

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



فرع: الحقوق
تخصص: قانون اداري

كلية: الحقوق العلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

من إعداد الطالبتين:

بركة كريمة

ظريف عيدة

تحت عنوان:

الضمانات القانونية للموظف العام في النظام التأديبي

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
		رئيسا
فواز لجلط	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
		مناقشا

السنة الجامعية: 2020-2019



استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:
الاسم: كريمة
اللقب: بك
اسم والقب الام: د. فاطمة
مكان الازدياد: الحسنة
تاريخ الازدياد: 12/06/1997
رقم الهاتف: 0675,02,18,96

البريد الالكتروني:

العنوان الشخصي:

الباكالوريا:

المعدل: 18.18 الشعبة/التخصص: علوم تجريبية
سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 2016 - 2017
تخصص: تيسر:

تخصص التيسر: تكنولوجيا صام
الدفعة/سنة التخرج: 2017 - 2018
المعدل: تيسر:

تخصص الماستر: قانون اداري
الدفعة/سنة التخرج: 2019 - 2020
المعدل الترتيبي للماستر (المعدل العام):

الوضعية المهنية:

موظف:
عاطل عن العمل:

في حالة موظف:

وظيفة عمومي

المصلحة المستحقة

الرتبة في العمل:

الصفة:

موظف دائم
موظف في إطار عقود:
نوع العقد:

امضاء الطالب

BK

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: **الحقوق**

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة) **بركة كرزلا**

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم **طالب**

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: **841489**

الصادرة بتاريخ **18/11/2014** عن دائرة/ بلدية **المسيلة**

المسجل(ة) بكلية **الحقوق، العلوم السياسية** قسم: **الحقوق**

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة ب:

مذكرة ماستر

الصناعات الفلاحة المولحة المعاد في النظام التجاري

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ **2020/09/08**

إمضاء المعني

BK



استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

الاسم: عبد
اللقب: صبري
اسم ولقب الأم: جميلة صبري
تاريخ الميلاد: 03.09.1965
مكان الميلاد: عين الخضر
رقم الهاتف: 0773.46.44.04

البريد الإلكتروني:

عنوان شخصي: عين الخضر، ولاية بسكرة

الباكالوريا:

المعدل: 11,70
الشعبة/التخصص: آداب وفلسفة
سنة الحصول على شهادة البكالوريا:

تيسر:

تخصص البكالوريا: حقوق مدنية وسياسة
الدرجة/سنة التخرج: 2016 - 2016

المستر: كاتوب داري

تخصص الماستر: كاتوب داري
الدرجة/سنة التخرج: 2014 - 2020

المعدل الترتيبي للماستر (المعدل العام):

نوعية المهنة:

موظف:
عاطل عن العمل:

في حالة موظف:

وصف عمومي: قطاع خاص:

نصحة مستخدمة:
اسم المؤسسة / الشركة:

ترتبة في عمل:

الوصيفة:

موظف - اسم:
موظف في إطار عقود:
نوع العقد:

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيدة) عبد شرفي

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم طالبة

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 0599

الصادرة بتاريخ عن دائرة/ بلدية

المسجل(ة) بكلية 2012 / 01 / 99 قسم: الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

مذكرة ماستر

الضمانات القانونية للموظف العام في النظام التقاعدي

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 2020 / 08 / 09

إمضاء المعنى



ننسى وتقدير

بعد إتمام هذا العمل نرفع من آيات الشكر والامتنان للمولى العلي القدير الذي

تفضل علينا بإتمام هذا البحث، فالحمد لله أولاً وآخراً.

ثم إننا نتوجه بالشكر الجزيل، والثناء الخالص، والامتنان العظيم إلى كل من ساهم

في إنجاز هذا العمل ولو بالكلمة الطيبة، ونخص بالذكر:

أستاذنا الفاضل الدكتور فواز لجلط الذي رافقنا في هذا البحث شاكرين له صبره

ورحابة صدره ودعمه وتوجيهه

الشكر موصول لجميع أساتذة وطلبة قسم الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد

بوضياف المسيلة

فجزى الله الجميع عنا خير الجزاء



مقدمة



مقدمة

يعتبر التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العمومية، لأنه شيء يدخل ضمن طبيعة كل نظام اجتماعي، فالدور الأساسي الذي يقوم عليه التأديب ليس مجرد العقاب بقدر ما يقوم على الإصلاح. فهدفه ينحصر بالدرجة الأولى في ضمان سير المرافق العامة سيراً منتظماً، فإذا كانت مهمة الجهة الإدارية تتمثل في كيفية المحافظة على السير الحسن للمرافق العامة على إثر عدم قيام موظفي الدولة بواجباتهم، فمن حق الإدارة أن تعاقبهم عن طريق السلطة التأديبية المختصة، وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً.

وإذا كان الجزاء التأديبي، هو أداة الجهة الإدارية لممارسة سلطة التأديب، فإن إمكانية تحيز هذه الجهة أمر متوقع، خاصة وأنها تملك (أو لها كامل الصلاحية) في اتخاذ سلطات متعددة كسلطة التحقيق والحكم معاً.

فلهذا السبب لا بد للموظف العمومي من ضمانات في إطار المساءلة التأديبية تحد أو تمنع إساءة استخدام سلطات جهة الإدارة الواسعة، لتمكين الإدارة القيام بدورها من أجل تحقيق الصالح العام، حيث أن الجزاء التأديبي يجب أن تتوفر له ضوابط، وأي تأخر لأحدها سوف يؤدي إلى بطلانه.

ولما كان الموظف العمومي مناطاً للمساءلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع الجزائري بجملة من الضمانات، سواء في مرحلة ما قبل توقيع العقوبة التأديبية أو أثناء توقيعها، أو ما بعد توقيعها والغرض من ذلك هو تطبيق قواعد العدالة القانونية حتى يشعر الموظف العمومي بالأمان والطمأنينة، الذي يؤول بالضرورة إلى نجاح الإدارة في أداء مهامها على أكمل وجه.

تحتل الضمانات التأديبية في مجال التأديب، نفس المكانة المقررة في نطاق القواعد التي تحكم النظم العقابية، وبالتالي فإن الجزاء يعد بمثابة حد من حرية، ومنه فإن الإجراءات التي تثار بخصوصه، تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين.

كما أن الضمانات ليست إلا مجرد أداة تيسر للسلطة التأديبية الإجراءات الواجب عليها إتباعها، ووسيلة للموظف في مواجهة انحراف وتعلف سلطة التأديب، وحاجزاً يمنع تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء.

غير أن لتفعيل هذه الضمانات التي تعد الوسيلة الأنجع على إصلاح الإدارات العمومية، وتمكين الموظفين من حماية حقوقهم، بتوفير هذه الضمانات وبالتالي فمتى أمنت الدولة السبل الكفيلة لتأدية واجباتها على أكمل وجه تجاه موظفيها، عرف كل موظف حقه، واطمأن على مستقبله.

ونظرا لما تحتله الضمانات التأديبية من أهمية بالغة في تحديد مصير الموظف العمومي، كان لا بد من إخضاعها لضوابط وحدود تضمن فعاليتها ومشروعيتها.

إن العقوبات التأديبية، قد تتجر عليها مجموعة من الآثار السلبية على الاستقرار النفسي أو المالي، أو حتى الاجتماعي، أو قد تؤدي بالموظف إلى الفصل من العمل، وهي بذلك تعادل العقوبات الجنائية. إن لم تكن أكثر منها أحيانا.

ولهذه الأسباب كلها، لا بد من إحاطة الموظف العام بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة أو المقترنة واللاحقة عليها، حتى تضمن له مساءلة تأديبية عادلة، لا يحرم فيها من مرتبه، أو وظيفته.

حيث باتت هذه الضمانات من الأمور المستقر عليها فقها وقضاءً فهي من الأسس التي تتطلبها المبادئ القانونية العامة، وتقتضيها قواعد العدالة، وإحقاق الحق دون حاجة إلى نص يقررها.

1-أسباب اختيار الموضوع:

أ-أسباب موضوعية:

- الاطلاع على أهمية الدور الذي تلعبه الضمانات التأديبية للموظف العام في المحافظة على حسن سير المرافق العامة في الجزائر.
- تمثل هذه الدراسة محاولة تحليلية للضمانات التأديبية ضمن الإدارة الجزائرية ومدى تفعيلها في تنظيم شؤون الإدارة وكيفية تطبيقها على الموظف العام كي يؤدي مهامه داخل الإدارة العمومية في أمن وطمأنينة.
- إدراك الموظف العام للضمانات التأديبية، خاصة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجديد 03/06، والقوانين المستمدة منه.

- الإطلاع على القوانين الجديدة التي تحمي الموظف العام من انحراف الإدارة وتعسفها والوسائل والضمانات التي تكفل حقوق الموظف العام واستخدامها في مواجهة الإدارة في حال ارتكاب الأخطاء أو مخالفات تأديبية، تؤدي إلى تسليط عقوبة عليه.

ب- أسباب ذاتية:

- الرغبة في إثراء معلوماتنا ومعارفنا حول الموضوع، بالإطلاع أكثر على ما يقوم به الموظف العام من واجبات، وما له من حقوق، وكذا مختلف الضمانات التأديبية أثناء تسليط العقوبة، والمقترنة بها، واللاحقة عليها.
- التعمق أكثر بمجال الوظيفة العمومية، والتوسع في معرفة علاقة الموظف العام بالإدارة، في حال تعرضه لتعسفها نظرا لحساسية المجال الإداري، وكيفية الالتحاق بها.
- نقل جزء من التجارب والخبرات التي مررنا بها في مجال الوظيفة العمومية للأجيال القادمة، والاستفادة منها، وتجنب الكثير من الأخطاء والمخالفات، التي قد يقع فيها الموظف العام مستقبلا.
- التعريف ببعض المراحل التي تمر بها الإجراءات التأديبية، ابتداء بوقوع الخطأ أو المخالفة المرتكبة.
- خلق نوع من الثقة والطمأنينة بين سلطة التأديب والموظف العام لتحسين خدمة المرفق العام لأداء مهامه بانتظام وإطراد.
- رغبتنا في إيصال رسالة تحمل المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العام في التوفيق بين مهمة الوظيفة، وسلطة الإدارة، والسعي لأجل استقرار وديمومة استمرار المرفق العام، بفاعلية ونجاعة.

2- أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذا الموضوع في كونه يحيط بمختلف جوانب الدراسة، من نصوص قانونية، وتعريف فقهيية وتشريعية بغرض إعطاء صورة واضحة عن الضمانات التأديبية في ظل الأمر 06-03 القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وكذا كل القوانين الخاصة بها خاصة فيما يتعلق بالمرسوم التنفيذي 59/85، وتلك الآليات والإجراءات التي اعتمدها المشرع الجزائري، لمنع الموظف العام من تحرير سلوكه السلبي، لتحقيق مبدئي النجاعة والفاعلية في المرفق العام.

3- أهداف الدراسة:

- الإلمام بمختلف جوانب الضمانات التأديبية للموظف في ظل النظام التشريعي الجزائري، من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول هذا الموضوع باعتبارها الوسيلة التي تكفل كيفية تجسيده علميا عن طريق توضيح مختلف تطبيقاته في مجال التأديب الإداري.
- تبصير الموظف فيما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية، فيما يخص ما لهم من ضمانات وما يترتب عليها من جزاء، كما يفعل في الوقت نفسه إلزام الإدارة باتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام.

4- الدراسات السابقة:

لقد تم تناول مجموعة من المراجع والمصادر المتضمنة حل إشكالية الدراسة بهدف توفير معارف ومعلومات تخدم ثغرات الموضوع، مجموع هذه المصادر والمراجع تتمثل في الكتب، المقالات، المذكرات، حيث تم التعرض إليها في مضمون الدراسة ومحتوياتها.

من بين المذكرات التي استعنا بها في دراستنا هذه نذكر:

- 1-دراسة "سليمان خير: بعنوان "مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام". حيث تتمحور هذه الدراسة: في "حقيقة فعالية الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام في النظام التأديبي الجزائري، وكيفية تطبيق الحماية القانونية والقضائية أثناء تأديب الموظف العام، والهدف منها هو توفير الحماية الكافية من العقوبة التأديبية المسلطة على الموظف العام في التشريع الجزائري.

5- إشكالية البحث:

وعليه فالإشكال الذي يخدم الدراسة يتمحور حول: ما المقصود بالضمانات التأديبية للموظف العام؟ وفيما تتمثل هذه الضمانات؟ وإلى أي مدى وفق المشرع الجزائري بين مبدأي تغليب المصلحة العامة للمرفق العام من جهة وبين تغليب المصلحة الخاصة للموظف العام من جهة أخرى؟

وللإجابة على هذه الإشكالية نعتد الخطة التالية:

الفصل الأول: مفهوم الضمانات التأديبية.

