: المادة 191 من تنظيم الوظيفة العمومية نصت على أنه للموظف الحق في يوم كامل للراحة أسبوعيا.

العطلة السنوية: وهي العطلة التي تتقرر سنويا من أجل الراحة من عناء العمل ولتجديد نشاط الموظف مما ينعكس على كفاءته في تأدية وظيفته.

العطلة المرضية: من المهم الحفاظ على صحة الموظف العام ليتمكن من القيام بمهامه الوظيفية على أكمل وجه، وعلى ذلك كان من الواجب على المشرع أن يوفر العناية اللازمة للموظف من خلال منحه إجازة إذا لحق به مرض يحول دون قيامه بعمله على الوجه المطلوب.

¹ المادة 119 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 11.

² محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق، ص 197.

³ المواد 191 إلى 215 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص

تراخيص الغياب: يمكن للموظف الاستفادة من ترخيص بالغياب في حالات مبررة مذكورة في قانون الوظيفة العمومية والتي نذكر منها متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة، المشاركة في الامتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها، القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، والمشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية، المشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن في وضعية انتداب.

عطلة الحج: يمكن للموظف الاستفادة من عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة ثلاثين يوماً متتالية لأداء مناسك الحج.

العطل الخاصة: مدتها ثلاثة أيام تكون في إحدى المناسبات العائلية الآتية : زواج الموظف، ازدياد طفل للموظف، ختان ابن الموظف، زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف أو أحد الأصول أو الحواشي المباشرة للموظف أو زوجه.

عطلة الأمومة: تستفيد منها المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة.

العطل الاستثنائية: هي التي ينقطع فيها الموظف عن عمله لأسباب تملئها عليه الضرورات، ويجب أن يستأذن الموظف رؤسائه للترخيص له بالغياب، وللإدارة سلطة تقديرية في مدى ملائمة تلك الأسباب والظروف للواقع.

3 - الحق في بعض المكافآت المادية: تتخذ المكافآت المادية عدة صور متفاوتة الأهمية والطبيعة يحددها القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، وهي تهدف إلى تسهيل الحياة اليومية للعامل وتحقيق الرفاهية المادية والمعنوية للعمال وعائلاتهم، وقد نص عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-

03 في المادة 34 منه باعتبارها خدمات اجتماعية وتتمثل أساساً في:¹

- المنح العائلية.

- المساعدات الاجتماعية.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 291.

- تعميم الاستفادة من أنظمة المطاعم بأسعار منخفضة.
- الاستفادة من التعاونيات التمويلية لعائلات الموظفين.
- إعانات في ميدان السكن والنقل.

ثانيا: الحقوق المرتبطة بالمسار المهني: وتظم ثلاث مجموعات أيضا:

1- الحق في الترقية: يقصد بالترقية بوجه عام إرتقاء الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أكبر مما يجعلها في الغالب مقترنة بزيادة في الراتب.¹

ويرتبط مفهوم الترقية عموما، بتقييم أداء موظف أثناء مساره المهني، وهو تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية، وفقا لمناهج ملائمة، غالبا ما تؤدي إلى الترقية في الدرجات أو في الرتب أو في منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، كما يشمل أيضا منح الأوسمة التشريفية والمكافآت.²

وهو المفهوم الذي استقر عليه المشرع الجزائري في المادتين 97 و 98 من قانون الوظيفة العمومية.

أ- الترقية في الدرجات: وفقا لنص المادة 106 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري، تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تتحدد عن طريق التنظيم.

وكقاعدة عامة فان الموظف يستفيد من ترقية في الدرجة طبقا لأحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304.³

¹ رضوان بوجمعة، المرجع السابق، ص 190.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 245.

³ مرسوم رقم 07-304، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، ص 8.

ب- **الترقية في الرتب:** وتتمثل الترقية في الرتب وفقا لنص المادة 107 من قانون الوظيفة العمومية في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

- بعد تكوين متخصص.

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

2- الحق في التكوين: لقد كانت فكرة التكوين لرجل الإدارة في الماضي مهمة ولم

يعرها المسؤولون اهتماما باعتبار أن مهام الموظفين كانت تتسم بالبساطة والروتينية ولا تتطلب اكتساب الخبرة لممارستها وإنما قدرا أدنى من التعليم.

أما في العصر الحالي فقد أصبح التكوين يشكل ضرورة ملحة نظرا لكون العالم أصبح يتطور بشكل متسارع، يتطلب التكوين الأساسي للموظف، بل كذلك إعادة التأهيل بشكل مستمر طوال حياته الوظيفية.¹

ويدخل ضمن حقوق الموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى خلال حياته المهنية طبقا لنص المادة 38 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري، كما يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، وذلك قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة.²

ورغم المجهودات المبذولة لتكريس هذا الحق إلا أنه مازال يفتقر لرؤية وسياسة محكمة وواضحة، فالتكوين لم يؤخذ بجد كوسيلة رئيسية في المسار المهني للموظف في قطاع

¹ رضوان بوجمعة، المرجع السابق، ص 437.

² المادة 104 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 10.

الوظيفة العمومي، كما أنه وقع خلط وتردد في مجال التكوين يجعله وسيلة أساسية للترقية وليس كشرط للنجاح وترقية الوظيفة العمومية.¹

ج - الحق في الحماية الاجتماعية:² لبث الطمأنينة في نفوس الموظفين وتحسيسهم بمكانتهم وأهميتهم في تدبير شؤون الدولة، منحهم المشرع امتيازات وحقوق ذات طابع اجتماعي تتمثل في حمايتهم من كل الحوادث أثناء قيامهم بمهامهم وخلق لهم نظام خاص بالتضامن الاجتماعي لمواجهة تكاليف الأمراض التي تصيبهم سواء خلال حياتهم الإدارية أو بعد إحالتهم على التقاعد، وتمتعهم بتعويضات عائلية.

ونظام الحماية الاجتماعية يعتبر من أهم مكتسبات الوظيفة العمومية، ويشمل هذا النظام خطر الشيخوخة والمرض بشقيه القصير وطويل الأمد والأمومة وغيرها من الاحتمالات التي قد تعرض الحياة المهنية للموظف، ويستفيد الموظف الذي يكون في إحدى الوضعيات السابقة من حقوق تختلف أهميتها وطبيعتها باختلاف الوضعيات والظروف المحيطة بها.³

ثالثا: الحقوق المرتبطة بالمهنة: وتتمثل في مجموعتين كما يلي:

1- الحق النقابي: لم تكرر الحرية النقابية قانونا إلا في إطار المادة 53 من دستور 1989، والمادة 70 من دستور 1996 التي تنص على: «الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين»، وقد تم الإشارة إلى هذا الحق في الفرع الأول ضمانات الموظف العام من هذا المطلب.

2- الحق في الإضراب: رغم اعتبار حق الإضراب وسيلة من الوسائل المدعمة للنشاط النقابي، فإن التعامل معه يختلف من بلد لآخر، فالتفتح الذي عرفته الحركة النقابية في معظم الوظائف العمومية لم يحظ به هذا الحق، ذلك أن التفكير في استعمال هذه الوسيلة

¹ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 19.

² المواد 33، 37 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 6.

³ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 292.

يتعارض في نظر السلطات العمومية مع كل من المبادئ المرتبطة بالتبعية الرئاسية والاستمرارية الضرورية للمرافق العامة واستمرارية الدولة، فهو بالتالي أداة استثنائية بالنسبة للموظفين.¹

ويعد هذا الحق من الحقوق التي نص عليها الدستور الجزائري²، كما نصت عليه المادة 36 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وممارسة هذا الحق ينبغي أن يكون وفق الشروط والتجارب المنصوص عليها قانونيا.

الفرع الثالث: واجبات الموظف العام

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، يجب أن يؤدي مهامها معينة ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة، ولقد تعرض المشرع الجزائري لواجبات الموظف، ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة، فهي تتفاوت من وظيفة إلى أخرى، إلا أنها تكاد لا تختلف من بلد إلى آخر وحتى من نظام إلى آخر.³

وبالإمكان التمييز بين نوعين من الواجبات:

أولا: الواجبات المرتبطة بالوظيفة : وتتمثل أساسا في:

1- أداء العمل: الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف هو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانونيا. ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف بالعمل بدقة وأمانة، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقا للمصلحة العامة.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 324.

² المادة 71 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 15.

³ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 269.

ويلزم أن يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجا فلا يعني هذا الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي العمل.¹

2- واجب الامتناع عن ممارسة نشاط مواز للوظيفة العمومية: نصت المادة 43 من أحكام قانون الوظيفة العمومية 06-03 على أنه يخصص الموظفين كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكن ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه وهو المبدأ الذي وردت في تطبيقه بعض الاستثناءات وذلك وفقا لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة، بحيث يرخص للموظفين بممارسة:

- مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم.

- كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال الأدبية أو الفنية شريطة عدم ذكر الموظف لصفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.

- كما يمكن استثناء أن يرخص لبعض الفئات من الموظفين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم، كما هو الشأن بالنسبة للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين، وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين.²

3 - واجب طاعة المرؤوس للرئيس: تقضي قواعد التنظيم الإداري أن يكون الهيكل الإداري لكل وحدة إدارية في صورة تدرج هرمي، وأن يكون تنظيم الموظفين العموميين في صورة سلم إداري يخضع فيه المرؤوس للرئيس، ويجب على المرؤوس فيه طاعة رئيسه.³

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 136.

² المادة 44 فقرة 01 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 6.

³ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 142.

وزمانا لاحترام واجب الطاعة بمختلف صورته ومظاهره فان المشرع عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل عمل أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة وبأخلاقياتها.¹

ثانيا: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة: ويقصد بأخلاقيات المهنة علم الواجبات المعنوية التي تفرض على أعضاء مؤسسة أو تنظيم ما، خاضعة إلى سلطة مكلفة بتحديد مبادئ العمل الواجبة الاحترام، تحت طائلة الجزاءات التأديبية.²

وتتمثل أهم هذه الواجبات في:

1- واجب النزاهة: وهو الواجب المنصوص عليه في المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري لعام 2006، فالموظف ملزم بممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، ويعتبر من قبيل الإخلال بواجب النزاهة، التفريط اللامشروع في المصلحة العامة، الإبتزاز، الرشوة، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العامة.³

فالمطلوب من الموظف لا يقتصر على واجب الامتناع عن الإتيان بالأعمال المحظورة قانونا فحسب، بل عليه أن يتحلى بالصدق والاستقامة التي تجعله في مأمن عن كل شبهة أو سوء ظن يمسان بسمعته وحرية.

ويتعلق الأمر بصفة عامة بالأعمال والمواقف التالية:⁴

أ- التحيز: ويتمثل هذا السلوك في التعامل بمحاباة مع أحد الأشخاص أو ضده من طرف الموظف وهو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها ومع مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العام.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 142.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 294.

³ سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 303.

⁴ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 283.

ب- استغلال النفوذ والرشوة: يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.¹

ج- الاختلاس والغدر: ويتمثل الاختلاس والغدر في اقتضاء الموظف واستلامه لمبالغ يعلم بديهيًا أنه ليس مستحقًا لها.²

2- الالتزام بالسر المهني: غالبًا ما تنص الأحكام الأساسية للوظيفة العمومية صراحة على إلزام الموظف بواجب السر المهني، تحت طائلة الإجراءات والقواعد المنشأة بقانون العقوبات، من ذلك أن الشخص يعاقب على إفشاء معلومة ذات طابع سري، سواء بصفته كمؤتمن على مصالح الدولة، أو بحكم المهنة، أو بسبب وظيفته.³

وقد أكد المشرع الجزائري هذا الواجب في قانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر 03-06 بنصه: >> يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به أو إطلع عليه بمناسبة ممارسة مهنته، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحيز الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.<<.

كما ألزم المشرع الموظف بالسهر على حماية الوثائق الإدارية وأمنها، وبعدم إخفائها أو تحويلها أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية.⁴

ويمكن القول بأن مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:⁵

¹ المادة 54 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 7.

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 287.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 308.

⁴ المادة 49 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 6.

⁵ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 289.

الهدف الأول: يتمثل في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين.

الهدف الثاني: يتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسريب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها.

3 - واجب التحفظ: يعتبر هذا الواجب مقابل لما هو مكرس من ضمان لحرية الموظف من رأي وتعبير فالالتزام بالتحفظ عن التعبير عن الآراء بإختلاف طبيعتها، هي من الشروط البديهية المطلوبة من الموظفين والأعوان العموميين عموماً، وهو الالتزام الذي يشمل السلوك العام الذي ينبغي التحلي به أثناء الخدمة وخارجها.

فإذا كانت حرية الرأي مطلقة فإن حرية التعبير في المقابل مقيدة كما أكدت على ذلك صراحة المادة 26 من قانون الوظيفة العمومية بنصها: «حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه».

فالتحفظ يعني في نظر المشرع ضرورة تجنب الموظف كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.¹

¹ المادة 42 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص6.

المبحث الثاني: ضوابط الجزاء التأديبي في الوظيفة العمومية

يعتبر الجزاء وسيلة لردع الأفراد المخالفين للقانون لأجل الحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع، وباعتبار الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية من صور الجزاء الذي تملك فيه الإدارة العامة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخالفين، من أجل سير المرفق العام بانتظام وإضطراد، فإن كل من الفقه والقضاء والمشرع الإداريين تصدوا لذلك بإيجاد ضوابط تحكم عمل سلطة التأديب وتوفر القدر الأكبر من الضمانات للموظفين المتهمين.