المبحث الأول: تعريف الضمانات التأديبية ومصادرها في نطاق الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: الضمانات المقررة في أنظمة التأديب.

الفصل الثاني: الضمانات التأديبية.

المبحث الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية.

المبحث الثاني: الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية واللاحقة عليها.

6- المنهج المتبع:

للإجابة على هذه الإشكالية سنتبع المنهج الوصفي التحليلي، وسنقوم من خلاله بتحليل النصوص القانونية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية، الدالة على بيان مدى فعالية الضمانات التأديبية المقررة قانونا في النظام التأديبي للوظيفة العامة بوصفها وصفا علميا دقيقا.



الفصل الأول

مفهوم الضمانات الأدبية

الفصل الأول

مفهوم الضمانات التأديبية.

تعتبر الضمانات التأديبية من الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية، ومن هنا صار من المستقر عليه في الفقه والقضاء المقارنين أن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية أثناء محاكمته، وبعدها تعد من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية، وتوجبها الأصول العامة¹.

وعليه سيتم التعرض في هذا الفصل إلى تعريف الضمانات التأديبية ومصادرها في نطاق الوظيفة العامة في المبحث الأول وبيان أهم الضمانات المقررة في أنظمة التأديبي المختلفة في المبحث الثاني.

المبحث الأول

تعريف الضمانات التأديبية ومصادرها في نطاق الوظيفة العامة.

لقد تعرضت الضمانات التأديبية للعديد من التعريفات لذلك سيتم التطرق الى تعريف هذه الضمانات ومصادرها في نطاق الوظيفة العامة، وذلك ضمن مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف الضمانات التأديبية، أما المطلب الثاني سيخصص لمصادر هذه الضمانات التأديبية.

المطلب الأول

تعريف الضمانات التأديبية

الضمانات جمع ضمانة، والضمان لغة مصدر ضمن، ويأتي بمعنى الالتزام والكفاية والحفظ والرعاية². وهي تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية، فهي تكفل له الطمأنينة التامة ضد أي اتهامات مغرضة من ذوي أصحاب المصالح الخاصة، أو الشخصية الأنايية، كما أنها تكفل من جانب آخر

¹ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص499.

² نصر الدين مصباح القاضي، المرجع نفسه، ص643.

مصلحة الإدارة في كشف المخالفة، وملاحقة الموظف المخطئ، ومعاقبته بما يحقق في آخر الأمر حسن سير عمل المرافق العامة، وسيرها بانتظام واطراد¹.

على أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو ما هي العلاقة التي تربط بين الضمانات والإجراءات التأديبية؟

إن الإجابة عن هذا السؤال، ستكون من خلال فرعين، يتم التعرض في الفرع الأول إلى علاقة الضمانات بالإجراءات التأديبية، أما الفرع الثاني فيخصص لدراسة مدى أهمية الضمانات التأديبية.

الفرع الأول: علاقة الضمانات بالإجراءات التأديبية.

يرى البعض ضرورة فصل الضمانات التأديبية عن الإجراءات التأديبية باعتبار كل منها فرعاً مستقلاً عن الآخر².

والحقيقة أنه لا يمكن فصل الإجراءات التأديبية عن الضمانات التأديبية فكلاهما يشكلان جزءاً واحداً لا يقبل التجزئة، نظراً للهدف المشترك بينهما ألا وهو الحفاظ على سير المرفق العام وتوفير الثقة والاطمئنان لدى الموظف المحال إلى التأديب.

وبالإضافة إلى ذلك فإن التطور المرحلي للإجراءات التأديبية أصبح في الوقت الحالي يشمل كافة مراحل المساءلة التأديبية، ملتزماً في ذلك بالضمانات المقررة لصالح الموظف بدءاً بمرحلة تحريك الدعوى التأديبية، مروراً بمرحلة تدخل مجلس التأديب ووصولاً إلى مرحلة تقديم الطعن بنوعيه الإداري والقضائي ضد الجزاء التأديبي من طرف الموظف المتهم³.

إلا أنه في بعض الحالات النادرة، يمكن فصل الإجراءات التأديبية عن الضمانات كما هو الحال بالنسبة للموظف الذي يمتنع عن الحضور إلى التحقيق الإداري، أو أن يشارك في إضراب غير مشروع،

¹ المرجع السابق، ص 503-504.

² Kaira BOUDRRBAL: Fraicis MALLOL, la procédure dans la fonction publique territoriale, Ed sorma, 2002, p5 ets.

³ نصر الدين مصباح القاضي، المرجع السابق، ص 643.

كما أن هناك حالة أخرى قد يتم فيها حرمان الموظف من الاستفادة من الضمانات التأديبية. من ذلك مثلا حالة الظروف الاستثنائية¹.

الفرع الثاني: أهمية الضمانات التأديبية.

تحتل الضمانات التأديبية مكانا هاما في نطاق القوانين العقابية²، فالعدالة في كل صورها القضائية والاجتماعية والإدارية، لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع التأديبي قدرا كافيا من الضمانات للمتهم في كل مراحل الدعوى، وبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون الحكم سليما³.

وتحتل الضمانات في نطاق التأديب ذات الأهمية المقررة لها في نطاق القواعد التي تحكم النظم العقابية، فالتأديب في حقيقته نظام عقاب، والجزاء يمثل بغيا على حق أو انتقاص من الحرية. لذا فإن الإجراءات التي تحاط به قانونا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين⁴.

وعلى هذا الأساس، فإن الضمانات ليست إلا مجرد ضوء يزيل ويكشف ما قد يعتريها من لبس أثناء مباشرتها، وسلاحا فعالا للموظف العام لمقاومة انحرافات السلطة التأديبية وتعسفها فهي بالتالي سيجاح يحد من تطرق الإدارة عند اتخاذها لأي جزاء تأديبي.

إن إحاطة الموظف المتهم بضمانات تأديبية سواء قبل توقيع العقوبة أو بعدها أصبح من المبادئ المستقر عليه فقها "وقضاء" لكونها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة. وتمليها قواعد العدالة دون حاجة إلى نص يقررها وليس هناك وسيلة فعالة في العمل على إصلاح الإدارة الحكومية من تأمين الموظفين على حقوقهم.

¹ Pe;2 Chpus, Droit administratif général, TL, 15^{ème} éditions, Monte chrestion, 2001, p352.

² ماهر أبو العنين، التأديب في الوظيفة العامة، دون دار النشر، 2004، ص352.

³ رؤوف عبيد، تقديم مؤلف الدكتور هلاي عبد الإله، التحقيق الجنائي، المرجع السابق، ص1.

⁴ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص153.

المطلب الثاني

مصادر الضمانات التأديبية.

إن موضوع تحديد مصادر الضمانات التأديبية هو من الأهمية بمكان. وذلك قصد البحث عن المصادر التي يمكن استقاء الضمانات منها، خاصة في ظل تبعثر تلك الضمانات في مصادر مختلفة ومتنوعة، مما يؤدي في النهاية إلى عدم وضوح القاعدة التأديبية. حيث تختلف قيمتها باختلاف مصدرها، فالضمانة التي مصدرها القانون تفوق الضمانة التي تجد مصدرها في اللوائح. ثم أن بعض الضمانات يترتب على مخالفتها البطلان، في حين نجد بعض الضمانات لا يترتب على مخالفتها هذا الأثر. ومن ثم تختلف النظرة إلى الضمانة باختلاف مصدرها، وعدم وجود تشريع متكامل يجمع في دفتيه تلك الضمانات.

على أن الضمانات التأديبية قد تكون في مصادر مدونة (فرع أول) وقد تكون في مصدر غير مدونة (فرع ثاني).

الفرع الأول: المصادر المدونة للضمانات التأديبية.

إن للمصادر المدونة أهمية بحيث يتعين على الإدارة إتباع الضمانات التي مصدرها المصادر المدونة والتي سنذكرها في العناصر التالية:

أولاً: الدستور كمصدر للضمانات التأديبية.

يشكل الدستور التشريع الأساسي في أية دولة قانونية، وهو الذي يقيم النظام في الدولة ويؤسس الوجود القانوني للهيئات الحاكمة في الجماعة. كما أنه يتضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية¹.

وقد اهتمت الدساتير بحماية الموظف العام وأفسحت له مكاناً بين نصوصها. سواء تعلق الأمر بالالتحاق بالوظائف العامة، أو في حال فصل الموظف لإرتكابه عملاً منافياً لوظيفته.

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص9.

وقد أكدت الدساتير الفرنسية منذ بداية نشأتها الأولى، أي منذ القرن الثامن عشر على مبدأ حماية الموظف العام، وتعزيز مبدأ استقلالية القانون التأديبي بالنص عليه في تلك الدساتير، ومن ثم تستقر الضمانات التأديبية في نطاق التأديب على أسس دستورية، فوجد المادة 34 من الدستور الفرنسي (الفقرة الثانية منه البند الثالث) تنص على أن: "القانون هو الذي يحدد الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين". وهو نفس الاتجاه الذي استقر عليه الدستور الجزائري لسنة 1996.

حينما نص في المادة 122 الفقرة 26 منه على أن من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان والتي يخصصها له الدستور، مجال الضمانات الأساسية للموظفين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ثانيا: التشريع العادي كمصدر للضمانات التأديبية.

يعتبر التشريع العادي مصدرا من مصادر الضمانات التأديبية، بل هو من مصادر صنع القاعدة التأديبية. والوعاء الذي يحتويها ومنه تستمد مضمونها فتسير المرافق العامة بانتظام واطراد وضمانها هي أهداف تحتاج إلى ضوابط تشريعية محددة ضمانا لتحقيق فاعليتها¹.

وعلى هذا الأساس يقع على عاتق المشرع واجب تحديد الأسس الكبرى التي يقوم عليها نظام التأديب، ومن بين تلك الأسس الضمانات التأديبية.

والجدير بالذكر أن عناية المشرع بالضمانات جاءت متأخرة، بل وقاصرة في بعض الأحيان. كما أنه لم يضع تشريعا كاملا للضمانات التأديبية في إطار قانون أساسي عام، وذلك قبل سنة 1946، بل جاءت النصوص التي تنظم تلك القواعد متناثرة ضمن تشريعات مختلفة، كما هو الحال بالنسبة للتشريع الفرنسي".

وطبقا للمادة 122 من دستور 1996 الجزائري، فإن من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

¹ محمود فتوح عثمان، مدخل إجراءات المحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، أفريل 1994، ص43.

والجدير بالملاحظة في هذا الإطار هو قلة هذه الضمانات في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الأمر الذي كان يتوجب من المفروض على المشرع إفراد الضمانات الأساسية للموظفين ضمن نص خاص بالنظام التأديبي، وإعطاء هذا النظام حقه من النصوص، ومحاولة الوقوف على أغلب الجوانب الجوهرية له، على اعتبار أن النظام التأديبي يشكل ثلث النظام الأساسي للوظيفة العمومية، بدلا من توحيدها في نص واحد.

ثالثا: اللوائح كمصدر للضمانات التأديبية.

تعد اللوائح مصدرا هاما لقانون الوظيفة العمومية، كما أنها مصدرا من مصادر المشروعية، بحيث يتوجب على السلطات العامة في الدولة احترامها، كما يتعين على القضاء الالتزام بها وتطبيقها، لأن المحاكم لا تكتفي في تأسيس أحكامها على القوانين فقط، وإنما تعتمد أيضا على اللوائح بمختلف أنواعها. فهي مثل القوانين تحدد الحقوق والواجبات¹.

فاللوائح مهما كانت وظيفتها، هي مصدر أساسي للضمانات التأديبية، بحيث تحدد كيفية تطبيق الضمانات، وبيان الإجراءات الواجب إتباعها عند مساءلة الموظف تأديبا، بدءا بمرحلة توجيه الاتهام إليه، ووصولاً إلى مرحلة توقيع العقوبة التأديبية عليه.

وعلى هذا الأساس تستند الإجراءات التأديبية في الكثير منها على اللائحة وهذا ما يميزها عن الإجراءات الجنائية التي لا ينظمها سوى القانون².

على أن اللوائح غالبا ما تكون لها نتائج أكثر خطورة من القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، ففي ظل النظم البيروقراطية، وطبقا للنتائج العملية، فإن اللوائح قد تتمتع بالأولوية على أية قاعدة قانونية³.

والحقيقة أن السلطة اللائحية يجب أن تستند على الدستور، وإلا كان هناك مساس لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن هذه السلطة هي استثنائية ومن ثم ينبغي لكي تكون مشروعة أن يكون لها أساسا دستوريا.

¹ محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الإسكندرية، 1981، ص55.

² ماهر عبد الهادي، المرجع السابق، ص171.

³ محمود سامي، جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، ص35.

الفرع الثاني: المصادر غير المدونة للضمانات التأديبية.

تعتبر المصادر غير المدونة رافدا أساسيا للقانون التأديبي، نظرا للدور الكبير الذي تلعبه في تحقيق الحماية للموظف العام، وذلك على الرغم من عدم تدوينها.

إلا أن العديد من التشريعات الوظيفية وخاصة تلك التي تتعلق بالقانون التأديبي تتضمن الكثير من الضمانات التي كانت أصلا من المبادئ العامة للقانون حتى أن الضمانات المستقاة من تلك المصادر غير المدونة، قد وجدت طريقها إلى التدوين حديثا نظرا لدورها الكبير في هذا الإطار.

وعليه سيتم التعرض إلى كل من القضاء (أولا) والمبادئ العامة للقانون (ثانيا) والعرف (ثالثا) كمصادر غير المدونة للضمانات التأديبية.

أولا: القضاء كمصدر للضمانات التأديبية.

نجد معظم الضمانات التأديبية مصدرها في أحكام القضاء بل وفي تلك التي تضمنتها التشريعات المختلفة. كان مصدرها القضاء، ذلك أن قانون الوظيفة العمومية نشأ في أحضان قضاء مجلس الدولة الفرنسي من خلال تصديه للتظلمات العديدة الواردة من الموظفين العموميين في الإدارة، فقد عمل مجلس الدولة الفرنسي منذ بداية القرن العشرين على تحديد مفهوم الموظف والعموميين، وأمد لمجموع الوظيفة العمومية كافة الضمانات الواردة في النصوص التطبيقية المقررة لبعض فئات الأعوان فقط، أو بعض الحالات على مجموع الوظيفة العمومية قبل تدخل المشرع عام 1946 لتقنينها، ومن ثم ضمها إلى الأحكام العامة للوظيفة العمومية¹.

فقانون الوظيفة العمومية الذي يجنح اليوم أكثر من أي وقت مضى نحو تقنين أحكامه، لا يعد وأن يكون في الأساس قضائي النشأة.

¹ مصطفى بواوي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي إدارية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص43.

كما تتجه الإجراءات التأديبية في الوقت الحالي إلى تكريس نفس الإجراءات المعروفة في المحاكمات الجنائية، وذلك قصد إرساء أكبر قدر من الضمانات للموظف العام، ومن هنا كان للقضاء دورا مهما في تثبيت ركائز الإجراءات التأديبية.

ثانيا: المبادئ العامة للقانون كمصدر للضمانات التأديبية.

تعتبر المبادئ العامة للقانون من المصادر الهامة التي انبثقت عنها العديد من الضمانات التأديبية، خاصة في نطاق القانون الإداري. نظرا لكونها تعبر عن روح التشريع ذاته وتكشف ما يجول في ذهن المشرع. كما أنها استتباط قضائي لمبادئ العدالة التي تعبر عن تطور الحضارة القانونية¹.

واعتبارا لأهميتها، يصنفها جانب من الفقه، ضمن المبادئ التي لها قوة التشريع الملزمة، بل إن المجلس الدستوري الفرنسي، يعتبر أن المبادئ العامة تعلق التشريع مرتبة²، فهي تلزم المشرع والسلطة التنفيذية على السواء، بحيث إذا قرر المجلس الدستوري بأن مشروع القانون الذي يوافق عليه البرلمان، إذا كان ينطوي على مخالفة لمبدأ المساواة بين المواطنين باعتباره أحد المبادئ العامة الأساسية فإن القانون يكون غير دستوري.

وتعد نظرية المبادئ العامة للقانون من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي الذي كان له الدور الكبير في إرساء الكثير من تلك المبادئ، بالنظر لأهميتها والوظائف التي تؤديها³.

ولعل أهميتها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي تعود لسببين هما:

• **السبب الأول:** أنها ضمانات أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة عن طريق الرقابة القضائية.

• **السبب الثاني:** تعويض النقص النسبي للقواعد القانونية المكتوبة في مجال القانون الإداري.

والجدير بالذكر أن القضاء لا ينشئ هذه المبادئ من تلقاء نفسه، وإلا اعتبر هذا اعتداء على اختصاص المشرع، وإنما يقوم بالكشف والإعلان عنها في أحكامه، فهي إذن موجودة فعلا وقائمة في

¹ مصطفى بواوي، المرجع السابق، ص45.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص402.

³ مصطفى بواوي، المرجع نفسه، ص45.

ضمير الجماعة، وبالتالي ينحصر دور القضاء في الكشف عنها. وتطبيقها في المنازعات التي تطرح أمامه، كما يتوجب على السلطات الإدارية احترامها.

ومثل هذا الرأي يتماشى مع الوضع في الجزائر في مجال الاجتهاد القضائي وما قد يتضمن من مبادئ عامة للقانون، حيث تنص المادة 152 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على أن: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على احترام القانون¹."

نستنتج من خلال هذا النص بأن القضاء الإداري الجزائري يأخذ هو الآخر بفكرة المبادئ العامة كمبدأ المساواة بين المواطنين، ومبدأ الدفاع. وأنه لا يمكن الجمع بين العقوبات التأديبية، ومبدأ مواجهة في التأديب.

والجدير بالإشارة أن مجموع المبادئ العامة قد تصنف إلى صنفين:

- المبادئ ذات الفلسفة السياسية، وهي مجموع المبادئ الأساسية المستقاة من ديباجة الدستور، وكذا مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق والالتزامات.
- المبادئ ذات التقنية القانونية البسيطة، كمبدأ حقوق الدفاع، ومبدأ جواز الطعن في القرارات والأحكام، ومبدأ عدم جواز فصل الموظفة وهي في حالة حمل، ومبدأ عدم رجعية القرارات التأديبية.

ثالثا: العرف كمصدر للضمانات التأديبية:

لقد ساهم العرف في إيجاد الكثير من القواعد الدستورية والمدنية والتجارية فمثلا عن إيجاد بعض القواعد الإدارية، فهو يعتبر بذلك مصدرا من مصادر القانون الإداري، بحيث إذا اصطلحت السلطة الإدارية سواء فيما بين أجهزتها المختلفة، أو فيما بينها وبين الأفراد على مسلك معين، ودرجت على إتباع

¹ وفي نفس السياق ذهبت المادة 31 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله حينما نصت على أن: "يعقد مجلس الدولة في حالة الضرر: جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة لاسيما في الحالات... "

هذا المسلك لفترة زمنية معينة، مع ضرورة احترامه سواء من جانب الإدارة أو من جانب الأفراد، فإنه يصبح قاعدة قانونية، ويكون بذلك المصدر الرسمي لهذه القاعدة هو العرف وحده¹.

ويعرف العرف الإداري بشكل عام، بأنه ما جرت عليه السلطة الإدارية على إتباع مبادئ عامة، أو قواعد غير مكتوبة في ممارسة اختصاصاتها بصدد حالة معينة بالذات، دون أن يكون لهذه المبادئ أو القواعد سند، أو أساس من النصوص التشريعية².

والجدير بالذكر بأن الضمانات التأديبية تختلف باختلاف النظام التأديبي الذي تأخذ به كل دولة، وهو ما يدفعنا إلى التطرق إلى تلك الضمانات في إطار النظم التأديبية المختلفة ضمن هذا المبحث الثاني.

المبحث الثاني

الضمانات المقررة في أنظمة التأديب.

تختلف الضمانات التأديبية باختلاف النظام التأديبي السائد في الدولة، ففي النظام الإداري، الذي يعهد فيه بسلطة التأديب إلى الرئيس الإداري، فإننا نجد نوعين من الضمانات هما: الضمانات الإدارية، (المطلب الأول)، وفي النظام القضائي على كل من ضمانتي المواجهة والحياد (المطلب الثاني) وفي النظام شبه القضائي الذي تكون فيه السلطات الإدارية ملزمة باستشارة هيئات خاصة، وأخيراً ضمانات النظام القضائي (المطلب الثالث).

المطلب الأول

ضمانات النظام الإداري للتأديب.

وفقاً لهذا النظام يكون للإدارة بمفردها الحق في توقيع العقوبات التأديبية أياً كان نوعها أو درجتها، دون إلزامها باستشارة هيئة معينة، أو الأخذ برأيها، ودون أن يخول غيرها حق التعقيب على ما

¹ برهان خليل زريق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، مطبعة عكرمة، دمشق، 1986، ص5.

² سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص75.

تتخذ من قرارات تأديبية في هذا الصدد، سواء بالتعديل أو بالإلغاء¹. وهنا وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية المتعارف عليه بين فقهاء القانون العام²، فالسلطة التأديبية فرع من السلطة الرئاسية، والرئيس الإداري هو وحده الذي يملك التحقيق في الجرائم التأديبية، وإصدار القرار التأديبي، وإخضاع كل ذلك إلى إجراءات إدارية تنظم كيفية إجراء التأديب مع الموظف، والتحقيق معه ومعاقبته³.

وقد أدى النظام الإداري في بادئ الأمر إلى إساءة استعمال السلطة بشكل يمكن إنكاره، حيث لم يتمتع الموظف لمدة طويلة، بأي ضمانات في الإجراءات، إلا أن الأمر لم يعد بهذا الشكل في الوقت الحاضر، بحيث لم يعد هناك تعارض بين ممارسة السلطة التأديبية من طرف السلطة الرئاسية، وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع إساءة استعمال هذه السلطة، وفي غالب الأحيان لتحقق هذه الضمانات بواسطة الرقابة القضائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي⁴.

المطلب الثاني

ضمانات النظام شبه القضائي للتأديب.

يعتبر هذا النظام صورة من صور نظام التدرج الرئاسي، ذلك أن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام، تكون من اختصاص السلطة الرئاسية، ومع ذلك وقبل توقيعه يتعين على الإدارة استشارة هيئات معينة، على أن تحتفظ بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي⁵.

ويأخذ النظام شبه القضائي إحدى الصور الثلاث⁶:

¹ علي سهل يحي قاسم، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 2005، ص300.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص416.

³ ثروت محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، 1994، ص14.

⁴ عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص88-89.

⁵ منصور إبراهيم الفتوح، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984، ص217.

⁶ عمرو فؤاد، بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين الرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984، ص217.

1- قد ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة، يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار الجزاء، ويكون رأيها غير ملزم للجهة الإدارية، ومع ذلك تعد استشارة هذه الهيئة إجراءاً جوهرياً، يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بالعقوبة.

2- وقد ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة، يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء، ويكون رأيها ملزماً، يتوجب على الإدارة احترامه والتقيده به، ويكون لها حق تعديل الرأي المقترح، بتخفيف العقوبة المقترحة لا بتشديدها¹.

3- وأخيراً قد يوكل المشرع للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات الخفيفة، على أن يتولى توقيع الجزاءات الأكثر جسامة لمجالس تأديبية، مع وجود عناصر قضائية في تشكيلها، وتصدر هذه المجالس قراراتها بصورة نهائية، وليس مجرد رأي أو مشورة.

فالنظام شبه القضائي يوفر للموظفين نوعاً من الضمانات التي تقترب من الضمانات القضائية، فهو يهدف أساساً إلى الحد من تعسف السلطة الرئاسية بإلزامها بالقيام ببعض الإجراءات، والتي قد لا تشبه تلك المعروفة في النظام القضائي².

المطلب الثالث

ضمانات النظام القضائي للتأديب.

يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، من حيث الفصل ما بين سلطة الاتهام المتمثلة في السلطة الرئاسية التي تقوم برفع الدعوى التأديبية ومتابعتها، وسلطة الحكم التي تتولاها هيئات قضائية مستقلة تماماً عن السلطة الرئاسية، حيث تقوم بتوقيع الجزاء المناسب على الموظف. وذلك حسب خطورة الجرم المرتكب ويعتبر قرار هذه الهيئات القضائية ملزماً للسلطة الرئاسية³.

¹ محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1973، ص426.

² فهمي عزت، سلطة التأديبي بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1980، ص119.

³ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص57.

ويتطلب النظام القضائي إجراءات تأديبية محددة، توفر للموظف ضمانات الحياد في متابعة الدعوى التأديبية، فبعد أن كان نظام التأديب ينتهج الأسلوب الإداري، سواء من حيث ممارسة سلطة التأديب أو من حيث طريق إصدار الجزاء التأديبي، بعد أن كانت الرقابة القضائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، هي الضمان الوحيد للموظف، اتخذت سلطة التأديب في العديد من القوانين شكل القضاء¹.