ولإيضاح هذه الضوابط فقد تم تقسيم المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول: نعالج فيه المبادئ الموضوعية ويضم كل من مبدأ شرعية وشخصية ووحدة الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: سنعالج فيه المبادئ المرتبطة بتوقيع العقوبة وتضم كل من مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة وعدم رجعيته والمساواة في العقوبة.

المطلب الأول: المبادئ الموضوعية

الجزاء التأديبي هو وسيلة الإدارة لتحقيق انضباط العمل الإداري، وهذه الغاية برغم نبلها لا تعفيه من قيد المشروعية الذي يقتضي أن يكون هذا الجزاء شرعياً وشخصياً وغير متعدد عن المخالفة الواحدة.

الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

أولاً: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي: يقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي تقييد السلطة عند توقيع الجزاء على الموظف المخالف بالعقوبات الواردة بالقانون.

حيث يهدف هذا المبدأ إلى تأكيد التزام السلطات التأديبية فيما تصدره من قرارات بالقانون، لما يمثله ذلك من سياج لحماية حقوق وحرريات الأفراد.¹

¹ بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي دراسة مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007، ص 111.

وإذا كان مبدأ شرعية العقوبة في المجال الجنائي يتطلب حصر العقوبات لكل جريمة على حدا، وذلك استناداً إلى أن المشرع قد حدد هذه العقوبات وهذه الأفعال على سبيل الحصر وفي ذات المصدر فإن ذلك لا ينطبق في المجال التأديبي.¹

لذلك فإن مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" المعمول به في المجال الجنائي لا يصدق إلا في شقه الثاني فقط (لا عقوبة إلا بنص)، ويرجع ذلك إلى طبيعة المخالفة التأديبية وصعوبة تحديدها تشريعياً.

حيث باستعراضنا لتشريعات الوظيفة العامة في بعض الدول مثل المملكة العربية السعودية، مصر، دولة الإمارات المتحدة، الجمهورية اليمنية.² نجد أن المشرع لم يحمّر جميع المخالفات والمحظورات المهنية والتي يعد ارتكابها من قبيل الجرائم التأديبية. والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات الوظيفية الأخرى لم يحدد العقوبة الواجب توقيعها على كل فعل من الأفعال على سبيل الحصر، حيث اكتفى فقط بوضع قاعدة عامة مفادها أن كل خروج عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها يعد جريمة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء المحدد.³

وتأسيساً على ذلك يرى غالبية الفقهاء عدم إمكانية تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، وبالتالي عدم إمكانية إخضاعها لمبدأ شرعية الجريمة التأديبية، حيث يكفي فقط إتيان الموظف سلوك يكون مخالفاً لأحكام الوظيفة التي يشغلها بغض النظر عن عدم نص المشرع عليها.⁴

¹ عمرأوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012، ص 11.

² بركات موسى الحواتي، المرجع السابق، ص 111.

³ المادة 160 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 14.

⁴ عمرأوي حياة، المرجع السابق، ص 12.

ثانياً: النتائج المترتبة على أعمال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي: من خلال ما سبق فإن مبدأ شرعية الجزاء التأديبي يقتضي أن تلتزم سلطة التأديب بالحدود المقررة للجزاءات التأديبية وتفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً مع عدم جواز تطبيق جزاءات مقنعة¹.

1 : تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً (مبدأ حظر القياس) : تستقر في المجال التأديبي قاعدة أنه لا عقوبة بغير نص، فإذا وجد هذا النص يجب أن يطبق بدقة، تتناسب مع خطورة العقوبة التأديبية، وان كان بالنص ما يستوجب التفسير وجب أعمال التفسير الضيق الذي لا توسع فيه ولا قياس عليه.²

2 : عدم جواز توقيع جزاءات مقنعة: قد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية، كنقل الموظف على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق، فإذا اكتشفت ملابسات إصدار هذا القرار بأن ثبت أن واقع إصداره توقيع جزاء على الموظف، وقع هذا الجزاء باطلاً لكونه جزاءً مقنعاً، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية تستدعي المؤاخذة، بحيث أن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات و ضمانات تكفل له إجراء دفاع قد يمكنه من دفع الاتهام.³

3 : الإلتزام بالحدود المقررة قانوناً للجزاء التأديبي: لا يكفي لشرعية العقوبة التأديبية أن ينص عليها المشرع حصراً، وإنما يجب أن لا تتجاوز الإدارة في تطبيقها لهذه العقوبة مدتها أو مقدارها، وإلا يعد هذا الجزاء باطلاً لخروجه على مبدأ الشرعية.⁴

¹ - TAIB SAID, Droit de la fonction publique, edition distribution Houma, 2005, Alger, p 38.

² نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 128.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطابع جامعة المنوفية، دون بلد النشر، 2007، ص 25.

⁴ المرجع نفسه، ص 23.

فمثلا قانون الوظيفة العمومية 06-03 في المادة 174 منه يقرر أن الجزاء الذي يتقاضاه الموظف الموقوف عن العمل، يجب أن لا يتجاوز النصف، فالسلطة الإدارية في هذه الحالة لا يجوز لها أن تتجاوز هذا القرار.

الفرع الثاني: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء، حيث أنه وفقا لهذا المبدأ ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري، سواءً قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر، كأن يكون قد قام بفعل ايجابي أو سلبي محدد بعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية.¹

ويجد هذا المبدأ أساسه في التشريع الجزائري في دستور 1996 حيث نص على أنه: " تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية ".²

حيث يسري هذا النص كأصل عام على شخصية العقوبات الجزائية، غير أن نطاق سريانه يمتد أيضا ليشمل العقوبة الإدارية لإتحاد غايتها العقابية من ردع وجزر خاص.³

ويترتب على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي مجموعة من النتائج وكذا يرد عليه إستثناء نوردهما كما يلي:

أولا : النتائج المترتبة على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي⁴

1- يترتب على هذا المبدأ أنه في حالة وفاة الموظف قبل صدور قرار العقوبة تنقضي الدعوى التأديبية، أما في حال وفاته بعد صدور قرار العقوبة وقبل تنفيذها فان ذلك يؤدي إلى زوال آثار القرار التأديبي إذ لا يمكن ترتيب هذه الآثار إزاء ورثة الموظف المتوفى.

¹ شريف عبد الحميد حسن رمضان، المرجع السابق، ص 32.

² المادة 160 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 30.

³ عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 28.

⁴ عمر اوي حياة، المرجع نفسه، ص 29.

2- لا ترفع الدعوى التأديبية إلا على شخص محدد دون غيره، وذلك لتفادي توقيع العقوبة على بريء لا علاقة له بوقوع الخطأ التأديبي، والوصول بذلك إلى تحقيق العدالة وتوفير الأمن الوظيفي والاستقرار والطمأنينة لدى هؤلاء الموظفين، وينعكس ذلك إيجاباً على حسن سير أداء المرافق العامة.

3 - عدم تمكن الموظف المخطئ من الإفلات من العقاب ذلك بأن العقوبة توقع على كل موظف مغل بالالتزامات الوظيفة بغض النظر عن كونه قد أخل بهذه الالتزامات بمفرده أو قد ساعده أو شاركه موظفون آخرون حيث يعاقب كل موظف على حدى.

ثانياً: الاستثناء الوارد على شخصية الجزاء التأديبي

حسب رأي البعض من الفقهاء يرد على هذا المبدأ استثناء وحيداً يتمثل في إعفاء الموظف من المسؤولية إذا ما ثبت أن ما وقع منه من خطأ نتيجة لتنفيذ أمراً مكتوباً صدر إليه من رئيسه من أجل القيام بالعمل موضوع المساءلة.¹

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري في المادة 180 فقرة 03 من الأمر 06-03 فإنه يعتبر رفض تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفة الموظف دون مبرر عقوبة من الدرجة الثالثة وهنا يجب أن نضع خط على - دون مبرر - فهذا يعني بمفهوم المخالفة أن عدم طاعة الرئيس الإداري في حالة وجود مبرر مقبول ينفي المسؤولية على المرؤوس، وهو ما يؤكد هذا الاستثناء.²

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 36.

² عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 30.

الفرع الثالث : مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي، عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية بعقوبتين تأديبيتين عن ذات المخالفة وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ، ولم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو إعتبار إحدهما تابعة للأخرى.¹

ويعتبر مبدأ وحدة الجزاء التأديبي من المبادئ المستقرة في كل من القانونين الإداري والجنائي، ولم يعد الفقه الحديث يتردد في اعتبار قاعدة عدم جواز الجمع بين جزائين مبدئاً عاماً في القانون يطبق دون حاجة إلى النص عليه.²

غير أن إعمال هذا المبدأ يستند إلى مبررات وشروط كما يلي :

أولاً: مبررات إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي: تستند حكمة عدم الازدواج في توقيع الجزاء أو وحدة الجزاء التأديبي إلى الاعتبارات التالية :³

1- أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة هو إنحراف عن مبدأ المشروعية، على إعتبار أنه منطقياً وجود عقوبتين تفرض بصفة تلقائية، ازدواجية الخطأ.

2- ضرورة إحترام كافة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، لأن القول بغير ذلك يسمح لسلطة أخرى بتوقيع عقوبة أخرى، يعني المساس بالحجة التي تحوزها تلك القرارات.

3 - إن العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفة تقتضي عدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة مناسبة.

4 - إن هذه الاعتبارات تقتضي إلى تطبيق جزاء واحد عن المخالفة التي ارتكبتها الموظف، ومسؤوليته يجب أن تحدد في نطاق خطئه فقط.

¹ شريف عبد الحميد حسن رمضان، المرجع السابق، ص 29.

² نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 160.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 47-48.

غير أنه لتطبيق هذا المبدأ يجب توفر بعض الشروط.

ثانياً: شروط إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي: لكي يطبق هذا المبدأ المنطقي، والذي تقتضيه العدالة يشترط لإعماله وحدة موضوع المخالفة التأديبية، ووحدة السلطة.

1- وحدة موضوع المخالفة التأديبية: ويقصد بوحدة موضوع المخالفة التأديبية كشرط لإعمال المبدأ، وحدة موضوع الجزائين، فإذا اتحد موضوع الجزائين الموقعين على الموظف عقب ارتكابه لمخالفة واحدة، كان في ذلك تعدداً للجزاء وتعارضاً مع مبدأ وحدته، أما إذا اختلفت طبيعتهما بأن كان إحداهما تأديبياً والآخر جنائياً فلا تعد في هذه الحالة وحدة موضوع، حيث أن العقاب الجنائي لا يحول دون توقيع الجزاءات التأديبية وذلك نتيجة طبيعية لإستقلال كل من الجريمتين الجنائية والتأديبية عن بعضهما.¹

2- وحدة السلطة: إن قاعدة عدم تعدد العقوبة أو وحدة الجزاء التأديبي لا تكون إلا بالنسبة للسلطة التأديبية الواحدة، إذ يجوز للسلطة الرئاسية التي تعلو السلطة التي أصدرت قرار التأديب أن تعيد النظر في القضية وتشدّد العقوبة.²

والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى قد اعتمد على إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي وهذا يستشف من نص المادة 160 من الأمر 06-03 الذي جاء فيه: " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية... خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية... " ³، وهذا يوحي أن الموظف يخضع لعقوبة واحدة.

إضافة إلى أحكام المادة 75 من المرسوم رقم 82-302 الذي نص صراحة على أنه: " يترتب على الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من 68 إلى 72 من

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 53.

² رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 104.

³ المادة 160 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 14.

هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات التأديبية وضمن الحدود الآتية...¹، فعبارة " إحدى العقوبات " تفيد الأخذ بمبدأ وحدة الجزاء التأديبي.

كما نص المشرع على ذلك صراحة ضمن القانون الأساسي للقضاء طبقاً لأحكام المادة 69 في فقرتها الأولى على أنه²: "لا يترتب على ارتكاب خطأ تأديبي إلا عقوبة واحدة...".

المطلب الثاني: المبادئ المرتبطة بتوقيع العقوبة التأديبية

الجزاء في ذاته ليس غاية، بل وسيلة لتحقيق غاية انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام، ولكي يتحقق ذلك يتعين أن يكون الجزاء متوازناً ومتناسباً مع المخالفة، وألا يكون سيفاً مسلطاً يهدد الموظف في كل وقت، وأن تحترم العقوبة المبدأ الدستوري الذي يقضي بالمساواة.

الفرع الأول: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية

لقد سبق القول أن القواعد العامة في التأديب تقتضي منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في مجال التأديب، فالمشرع حدد على سبيل الحصر العقوبات الجائز توقيعها، مانحاً الإدارة رخصة إختيار إحدهما بما يتلاءم ويتناسب مع الذنب المقترف، وعليه فإن الإدارة تتمتع في مجال التأديب بسلطة تقديرية في نطاق التأثيم.³

¹ المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، ص 1797.

² قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06-09-2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 24، الصادرة بتاريخ 08-09-2004، ص 13.

³ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 141.

والأخذ بمبدأ التناسب في مجال النظام التأديبي يعني بأنه يتعين على السلطة التأديبية أن توقع الجزاء الذي تقدر ملائمته لمدى جسامة الذنب الإداري بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة.¹

أولاً: موقف الفقه والقضاء الإداري من مبدأ التناسب: لقد اختلف موقف كل من الفقه والقضاء الإداريين من مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية أو ما يعرف بمبدأ الملائمة، بين مؤيد ومعارض وهو ما سنوضحه كما يلي:

1: المؤيدون لمبدأ التناسب: ذهب هذا الاتجاه إلى ضرورة الرقابة القضائية على التناسب، وهم يبنون حججهم على الأدلة التالية:²

أ- كثيراً ما يغلب على إختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية التي يذهب ضحيتها الموظف العام، ولذلك فإن تدخل المشرع لإجراء المناسبة بين الخطأ والجزاء أمر ضروري للمحافظة على حقوق الموظف.