ويؤكد أنصار الطبيعة القضائية للتأديب، أن التأديب في حقيقته عقاب جنائي، شأنه في ذلك شأن ولاية القضاء، وعليه يجب أن تتسم قواعده بالموضوعية من خلال حصر الجرائم التأديبية التي يعاقب عليها الموظف، وتثبيت قائمة بالعقوبات، وإيجاد ارتباط بين الجريمة والعقوبة².

بالإضافة إلى ذلك يتطلب الأمر وجود قضاء مستقلا مهمته الفصل في المنازعات التأديبية، ويقصد بالاستقلال القضائي ترك السلطة التأديبية لمحكمة لها استقلال عضوي ووظيفي.

¹ محمد عصفور، تأديب العاملين المدنيين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى/ عالم الكتب، القاهرة، 1971، ص146.

² فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980، ص171.

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر الضمانات التأديبية للموظف، الضوء الذي ينير الإجراءات التأديبية الواجب إتباعها من طرف السلطة التأديبية، كما تعد سلاحاً للموظف يمكنه من مجابهة انحرافات سلطة التأديب وتعسفها، ودرعاً يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء وهذا نظراً لأهميتها البالغة في المجال التأديبي، كما أنها مستمدة من مجموع المصادر المدونة وغير المدونة مما يضفي لها القوة القانونية من خلال مختلف النصوص القانونية، ونظراً لما تكتسيه من أهمية فقد تنوعت هذه الضمانات بين الضمانات النظام الإداري للتأديب وكذا النظام القضائي وشبه القضائي للتأديب.



الفصل الثاني

الضمانات الأدبية

الفصل الثاني

الضمانات التأديبية

أيا كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، أي سواء أكان نظاما إداريا أم قضائيا أم نظاما شبه قضائيا، فإن من عوامل فعاليته ونجاحه ان يوفر للموظف قدرا أدنى من الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية هذا القدر الأدنى من الضمانات تمليه في الواقع قواعد العدالة والإنصاف أو المبادئ العامة للقانون وذلك دون حاجة إلى النص عليه.

ومن الضمانات التي تذكر عادة في هذا الشأن أن يواجه العامل بما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة إدانة وأن تعطي له فرصة الدفاع عن نفسه أي فرصة تنفيذ هذه الوقائع وتلك الأدلة، وأن يحاط بما يطمئنه إلى حييدة السلطة مع تسبب الجزاءات الصادرة في حقه، ومن هذه الضمانات أيضا أن يعطي هذا العامل الحق في التظلم أو الطعن في الجزاءات التي توقع عليه، حيث تتمثل هذه الضمانات بصفة عامة في الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية (المبحث الاول)، وكذا الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية واللاحقة عليها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية

تعتبر الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، تلك الضمانات التي قررتها النصوص القانونية في نطاق المساءلة التأديبية للموظف العام والتي يتعين مراعاتها قبل توقيع العقوبة عليه.

إن خطورة الجزاء التأديبي، وما يترتب عليه من آثار، يفرض أن تهدف الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي، إظهار حقيقة ما ينسب إلى الموظف من تهم، حتى يبني القرار المتضمن العقوبة على مقومات سليمة، آخذين بعين الاعتبار أن عوامل فعالية أي نظام تأديبي تتوقف على مدى توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للموظف المتهم الإحساس والشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة.

لهذا سنتطرق في مبحثنا هذا إلى ضمانات التحقيق التأديبي (المطلب الأول)، وضمنة مبدأ مواجهة (المطلب الثاني)، وممارسة حق الدفاع (المطلب الثالث).

المطلب الأول

ضمانات التحقيق التأديبي

إن أهم وأبرز الضمانات في المجال التأديبي، أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف المتهم قصد سماع أقواله، وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام، من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي استقرت عليها أحكام القضاء، وهو بالتالي أمر حتمي يسبق توقيع الجزاء التأديبي¹.

والتحقيق التأديبي هو الإجراء الذي يهدف إلى الكشف عن حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه²، فهو إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد التثبت من صحة إسنادها إلى فاعلها، فهو إذن ضمانة لا يحتاج إلى نص في تقريرها³. ومن ثم أوجبت غالبية التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة على

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2003، ص 97.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، 2000، ص 524.

³ سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 84.

أن يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته، كما أن القضاء استقر هو الآخر على بطلان الجزاء التأديبي، وما يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.

ومن هنا يمثل التحقيق التأديبي إجراء جوهريا لا بد من إتباعه قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية على أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء. أما التحقيق اللاحق فليس من شأنه تصحيح القرار الصادر بالعقوبة، كما أن التحقيق المعتبر هو الذي يباشر في مواجهة الموظف، وليس في غيابه، وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جديا.

ومستهدفا في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من التهمة المنسوبة إليه، لا مجرد وسيلة للانتقام من طرف الرؤساء الإداريين.

إن موضوع التحقيق التأديبي يتطلب التعرض إلى تعريف هذه الضمانة (الفرع الأول)، وكيفية الإحالة إلى التحقيق التأديبي (الفرع الثاني)، وأخيرا الوقف الاحتياطي كإجراء متصل بالتحقيق التأديبي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف التحقيق التأديبي.

لم يرد في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة تعريفا للتحقيق التأديبي وإنما تصدى لتعريفه الفقه الإداري¹، فعرفه بعض الفقه بأنه الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية الذي يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق، وظروفها، وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى موظف عام².

وعرفه البعض الآخر بأنه: إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها.

وعلى العموم يمكن القول بأن التحقيق التأديبي هو إجراء جوهري يستوجب على الإدارة القيام به، بغرض الكشف عن حقيقة ما ينسب إلى الموظف المتهم، إما بناء على تعليمات صادرة عن الرئيس المباشر الذي يتبعه الموظف، أو استنادا إلى تقارير جهات التفتيش، أو اعتمادا على شكاوى وتبليغات من

¹ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص70.

² سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص96.

المنتفعين بخدمات المرفق العام. وبيان ما إذا كانت هذه الأعمال تشكل مخالفة تأديبية قصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية، أم أنها مجرد مخالفات لا تستوجب تحويل الدعوى التأديبية ضده، وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جدياً، يستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، لا مجرد وسيلة للانتقام منه من طرف الرؤساء الإداريين.

الفرع الثاني: الإحالة إلى التحقيق التأديبي.

نفتتح الإجراءات التأديبية في مواجهة الموظف بإحالته إلى التحقيق التأديبي، فهذا الأخير إجراء تمهيدي، وضمانة جد مهمة، يستهدف الكشف عن الحقيقة، وأن أمر إثارته من حيث المبدأ هو بيد السلطة الرئاسية للموظف العام، حيث تقدر ملاءمة مساءلته عما هو منسوب إليه.

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي:

إن تحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي هو أمر جوهرى وهام للغاية، لأنه يؤدي للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم، مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق، بما ينطوي ذلك على ضرر أدبي¹. ذلك أن صدور قرار بإحالة الموظف المتهم من سلطة غير مؤهلة ومختصة يترتب عليه بطلان التحقيق التأديبي، والآثار المترتبة عليه، ولعل من أبرزها قرار الجزاء المطعون فيه².

ومن ثم يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق التأديبي بحيث لا يكون التحقيق قائماً على مجرد شبهة أو محاولة النيل من الموظف كما هو الغالب في بعض الأحيان، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق التأديبي، إذا ما ثبت أن الموظف قد ارتكب عملاً يستوجب العقوبة التأديبية، إذ أن ذلك يؤدي إلى التسبب واللامبالاة، وإلى سوء التسيير للإدارة³.

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 147.

² ماهر أبو العينين، الدفوع في نطاق القانون العام أمام القضاء الإداري والتأديبي، الكتاب الثاني، دار أبو المجد للطباعة، 2002، ص 871.

³ محمد ماجد ياقوت، المرجع نفسه، ص 147.

وتطبيقاً لذلك، فإن بدء الإجراءات التأديبية يكون بصدور قرار الإحالة إلى التحقيق التأديبي من قبل السلطة التي خولها القانون القيام بهذا الإجراء، بغرض تقصي الحقائق والوقوف على ملابسات والظروف التي ارتكب فيها الموظف العام المخالفة التأديبية.

وقد ثار خلاف بين الفقهاء حول مدى وجوب توافر الحياد في الجهة التي يعهد إليها بالتحقيق التأديبي¹.

فهناك من ذهب إلى أنه لا مانع في الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم في التحقيق التأديبي، على اعتبار أن هذا الإجراء في الحقيقة هو امتداد للسلطة الرئاسية.

ونظراً للآثار التي تترتب على قرار الإحالة بالتحقيق التأديبي، فينبغي أن لا تمارس تلك السلطة إلا بواسطة الجهة التي نص عليها القانون وأعطاه هذا الإجراء.

الفرع الثالث: الوقف الاحتياطي كإجراء متصل بالتحقيق التأديبي.

يعتبر التحقيق التأديبي من الإجراءات التي تباشرها الجهات الإدارية في نطاق المساءلة التأديبية للموظف العام، بقصد كشف حقيقة ما ينسب لهذا الموظف من اتهامات أثناء تأديته لوظيفته الإدارية، كما قد تلجأ الجهة الإدارية إلى إجراء احتياطي متصل بالتحقيق التأديبي، قد تقتضيه طبيعة التحقيق المفتوح مع الموظف، بغرض إبعاده مؤقتاً عن أداء وممارسة وظيفته لفترة زمنية معينة يحددها القانون حفاظاً على حسن سير الموقف العام، وهو ما يسمى بالوقف الاحتياطي عن الوظيفة.

وبناء على ذلك، فإنه الوقف الاحتياطي عن الوظيفة، باعتباره إجراء احتياطياً، ووقائياً مرتبطاً بالتحقيق التأديبي، ويخضع لتقدير الجهة الإدارية فلها وحدها أن تقدر ملاءمة إصدار الوقف لمصلحة التحقيق، إلا أن سلطة الإدارة ليست مطلقة، بحيث يجب إحاطة الموظف حياله بضمانات تكفل استعمال الإدارة لهذا الإجراء في موضعه، وإلا تحول من وسيلة لتحقيق المصلحة العامة إلى أسلوب للقهر الإداري يتخذ ضد الموظف.

¹ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص154.

المطلب الثاني

ضمانة مبدأ المواجهة

إن إحاطة الموظف المتهم أثناء مساءلته تأديبياً بما ينسب إليه، تعد ضمانة هامة يقرها القانون، وهذا أمر ضروري تقتضيه إجراءات التأديب، وينبغي كفالتها للموظف المتهم سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه، فلا يغني عن المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً. لا شبهة فيه، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتقائها، مرده إلى ما سيقر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالفة عنها، وتحقيق دفاعه بشأنها، أحد العناصر الجوهرية¹.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق إلى تعريف مبدأ المواجهة (الفرع الأول)، وكذا بيان أحكام مبدأ المواجهة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ المواجهة.

يقصد بمبدأ المواجهة بصفة عامة تمكين الموظف المتهم الذي تتعرض حقوقه ومصالحه، لتصرف ما قد يؤثر في مركزه القانوني، أن يحاط به علماً حتى يستطيع إعداد دفاعه²، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في طريقها لمؤاخذته، إذا ما ترجحت لديها أدلة لإدانته، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه.

ويعتبر مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، ومن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة، وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية بمواجهة الموظف المتهم وإعلامه، بما هو منسوب إليه، وبما ارتكبه من تصرفات منافية حتى يكون على بينة من أمره.

وبناء على ذلك، أكدت المادة 14 الفقرة الثالثة من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على أن: "من حق المتهم أن يحظر في أقصر وقت ممكن، وباللغة التي يفهمها وبطريقة

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 127-128.

² محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص 830.

مفصلة بطبيعة وسبب الاتهام الموجه إليه، ومن هنا فإن مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه تعد أمراً ضرورياً، وذلك حتى في حالة غياب نص قانوني يقررها وخاصة في الوظيفة العامة¹.

وقد تطور هذا المبدأ في مجال تأديب الموظف العام، حتى أصبح مبدأ عاماً من المبادئ العامة المعترف بها في القوانين.

الفرع الثاني: أحكام مبدأ المواجهة.

إذا كانت مواجهة الموظف المتهم كضمانة تأديبية مقررة لصالحه، فإن ذلك يقتضي إحاطته بشكل صريح ومحدد، بما ينسب إليه من تهم، وبصورة سيتشعر معها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى مجازاته في حالة ثبوت ارتكابه للمخالفة إلا أن ذلك لن يتحقق عملياً. إلا بوجود إجراءات معينة، يتعين على جهة التحقيق اتخاذها حيال الموظف.

إن دراسة أحكام مبدأ المواجهة، يتوجب علينا التعرض إلى استدعاء الموظف المتهم للتحقيق معه (أولاً)، ثم إخطاره بالتهمة المنسوبة إليه (ثانياً)، وأخيراً تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي (ثالثاً).

أولاً: استدعاء الموظف للتحقيق (التكليف بالحضور)

لما كان التحقيق التأديبي أمر وجوبياً مع الموظف المتهم، فإنه يتوجب على الإدارة أن تبلغ الموظف بأمر الحضور للتحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه بكافة تفاصيلها، مع تذكيره بكافة الضمانات الممنوحة له قانوناً²، فلا يكون هناك أي شك، أو غموض في بياناته.

إن عدم استدعاء الموظف المتهم للتحقيق معه، يترتب عليه عدم سماع أقواله، وبالتالي عدم تحقيق دفاعه، حيث يعد الأمر في هذه الحالة إخلالاً بحق الدفاع المكفول دستورياً، إلا إذا لم ينكر الموظف استدعاؤه للتحقيق معه، ورفض المثول في الوقت.

¹ مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 137.

² مقدم سعيد، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 140.

ثانيا: إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه.

إن المشرع نص صراحة على أنه: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه.... ويتم الإخطار بواسطة برقية توجه إلى الرئيس الإداري، حتى يسلمها للموظف الخاضع للتأديب وقد يكفي أن يصل إلى علم الموظف بأن نية الإدارة قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات لمؤاخذته ومعاقبته تأديبيا"¹.

ثالثا: حق الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي.

يمثل الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية، وما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم، فلا يكفي مجرد إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته علما بها، وإنما يجب علاوة على ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مقيدة ونافعة، وهو ما لا يتأتى إلا بتمكينه من الإطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية.

وتأكيدا على أهمية الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي، باعتباره ضمانا جوهرية، يتعين التقيد بها واحترامها وكفالتها للموظف عندما يتعلق الأمر بأية مساءلة تأديبية، خاصة في ظل التطورات التي تعرفها النصوص الوظيفية بين انتشار الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية².

المطلب الثالث: ضمانات ممارسة حق الدفاع.

تعتبر ضمانات ممارسة حق الدفاع أهم ضمانات في مجال توقيع العقوبات التأديبية لأنها تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه، لرد الظلم الواقع عليه. والتي كفلها المشرع للموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، وهو مبدأ مستقر عليه في مختلف الأنظمة التأديبية الإدارية منها وشبه القضائية، وكذا القضائية، فهو مبدأ عام يمارس في جميع المجالات، سواء تعلق الأمر في المجال الجنائي أو حتى التأديبي، والغرض منه في المجال التأديبي هو توفير ضمانات للموظف، وذلك قبل بدء محاكمته تأديبا، أي خلال مرحلة التحقيق التأديبي.

¹ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة 2006، العدد (46).

² مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص155.

إن دراسة مهام حق الدفاع تتطلب التعرف على ضمانات من الدفاع (الفرع الأول)، ثم حق الموظف في الدفاع (الفرع الثاني)، ثم مقتضيات حق الدفاع (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف حق الدفاع.

حق الدفاع هو تمكين المتهم من إثبات براءته، ودرء التهمة عن نفسه خلال كافة الإجراءات التأديبية، وعلى هذا النحو تتضمن حقوق الدفاع طائفة واسعة من الضمانات التأديبية المصاحبة لكافة الإجراءات التي تتخذ في مواجهة الموظف المتهم، ابتداء بمرحلة الإحالة إلى التحقيق، وحتى مرحلة توقيع الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: حق الموظف في الدفاع.

إن تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل ضمانات هامة تمنح للموظف المتهم لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه فيجب -كأصل عام- تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كان يكون عن طريق الكتابة أو شفاهة، وأن يكفل له مبدأ حرية الدفاع فحق الدفاع لا معنى له إذا لم تقترن بحرية الدفاع.

إن دراسة حق الدفاع يتطلب التعرف على إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة (أولاً)، ثم حرية الدفاع (ثانياً).

أولاً: إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة.

إذا كان حق الدفاع يعني تمكين الموظف من نفي ما هو منسوب إليه وإقامة الدليل على براءته، فكيف يمكنه ممارسة هذا الحق، أو بعبارة أخرى ما هي وسيلته في إبداء دفاعه، خاصة إذا علمنا أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما تكمن في الوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم¹.

¹ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1979، ص297.

يمكن القول هنا بأن الدفاع لا يكون فعالا ما لم تتم الفرصة للموظف المتهم الوسيلة التي تكون مناسبة لدفع التهمة عن نفسه كأن يكون الدفاع كتابيا أو شفويا¹.

في الجزائر نص الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، على أنه يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، أو أن يستحضر شهودا².

ومن ثم فإن للموظف كامل الحرية في إلقاء ما يراه مناسبا من توضيحات وبيانات مكتوبة أو شفاهة للدفاع عن نفسه، وتبرئة ساحته مما قد ينسب إليه من اتهامات.

وقد أكد هذا الحق مجلس الدولة الجزائري في قراره تحت رقم 49-103 بتاريخ 30-04-2002 على أهميته، حيث أوقف تنفيذ قرار استنادا إلى خرق حق الدفاع المضمون دستوريا، على اعتبار أن القرار لم يراع إجراء شكليا تمثل في منح المدعية مهلة كافية تتمثل في اثني عشر (12) يوما قبل الجلسة، حسبما ينص عليه النظام الداخلي للمنظمة الوطنية للموثقين³.

ثانيا: حرية الدفاع.

تعني حرية الدفاع الأسلوب الذي تخذه الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه ضمانا للدفاع، هي الضمانة الأم لكافة الضمانات، ولا معنى لحق الدفاع ما لم يكن مقترنا بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره⁴.

إن حرية الدفاع تتطلب عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين وحق الموظف المتهم في الصمت، ومع ذلك يطرح التساؤل حول مدى إمكانية لجوء الموظف إلى الكذب⁵.

¹ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 183.

² المادة 169 الفقرة الأولى من الأمر 03/06 السابق الذكر.

³ قرار مجلس الدولة الجزائري، رقم 49-103، بتاريخ 2002/04/30، القرار أورده محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007، ص 86.

⁴ سعد حماد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، 1998، ص 18.

⁵ منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص 323.

1- عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين:

2- حق الموظف المتهم في الصمت:

تقتضي حرية الدفاع أن يتمتع المتهم عن الإدلاء بأقواله أمام الهيئة التأديبية، إذا قدر أن مصلحته في الدفاع تقتضي ذلك، فالاعتراف للمتهم بحق الصمت في التأديب، هو مظهر لحرية في الدفاع، وذلك بعدما كان صمت المتهم في فترة من الزمن اعترافاً منه بارتكاب التهمة المنسوبة إليه¹.

3- مدى حق الموظف في اللجوء إلى الكذب:

يترتب على الاعتراف بالحق في الصمت أن يكون للمتهم الحق في الاتجاه للكذب دفعا للاتهام المنسوب إليه، ويعد حق الكذب أحد مظاهر حرية المتهم في الدفاع عن نفسه، وهذه الحرية مقررة للمتهم سواء كان دفاعه بالصدق أم الكذب².

الفرع الثالث: مقتضيات حق الدفاع.

يقتضي حق الدفاع أن يكون للموظف المتهم حق الاستعانة بمحام في التحقيق التأديبي، والاستشهاد بالشهود ومناقشتهم، وكذا حقه في الاستجواب. وهذا قصد تمكينه من حقه في الدفاع عن ما ينسب إليه من اتهامات.

إن دراسة مقتضيات حق الدفاع تتطلب التعرف على ضمانات الاستعانة بمدافع (أولاً)، وكذا الحق في إحضار الشهود (ثانياً)، وأخيراً الحق في الاستجواب (ثالثاً).

أولاً: ضمانات الاستعانة بمدافع.

يعتبر مبدأ الاستعانة بمدافع من الضمانات الجوهرية، التي استقرت عليها مختلف الدساتير، وتضمنتها إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية باعتباره امتداداً للحق للدفاع عن نفسه، ومن مقتضياته الأساسية، التي تمكن الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه، في مواجهة سلطة التأديب المزودة بعدة

¹ سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 244.

² بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 190.

وسائل. تتخذها ضده للوصول إلى الحقيقة أثناء التحقيق والمحاكمة¹. ومن ثم لا يمكن كفالة حقوق الدفاع، وحرمان المتهم من الاستعانة بمن يدافع عنه².

ثانيا: الحق في إحضار الشهود.

الشهادة هي الأقوال التي تدلي بها غير الخصوم، بما أدركوه بحواسهم أو استقوه من غيرهم بأسماعهم أو أبصارهم متعلقا بالواقعة أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها، أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجا سائعا مقبولا³.

ومن ثم فإن من مستلزمات الدفاع ومقتضياته الأساسية أن يسمح للموظف بالاستشهاد بشهود النفي، فمن شأن تلك الشهادة أن تعزز موقف المتهم في الواقعة المنسوبة إليه، وعليه فإن الشاهد يؤدي دورا كبيرا في نطاق التأديب، وبالتالي يتعين على الموظف المتهم الاستشهاد بشهود النفي، بحيث يجب استدعائهم وسماع أدلتهم. لأن الاكتفاء بسماع شهود الإثبات، دون النفي يصم التحقيق بالقصور ويبطل قرار الجزاء خلاله بحق الدفاع⁴.

في الجزائر، نص القانون الحالي للوظيفة العامة على أنه يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهود⁵.

ثالثا: الاستجواب.

إن مقتضيات حق الدفع أن يتمتع الموظف المتهم بالحق في الاستجواب لأنه ليس إجراء من إجراءات التحقيق فحسب، بل هو مقرر لمصلحة المتهم لأنه يمكنه من إبداء دفاعه، ومن ثم فإن حرمان المتهم من حقه في الاستجواب ينطوي على حرمانه من حقه في الدفاع⁶.

¹ منصور إبراهيم التعموم، المرجع السابق، ص 325.

² مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 192.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، المرجع السابق، ص 320.

⁴ سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب القانونية، 2002، ص 166.

⁵ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 202.

⁶ أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 1981، ص 233.

والاستجواب هو مناقشة المتهم في التهم المنسوبة إليه على وجه مفصل بغية الوصول إلى اعتراف منه يؤيدها أو دفاع ينفيها، وهو بهذه المثابة ذو طبيعة مزدوجة.

المطلب الرابع

حدود مبدأ الحياد في التأديب.

تعتبر ضمانات الحياد في التأديب من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية ضمن المبادئ المتعارف عليها، ألا تكون جهة الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع فالمواجهة العادلة تقتضي ألا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم فقط، بل يتعين أن لا تبدي تلك الآراء في الفراغ، بحيث يتوجب على الإدارة التقيد بالحياد وعدم التحيز، فلا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وسماع أوجه دفاعه، ما لم تتصف جهات التحقيق بالحياد والنزاهة والموضوعية على أن توافر الحياد يقوي ويفعل كل الضمانات التأديبية، ويعمل على تنظيم قواعد الاختصاص، بما يمنع الجميع بين أعمال التحقيق والالتزام، وبين سلطة توقيع العقوبة التأديبية، وكذا بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو سياسية أو وظيفية، من شأنها التشكيك في الحياد.

وأما خطورة الآثار التي قد يخلفها الجزاء التأديبي ضد الموظف المتهم استقر الفقه والقضاء على ضرورة إحاطة توقيعه بضمانات عدة تملئها قواعد العدالة، والأصول العامة، وإن لم يرد بشأنها نص، بحيث يؤدي إغفال أي منها إلى بطلان ما تصدره الهيئة التأديبية من عقوبات.

وتتمثل أساسا تلك الضمانات في ضرورة محاكمة الموظف بواسطة هيئة محايدة، تكفل له حق الدفاع عن نفسه، مع تسببها للقرار التأديبي الصادر ضده.

إن دراسة مبدأ الحياد يتطلب التعرف عليه (الفرع الأول)، وكذا نطاق مبدأ الحياد في القانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ ضمانة الحياد في التأديب.

يقصد بالحياد، عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصا في مجال التأديب، أيا كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص، فالحياد ضمانة هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة، أو يمارس اختصاصا أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب¹.

ويعتبر مبدأ الحياد من المبادئ العامة المستقرة في الضمير الإنساني²، وضرورة يفرضها النظام العام للموظفين، ولا يحتاج إلى نص يقرره إذ تمثلها العدالة المثلى.

فمن يجلس مجلس القضاء، يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم، وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة من يحاكمه، ويجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة³.