ب- إن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية سهلة الانجاز، شريطة إتباع الشروط الآتية :

- القيام بتصنيف الأخطاء التأديبية.
- وضع سلم للعقوبات التأديبية.
- ضرورة الأخذ بفكرة الحدين الأقصى والأدنى في مجال الجزاء التأديبي، كي نترك للإدارة فرصة إختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملائمة للخطأ المقترف.
- وكمثال للأنظمة التي أخذت بمبدأ التناسب فهم يستدلون بالتجربة الإيطالية والألمانية في هذا المجال.³

¹ سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 188.

² رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 100.

³ رحماوي كمال، نفس المرجع، ص 96.

2: المعارضون لمبدأ التناسب: يذهب أنصار هذا الإتجاه إلى أن مسألة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبها من عقاب تأديبي هي مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة هي الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين.¹

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من مبدأ التناسب: لقد مارس القضاء الإداري الجزائري رقابة الملائمة أو تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية منذ صدور المرسوم 82-302 حيث نصت المادة 63 منه على ما يلي: "يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة أو المغلطة التي أرتكب فيها، ولمدى مسؤولية العامل المدان وعواقب خطأه على الإنتاج وللضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو عمالها".²

إن هذا النص يقيد الإدارة عند إختيار العقوبة التأديبية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تقدر العقوبة دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل التي حددها القانون والمتمثلة في:

1- درجة خطورة الخطأ.

2- الظروف المخففة أو المغلطة التي أرتكب فيها الخطأ.

3- مسؤولية العامل المدان.

4- عواقب الخطأ على الإنتاج.

5- الضرر الذي تسبب فيه الخطأ.

وهو ما نص عليه أيضا الأمر 06-03 في المادة 161 منه التي تنص: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 76.

² المادة 63 من المرسوم رقم 82-302، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المرجع السابق، ص 1804.

أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".¹

الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

أولاً: مضمون مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي: ومفاد هذا المبدأ أن مرتكب المخالفة التأديبية، يعاقب بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور قرار الجزاء وأن هذا الجزاء لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه.²

فيجب عند صدور القرار التأديبي عن المخالفة التي ارتكبها الموظف مراعاة تطبيق القانون الساري وقت صدور القرار التأديبي، لا القانون الذي يكون سارياً وقت وقوع المخالفة. ويعد مبدأ الرجعية تطبيقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة، سواءً بالنسبة لعدم رجعية القوانين كقاعدة عامة، أو عدم رجعية القرارات الفردية، وعلى ذلك لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على موظف مخطئ بأثر رجعي، وإنما فقط من تاريخ المخالفة مهما كانت خطورتها أو حداثة ارتكابها.³

ثانياً: الإستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي: نظراً أن لكل قاعدة إستثناء فإنه يرد على مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي الاستثناءات التالية:

1: القرار الأصح للموظف المتهم: لقد تم إعمال استثناء القانون الأصح للمتهم في العقوبات الجنائية، وذلك في حالة ما إذا ورد القانون الجديد مخففاً للعقوبة أو مبيحاً لفعل كان في ظل القانون السابق مجزماً، وبالتالي فقد سوى هذا الاستثناء بين الجزاءات الجنائية والتأديبية في الخضوع لمبدأ الرجعية إذا ما كان ذلك في صالح المتهم، تأسيساً على وحدة

¹ المادة 161 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

² شريف عبد الحميد حسن رمضان، المرجع السابق، ص 36.

³ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 133.

الهدف بينما وهو الردع، وانتمائهما لنظرية واحدة هي العقاب الأمر الذي يجعل خضوعهما لمعاملة قانونية واحدة أمراً مبرراً.¹

2: رجعية الجزاء التأديبي استناداً لطبيعة المخالفة: قد تتطلب في بعض الأحيان موجبات التحقيق أو إرتكاب الموظف لخطأ جسيم توقيفه عن العمل لفترة محددة، فصدور قرار الفصل من الخدمة في هذه الحالة لا يوقع من تاريخ صدوره بل تمتد آثاره إلى تاريخ صدور قرار الوقف.²

وقد نص المشرع الجزائري على هذه الحالة أي رجعية الجزاء التأديبي استناداً إلى طبيعة المخالفة في قانون الوظيفة العمومية ساري المفعول.

فحسب المادة 173 أنه في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه فوراً، مما يؤدي إلى خصم نصف راتبه وبعض حقوقه، إلى غاية صدور العقوبة التأديبية، فإذا اتخذت في حقه عقوبة أقل من الدرجة الرابعة، أو تمت تبرئته يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه.³

وهو ما يفهم منه أن المشرع أراد بذلك رجعية الجزاء التأديبي إلى وقت إيقاف الموظف عن العمل، وليس من وقت صدوره.

الفرع الثالث: مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي

لقد ورد النص على مبدأ المساواة في الكثير من المواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان والتشريعات، حيث ورد النص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بقوله "يولد

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 85.

² رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 106.

³ المادة 173 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15-16.

الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء".

أما في الجزائر فقد نص عليه دستور 1996 بقوله كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي.¹

من خلال ما تم ذكره سوف نبين مضمون هذا المبدأ أمام العقوبة التأديبية وكذا موقف المشرع الجزائري منه كما يلي:

أولاً: مضمون مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي: إعمالاً لمبدأ المساواة فإن الأمر يقتضي أن لا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص ومراكز الجناة في السلم الاجتماعي أو الطبقي، ما دام قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع الجريمة المرتكبة، ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة.²

ومنه فالمساواة أمام العقوبة التأديبية يقصد بها عدم التمييز بين الموظفين جميعهم سواء فيما يتعلق بتوقيع العقوبة أو الإجراءات المتبعة بصددتها، وذلك طالما تماثلت ظروف وملابسات ارتكابهم للخطأ المهني.

ثانياً: موقف المشرع الجزائري من مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي: لقد نص المشرع الجزائري على هذا المبدأ في عدة نصوص وظيفية، إذ نصت المادة 200 من القانون الأساسي العام للعامل أنه يتعرض للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء المتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله.³

¹ المادة 32 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 10.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 88.

³ المادة 200 من القانون رقم 78-12، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، المرجع السابق، ص 740.

وتضيف المادة 84 من المرسوم 82-302 أنه يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها، كيفما كانت رتبته.¹

وبالتالي فاستعمال المشرع لعبارة "مهما كان المنصب الذي يشغله"، وكذا عبارة "كيفما كانت رتبته" تدل على رغبة المشرع في فرض نوع من المساواة في توقيع العقوبة بين الموظفين.

¹ المادة 74 من المرسوم رقم 82-302، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المرجع السابق، ص 1806.

الفصل الثاني

نظام تأديب الموظف العام

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية، لأنه إذا كان الموظف الجاد في عمله يكافئ على جده وإجتهاده بالحوافز المادية وغير المادية فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبات المناسبة، وهذا حماية للوظيفة حين تلجأ إليه الإدارة العامة المعنية لوضع حد للإنتهاكات التي يمارسها الموظفون العامون، والتي تؤثر سلباً على مقتضيات السير الأمثل للمرفق العام.

ولهذا وضع المشرع بين يدي السلطات بإسناد الواجبات والمسؤوليات للموظف وسلطة إجباره على القيام بهذه الواجبات وتلك المسؤوليات .

وكل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه يعد خطأ مهني ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، هذه العقوبات التأديبية تقرر وفقاً لإجراءات محددة بموجب القانون، ويفترض في الموظف الذي وقعت عليه العقوبة المثول أمام هيئة تأديبية تتسم بالحياد، وإذا كان ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي يمنح لسلطة التأديب حق توقيع الجزاء إلا أن هذا الحق ترد عليه مجموعة من القيود التي تشكل بالنسبة للموظف العمومي ضمانات في مواجهة تلك العقوبات التأديبية.

المبحث الأول: الأخطاء الوظيفية والجزاءات التأديبية المقررة للموظف العام

إن الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أحدث تفسيراً فيما يخص النظام التأديبي، حيث تم إثراء مجال العقوبات التأديبية بإضافة درجة رابعة للعقوبات التأديبية بدلا من ثلاث درجات، وذلك مقارنة مع ما كان منصوص عليه في ظل الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمرسوم رقم 85-89 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

حيث يقابل كل درجة من الأخطاء الوظيفية درجة من العقوبات التأديبية، فتطبق أحد العقوبات المنصوص عليها ضمن درجات الأخطاء الوظيفية.

وسنتناول في مبحثنا هذا تحديد الأخطاء الوظيفية في المطلب الأول، كما سنتعرض في المطلب الثاني للجزاءات المترتبة عن الأخطاء الوظيفية، وكذا التعرض إلى السلطة المختصة بتوقيع هذه العقوبات أو الجزاءات في المطلب الثالث.

المطلب الأول: الأخطاء الوظيفية

يطلق على الخطأ الوظيفي أسماء منها المخالفة التأديبية، الجريمة التأديبية أو الذنب التأديبي وهو لا يخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " كما هو الشأن في الجريمة الجنائية¹، فالموظف عليه أن يتجنب كل ما يعتبر إخلالا ظاهراً منه بواجب من الواجبات الوظيفية، سواء كان هذا الإخلال بفعل إيجابي أو كان بفعل سلبي، فرديا أو جماعيا، ويكون هذا الخطأ مستوجبا لقيام المسؤولية الإدارية سواء نتج عنه ضرراً أم لا، فالضرر يكون مفترضا لكونه أثر للإخلال بواجبات الوظيفة باعتباره إخلالا بالصالح العام.²

¹ محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 203.

² بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 40.

الفرع الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي

أولاً : تعريف الخطأ الوظيفي

ليس هناك تعريفاً تشريعياً محدداً للمخالفة التأديبية، كما أنه ليس هناك تعدداً حصرياً للأفعال المكونة للمخالفة التأديبية كما هو الحال بالنسبة للجريمة الجنائية . فالتشريعات الخاصة بالوظيفة العامة تقتصر عادة على بيان واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه بصورة عامة ثم تنص على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضاها أو يتصرف على نحو يخل بكرامة الوظيفية يعاقب تأديبياً.¹

وهذا ما بينته المادة 160 من الأمر 06-03 التي تنص: « يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأً مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية»، أما تقدير ما إذا كان فعل الموظف يشكل خطأً تأديبياً أم لا فمن شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف، لمعرفة ما إذا كانت التصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباته.²

وفي ظل غياب التعريف التشريعي للمخالفة التأديبية فقد تصدى الفقه والقضاء الإداريين لهذه المسألة، فجاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن المخالفة التأديبية هي: « إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلبياً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج

¹ محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 118.

² رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 51.

على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه، أو يقصر في تأديتها لما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، إنما يرتكب ذنبا إداريا يستوجب تأديبه.¹

وانطلاقا مما سبق يمكن تعريف الخطأ التأديبي بأنه كل فعل أو إمتناع إرادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون.²

وهذا التعريف يجمع بين جنباته أركان الخطأ التأديبي كافة.

ثانيا: أركان الخطأ الوظيفي

يرى الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للجريمة التأديبية يمكن حصرها في الموظف الذي ارتكب الخطأ والفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف ونية الموظف عند صدور الفعل.³

1- الركن المادي: يتمثل في الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته، غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنبا إداريا⁴، حيث يتعلق هذا الركن بماديات الجريمة أو الخطأ ومظهرها الخارجي، ولا خلاف في عدم قيام أي جريمة تأديبية دون توافر هذا الركن في شكل إيجابي، كما لو كان بشكل إعتداء على رئيس العمل أو بشكل سلبي كالإمتناع عن تنفيذ أمر رئاسي واجب الطاعة،⁵

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر صدر سنة 1958، مشار إليه لدى محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 119.

² بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 41 .

³ حمياتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص 37.

⁴ رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 28.

⁵ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 41 .

2- الركن المعنوي: وهي الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في إقتراف الفعل المكون للركن المادي للجريمة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب المخالفة فلا تقام المسؤولية التأديبية.¹

ويجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصر الإرادة والدوافع التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها الخطأ، نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقتراف الذنب الإداري وهذا ما يمنح للموظف ضماناً أكثر فاعلية.²

3- الركن الشرعي: ويتمثل في النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد له العقوبة وذلك إستناداً للمبدأ الجنائي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فهذا لا ينطبق كثيراً في المجال التأديبي وذلك لعدم وجود حصر كامل للمخالفات التأديبية،³ بل أن الموظف يخضع للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء عليه إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي، يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل.

الفرع الثاني: أصناف الأخطاء الوظيفية

إن المشرع الجزائري وعلى غرار الأمر 66-133 والمرسوم 85-59 السابقين، ومن خلال المادة 177 من الأمر 06-03 قد صنف الأخطاء التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات، حيث تأخذ العقوبات التأديبية المسلطة على الموظف المذنب وصف العقوبات المعنوية وأخرى وصف العقوبات المادية.⁴

¹ محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، المرجع السابق، ص 268.

² رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 31.

³ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 118.

⁴ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 2004، ص 905.