وعلى هذا الأساس، فإن مبدأ الحياد له طابع وقيمة دستورية، في النظام القضائي تستمد مباشرة من نصوص الدستور⁴.

إلا أن رأيا من الفقه، ذهب إلى القول بعدم وضع تعريف جامع لهذا المبدأ، لما يشوب التعريف بمبدأ الحياد من قصور ونقص، وقد استند هذا الرأي إلى طريقة معالجة التشريع والقضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال، ذلك أن أسباب نقص أو انعدام الحياد هي الأخرى غير محددة⁵.

الفرع الثاني: تقدير ضمانة الحياد في التأديب.

إذا كانت ضمانة حق الدفاع تشكل أهمية بالغة في تحقيق دفاع الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، إلا أن تلك الضمانة لا تكفي بمفردها، فحتى يكون الجزاء التأديبي عادلا ومحققا لغايته، لابد من توافر ضمانات أخرى موضوعية تتمثل في القيام بالإشراف على التحقيق مع الموظف، هيئة محايدة تواجه

¹ رمضان محمد بطيح، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص318.

² بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص224.

³ محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص76.

⁴ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص225.

⁵ محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص77.

بالاهتمام المنسوب إليه، (أولاً)، وأن تكفل له ضمانه عدم التحيز والميل في مرحلة توقيع الجزاء التأديبي (ثانياً).

أولاً: ضمانه الحياد في مرحلة التحقيق.

للتحقيق التأديبي أهمية بالغة، كضمانة للموظف المتهم، ذلك أن الهدف من إجرائه هو كشف حقيقة ما ينسب إليه، والتحقق من ارتكابه للمخالفة والظروف التي أحاطت بارتكابها، إضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي ضد الموظف، ويكون التحقيق أكثر خطورة عندما يتعلق الأمر بالتأديب الرئاسي، بحيث تجتمع سلطتي التحقيق والحكم في يد السلطة التأديبية¹.

وغني عن البيان، أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر له كافة مقومات التحقيق القانوني السليم، وأبرزها حيده المحقق بحيث يتوجب أن يتمتع بقدر كاف من الاستقلال والنزاهة وحسن التقدير، ما يجعله أهلاً لمباشرة التحقيق مع الموظف بهدف الوصول إلى الحقيقة المرجوة من وراء هذا التحقيق، إما بتبرئة الموظف مما نسب إليه، أو العكس.

والحقيقة أن ضمانه الحياد في التحقيق لها أهمية بالغة، بحيث لا يمكن تحقيق دفاع الموظف المتهم، ومراعاة أدلة الاتهام في الوقت ذاته دون أن تترجح كفة إحداهما على الأخرى، ومن ثم ينبغي على المحقق أن يتجرد من كل ما يدعو إلى تأثره بما يقع عليه بمناسبة الواقعة الموضوعية تحت تصرفه، وأن يقصد من وراء تحقيقه الوصول إلى الحقيقة، وعليه يجب مباشرة التحقيق، وذنه خال من أي علم سابق².

ولمبدأ الحياد طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد المحقق التأديبي من كل مظاهر التحيز والميل والهوى، فلا ينحاز لطرف على حساب طرف آخر، ولا يتحيز ضد أي طرف مهما كانت العلاقة التي تربطه بالموظف المتهم، أو حتى علاقته بجهة الإدارة مما يمكن القول بأنه، يجب توافر في المحقق الحياد التام في مباشرة مهامه، وهو ضمان من ضمانات القضاء³.

¹ مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 229.

² أشرف رمضان عبد الحميد حسين، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2002، ص 206.

³ خليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002، ص 155.

ومقتضى الحياد الذي ينبغي أن يكون عليه من يتولى التحقيق التأديبي، أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة الموظف، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله، أو أن يتدخل بأية صورة في إجابته، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتعم هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته، بحيث يكون قد قصد فعلا، وإرادته الكاملة، أن يدلي بما ذكره، ولا يرجع ذلك لأي سبب آخر¹.

ثانيا: ضمانات الحياد في مرحلة توقيع الجزاء.

يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي التحقيق والحكم من أهم المبادئ لضمان حياد السلطة التأديبية، وعليه فمن سبق له أن اشترك في التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق فيها².

بالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تتوافر لدى من تولى عملية التحقيق التأديبي أو من يكلف بتوقيع الجزاء أي من الأسباب التي تخل في حياده بأي أسباب الرد والتتحي.

والحقيقة أنه عند ممارسة الرئيس الإداري المختص لسلطتين، فإنه يجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، وهذا أمر غير مقبول، فمن المفروض أن وظيفة التحقيق تختلف تماما عن وظيفة توقيع الجزاء التأديبي، ومن ثم يجب الفصل بينهما، ولا يمكن لشخص واحد أن يتولى النظر فيهما معا، لأن السلطة الإدارية غالبا ما تسعى إلى تغليب منطق الفاعلية على حساب منطق الضمانات التأديبية.

وعليه فمن الضروري توزيع الاختصاص، داخل الجهة الإدارية كما هو الحال عليه في إطار الفصل بين السلطات في النظام القانوني لأية دولة، بحيث يتوجب على الرئيس الإداري، أن يترك التحقيق إلى جهة أخرى، وإلا اعتبر قراره في هذا التحقيق معيبا من حيث الصلاحية، على أنه لا يوجد مبرر لتهافت الرئيس الإداري على مباشرة التحقيق طالما يملك سلطة توقيع الجزاء لأن الجمع بين الوظيفتين من شأنه إهدار أهم ضمانات للموظف المتهم، وهي ضمانات الحياد، فممارسة الرئيس الإداري لوظيفة التحقيق والاتهام، يعطيه فكرة مسبقة عن الواقعة، وبالتالي لن يتجرد من الأفكار المسبقة التي تكونت لديه، مما يؤثر عليه عند توقيع الجزاء التأديبي، ولا تكون لديه نظرة صحيحة للواقعة³.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 121.

² عبد الفتاح، عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص 387-388.

³ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 232.

المبحث الثاني

الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية واللاحقة عليها.

بعد أن تناولنا في المبحث الأول الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، فإننا نخصص هذا المبحث للضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية (المطلب الأول)، والضمانات اللاحقة عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية:

فهذا المطلب يطرح هو الآخر مجموعة من التساؤلات التي تستوجب البحث فيها من خلال بيان مجموع الضمانات والمتمثلة في المقصود بضمانة الالتزام بقواعد الاختصاص في اتخاذ العقوبة التأديبية؟ (الفرع الأول)، وحظر التفويض في توقيع العقوبات التأديبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضمانات الالتزام بقواعد الاختصاص.

تتمثل هذه الضمانات في حماية الالتزام بقواعد الاختصاص (أولاً)، وحظر التفويض في العقوبات التأديبية (ثانياً).

أولاً: ضمانات الالتزام بقواعد الاختصاص في اتخاذ العقوبة التأديبية:

يقوم القانون العام على فكرة الاختصاص، التي تحدد بصفة عامة الأشخاص والهيئات التي تملك سلطة اتخاذ التصرفات القانونية، لذلك قد تشبه قواعد الاختصاص في القانون الإداري، بقواعد الأهلية في القانون المدني. إلا أنه على صعيد القانون العام، فإن الإدارة لا تملك كأصل عام نقل اختصاصاتها إلى جهة أخرى، إلا في حدود ما يسمح به القانون¹.

وهذه القاعدة تطبق أيضاً في المجال التأديبي، بحيث يجب أن تمارس في مواجهة الموظفين العموميين، من لهم الشرعية في التأديب، دون امتدادها إلى جهات أخرى لم يسمح لها القانون القيام بذلك،

¹ عمار بوضياف، دعوى الإلقاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية فقهية وقضائية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 171.

ومن ثم لم يعد عدم اختصاص سلطة معينة بالتأديب أكثر العيوب جدية وحدوثا، حيث تعتدي هيئة إدارية معينة على ميدان واختصاص هيئة إدارية أخرى¹. كما قد يقع هذا الاعتداء من موظف على اختصاص موظف آخر.

وعلى هذا الأساس، تقتضي ولاية التأديب أن لا تملكها سوى الجهة التي حولها المشرع القيام بها في الشكل المحدد، لما للتأديب من دور فعال في حمل الموظف على القيام بالتزاماته الوظيفية، من جهة ومن جهة أخرى ضرورة توفير ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأشكال المحددة، وترتبا على ذلك تواترت معظم التشريعات الوظيفية على تحديد السلطات التي تملك توقيع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر.

وعلى هذا الأساس، فإنه نظرا لخطورة سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة، أوجبت مختلف التشريعات ضرورة خضوع ممارستها لقواعد الاختصاص المقيد، الذي تحكمه قواعد قانونية آخرة، بعيدة عن الحرية والتقدير لسلطة الإدارة، وذلك عند سن النصوص القانونية المتعلقة بها، ومن ثم فإن السلطة التأديبية، هي قاعدة النظام التأديبي في الوظيفة العامة. لذا أولت لها النصوص القانونية اهتماما بالغا لدرجة أنها تمارس في إطار السلطة المقيدة، ودون أن يترك القانون للإدارة أية سلطة تقديرية في تفويضها، أو التنازل عنها لجهة أخرى.

وبناء على ما تقدم سيتم تناول الاختصاص التأديبي من خلال الاختصاص التأديبي للمجالس الرئاسية ومن خلال الاختصاص التأديبي للمجالس التأديبية.

1- الاختصاص التأديبي للمجالس الرئاسية:

تعتبر السلطة التأديبية أحد فروع السلطة الرئاسية، فهي تنتمي بطبيعتها إلى السلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين، والقاعدة العامة أن السلطات الرئاسية تكون ملزمة باستطلاع رأي اللجان الإدارية المشتركة عند توقيعها للعقوبات المنصوص عليها في المادة 30 من الأمر رقم 244 لسنة 1959، باستثناء عقوبتي الإنذار واللوم، ومن ثم فإن الوزير هو المسؤول الأول عن شؤون وزارته، وهو الذي يملك حق تعيين العاملين بها، وهو الذي يختص تبعا لذلك بتأديب الموظفين في وزارته، وطبقا لذلك فإن

¹ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص185.

المسؤولية التأديبية تتصاعد بشكل هرمي من أسفل القاعدة إلى أعلى قمة الهرم. حيث يسأل كل موظف أمام رئيسه، والرئيس يسأل أمام الرئيس الأعلى منه، حتى تصل إلى قمة الهرم الوظيفي¹.

ونفس الحكم أكدت عليه المادة 19 من القانون رقم 634 لسنة 1983 المعدل والمتمم للأمر رقم 244 لسنة 1959، وقد نص القانون رقم 634 لسنة 1983، على أن الأحكام القانونية الواردة بالأمر رقم 244 لسنة 1959 تبقى سارية التطبيق ما لم تتعارض مع بعض نصوص القانون الجديد، وبالتالي فإن القانون الجديد لا يمثل مرحلة تشريعية جديدة².

وعليه فإن السلطة الرئاسية تملك توقيع العقوبات الخفيفة كالإنذار واللوم دون استشارة أية جهة كانت، أما باقي العقوبات الأخرى، فإن السلطة التأديبية تكون ملزمة باستشارة المجلس التأديبي، والذي يجب أن يكون الموظف ممثلاً فيه.

ومن الملاحظ أن القانون رقم 87-529 المؤرخ في 13 جويلية 1987 الذي أدخل تعديلاً على نص المادة 19 من القانون رقم 634 لسنة 1983، لم يشر صراحة إلى عقوبتي اللوم والإنذار، وإنما أحوّلنا على القانون رقم 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984، المتضمن قانون التوظيف العام، والذي نص صراحة على عقوبتي الإنذار واللوم ضمن عقوبات الدرجة الأولى³، وكذلك الشأن بالنسبة للقانون رقم 84-53 المؤرخ في 26 جانفي 1984 المتضمن قانون التوظيف الإقليمي في المادة 89 منه⁴، وكذا القانون رقم 86-33 المؤرخ في 9 جانفي 1986 المتضمن قانون التوظيف الاستشفائي في المادة 81 منه⁵.

ويستقل رئيس الجمهورية، أو الوزير المختص بسلطة التعيين، فإذا كان الوزير والمسؤول عن شؤون وزارته، وهو الذي يملك سلطة تعيين العاملين فيها، تعين كأصل عام أن يختص ومدته بإصدار الجزاءات التي حددها القانون فإنه يقيد تطبيقها بمراعاة الضمانات الأساسية المنصوص عليها، إلا أن هذا

¹ مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، دون دار النشر، 1984، ص 289.

² علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمغربي والفرنسي والإنجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 255.