أولاً: الأخطاء الوظيفية المرتبة للعقوبات المعنوية

وتشمل الأخطاء الوظيفية من الدرجة الأولى، وذلك حسب المادة 178 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

-الأخطاء الوظيفية من الدرجة الأولى: حيث تنص المادة 178 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي: «تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح»

إن قراءة هذه المادة تشير إلى أن المشرع جاء بتصنيف هذه الدرجة من الأخطاء التأديبية بشكل واسع وعمومي، بحيث لا يمكن حصرها في أفعال محددة، إذا يدخل في الإخلال بالانضباط العام الوصول متأخراً إلى مكان الوظيفة، إغلاق أبواب المرفق قبل الوقت الرسمي، انعدام اللياقة في التعامل مع المرتفقين بالمرفق العام، وغيرها من التصرفات التي تدخل ضمن الإخلال بالسير الحسن للمرافق.¹

ثانياً: الأخطاء الوظيفية المرتبة للعقوبات المادية

وتشمل كل من الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثانية والثالثة والرابعة وذلك حسب المواد 179 و 180 و 181 على التوالي من الأمر 03-06 سالف الذكر.

1 - الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثانية: نصت عليها المادة 179 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها: « تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

-المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الدولة .

¹ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 40 .

-الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه.

وفي هذه الحالة نجد أن المشرع قد حدد هذا التصنيف لمجموع الأعمال التي ترتكب في غياب الإرادة الآتمة، أي تلك التي تحدث نتيجة لتقصير الموظف أو إهمال أو غفلة منه، الأمر الذي يترتب عنه إهدار للمال العام¹، كذلك نجد المشرع قد فتح المجال بشكل واسع في الفقرة الثانية من نفس المادة والتي جاء فيها «... الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه» وهذا لا يسمح بحصر الأخطاء المندرجة في صنف الدرجة الثانية .

2 - الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثالثة: وهي حسب المادة 180 من الأمر 06-03 السابق ذكره ما يلي « تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :

- التحويل غير القانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية .
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

إن الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثالثة من خلال استقراء هذه المادة هي الأخطاء التي يبرز فيها الموظف نيته في التخلي عن الواجبات المهنية الموكلة إليه أو استغلال ممتلكات الإدارة العامة المعنية لأغراض غير التي وجدت من أجلها، وتعد كذلك ضمن هذا

¹- بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 55.

الصف من الأخطاء التأديبية، الأعمال التي يقوم بها الموظف العام والتي تعد منافية لأخلاقيات الوظيفة والتي تدخل ضمنها الإخلال بواجب الموظف في الالتزام بالسر المهني.

3- الأخطاء الوظيفية من الدرجة الرابعة: تعتبر أكثر الأخطاء خطورة وأشدّها من

سابقها، وهو صنف الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام على وجه القصد والعمد وذلك على سبيل الإخلال بالسير الحسن للمصلحة وإستغلال المنصب لتحقيق مآرب غير مشروعة مقابل الاستفادة من إمتيازات تقدم له لتأدية الخدمة وهو ما يسمى الانحراف بالسلطة، كذلك التعدي على الغير أثناء أوقات العمل، اللجوء إلى نشاطات أخرى غير منصبه أو وظيفته لتحقيق أرباح زيادة على راتبه¹، وهذا ما تمت الإشارة إليه في المادة 181 من الأمر 03-06 بقولها: « تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- الاستفادة من إمتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة .
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة .
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية .
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

كما حمل الأمر 03-06 حالة موجبة لعقوبة العزل تتعلق بالموظف المتغيب عن عمله لمدة 15 يوماً على الأقل دون مبرر مقبول، وأجازت المادة 184 منه للسلطة التي لها

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 155.

حق التعيين أن تتخذ إجراءات العزل بسبب إهمال المنصب بعد توجيه إعدار للموظف المتغيب أو المتخلي.¹

المطلب الثاني: الجزاءات التأديبية المقررة للموظف

إن الجزاء التأديبي هو كافة التصرفات التأديبية التي تمارسها جهة العمل لحفظ النظام والطاعة داخل الإدارة أو المرفق العام.

وينبغي على العاملين إحترام القواعد والمقتضيات المتطلبة لتحقيق الأهداف النهائية لجهة العمل.²

الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي

أولاً : تعريف الجزاء التأديبي

القاعدة العامة في القانون التأديبي أن المشرع يحدد قائمة العقوبات التي يحق لسلطة التأديب توقيعها بحق الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن الجرم التأديبي، ولا يتطرق (المشرع) إلى وضع تعريف لمفهوم العقوبة أو الجزاء التأديبي.³

والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات وبعد أن حدد الأخطاء الوظيفية في الأمر 03-06 قام أيضا بتحديد ما يقابل كل خطأ مهني من عقوبة تأديبية في المادة 163 منه.

وأمام سكوت المشرع عن وضع تعريف للجزاء التأديبي، أدلى الفقه بدلوه في هذا الأمر، حيث حاول بعض الفقهاء وضع تعريف لمفهوم العقوبة التأديبية كون مهمة التعريف هي عادة من مهام الفقه.

¹ المادة 184 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 17.

² علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 201.

³ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 63.

حيث يعرف الفقه العقوبة التأديبية بأنها: «جزاء يوقع من قبل السلطة التأديبية المختصة بحق الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن الجريمة التأديبية»¹.

ثانياً: أهداف الجزاء التأديبي

تتوخى السلطات التأديبية من وراء توقيع الجزاء التأديبي جملة من الأهداف يأتي على رأسها الأهداف التالية:²

1 - الإصلاح: فالتأديب يهدف إلى كشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً لإصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلاً، أي هو إجراء علاجي يرمي إلى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً .

إضافة إلى ذلك فإن التأديب يهدف إلى إصلاح شخص الموظف، من خلال تقويمه وتبصيره بواقعة الأخطاء التي ارتكبها حتى لا يكررها مستقبلاً، فالتأديب لا يقوم على فكرة العقاب، بل يهدف إلى إصلاح الموظف ورفع كفاءة أدائه.

2 - ضمان حسن سير المرافق العامة: يهدف التأديب إلى ضمان سير المرافق العامة، فعندما يدرك الموظف العام أن أي تقصير من جانبه أو إهمال في أداء واجباته الوظيفية، سوف يجابه من قبل الإدارة بعقوبات تأديبية، هذا الأمر يشكل حافزاً لدى الموظف بالمواظبة على واجباته الوظيفية، الأمر الذي يضمن سير المرفق العام بانتظام واضطرار.

الفرع الثاني: أصناف الجزاءات التأديبية

تصنف الجزاءات التأديبية وفقاً لأحكام المادة 163 من قانون الوظيفة العمومية، حسب جسامة الأخطاء المرتكبة، إلى أربع درجات، وقد قمنا بتقسيمها إلى عقوبات معنوية وعقوبات مادية كما يلي:

¹ سعيد الشتيوي، المرجع السابق، ص 170.

² نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 65.

أولاً: العقوبات المعنوية: العقوبات المعنوية هي تعزيز الموظف، وتنبئيه إلى أن ينتهج منها قوبماً في عمله أو سلوكه في المستقبل، ولا يترتب على هذا النوع من الجزاء أي أثر مادي في الحال، وهي لا تخضع لشكالية معينة.¹

وحسب الأمر 03-06 فإن العقوبات المعنوية توجه في صورة تنبيه أو إنذار كتابي أو توبيخ، وكل هذه العقوبات قد نص عليها في المادة 163 ضمن عقوبات الدرجة الأولى:

1 - التنبيه: يعتبر جزاء التنبيه أخف الجزاءات التي نص عليها المشرع، فهو ينطوي على حث الموظف وتذكيره بوجوب مراعاة واجباته الوظيفية، إذا ما ارتكب الموظف مخالفة بسيطة في واجباته أو في سلوكه الوظيفي.²

ويكون التنبيه بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي.³

2 - الإنذار الكتابي: هو تحذير الموظف من الإخلال بواجبات وظيفته، حتى لا يتم تشديد العقاب عليه، وتستهدف تبصير الموظف بالمخالفة التي ارتكبها حتى لا يعود إليها مرة أخرى.⁴

ويتم اتخاذ هذه العقوبة بقرار يتم تبليغه للموظف من طرف الإدارة.⁵

3 - التوبيخ: هو إجراء أشد من الإنذار، وهو عبارة عن لوم توجهه السلطة التأديبية لمرتكب الخطأ الوظيفي، وتصدر الإدارة عقوبة التوبيخ بنفس الكيفيات والشروط التي تصدر

¹ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 255.

² نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 354.

³ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 59 .

⁴ سعيد الشتيوي، المرجع السابق، ص 176.

⁵ بوراس منيرة ، المرجع السابق، ص 59.

بها عقوبة الإنذار، لكنه لا يحمل دعوة الموظف إلى سلوك أحسن بل يعد نوع من الإجراءات التأديبية توقع عليه.¹

ثانياً: العقوبات المادية: الجزء المادي هو ذلك الجزء الذي لا ينحصر تأثيره ومجاله في نفسية الموظف فقط، بل يتعدى إلى الوضع المادي لمركزه الوظيفي² وعلى ذلك قد قمنا بتصنيف عقوبات الدرجة الثانية والثالثة والرابعة المنصوص عليها في الأمر 03-06 ضمن العقوبات المادية كالآتي:

1 - عقوبات الدرجة الثانية : وهي العقوبات المقررة بسبب أخطاء وظيفية مرتكبة من الدرجة الثانية، والتي نصت عليها المادة 163 في فقرتها الثانية والتي تضمنت :

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل.

أ - التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام : يقصد به توقيف الموظف المخطئ تأديبياً عن أداء وظيفته لمدة محددة، لا يمكن خلالها مواصلة مهامه الوظيفية، وينحصر أثر الوقف في منع الموظف من ممارسة أعباء منصبه خلال مدة الإيقاف، على أن يعود إلى عمله عقب انقضاء مدة الوقف مباشرة.³

ب - الشطب من قائمة التأهيل : هي عقوبة تؤدي إلى التشطيب على اسم الموظف من لائحة الترقيّة في الرتبة خلال السنة التي اتخذ فيها القرار.⁴

ويترتب عن عقوبة الشطب من قائمة التأهيل حرمان الموظف من الترقيّة بعنوان السنة المالية ، وعدم تسجيل الموظف في سجل الترقيّة يحرمه من الحصول على ترقيّة مشروعة

¹ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 59.

² علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 255.

³ علي جمعة محارب، المرجع نفسه، ص 255.

⁴ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 60.

كان يأمل الحصول عليها خلال صلاحية الجدول السنوي، مع إحتفاظه بحقه في التسجيل على الجداول اللاحقة.¹

2- عقوبات الدرجة الثالثة : وتتمثل العقوبات حسب المادة 163 من الأمر 03-06

في:

أ - الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام : ويقصد بها في هذه الحالة توقيف الموظف المخطئ على الأقل أربعة أيام كحد أدنى إلى ثمانية أيام كحد أقصى عن مزاوله مهامه الوظيفية .

ب -التنزيل من درجة إلى درجتين : ويقصد بالتنزيل في الدرجة تنزيل الموظف إلى درجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها وقت توقيع العقوبة عليه، مع إحتفاظه بأقدميته التي تحصل عليها في الفئة الوظيفية قبل توقيع العقوبة.²

ويترتب عن التنزيل من الدرجة النقص الفوري من مرتب الموظف إلى غاية استعادته لدرجته القديمة بواسطة الأقدمية.³

ج: النقل الإجباري: هو إجراء تأديبي، يؤدي إلى نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر، وهذا الإجراء لا ينبغي الخلط بينه وبين النقل لفائدة المصلحة الذي يمكن إتخاذه لأسباب غير تأديبية.⁴

3- عقوبات الدرجة الرابعة: وهي صنف العقوبات التأديبية التي توقع نتيجة إرتكاب

أخطاء من الدرجة الرابعة المنصوص عليها في المادة 181 من الأمر 03-06 التي تطرقنا إليها من قبل، وتتمثل هذه العقوبات أساساً في:

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 437.

² علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 269.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 438.

⁴ سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 438.

أ - التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: ويتمثل هذا الإجراء في تعيين الموظف في رتبة أدنى مباشرة من الرتبة التي كان ينتمي إليها، فتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة.¹

ب- التسريح: هو إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف، ويعد أشد العقوبات التأديبية، وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد موافقة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.²

4- عقوبة العزل: هي عقوبة توقع بسبب إهمال المنصب والتغيب لفترة طويلة وبشكل متواصل لمدة خمسة عشر يوما (15) على الأقل، دون مبرر مقبول.³

وهي تعني الإخراج النهائي من الخدمة، مما يؤدي إلى حرمان الموظف من وظيفته بصورة نهائية.⁴

ملاحظة: طبقا للمادة 185 من الأمر 03-06 فإن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل لا يمكن أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

والجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري، كان قاسيا جدا في صياغته لنص هذه المادة المتعلقة بآثار التسريح، وهو حكم ينبغي مراجعته.⁵

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 438.

² بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 60 .

³ المادة 184 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 17.

⁴ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 279 .

⁵ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 439.

المطلب الثالث: سلطة توقيع الجزاء التأديبي (السلطة التأديبية)

لقد سبق الحديث في المطلبين السابقين عن تحديد الأخطاء الوظيفية التي قد يرتكبها الموظف، والجزاء المترتبة عن هذه الأخطاء، وهنا يثور التساؤل حول السلطة التي لها الحق في توقيع الجزاء على الموظف المخطئ.

الفرع الأول: مدلول السلطة التأديبية

أولاً: تعريف السلطة التأديبية: يقصد بالسلطة التأديبية تلك الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بالوظيفة العامة، بحيث أنه لا يجوز لأية جهة أخرى ممارسة هذا الاختصاص إلا بتفويض من تلك الجهة وطبقاً للضوابط والشروط القانونية للتفويض.¹

إذن السلطة التأديبية، هي الجهة أو الهيئة التي حولها القانون صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون الأخطاء المهنية وذلك بهدف تحقيق النظام داخل المرافق العامة وكفالة حسن سيرها بانتظام واضطراد.²

والسلطة التأديبية، أو الجهة التي تملك حق التأديب لا تسير على نفس المنوال فهي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة تعهد بهذه السلطة إلى جهة الإدارة كالرئيس الإداري، ومنها ما تعهد به إلى جهة القضاء، ومنها ما تعهد بها إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين، وهو ما يعرف بالنظام شبه القضائي.³

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 118.

² قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 105.

³ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 61.

بالنسبة للمشرع الجزائري في هذا المجال فقد منح للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له قانونا، حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، إلا أنه لم يترك ممارسة هذا الحق للسلطة الرئاسية وحدها وإنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسته، وذلك حسب أهمية العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها على الموظف، فيكون المشرع الجزائري إذن قد أخذ بالنظام الرئاسي وادخل عليه بعض التعديلات إيمانا منه بضرورة حماية المرفق من جهة وضرورة توفير ضمانات فعالة للموظف من جهة أخرى.¹

ثانيا: وظائف السلطة التأديبية²: تقوم السلطة التأديبية بدورين رئيسيين ، يتمثل الدور الأول في تحديد الجريمة التأديبية من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال والتصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرما تأديبيا يعاقب عليه القانون، تبعا لما ينطوي عليه هذا التصرف من اعتداء أو عدم اعتداء على النظام المقرر في نطاق جماعة بذاتها.

أما الدور الثاني فيتمثل في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي حددها المشرع.

الفرع الثاني: سلطة التأديب في ظل الأمر 03-06

لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري ولا بالنظام القضائي، وإنما انتهج ما يعرف بالنظام شبه القضائي سواء في الأمر 66-133 أو المرسوم رقم 85-59، وحتى الأمر الأخير 03-06 ساري المفعول مع إدخال بعض التعديلات البسيطة في هذا المجال.³

ويتجلى هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الإدارية الرئاسية، وإحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية، وهذا ما يعتبر أول خصوصيات

¹ رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 137 .

² نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 51 .

³ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 61 .

النظام شبه القضائي للتأديب بشأن رسم العلاقة بين الرئيس الإداري والمجالس التأديبية، بمناسبة ممارسة حق التأديب.¹

فيكون بذلك المشرع الجزائري قد أناط الإختصاص في إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما : السلطة الرئاسية ومجالس التأديب.

أولاً: السلطة الرئاسية (الرئيس الإداري): إن سلطة التأديب في الوظيفة العمومية هي جزء من السلطة الرئاسية ومظهر من مظاهرها، كما أن اختصاص الرؤساء الإداريين بسلطة التأديب في الوظيفة العامة هو إختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيهـم داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر، من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطرار.

وهذا عملاً بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة، الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية.²

فالإجراءات التأديبية تنطلق من الرئيس الإداري الذي يعتبر محركها. وإن كان لا ينفرد إلا بتوقيع العقوبات التي هي ليست على درجة من الشدة وهو ما سيتم بيانه كآآتي :

1 - اتخاذ الإجراء التأديبي من قبل سلطة التعيين: لقد خص المشرع الجزائري

السلطة التي لها صلاحية التعيين بتحريك دواليب إتخاذ الإجراءات التأديبية.³

وهذا يعني أن سلطة التأديب في نظام تأديب الوظيف العمومي الجزائري هي من اختصاص السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين.

¹ قيقاية مفيدة، المرجع السابق، ص 117.

² قيقاية مفيدة، المرجع نفسه، ص 118.

³ المادة 162 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

وحسب المادة 95 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنه: « تعود صلاحية تعيين الموظف إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها »
وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-99¹ فإن سلطة التعيين التي تمارس حق التأديب هي:

- الرئيس المباشر (مسؤول المصلحة) للموظف المخطئ تأديبياً.

- مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية .

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.²

وإذا كانت السلطة المختصة بإتخاذ العقوبات التأديبية هي السلطة التي لها حق التعيين، فإنه لا مانع من تفويض سلطة التعيين وما يترتب عنه من تفويض سلطة التأديب.³

2- نطاق اختصاص الرئيس الإداري: لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية

الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية، غير أنه ميز حسب الأمر 06-03 بين عقوبات الدرجة الأولى والثانية من جهة وعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة من جهة أخرى.

أ - عقوبات الدرجة الأولى والثانية: حسب المادة 165 من الأمر 06-03 فإنه تتخذ

السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر، العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 27 مارس 1990، ص 443.

² المواد 1، 2، 3 نفس المرجع، ص 444.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 436.

بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، فهنا المشرع لم يلزم السلطة الرئاسية الإدارية باستشارة أي هيئة، وربما يرجع ذلك لقلّة أهمية وبساطة هذه العقوبات.¹

ب - عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة: أما بالنسبة لهاته العقوبات فتتخذها السلطة المكلفة بالتعيين بقرار مبرر، بعد اخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية متساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتجاوز خمسة وأربعين يوماً (45) من تاريخ إخطارها.²

وهنا قد وفر المشرع للموظف المعني بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة ضمانة القرار الجماعي فكأننا أمام محكمة تأديبية ذات تشكيلة جماعية.³

وقد رتب الأمر 06-03 بموجب المادة 166 منه أثراً أو جزاءً سلبياً في حال عدم مراعات أجل إحالة الملف التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهو خمسة وأربعين يوماً (45) متمثل في سقوط الخطأ.

ثانياً: مجالس التأديب: لقد أنشأ المشرع الجزائري إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية هيئات على مستوى كل سلك إداري تشاركها في اتخاذ القرارات التأديبية، إذا ما تعلق الأمر بعقوبات على درجة من الشدة، وقد أطلق عليها الأمر رقم 06-03 تسمية "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء"، وهذه اللجان أو المجالس عبارة عن تشكيلة متساوية الأعضاء من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين يرأسها أحد الإداريين.⁴

¹ رحماوي كمال، المرجع السابق، ص 38 .

² المادة 165 فقرة 02 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 160.

⁴ - TAIB SAID, op. cit, p 357.

وقد صدر بشأنها المرسوم 84-11 الذي يحدد كفايات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء.¹

كما أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية نصوص تفسيرية متعلقة باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.²

وقد اعتبر الدكتور محمد أنس قاسم أنه بوجود اللجان المتساوية الأعضاء أخذ المشرع الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارة وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات عن طريق هذه اللجان.³

وإذا كان المشرع قد جسد منطق الضمان عند إنشائه اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري اللذان يجتمعان كمجلس تأديبي، حيث لا يسع الرئيس الإداري الأفراد بتوقيع العقوبات التي هي على درجة من الخطورة، ليصبح من الضروري دراسة هذا الأخير - المجلس التأديبي - على مستويين، الإطار العضوي الذي رصده له المشرع والإطار الوظيفي كإختصاص محدد على سبيل الحصر كما يلي :

1- الإطار العضوي: وفي إنتظار صدور النصوص التنظيمية المحددة لإختصاصات هذه اللجنة وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي والنموذجي وكيفية سير الانتخابات، كما نصت على ذلك المادة 73 من الأمر 06-03، يبقى العمل ساريا بالنصوص التنظيمية السابقة، خاصة المرسوم 84-10 و 84-11 والتعليمات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

¹ المرسوم 84-11، المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لكفايات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17-01-1984، ص 93.

² - منشور رقم 03 المؤرخ في 17 ماي 2003، متعلق باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات المحلية.
- منشور رقم 18 ك خ / م ع و ع / 2006، المؤرخ في 28 ماي 2006 المتعلق بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، الصادرين عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

³ محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 180.

فطبقا للمادة 5 من المرسوم 10-84¹ فإن عهدة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد، ويمكن تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة، بقرار من الوالي بعد موافقة المديرية العامة للتوظيف العمومية. حيث تتكون هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية والولايات والمنشآت العامة، بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال، وعدد آخر يمثل الإدارة.²

أما بالنسبة لرئاسة هذه اللجان فقد أنيط بها حسب ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03-06 والمادة 11 من المرسوم 10-84 إلى السلطة التي وضعت على مستواها.

وهذا ما يجعلنا نتساءل عن قيمة هذه اللجان والفائدة من إنشائها مادام أن الرئيس ينتمي إلى الإدارة، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوته وهذا ما يجعل صوت الرئيس يخدم دائما مصالح الإدارة على حساب مصالح الموظف.³

2- الإطار الوظيفي: نصت المادة 09 من المرسوم رقم 10-84 على أنه يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي، وحسب المادة 64 من الأمر 03-06: «تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي»

كما أن المشرع في الأمر 03-06 قد نص على إلزامية الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، وذلك بقوله «تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها

¹ المرسوم رقم 10-84 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3، الصادرة بتاريخ 17-01-1984، المرجع السابق، ص 88.

² المادة 07 من المرسوم رقم 10-84، نفس المرجع، ص 90.

³ عمرواي حياة، المرجع السابق، ص 90.

على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي «¹.

فحسبه يصدر القرار التأديبي المتضمن تأديب الموظف العام :

أ - من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية من دون استشارة أو أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مقدماً في عقوبات الدرجة الأولى والثانية.

ب - من السلطة الإدارية الرئاسية التأديبية بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مقدماً في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة .

وانطلاقاً من أن رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ملزم للإدارة ويجب إتباعه فيما يتعلق بالعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، فهذا يعكس إلزامية إشراك ممثلي الموظفين في إتخاذ القرار المناسب الذي لا تتفرد به الإدارة، ويكون قرار اللجنة مبرراً حتى لا تثار حوله الشكوك.²

¹ المادة 165 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

² بوراس منيرة ، المرجع السابق، ص 63.

المبحث الثاني: الإجراءات التأديبية الخاصة بالموظف والضمانات المقررة له

الإجراءات التأديبية هي المراحل التي تسبق وتترافق عملية إتخاذ القرارات التأديبية الإدارية، الأمر الذي يجعل هذه الإجراءات القانونية تؤثر في مدى شرعية القرارات التأديبية الإدارية المتخذة، وعليه فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات التي نص عليها القانون عند إتخاذ قرار تأديبي فإن هذا الأخير يقع باطلا، وبالتالي يجوز الطعن فيه إداريا وقضائيا، أو قضائيا فقط حسب الحالات.

المطلب الأول: الإجراءات التأديبية الخاصة بالموظف

منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص قانونا حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف، وذلك بإصدار قرار التأديب، الذي يمر بعدة مراحل أو خطوات تتبع منذ ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي، حتى توقيع الجزاء عليه، كما سنبينه في التالي:

الفرع الأول: الإجراءات التأديبية السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي

أولاً: معاينة الخطأ وتحريك الإجراء التأديبي: يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناءً على تقرير يعده الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني، ويرسل إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبين التقرير الأعمال المكونة للخطأ المهني، وظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها والتقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة¹.

كما يمكن أن يشرع في هذا الإجراء، وفي حدود اختصاصه، موظف مكلف بمهمة التفتيش أو المراقبة، في هذه الحالة وبعد ملاحظة الفعل، يتعين على الرئيس المباشر أو المفتش أو المراقب، الإخبار الفوري للسلطة التي لها صلاحية التعيين مع احترام الإشراف

¹ منشور رقم 05، المؤرخ في 2004/04/12، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 59/85، المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، ص4.

السلمي، عن الأعمال التي يبدو انه يمكن ان تترتب عنها عقوبات تأديبية، وذلك بتوضيح الطبيعة الحقيقية لهذا الواقع مع تقديم كافة البيانات التي بوسعها تقديم توضيحات للإدارة عن ملاسبات القضية.¹

تقوم السلطة التأديبية بتكليف الأعمال المنسوبة للموظف المهني، ودراسة الملف التأديبي، واتخاذ القرار التأديبي عند الاقتضاء في حالة الأخطاء التي لا تدخل معالجتها في دائرة اختصاص اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء وذلك حسب المادة 165 الفقرة الأولى من قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006 التي تنص: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

وفي بعض الأحيان، تكون السلطة المخولة صلاحية التعيين ملزمة بإبلاغ النيابة العامة، بالأفعال الملاحظة، وذلك في حالة ارتكاب مخالفة من قبل الموظف من شأنها أن تلحق الأذى بكرامة الوظيفة العامة.²

ثانياً: توقيف الموظف: بعد معاينة الخطأ وتحريك الدعوى التأديبية، تقوم السلطة المختصة باتخاذ أول إجراء في حق الموظف المتهم، وتوقفه على ممارسة مهامه في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.³

والتوقيف في هذه الحالة لا يعتبر عقوبة، ولكنه إجراء إداري تحفظي، وبالتالي فهو مؤقت، تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد موظف متهم تأديبياً بسبب شبهة أو قرائن معتبرة.⁴

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 242.

² سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 442.

³ المادة 173 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15-16.

⁴ محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 206.

والهدف من التوقيف هو تفادي الضجة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدث بسبب التواجد الفعلي للموظف المتهم بالخطأ الجسيم في الوظيفة العامة، وكذا تسهيل مباشرة المتابعة التي ستتخذ ضده لاحقاً¹.

1- ضوابط قرار التوقيف: بسبب تنوع الأفعال التي يمكن أن تكون مبرراً لتوقيع عقوبة تأديبية فإنه من غير الممكن وضع قائمة لتحديد الوقائع التي تكون سبباً في تقرير وقف الموظف المخطئ².