³ "Les sanction disciplinaires sont reparties en quatre groupe...", Art66 Modifié par loi n°91-715 du 26 juillet 1991- art 5, J.O.R.F, 27 juillet 1991.

⁴ Art 89 Modifié par loi n°2007-209 du 19 février 2007- art 44, J.O.R.F, 21 février 2007.

⁵ Art 81 de la loi n° 86-33 du 9 Janvier 1986 portait dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, modifié par loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, art 47, J.O.R.F 19 janvier 1994.

الأصل العام لا ينبغي أن سلطة التعيين قد تخول لموظف أدنى درجة من الوزير فتكون له بصفة تبعية سلطة تأديب من يعينهم في حدود القانون¹.

وعلى هذا الأساس، فإن اختصاص السلطة الرئاسية بتوقيع العقوبات التأديبية هو أمر لا غنى عنه في كل تنظيم إداري، وذلك حتى تستطيع مواجهة المخالفات اليومية والبسيطة التي يرتكبها الموظف، وقبل أن تضيع معالمها لدى الموظف المخالف، كما أن السرعة في توقيع الجزاء لا تقل أهمية عن الجزاء نفسه.

2- الاختصاص التأديبي للمجالس التأديبية.

من الضمانات الأساسية التي قررها التشريع الفرنسي، هو أن السلطة الرئاسية لا تتفرد لوحدها بتوقيع العقوبات التأديبية، وإنما تشاركها المجالس التأديبية والمتمثلة في اللجان الإدارية المشتركة، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة.

وعلى هذا الأساس تعد اللجان الإدارية المشتركة الضمانة الثابتة للدفاع عن الموظف، وينظم عمل هذه اللجنة المرسوم 84-961 المؤرخ في 25 أكتوبر 1984 المتضمن الإجراءات التأديبية لموظفي الدولة، الذي ألغى المرسوم رقم 59-311 الصادر بتاريخ 14/02/1959²، حيث تنعقد هذه اللجنة في المسائل التأديبية بصفقتها مجلس تأديب، وتتكون من عدد متساو من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين.

وتأسيساً على ذلك نصت المادة 162 من الأمر 06-03 على أن: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين". كما نصت المادة 165 الفقرة الأولى من نفس الأمر على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني...". أما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة فإن السلطة الرئاسية تتخذها بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء³.

¹ مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 189.

² مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 269.

³ المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03 سابق الذكر.

أما عقوبات الدرجة الأولى والثانية، فإن المشرع الجزائري لم يلزم السلطة الرئاسية استشارة تلك اللجان، سوى حصولها على توضيحات كتابية من المعني، مما يعني أن هذه التوضيحات لا بد أن تتخذ شكلا مكتوبا، ويرجع السبب في عدم استشارة، أو التقيد برأي جهة معينة بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى، والثانية حسب البعض إلى قلة أهمية هذه العقوبات¹.

على أن هذا الرأي قد لا يبدو صحيحا، ذلك أن هذه العقوبات وإن كانت أقل درجة من عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإنها قد تؤثر على سيرة الموظف الإدارية والمهنية، وربما قد تتوقف في غالب الأحيان ترقية الموظف سواء عن طريق الاختيار أو الانتقاء على مدى حسن انضباط الموظف مهنيا وإداريا وربما قد يمتد هذا التأثير حتى إلى الجانب العضوي.

أما عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإن السلطة الرئاسية، وقبل توقيعها لها تبين العقوبتين على الموظف المتهم، يتعين عليها في هذه الحالة عرض القضية على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، ويتم ذلك عن طريق تقرير مسبب، توضح فيه السلطة الرئاسية الأخطاء المنسوبة للموظف والظروف التي أدت إلى ارتكاب المخالفة الإدارية، مع ذكر سيرة الموظف قبل ارتكابه لتلك المخالفة².

وعلى خلاف اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، التي تصدر آراء، فإن قرارات لجنة الطعن، يمكن الطعن فيها باعتبارها قرارات إدارية، وهذا ما أكده مجلس الدولة الجزائري من خلال قراره بتاريخ 22 جانفي 2001.

وباعتبار أن لجنة الطعن الولائية، هي هيئة تفصل في النزاع المعروض أمامها، فإنه بالإضافة إلى ذلك، يمكنها أن تعدل في العقوبات بتوقيع عقوبة تأديبية أخرى تراها مناسبة، الأمر الذي يفرض علينا التطرق إلى خطر التفويض في العقوبات التأديبية (الفرع الثاني).

¹ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص138.

² المادة 2 من المرسوم رقم 66-152، الصادرة في 02/06/1966، الخاص بالإجراءات التأديبية، ج، ر، ج، ج، العدد 46.

الفرع الثاني: خطر التفويض في توقيع العقوبات التأديبية.

نظرا لخطورة القرار التأديبي على مسيرة الموظف المهنية، والتي قد تصل في أغلب الأحيان إلى إنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، فإن المشرع لم يترك اتخاذه دون تنظيم، فقد عمل على تحديد السلطات المختصة بالتأديب تحت رقابة القاضي الإداري، وعليه فإن عدم استعداد كبار الموظفين بتوظيف مسؤولياتهم واختصاصاتهم محاولين في ذلك الاستئثار بسلطة التأديب، تشكل إحدى أهم مظاهر توزيع الاختصاصات في الإدارة العامة، بل تعد أيضا إحدى المقومات الأساسية لمبدأ المشروعية في النظام التأديبي¹.

وعلى هذا الأساس يحتل التفويض في السلطة الإدارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام، وموضوع التأديب بوجه خاص، غير أن إهماله في المجال التأديبي يؤدي إلى ضعف أدائه في هذا المجال، الأمر الذي يجعل سلطة التفويض لها شخصيا لما لها من تأثير مباشر على حسن سير المرفق العام².

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأنه إذا أعطى القانون اختصاصا معيناً لجهة إدارية، فإنه يتعين عليها مباشرة هذا الاختصاص، ولا يجوز لها التفويض، إلا إذا خولها القانون سلطة التفويض، وإلا اعتبر القرار منعماً، فالاختصاص المقرر بموجب النصوص القانونية هو عبارة عن وظيفة قانونية أنيطت بها وواجب قانوني يتوجب عليها القيام به بنفسها، وليس حقاً شخصياً لها³.

إلا أنه استناداً من هذه القاعدة العامة، نجد أن الكثير من الدساتير والقوانين تأخذ بفكرة التفويض في الاختصاصات سواء كان تفويضاً تشريعياً أو تفويضاً إدارياً، فالتفويض أصبح اليوم عنصراً أساسياً ومهماً في التنظيم الإداري، لأنه يساهم في تخفيف الأعباء عن الرؤساء الإداريين عن طريق تفويض بعض اختصاصاتهم إلى من هم أدنى منهم مرتبة، وبالتالي فهو يلعب دوراً فعالاً في حسن سير الجهاز الإداري وزيادة كفاءته⁴.

¹ معوض فؤاد محمود، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، (مبدأ المشروعية في النظام التأديبي في القانون الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 86.

² عبد الغني بيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص 42.

³ محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، 1986، ص 30.

⁴ سعيد الشثوي، المرجع السابق، ص 85.

المطلب الثاني

الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية.

من أهم الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، أن للموظف صاحب الشأن الحق في التظلم من القرارات التأديبية الصادرة في شأنه لدى مصدر القرار، أو رئيسه، وهذا ما سمي بالتظلم الإداري، وكذلك الحق في الطعن في هذه القرارات أو الأحكام التأديبية أمام مجلس الدولة الذي يختص بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في هذه القرارات أو تلك الأحكام والحكم بإلغائها. إن كان لذلك وجه والتعويض عنها إذا ترتب عليها ضرر وعلى ذلك نبين فيما يلي كل من التظلم الإداري والقضائي في فرعين.

الفرع الأول: التظلم الإداري.

التظلم الإداري يغدو مفيدا أن يوفر المشرع إمكانية فض جانب من المنازعات الإدارية داخل الجهاز الإداري ذاته، وإتاحة إمكانية التظلم من بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تؤدي دورا مهما، وعلى نحو يقلل -قدر الإمكان- من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلم منها، وهذا من شأنه توفير الجهد والمال، فصدور القرار الإداري معيبا لا يعني بالضرورة أن الإدارة التي أصدرته قد أرادت إصداره معيبا، وحتى لو أنها أرادت ذلك على سبيل الافتراض، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تمل تعديل قرارات المرؤوس وإلغائها أو Publication ومؤدى التظلم الإداري عدم رضا صاحب الشأن بالقرار الذي علم به بوساطة النشر، فيبادر إلى التظلم إلى الإدارة. Connnaissance acquise أو العلم اليقيني Notification الإعلان مصدره القرار. أو إلى الرئيس الإداري الأعلى لمن أصدر القرار، طالبا إعادة النظر فيه، وسحبه، أو إلغائه، إذ يحق لمصدر القرار -حال علمه بعدم مشروعية قراره- أن يصحح هذا القرار لتطهيره من العيوب التي لحقت به، وبطبيعة الحال فإن ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائيا، لا بل أن الرئيس الإداري يكون بذلك قد أظهر احترامه للقانون، على أننا نلاحظ أن ذلك ليس بحق مطلق وإنما مقيد بالمواعيد ذاتها المقررة للطعن بالإلغاء -على نحو ما سرى- كما أن

هذا الحق في إلغاء القرار غير المشروع، أو تعديله معطى للرئيس الإداري الأعلى، الذي يملك السلطات إزاء أعمال مرؤوسيه، وتصرفاتهم¹.

ومما يعزز مكانة التظلم لجهة حسم المنازعات أنه يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها فيما لو أريد اللجوء إلى القضاء، ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية في العموم الغالب، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار، أو أن تلغيه وهي إذ تفعل ذلك فليس بالضرورة أن يكون القرار مشروعاً، إذ يكفي أن يكون ملائماً².

أولاً: تعريف التظلم الإداري.

يقصد بالتظلم لغة الشكوى من الظلم، والتظلم هو من يشكو شخصاً لظلمه ويقال: "تظلمني فلان"، أي ألحق الظلم بي، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان "فظلمه تظليماً" أي أنصفه من ظالمه وأعانه عليه، والظلمة هم المانعون أهل الحق من حقوقهم ويقال: "ظلمته فتظلم" أي صبر على الظلم³.

ويراد بالتظلم الإداري اصطلاحاً "أن يصدر قرار إداري معيب، أو غير ملائم على الأقل فيتقدم أحد الأفراد ممن عيبتهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالبا سحبه، أو تعديله⁴.

كما عرف بأنه: "طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون"⁵.

فيما يقصد بالتظلم من وجهة نظر جانب من الفقه: "التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية طالبا تعديله، أو سحبه"⁶. أو أنه: "عريضة يقدمها

¹ عبد المنعم أحمد نبيل عبد المنعم خليفة، التظلم الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

www.mastermamia.com.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 500.

³ جمال الدين محمد بن منصور، "لسان العرب"، مجلد 2، دار لسان العرب، بيروت، ص 310.

⁴ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 533.

⁵ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 325.

⁶ الدكتور عاطف محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، عام 1998، ص 209.

الفرد المواطن إلى الإدارة يشرح فيها حاله، طالبا منها رفع ظلامته واقعة به والتصرف طبقا لأحكام القانون¹.

ويرى بعضهم أن المراد به أن: "يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا، إلى الإدارة، بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضرارا بمركزه القانوني، لكي يقوم بتعديله أو سحبه، أو بعبارة أخرى هو عرض الفرد حالة على الإدارة طالبا منها إنصاف"².

ويرى آخرون أن التظلم الإداري هو: "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا لها من قرار إداري معيب مستهدفا إلغاؤه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد المقررة"³.

عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "التظلم يمتد ليشمل كل ما يفيد بتمسك المتظلم بحقه، ومطالبته باقتضائه ثم تؤكد المعنى السابق فتقول: "إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم... وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكيدهم مشقة القضاء، وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصا منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم. لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء"⁴.

ثانيا: إجراءات تقديم التظلم الإداري والتصرفات فيه.

سنلقي الضوء على الإجراءات اللازمة لتقديم التظلم الإداري، وبمعنى آخر البيانات اللازم توافرها في طلب التظلم كي نتيح آثاره القانونية، وكيفية التصرف في التظلم بعد تقديمه إلى الجهة الإدارية المعنية.

¹ عبد الإله الخاني، القانون الإداري، علما وعملا ومقارنا، المجلد 3، القضايا الإدارية، ط2، ص202.

² مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة، القاهرة، 1978، ص170.

³ الدكتور محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2009، ص24.

⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (680) عام 1986، مجموعة المبادئ التي قررتها، ص18.