فطبقاً لأحكام المادتين 173 و 174 من الأمر 06-03، ويكون توقيف الموظف عن مهامه في:

أ- في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم والذي يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة.

ب- في حالة متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

نلاحظ أن المشرع في الحالة الثانية، لم يحدد المتابعات الجزائية التي تحول دون بقاءه في الوظيفة، مما وسع في ذلك من السلطة التقديرية للإدارة، مما يجعلها تتعسف في إستعمال هذا الإجراء والذي قد يؤدي بالضرر للموظف وخاصة في حالة متابعته الجزائية، والتي يكون فيها الموظف في حالة مزرية، ولم تثبت إدانته في هذه المتابعة³.

2- مدة التوقيف: فيما يخص التوقيف للمتابعة الجزائية فقد حددت بمدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر، وذلك طبقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 06-03.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص448.

² حمياتي صباح، المرجع السابق، ص88.

³ حمياتي صباح، المرجع نفسه، ص89.

أما في حالة ارتكاب خطأ جسيم فإن الأمر 06-03 لم ينص على مدة التوقيف وبالتالي تطبق أحكام المادة 130 من المرسوم 85-59، التي حددت مدة التوقيف بشهرين ابتداءً من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه¹.

3- إعداد وتبليغ مقرر التوقيف إلى الموظف: يتم توقيف الموظف بموجب قرار مسبب تتخذه السلطة المخولة بصلاحيات التعيين، ويبلغ عن طريق الرئيس السلمي إلى الموظف المعني، ويتم التبليغ رسمياً مقابل إشعار بالاستلام².

ثالثاً: إخطار المجلس التأديبي: يجب أن يحظر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً، ابتداءً من تاريخ معاينة الخطأ³.

يتولى الرئيس السلمي المباشر بإجراء التبليغ ودعوة المعني إلى أخذ العلم بذلك وبتاريخ انعقاد الجلسة⁴.

الفرع الثاني: الإجراءات التأديبية أمام المجلس التأديبي

يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسته الذي يمثل الوزير في الإدارات المركزية أو الوالي في الإدارات المحلية أو من ينوبهما كالأمين العام للوزارة أو مدير المستخدمين مثلاً⁵

وينبغي التذكير أن الرجوع إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، التي تتعد كـمجلس تأديبي، لا يكون إلزامياً إلا في الحالات التي نص عليها القانون صراحة، وذلك في العقوبات من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة، وفقاً لأحكام المادة 165 من الأمر 06-03، فإذا

¹ المادة 130 من المرسوم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، المرجع السابق، ص 354.

² منشور رقم 05، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130-133 من المرسوم 85-59، المرجع السابق، ص 04.

³ المادة 161 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، المرجع السابق، ص 15.

⁴ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 465.

⁵ سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 466.

توصلت السلطة المكلفة بمعاينة الخطأ المرتكب من الموظف إلى أن الوقائع التي نسبت له تشكل خطورة لتبرير تطبيق عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإن السلطة صاحبة التعيين ملزمة بأخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وذلك باستدعائها كمجلس تأديبي، وتتمثل الإجراءات التأديبية أمام مجلس التأديب في:

أولاً: المداولة والإقتراح: تجتمع اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء كمجلس تأديبي

تحت رئاسة السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة¹، في المكان والتاريخ والساعة المحددة سلفاً.

يشرع المجلس التأديبي عند افتتاح الجلسة، بمناداة شهود الإدارة الواحد بعد الآخر ثم الانصراف بمجرد الانتهاء من الإدلاء بالشهادة والرد على الاستفسارات التي يمكن أن تطرح عليهم من قبل أعضاء اللجنة، كما يمكن إعادة الاستماع إليهم من جديد عند الاقتضاء².

يطلب المجلس من المعني ودفاعه تقديم ملاحظاتهم، والاستماع للشهود التي استحضرها المعني تبعاً لنفس الشروط التي يتم الاستماع فيها لشهود الإدارة.

بعد الانتهاء من الاستماع إلى الجميع يجري المجلس مداولته في جلسة مغلقة ولا يسمح بالحضور إلا أعضاء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء³

في حالة ما إذا تبين للمجلس التأديبي أن المعلومات المقدمة له بخصوص الدعوى التأديبية غير شافية فيكون بوسعه إعطاء رأي حول العقوبة الملائمة والوقائع المنسوبة للمعني، ويعطي هذا الرأي بأغلبية أعضائه الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات فإن صوت الرئيس هو المرجح⁴.

¹ المادة 63 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 08.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 467.

³ المادة 170، من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15

⁴ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 467.

كما أنه من حق المجلس التأديبي، إذا ما بدا له أن التوضيحات المقدمة له أو الأفعال المنسوبة للمعني أو حول الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال غير كافية، أن يأمر بفتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وذلك قبل البت في القضية المطروحة¹.

ثانياً: مرحلة إتخاذ القرار: بعد مداولة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، واقتراحها للعقوبة المناسبة للموظف المخطئ تأتي مرحلة اتخاذ القرار التأديبي التي بها تختتم الإجراءات التأديبية.

1- شكل القرار التأديبي: يتفحص كل المواد من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03-06، فإن كل العقوبات التي تصدرها السلطة المختصة بالتأديب تكون في صورة مقرر أو قرار. وبالتالي لا يشترط شكلاً معيناً للقرار التأديبي غاية ما هناك أن الإدارة ملزمة بمراعاة المرجعية الشكلية والقانونية للقرار الإداري وذلك تفادياً للطعن فيها بالإلغاء، كالإشارة مثلاً إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التطبيقية ذات العلاقة بالنظام التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية، ومحضر اجتماع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، علاوة على منطوق المداولة في الدعوى التأديبية، والجهة المكلفة بالتطبيق والسلطة الموقعة على القرار، وهي جميعها من المرجعيات والشكليات الضرورية لسلامة القرارات الإدارية الخاضعة لقانون الوظيفة العمومية².

2- تبليغ القرار التأديبي: بعد إصدار القرار التأديبي تقوم السلطة التأديبية بتبليغ القرار التأديبي للموظف المخطئ وذلك بصفة فردية طالما كان القرار فردياً، وغالباً ما يكون برسالة مضمنة مع الإشعار بالوصول لأن السلطة التأديبية غير ملزمة بإتباع وسيلة محددة لإتمام التبليغ فيكفي علم الموظف بمضمون القرار التأديبي³.

¹ المادة 171، الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 471.

³ بوراس منيرة، المرجع السابق، ص 70.

حيث يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام ابتداءً من تاريخ إتخاذ هذا القرار، ويحفظ في ملفه التأديبي¹.

المطلب الثاني: الضمانات المقررة للموظف في المسائل التأديبية

تلتزم الإدارة أو السلطة التأديبية بجملة من الإجراءات يتعين عليها إتباعها حتى تكون قراراتها التأديبية مشروعة، وقد نظم قانون الوظيفة العمومية بمقتضى الأمر رقم 03-06 إجراءات التأديب بما يوفر للموظف العدالة، بكامل مراحل الدعوى التأديبية، وسوف تبين أهم الضمانات كما يلي:

الفرع الأول: الضمانات السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي: لقد حرص المشرع على النص على هذه الضمانات في الأمر 03-06، الذي أكد على أنه للموظف المتابع تأديبياً أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي وذلك بمجرد تحريك الدعوى التأديبية.

أولاً: إبلاغ الموظف بما هو منسوب إليه (المواجهة): مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات، وإن كانت ضمانات تأديبية، إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمراً ضرورياً يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية بالمعنى القانوني، والتي قوامها أن كل إتهام في جريمة يواجه به من أتهم بارتكابها، ليتسنى له إبداء دفاعه حيالها، وبدون ذلك لن نكون في إطار محاكمة تأديبية².

وفي هذه الحالة فقد ألزم المشرع الجزائري السلطة التأديبية بإبلاغ الموظف ومواجهته بالأخطاء المنسوبة إليه، في أجل خمسة عشر (15) يوماً من تحريك الدعوى التأديبية³.

¹ المادة 172 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 127.

³ المادة 167، الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

ثانياً: استدعاء الموظف للحضور أمام المجلس التأديبي: قبل دعوة المجلس التأديبي للاجتماع يتعين التأكد من قيام الإدارة بإخطار الموظف موضوع المتابعة بإحالته على المجلس التأديبي، مع إعلامه بالضمانات المقررة له لضمان دفاعه، وفقاً لأحكام المادة 168 من الأمر 06-03.

ويبلغ بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي، قبل خمسة عشر (15) يوماً على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام.

كما يتعين السهر على أن يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها أساساً¹:

- 1- الوقائع المبررة لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف موضوع المتابعة.
- 2- حقه في الإطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية²، مع تبيان المكان الذي يمكنه أن يحصل فيه على هذا التبليغ الذي يجب أن يتم في عين المكان، دون نقل أو تحويل الملف ومحتوياته.
- 3- حقه في الاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختاره بنفسه.
- 4- حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجلس التأديبي أو أن سيتحضر شهوداً³.

وهي المعلومات التي يبلغ بها الموظف بعد أن يكون غالباً رئيس اللجنة التأديبية قد

قام بتحديد تاريخ وساعة اجتماع المجلس التأديبي .

في إطار الأجل المنصوص عليه وهو خمسة وأربعين (45) يوماً من تاريخ معاينة

الخطأ. حسب المادة 166 من الأمر 06-03.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 465.

² المادة 167 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المرجع السابق، ص 15.

³ المادة 169، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نفس المرجع، ص 15.

ثالثاً: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي: ضمانه الإطلاع على الملف تقتضي بأنه كل موظف أتخذ ضده إجراء تأديبي يكون له حق الإطلاع الكامل على ملفه الشخصي وكل المستندات المرفقة به، وقد صارت هذه القاعدة أو الضمانة أساسية في قانون الوظيفة العمومية¹.

ويعتبر حق الاطلاع على الملف التأديبي، حقا أساسيا للموظف المحال على المجلس التأديبي، وذلك بتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية².

وكرس المشرع الجزائري هذه الضمانة كمبدأ عام قانوني للموظف العام³، إذ نص قانون الوظيفة العمومية 03-06 على هذه الضمانة بقوله أنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية، فهو من الحقوق الأساسية المكرسة قانوناً⁴.

والمقصود بالملف التأديبي، هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي كافة الوثائق والمستندات المبينة للوضعية الإدارية للموظف المسجلة. المرقمة والمرتبة بانتظام باستثناء الوثائق المتعلقة بالآراء السياسية، النقابية والدينية للمعني⁵.

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 837.

²- AMARA MOHAMED, L'administration de ressources humaines des administration publiques, édition université de Constantine, imprimerie, En-nakhla, Alger, sans date, p 119.

³- BRAHIMI MOHAMED, le S.G.T et les administration, publique, la fonction publique algérienne, Office des publication universitaires, Alger, 1990, p 80.

⁴ المادة 167، الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

⁵ سعيد مقدم، المرجع السابق، 453.

رابعاً: استفادة الموظف جزءاً من راتبه ومجمل المنح العائلية رغم توقيفه من العمل

يعتبر إجراء الوقف عن ممارسة الوظيفة إجراء إداري تحفظي كما رأينا ذلك فيما سبق، ويتخذ من أجل مصلحة المرفق العام من ناحية، ولتسهيل الإجراءات التأديبية من ناحية أخرى، وذلك عندما يصدر من الموظف المراد وقفه عمل خطير يعرضه، أو يحتمل أن يعرضه للعقاب سواء في ذلك العقاب التأديبي أو الجنائي¹.

طبقاً للفقرة الثانية من المادة 173 من قانون الوظيفة العمومية، يكون من حق الموظف أثناء فترة التوقيف تقاضي نصف راتبه الرئيسي طيلة مدة التوقيف وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

وكذلك بالنسبة للموظف الموقوف بسبب متابعات جزائية فإنه يتقاضى خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر من تاريخ توقيفه على جزء من راتبه لا يتعدى النصف، وتقاضي مجمل المنح العائلية².

علماً أن هذا الضمان أو الحق في ظل أحكام المرسوم رقم 85-59 المطبق على عمال الإدارات والمؤسسات العمومية سابقاً لم يكن الموظف طبقاً للفقرة الثانية من المادة 130 يستفيد من أي راتب طوال مدة التوقيف ما عدا التعويضات ذات الطابع العائلي³.

الفرع الثاني: ضمانات الموظف أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي:

لقد حرص المشرع بالنص على جملة من الضمانات الممنوحة للموظف أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي من خلال الأمر 06-03 في مواضع متعددة ومتفرقة وتتمثل هذه الضمانات في الآتي:

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 866.

² المادة 174 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 16.

³ المادة 130، المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، المرجع السابق، ص 354.

أولاً: أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء :

يعتبر أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إحدى الضمانات التأديبية الهامة قبل توقيع الجزاء على الموظف¹.

اعتباراً لكون المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين، وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء² وأن استشارة المجلس التأديبي إلزامية في بعض الحالات التي نص عليها القانون.

فلا يمكن للسلطة الإدارية المختصة، إتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي³.

فهنا وفر المشرع للموظف المعني بعقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة ضماناً القرار الجماعي، فكأننا أمام محكمة تأديبية ذات تشكيلة جماعية⁴.

ثانياً: الاستعانة بمحام أو مدافع: إذا كان مبدأ إخطار الموظف بما هو منسوب من مخالفات، يعد من الضمانات الأساسية في ميدان التأديب، إلا أنه لا يضع الموظف في نفس المرتبة التي توجد فيها السلطة التأديبية أثناء عملية المواجهة التأديبية، ذلك أن الموظف المذنب لا يحسن الإطلاع على الملف التأديبي في غالب الأحيان، نظراً لضعف مستواه الثقافي، ولهذا السبب كان من العدل تمكينه من الاستعانة بمدافع أثناء عملية المواجهة⁵.

¹ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص206.

² المادة 64 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، المرجع السابق، ص 08.

³ المادة 165 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، نفس المرجع، ص15.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص160.

⁵ رحماوي كمال، المرجع السابق، ص151.

ويتمثل حق الموظف المتابع تأديبيا في تمكينه من حق الدفاع، أي حق الإستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه¹.

فالدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم، نظرا لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة، في قوانينها الأساسية².

والجدير بالملاحظة أن حضور الموظف موضوع المتابعة التأديبية أمام المجلس التأديبي غير ضروري لشرعية الإجراء، فقد نص المشرع الجزائري بهذا الصدد أنه يمكن الموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه³.

ثالثا: حق الموظف في تقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو أن يستحضر شهودا

إذا كان حق الدفاع مقرر لمصلحة المتهم فإن له إختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق، وإن كان الأصل أن يبرر الموظف المتهم أقواله كتابة إلا أن بوسعه إبدائها شفاهة⁴. ومن حق الموظف أيضا أن يطلب من السلطة التأديبية سماع شهادة شهود تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها⁵.

وفي هذا السياق فقد نصت المادة 169 من الأمر رقم 06-03: "يمكن للموظف تقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو يستحضر شهودا".

رابعا: تبرير القرار التأديبي: الأصل في نظرية القرارات الإدارية أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وهو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية المتضمنة

¹ المادة 169 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

² محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 839.

³ المادة 168 فقرة 03، الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 112.

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 220.

عقوبات تأديبية¹ فجميع العقوبات التأديبية التي تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين يجب أن تصدر في شكل قرار مبرر².

والتسبب هنا يخدم كل الأطراف سواء الموظف المعني أو الإدارة المصدرة للقرار أو الجهة القضائية في حال رفع المنازعة أمامها.

ويشكل وجوب التسبب أو التبرير هنا ضمانا من الضمانات التأديبية ودون تسبب يقع قرار الجهة الإدارية باطلا³.

المطلب الثالث: الضمانات المقررة للموظف بعد توقيع الجزاء التأديبي

علاوة على الضمانات المقررة للموظف خلال المراحل السابقة لتوقيع الجزاء، فقد خصه المشرع الجزائري بجملة من الضمانات بعد صدور القرار المتضمن العقوبة التأديبية، والتي تعد بمثابة فرصة أخيرة له إذا لم تسعفه الضمانات المقررة له خلال المرحلة الأولى والتي تتجلى في الطعن أمام الجهات المختصة المتمثلة في التظلم الإداري والطعن القضائي⁴.

الفرع الأول: التظلم الإداري: يعتبر التظلم الإداري ضمانا إجرائية هامة، فبعد إتخاذ القرار أو المقرر التأديبي، حسب الإجراءات التي فصلناها سابقا، للموظف المعاقب تأديبيا إمكانية الطعن في قرار العقوبة التأديبية الصادرة بحقه، وذلك لأجل إعادة النظر فيها إما بتعديلها أو إلغائها ونظرا لأهميته البالغة سنقوم بتحديد تعريفه ثم أنواعه.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 159.

² المادة 165 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 15.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 159.

⁴ - MAHIOU AHMED, cours d'institutions administratives, 3^{eme} Edition office des publication universitaire, Alger, sons date, p 217.

أولاً: تعريف التظلم الإداري: التظلم هو عبارة عن وسيلة قانونية وعملية يخولها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية، بحيث تمكنهم من الإلتجاء إلى الجهة الإدارية مصدره القرار المتظلم منه أو السلطة الرئاسية لها، بقصد إعادة النظر في القرار المطعون فيه، أو تعديله أو تصحيحه قانوناً قبل الإلتجاء إلى القضاء¹.

كما عرفه مجلس الدولة الجزائري بأنه عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحياناً لإتباعه، ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيهه شكوى أو إحتجاج أو إلتماس للإدارة، يدعى ذلك الإجراء تظلماً مسبقاً أو طعناً إدارياً يطلب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها².

ويهدف التظلم الإداري إلى تخفيف العبء عن المحاكم، وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، فقد ترى الإدارة بعد فحص التظلم المقدم إليها، أن مقدمه على حق فتجيب إلى طلبه، من سحب أو تعديل للقرار الذي أصدرته وهذا يؤدي إلى وقف الخصومة في مراحلها الأولى، الذي يوفر الوقت والجهد للموظف المتهم، ويغني عن اللجوء إلى القضاء، حيث يحصل على حقه بوسيلة ميسرة³.

ثانياً: أنواع التظلم الإداري: لقد خول المشرع طريق التظلم الإداري للموظف قبل اللجوء إلى القضاء عن طريق نوعين من التظلمات وهما: التظلم المقدم إلى السلطة المصدرة للقرار التأديبي، والتظلم أمام لجنة الطعن.

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 1207.

² نوبري عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، 2006، ص 73.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 246.

1- **التظلم أمام السلطة المصدرة للقرار التأديبي:** وهو التظلم الذي نص عليه المشرع الجزائري في القانون رقم 08-09¹.

ويقصد بالتظلم أمام السلطة المصدرة للقرار التأديبي، التظلم الذي يرفع إلى الجهة المصدرة للقرار التأديبي مباشرة، وهو ما يسمى بالتظلم الولائي، أو إلى السلطة الرئاسية، أي الجهة الأعلى من تلك التي أصدرت القرار التأديبي، وهو ما يسمى بالتظلم الرئاسي.

إذ تنص المادة 830 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أنه للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 من نفس القانون، التي حددت أجل الطعن أو التظلم بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار.

2- **التظلم أمام لجنة الطعن:** بغرض توفير أكبر الضمانات الممكنة للموظفين، وحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة، أنشأ المشرع لجانا للطعن بالمرسوم رقم 84-10 السالف الذكر، حيث نصت المادة 22 منه على: "تتصب في كل قطاع وزاري ولدى كل والي لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالي أو ممثله".

وقد أكد قانون الوظيفة العمومية في الأمر 06-03 على ذلك².

حيث يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر إبتداء من تاريخ تبليغ القرار³، وبذلك تكون اختصاصات لجان الطعن بعد إخطارها من الموظف بالعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة⁴.

¹ القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23-04-2008، ص 2.

² المادة 65 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 8.

³ المادة 175 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نفس المرجع، ص 16.

⁴ المادة 67 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نفس المرجع، ص 8.

- وحسب المادة 163 من الأمر 06-03 سالف الذكر فإن عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، كما رأينا ذلك في المبحث الأول من هذا الفصل تتمثل في:
- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
 - التنزيل من درجة إلى درجتين.
 - النقل الإجباري.
 - التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.
 - التسريح.

وهذه العقوبات هي التي يكون إختصاص النظر فيها للجنة الطعن دون غيرها.

الفرع الثاني: الطعن القضائي

بعد أن يستنفذ الموظف جميع الضمانات التأديبية وإذا لم تجدي له نفعاً، يبقى أمامه طريق وحيد وهو اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية الصادرة ضده، إذا كانت غير مشروعة، كما يمكنه أيضاً إحالة النزاع مباشرة أمام القضاء دون إجراء التظلم الذي يعتبر إجراءً جوازياً وليس إجبارياً تطبيقاً لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

وباعتبار أن القرارات التأديبية قرارات ذات طبيعة إدارية فإن اختصاص الطعن فيها بالإلغاء تسري عليه أحكام الطعن بالإلغاء في جميع القرارات الإدارية، وبالتالي يكون الطعن في القرارات الإدارية (التأديبية)، حسب الحالة أمام المحاكم الإدارية وأمام مجلس الدولة.

أولاً: المحاكم الإدارية: أنشئت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، الذي نص في المادة الأولى منه أنه تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون

¹ - عمرواي حياة، المرجع السابق، ص 112.

العام في المادة الإدارية¹، التي تقابلها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بقولها: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

وتختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية....²

وبالتالي فاختصاص المحاكم الإدارية في مجال الإلغاء ينحصر في الطعون بالبطلان في جميع القرارات بما فيها قرارات التأديب الصادرة عن الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

ثانيا: مجلس الدولة:

حسب المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 فإن مجلس الدولة يختص بالفصل ابتدائيا ونهائيا، في منازعات الوظيفة العمومية إذا كانت الجهة المدعى عليها أو مصدر القرار سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية.

¹ القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بإختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37. الصادرة بتاريخ 01-06-1998، ص 8.

² المادة 801، القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 75-76.

وبالتالي الطعن في القرارات التأديبية الصادرة من السلطة المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية يكون أمام مجلس الدولة¹. وهو ما أكدته المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

¹ القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 31 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01-06-1998، ص 3.

الخاتمة

مثل دراسة النظام التأديبي موضوعاً هاماً بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء، ويتجلى فيها كل من مفهوم الموظف والوظيفة العمومية، وكل الأسس المتعلقة بالنظام التأديبي الذي يمكن أن يخضع له هذا الموظف إذا ارتكب خطأ وظيفياً يمس بالواجبات التي تقع على عاتقه أو بأخلاقيات المهنة التي يمارسها.

من خلال ما تم التعرض له في هذه الدراسة ، أن مفهوم الموظف العام والوظيفة العمومية يختلفان باختلاف التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية في الدول، وحتى داخل الدولة الواحدة عبر فترات زمنية مختلفة.

حقق النظام الوظيفي في التشريع الجزائري فعالية معتبرة، وامتزادة في محاولة منه لتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف العام والإدارة العامة، عبر التشريعات المختلفة التي اهتمت بالوظيفة العامة، وأتخذ موقف بخصوص العلاقة التي تربط الموظف بالوظيفة على أنها علاقة تنظيمية كأصل عام، بإستثناء ما نص عليه المشرع في المواد من 19 إلى 25 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي أخضع فيها بعض المناصب التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد.

كما ترتب على هذه العلاقة مجموعة من الآثار تمثلت في ضمانات وحقوق الموظف وواجباته المنصوص عنها في الباب الثاني من الأمر 03-06 سالف الذكر، وألزم الموظف العام بالتقيد بواجباته المهنية خلال مساره الوظيفي.

في حالة إخلال الموظف بالتزاماته الوظيفية، منح المشرع للسلطة التأديبية توقيع الجزاء المناسب عليه ، غير أن هذه السلطة قيدها كل من الفقه والقضاء وكذا المشرع بمجموعة من الضوابط أو الأسس التي تحكم الجزاء التأديبي المنبثقة أساساً من مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

تصنف الأخطاء المهنية حسب جسامة الخطأ المرتكب من الموظف إلى أربع درجات، وبالتالي فإن كل خطأ ضمن درجات الأخطاء المهنية أو الوظيفية تقابله العقوبة المقررة بنفس درجة الخطأ المرتكب.

أما عن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة أو الجزاء على الموظف المخطئ فقد منح المشرع الجزائري بمقتضى الأمر 03-06 هذا الحق للهيئة المستخدمة أو السلطة التي لها صلاحية التعيين، غير أنه ميز بين عقوبات الدرجة الأولى والثانية التي تتخذها سلطة التعيين وحدها دون مشاركة هيئة أخرى، وعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة التي جعل هيئة أخرى تشاركها في توقيع العقوبة التأديبية.

حيث أنشأ المشرع الجزائري إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية هيئات على مستوى كل سلك إداري تشاركها في اتخاذ القرارات التأديبية إذا ما تعلق الأمر بعقوبات على درجة من الشدة، أطلق عليها الأمر 03-06 تسمية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وهي عبارة عن تشكيلة متساوية الأعضاء من ممثلين عن الموظفين وممثلين عن الإدارة.

لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخطئ، يجب على السلطة التأديبية إتباع تسلسل الإجراءات التأديبية، حسب ما هو منصوص عليه في التشريع الوظيفي وفق الأمر 03-06 بدءاً من معاينة المخالفة التأديبية وتصنيف الخطأ المرتكب، إلى غاية مرحلة إصدار القرار التأديبي وتوقيعه، حيث تمثل هذه الإجراءات في نفس الوقت ضماناً هامة للموظف العام في عملية التأديب، يجب على السلطة التأديبية مراعاتها، وذلك قبل وأثناء مثول الموظف أمام المجلس التأديبي.

بعد اتخاذ السلطة المخولة صلاحية التأديب قرار أو مقرر العقوبة التأديبية، يمكن الموظف أن يسعى من أجل إبطال الإجراء التأديبي أو تخفيفه على مستوى الإدارة أو

القضاء، إن إتاحة الطعن بنوعيه الإداري والقضائي، يندرج تحت فكرة الضمانات المقرر للموظف بعد توقيع العقوبة التأديبية.

من خلال دراسة النظام التأديبي المطبق في ظل الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد تم التوصل إلى بعض النتائج المتعلقة بمجال الدراسة كما يلي:

رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الذي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات، وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات، إلا أن هذا المبدأ لم يتحقق في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الجرائم أو المخالفات التأديبية، وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، كل ذلك قد أثر بشكل واضح على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف، بالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية.

إذا كان المشرع الجزائري قد وازن بين عنصر الفاعلية الإدارية وعنصر الضمان، من خلال أخذه بالنظام التأديبي الشبه قضائي، القائم على أساس إشراك اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في اتخاذ العقوبات التأديبية، إلا أنه من التمعن في النصوص القانونية الواردة بهذا الصدد، يتضح عدم فاعلية هذه الأخيرة، لأنه حتى ولو كانت تشكيلة هذه المجالس يراعى فيها كلا الطرفين (الإدارة والموظف)، فإن ذلك لا يكفي طالما أن الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها اللجنة، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارة، هذا من جهة ومن جهة أخرى، ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، خاصة أن هذا الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها اللجنة، وبالتالي فصوته سيكون دائما لصالح الإدارة، مما يقضي على الحكمة من مبدأ التمثيل المتساوي لهذه اللجان ومدى مصداقيتها.

رغم تدخل المشرع لينظم الكثير من الجوانب الإجرائية للتأديب بمقتضى اللوائح والمناشير لكل سلك أو قطاع على حدى ، إلا أن ذلك لم يكن كافيا، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات في ظل الأمر 03-06 الذي نص على صدور مراسيم تنفيذية لهذا الأمر والتي لم تصدر بعد، مما صعب من دراسة هذا المجال.

من خلال هذه الدراسة والنتائج المتوصل إليها يمكن طرح بعض الاقتراحات في هذا المجال كما يلي :

الإسراع بإصدار النصوص التنظيمية بشأن تطبيق كل أحكام الأمر 03-06، إذ لا يعقل أن نكون بصدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لنطبق النصوص التنظيمية التي وضعت قديما من أجل تطبيق تشريع وظيفي آخر 85-59.


ربط كل مخالفة تأديبية بما يقابلها من عقوبات مناسبة، لأن ذلك من شأنه أن يحد من سلطة الإدارة التقديرية في توقيعها لعقوبات قاسية على الموظف، وذلك بحصر جميع المخالفات التأديبية.

وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية، تلتزم به الإدارة لتفادي قصور هذه الإجراءات وجعلها واضحة ومستساغة لكل من السلطة التأديبية والموظف.

وفي الأخير وكنتيجة عامة للدراسة يمكن القول أن النظام التأديبي المطبق والمنصوص عليه في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، رغم سعيه إلى التوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف، وذلك بما أقره من سلطات واسعة للسلطة التأديبية لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ومنحه لجملة من الضمانات المعتبرة للموظف لمواجهة العقوبة التأديبية وحقه في الاستقرار وظيفيا، إلا أنه لم يحقق التوازن المطلوب، ذلك لأن جهة التأديبية هي الخصم والحكم في نفس الوقت، وبالتالي استحالة تحقيق هذه المعادلة الصعبة، ليبقى القضاء الجهة الوحيدة الذي يمكنه تحقيق هذا التوازن باعتباره ضمانه محايدة ومستقلة عن مصلحتين متضاربتين.

المخلص

يؤدي النظام التأديبي للوظيفة العامة دوراً بالغ الأهمية وأساسياً لتحقيق الموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان في مختلف الأجهزة الإدارية والوظيفية للدولة، ذلك أن آلية التأديب تكمن في ضمان الانتظام الحسن للعمل داخل الجهاز الإداري، من خلال تحديد مسؤوليات الموظفين العموميين من جهة، والإعتراف لهم بالحقوق والضمانات من جهة ثانية. وقد حرص المشرع الجزائري على ايجاد نظام تأديبي محكم، من خلال الأمر 03-06 الذي يتضمن مجموعة القواعد والأحكام التي تبين واجبات الموظف وتحدد أخطاءه والعقوبات التي توقع عليه بمعرفة السلطة التأديبية المختصة وفق إجراءات تأديبية معينة، هاته الإجراءات التأديبية تتناول بالبحث الأخطاء والعقوبات التأديبية المقررة لها، كما يتضمن بدوره مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الوظيفي والعقوبات المقررة لمخالفته.



قائمة المراجع

قائمة المراجع

I. المراجع باللغة العربية

أولاً: المؤلفات

أ: الكتب

1. بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، دراسة مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007.
2. رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
3. رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، الطبعة الأولى، مطبعة دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2003.
4. سعيد الشيتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
5. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
6. شريف عبد الحميد حسن رمضان، تأديب الموظف العام (دراسة قانونية فقهية قضائية) الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
7. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، دون سنة.
8. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطابع جامعة المنوقية، دون بلد النشر، 2007.
9. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، دار الهدى عن سلسلة الجزائر، عين مليلة، الجزائر 2010.
10. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.

11. **عمار بوضياف**، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بالاجتهادات القضائية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2015.
12. **محمد أنس جعفر**، **أشرف أنس جعفر**، الوظيفة العمومية، الطبعة الثالثة، دار النهضة، القاهرة، 2013.
13. **محمد أنس قاسم**، مذكرات في الوظيفة العمومية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
14. **محمد علي الخليفة**، القانون الإداري، كتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
15. **نوفان العقيل العجارمة**، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007.
16. **هاشمي خرفي**، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2012.

ب: الرسائل الجامعية

1. **بوراس منيرة**، النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة الجامعية 2007-2008.
2. **حمياتي صباح**، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
3. **عمرابي حياة**، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إدارة وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012.

4. قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009.

المجلات

1. نويري عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها مجلة مجلس الدولة، العدد8، 2006.

ثانياً: النصوص القانونية

الدستور

الدستور الجزائري لسنة 1996 المؤرخ في 8/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المعدل بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

القوانين

1- القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.

2- قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06-09-2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 24، الصادرة بتاريخ 08-09-2004.

3- قانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 05-08-1978.

4- القانون رقم 98-02، المؤرخ في 31 ماي 1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.

5- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23-04-2008.

الأوامر

1. أمر رقم 66-133 المؤرخ في 06-02-1966، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08-02-1966.

2. أمر 66-156، المؤرخ في 08-06-1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11-06-1966.

3. أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16-07-2006.

المراسيم

1. المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982، يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 14-09-1982.

2. المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17-01-1984.

3. المرسوم 84-11، المؤرخ في 14 جانفي 1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17-01-1984.

4. مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية، ج ر، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24-03-1985.

5. المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 27 مارس 1990.

6. مرسوم رقم 07-304، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30-09-2007.

7. مرسوم رئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29-09-2007 المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30-09-2007.

المناشير

1- منشور رقم 03 المؤرخ في 17 ماي 2003، متعلق باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات المحلية، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية.

2- منشور رقم 05 المؤرخ في 10/04/2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و133 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية.

3- منشور رقم 18 ك خ / م ع و ع / 2006، المؤرخ في 28 ماي 2006 المتعلق بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيبة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية.

II. المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- **AMARA MOHAMED**, L'administration de ressources humaines des administration publiques, édition université de Constantine, imprimerie, En-nakhla, Alger, sans date .
- 2- **BRAHIMI MOHAMED**, le S.G.T et les administration, publique, la fonction publique algérienne, Office des publication universitaires, Alger, 1990.
- 3- **MAHIOU AHMED**, cours d'institutions administratives, 3^{eme} Edition office des publication universitaire, Alger, sons date.
- 4- **TAIB SAID**, Droit de la fonctions publique, éditions distribution Houma, 2005, Alger.



فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
01	شكر وتقدير.....
01	مقدمة

الفصل الأول

الإطار العام للموظف والوظيفة العمومية وضوابط الجزاء

التأديبي

09	المبحث الأول: الموظف العام والوظيفة العمومية
09	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام والوظيفة العمومية.....
10	الفرع الأول: تعريف الموظف العام.....
10	أولاً: تعريف الموظف العام من منظور التشريع الجزائري
13	ثانياً: تعريف الموظف العام من المنظور الفقهي
16	الفرع الثاني: تعريف الوظيفة العمومية
16	أولاً: معاني الوظيفة العمومية (الأنظمة)
18	ثانياً: موقف المشرع الجزائري من أنظمة الوظيفة العمومية
19	الفرع الثالث: تكييف العلاقة الوظيفية.....
19	أولاً: الآراء الفقهية حول تكييف العلاقة الوظيفية
23	ثانياً: موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة الوظيفية
25	المطلب الثاني: أثر انعقاد العلاقة الوظيفية
25	الفرع الأول: ضمانات الموظف العام
26	أولاً: ضمان حرية الرأي وعدم التمييز بين الموظفين.....
27	ثانياً: ضمان الحق النقابي والعمل السياسي.....

28	..... ثالثا: ضمان الحماية
29	..... الفرع الثاني: حقوق الموظف
29	..... أولا: الحقوق المرتبطة بالمنصب
32	..... ثانيا: الحقوق المرتبطة بالمسار المهني
34	..... ثالثا: الحقوق المرتبطة بالمهنة
35	..... الفرع الثالث: واجبات الموظف
35	..... أولا: الواجبات المرتبطة بالوظيفة
37	..... ثانيا: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة
40	..... المبحث الثاني: ضوابط الجزاء التأديبي في الوظيفة العمومية
40	..... المطلب الأول: المبادئ الموضوعية
40	..... الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي
40	..... أولا: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي
42	..... ثانيا: النتائج المترتبة على إعمال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي
43	..... الفرع الثاني: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي
43	..... أولا: النتائج المترتبة على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي
44	..... ثانيا: الاستثناء الوارد على مبدأ شخصية الجزاء التأديبي
45	..... الفرع الثالث: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي
45	..... أولا: مبررات إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي
46	..... ثانيا: شروط إعمال مبدأ وحدة الجزاء التأديبي
47	..... المطلب الثاني: المبادئ المرتبطة بتوقيع العقوبة التأديبية
47	..... الفرع الأول: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة
48	..... أولا: موقف الفقه والقضاء الإداري من مبدأ التناسب
49	..... ثانيا: موقف المشرع الجزائري من مبدأ التناسب

50	..... الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي
50	..... أولاً: مضمون مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي
50	..... ثانيا: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي
51	..... الفرع الثالث: مبدأ المساوات في الجزاء التأديبي
52	..... أولاً: مضمون مبدأ المساوات في الجزاء التأديبي
52	..... ثانيا: موقف المشرع الجزائري من مبدأ المساوات في الجزاء التأديبي

الفصل الثاني

نظام تأديب الموظف العام

56	..... المبحث الأول: الأخطاء الوظيفية والجزاءات التأديبية المقررة للموظف العام
56	..... المطلب الأول: الأخطاء الوظيفية
57	..... الفرع الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي
57	..... أولاً: تعريف الخطأ الوظيفي
58	..... ثانيا: أركان الخطأ الوظيفي
59	..... الفرع الثاني: أصناف الأخطاء الوظيفية
60	..... أولاً: الأخطاء الوظيفية المرتبة للعقوبات المعنوية
60	..... ثانيا: الأخطاء الوظيفية المرتبة للعقوبات
63	..... المطلب الثاني: الجزاءات التأديبية المقررة للموظف
63	..... الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي
63	..... أولاً: تعريف الجزاء التأديبي
64	..... ثانيا: أهداف الجزاء التأديبي
64	..... الفرع الثاني: أصناف الجزاءات التأديبية
65	..... أولاً: العقوبات المعنوية

66	..... ثانيا: العقوبات المادية.
69	..... المطلب الثالث: سلطة توقيع الجزاء التأديبي (السلطة التأديبية)
69	..... الفرع الأول: مدلول السلطة التأديبية
69	..... أولا: تعريف السلطة التأديبية.
70	..... ثانيا: وظائف السلطة التأديبية
70	..... الفرع الثاني: سلطة التأديب في ظل الأمر 03-06
71	..... أولا: السلطة الرئاسية (الرئيس الإداري)
73	..... ثانيا: مجالس التأديب
77	..... المبحث الثاني: الإجراءات التأديبية الخاصة بالموظف والضمانات المقررة له.....
77	..... المطلب الأول: الإجراءات التأديبية الخاصة بالموظف
77	..... الفرع الأول: الإجراءات التأديبية السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي.
77	..... أولا: معاينة الخطأ.....
78	..... ثانيا: توقيف الموظف
80	..... ثالثا: إخطار المجلس التأديبي.....
80	..... الفرع الثاني: الإجراءات التأديبية أمام المجلس التأديبي
81	..... أولا: المداولة والاقتراح.....
82	..... ثانيا: مرحلة اتخاذ القرار.....
83	..... المطلب الثاني: الضمانات المقررة للموظف في المسائل التأديبية.....
83	..... الفرع الأول: الضمانات السابقة على مثول الموظف أمام المجلس التأديبي
83	..... أولا: إبلاغ الموظف بما هو منسوب إليه (المواجهة).....
84	..... ثانيا: استدعاء الموظف للحضور أمام المجلس التأديبي
85	..... ثالثا: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي
86	..... رابعا: استفادة الموظف جزءا من راتبه ومجمل المنح العائلية رغم توقيفه عن العمل.

86	الفرع الثاني: ضمانات الموظف أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي.....
87	أولاً: أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء
87	ثانياً: الاستعانة بمحام أو مدافع.....
88	ثالثاً: حق الموظف في تقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو أن يستحضر شهودا ...
88	رابعاً: تبرير القرار التأديبي.....
89	المطلب الثالث : الضمانات المقررة للموظف بعد توقيع الجزاء التأديبي
89	الفرع الأول: التظلم الإداري.....
90	أولاً: تعريف التظلم الإداري.....
90	ثانياً: أنواع التظلم الإداري.....
92	الفرع الثاني: الطعن القضائي
92	أولاً: المحاكم الإدارية.....
93	ثانياً: مجلس الدولة
95	الخاتمة.....
100	الملخص.....
102	قائمة المراجع.....
109	فهرس المحتويات