1- إجراءات تقديم التظلم الإداري:

عمليا تبدأ إجراءات تقديم التظلم بطلب يقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية، أو يرسل إليها بكتاب مسجل.

ويجب أن يشتمل التظلم على:

أ- اسم المتظلم، ووظيفته، وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وتاريخ الإعلان المتظلم به.

ج- موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

وبمجرد تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية، تقوم هذه الجهة بقيد التظلم برقم متسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه، أو وروده.

وفور وصول التظلم يرسل إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها فيه، وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويرسل إلى الجهة التي يناط لها فحص التظلم.

وأخيرا تتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه، والأسباب التي بني عليها.

2-التصرفات في التظلم الإداري:

يجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض، وجب أن يكون مسببا، وبعد فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمنزلة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة.

أ- أن ترد جهة الإدارة على التظلم بالإيجاب، وتسحب القرار المطعون فيه، أو تعدله خلال الميعاد المقرر لبحث التظلم (60 يوما)، وقبل رفع دعوى الإلغاء، وفي هذه الحالة لا توجد أي مشكلة لأن النزاع ينتهي في مهده، ويكون التظلم قد حقق الهدف المرجو منه.

ب- أن ترد الإدارة على التظلم بالرفض، وخلال الميعاد المقرر لبحث التظلم، وقبل رفع الدعوى وفي هذه الحالة ينتهي سبب القطع، وتبدأ مدة الطعن بالإلغاء من جديد، ويكون للمتظلم الحق في رفع الدعوى خلال ستين يوما من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم، ويجب في هذا الصدد أن يكون القرار الصادر بالرفض مسببا، يعد الطعن في القرار الصادر طعنا في قرار جديد.

ج- أن ترد الإدارة على التظلم، بالرفض وخلال الميعاد، ولكن بعد رفع الدعوى، إذ يكون المتظلم في هذه الحالة، قد تعجل ورفع دعواه دون انتظار رد الإدارة، وعلى المحكمة أن تسير في نظر الدعوى إلى نهايتها، ولا تقضي بعدم القبول، لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى ليس مقصودا لذاته، وإنما أريد به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه، أما إذا كان رد الإدارة على التظلم بالإيجاب فإن الخصومة تعد منتهية، ويتحمل المتظلم مصاريف الدعوى لرفعها قبل الأوان.

د- أن ترد الإدارة على التظلم بالإيجاب، وتسحب قرارها، ولكن بعد فوات الميعاد وبعد رفع الدعوى، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة يكون الخصومة منتهية لإجابة المتظلم إلى طلباته، وتتحمل جهة الإدارة المصاريف، وقد يتحملها المتظلم، وقد يتحملها الاثنان معا منصفة، وذلك كله بحسب الأحوال. أما إذا كان رد الإدارة برفض التظلم، فلا تقض المحكمة بعدم القبول، لأن الانتظار ما كان ليغير من الواقع شيئا، وعليها أن تسير في الدعوى إلى أن يصدر حكم في موضوعها¹.

هـ- أن تلتزم الإدارة جانب الصمت، فلا ترد على المتظلم سواء بالقبول، أم بالرفض ومن هنا ينتهي سبب القطع، وبعد مضي ستين يوما على تقديم التظلم بمنزلة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء ستين يوما المقررة لبحث التظلم بمعرفة جهة الإدارة².

وتجدر الإشارة إلى أن اتخاذ الإدارة جانب الصمت خلال مدة ستين يوما لا يعد دوما، وفي الحالات جميعها قرارا ضمنيا سلبيا بالرفض، فقد استقر القضاء الإداري على أن مرور هذه المدة يعد قرينة بسيطة على وجود هذا القرار الضمني السلبى وهذه القرينة قد تنتفي بقرائن أخرى مستمدة من مسلك

¹ جورجى شفيق سارى، قواعد وأحكام القضاء الإداري، القاهرة، 1988، ص 239.

² مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص 385.

الجهة الإدارية المختصة بفحص التظلم، كأن يتضح مثلاً أنها قد تبنت وجهة نظره، من ثم فإن مثل هذا إجراء تأييد لهذا المسلك¹.

الفرع الثاني: الطعن القضائي.

من الضمانات ما هو لاحق لقرار فرض العقوبة التأديبية، وتتمثل باعتراض الطعن الإداري والطعن القضائي، حيث يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد، وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيادية ونزاهة ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار رفض العقوبة التأديبية، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعية، قد تلحق بقرار فرض الجزاء.

لهذه المبررات اخترنا دراسة الطعن القضائي، باعتباره ضماناً هامة من ضمانات الموظف في مواجهة سلطات التأديب وتقتضي دراسة هذا الموضوع تحديد جهة الاختصاص بالنظر في الطعن القضائي على قرار فرض العقوبة التأديبية وشروط هذا الطعن وأسبابه، لهذا تم تقسيم هذا الفرع إلى:

أولاً: شروط الطعن القضائي بإلغاء القرارات والأحكام التأديبية:

المقصود بشروط قبول الطعن، الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى، ومن ثم البحث في موضوع الطعن، فإذا كان الطعن مفتقر لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده، دون التطرق إلى البحث في موضوعه، حتى لو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد قرار إداري، أو حكم قضائي مخالف للقانون ومن ناحية أخرى، فإن قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني الأمر إجابة الطاعن لطلباته، إذ يتوقف ذلك على قانونية القرار أو الحكم، ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي، إذا ثبت مخالفة القرار، أو الحكم المطعون فيه للقانون، وإلا حكمت المحكمة برفض الدعوى، أو ردها، ويعتبر الطعن إلغاء القرار أو الحكم التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف، من أخطاء السلطات التأديبية، وتعسفها إلا أن لهذا الطعن شروط ينبغي احترامها لضمان قبول الطعن، وعدم رده، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن مصلحة في تقديمه، وأن يقدم الطعن في المواعيد المقررة قانوناً.

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 534.

ثانيا: أسباب الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية.

يقصد بأسباب الطعن مختلف العيوب التي تصيب القرار أو الحكم التأديبي فتجعله غير مشروع، ومن ثم يمكن الاستناد إلى أي منها لطلب إلغائه أو إلغائه جزئيا، أو تعديله، أو طلب التعويض عنه، إذا كان له مقتضى، بعد التوصل إلى عدم مشروعيته استنادا إلى سبب أو أكثر من هذه الأسباب والعيوب.

وستتناول هذا الموضوع بالدراسة من خلال الأول نخصه للبحث في أسباب الطعن على القرارات التأديبية، والثاني نخصه لدراسة أسباب الطعن على الأحكام التأديبية.

1-أسباب الطعن على القرارات التأديبية:

القرار التأديبي شأنه كشأن كافة القرارات الإدارية، التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ المشروعية، حيث ينبغي أن يصدر عن المختص به في الشكل الذي يقرره القانون قاصدا به تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي خصه القانون لإصداره، كما ينبغي أن يبنى القرار على أسباب تبرره، وأن يرد على كل محل ممكن وقائم ومشروع، فإذا خالف القرار التأديبي تلك الضوابط التي تسيّر في كنفها كافة القرارات الإدارية، كان قرار غير مشروع¹، الأمر الذي يعرضه الإلغاء القضائي، بما يتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة.

ومن الأسباب التي لأجلها يبطل القرار التأديبي:

أ- عيب عدم الاختصاص:

ب- عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره:

ج- العيب المتصل بسبب القرار التأديبي.

د- العيب المتصل بمحل القرار التأديبي (عيب مخالفة القانون).

ه- العيب المتصل بمحل الغرض أو الغاية من القرار (إساءة استعمال السلطة):

¹ مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص385.

2-أسباب الطعن على الأحكام التأديبية:

حصرت المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 74 لسنة 1941 الأسباب التي لأجلها يتم الطعن بإلغاء الأحكام التأديبية الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من محكمة المحاكم التأديبية، أمام المحكمة الإدارية العليا، والتي تتمثل في الأحوال التالية:

أ-إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة للقانون، وخطأ في تطبيقه أو تأويله:

ب-إذا وقع بطلان في الحكم، أو البطلان في الإجراءات أثر في الحكم:

ج-إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع:

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الطعن في العقوبات التأديبية.

يترتب على الطعن في العقوبات التأديبية العديد من الآثار الهامة، ولعل من أهم تلك الآثار هو إلغاء العقوبة التأديبية غير المشروعة (أولا)، وكذا طلب التعويض (ثانيا).

أولا: إلغاء العقوبة التأديبية غير المشروعة:

يترتب على إلغاء القرار المتضمن العقوبة التأديبية، اعتبار الجزاء كأن لم يوقع وهذا الأمر يستتبع العودة بالحالة، وكأن القرار الملغى لم يصدر قط، أو لم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر للقرار المذكور من وقت صدوره¹.

كما أن إلغاء الجزاء التأديبي لا يسري بالنسبة للمستقبل فحسب، وإنما يمتد سريانه إلى يوم اتخاذ الجزاء التأديبي.

وبالتالي يعتبر الجزاء كأن لم يكن أصلا².

¹ مصطفى بوادي، المرجع السابق، ص448.

² المرجع نفسه، ص448.

وغني عن البيان أن هذا الإلغاء لا يقتصر على الجزاء ذاته فحسب، بل يشمل الآثار المترتبة عليه، كالعقوبات التبعية التي تزول بزوال الجزاء الأصلي، كما أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يستتبع سوى إلغاء القرار المطعون فيه، ولا يمتد إلى قرارات أخرى، لا تعد من الآثار القانونية التي تترتب على القرار المطعون فيه.

على أن التساؤل الذي قد يطرح في هذا الصدد، هو مدى جواز التصدي للتأديب بعد إلغاء العقوبة التأديبية؟

هذا التساؤل قد يدفعنا إلى معرفة ما إذا ألغت المحكمة الإدارية العقوبة التأديبية، فهل يجوز لجهة الإدارة مساءلة الموظف عن ذات الذنب مرة أخرى؟.

للإجابة على هذا التساؤل، نجد أن أحكام القضاء الإداري قد استقرت على أن الحكم الصادر بإلغاء العقوبة التأديبية المشوبة بعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، لا يمنع الجهة المختصة من إعادة النظر في تأديب الموظف مع مراعاة الأشكال المطلوبة، ومن ثم فإنه بإمكان السلطة التأديبية عند مراعاة هذا الشرط، أن تفرض من جديد عقوبة تأديبية جديدة، بل وفي وسعها تشديد العقوبة أشد من العقوبة الملغاة.

وإذا كان بوسع الإدارة أن تعود إلى إصدار القرار الملغى بعد أن تقوم بتصحيحه من عيوب الشكل، إلا أن الإشكال الذي قد يطرح نفسه في هذا الجانب، هو حول ما يجب إعادته من الإجراءات؟ وهل تعاد بأكملها، أم تقتصر الإعادة على مجرد الإجراءات المشوبة بالعيب فقط، دون بقية الإجراءات الصحيحة؟

إن إلغاء قرار العقوبة التأديبية لا يقتضي بالضرورة إلغاء الإجراءات التأديبية المتخذة في هذا الصدد، ذلك أن سبب الإلغاء يجب أن يذكر بصورة واضحة أما إذا كان الإلغاء منصبا على عيب في الإجراءات، فإنه يمكن لجهة الإدارة أن تتخذ نفس العقوبة بإتباع إجراءات تأديبية أخرى صحيحة، أما إذا كان الإلغاء ناتجا عن عدم كفاية أسبابه، فإنه يتعذر إعادة الإجراءات بناء على نفس القواعد الأولى.

وعلى هذا الأساس، فإن إعادة الإجراءات، يجب أن يقتصر على الشق المعيب فقط دون غيره من بقية الإجراءات، لما في إعادة تلك الإجراءات من مشقة بالغة، إذ لا فائدة من تكرار بقية الإجراءات التي وقعت صحيحة.

وعلى الرغم من ذلك يذهب بعض الفقهاء¹، إلى أن القول بضرورة إعادة كافة الإجراءات التي سبقت إصدار القرار، حتى ما كان منها سليماً، فإذا ما قضي بإلغاء قرار الجزاء لصدوره من غير جهة مختصة، فليس ثمة موجب لإهدار التحقيق، الذي سبق صدور قرار الجزاء، والقول بضرورة إجراء تحقيق جديد.

والجدير بالذكر أن بطلان إجراء معين يترتب عليه بطلان كل الإجراءات التي تليه، والتي استندت عليه، تأسيساً على القاعدة التي تقضي بأن ما يبنى على باطل فهو باطل، ولذلك فإن بطلان قرار الإحالة إلى التحقيق لصدوره من غير جهة مختصة، يترتب عليه بطلان إجراءات التحقيق، ولو وقعت صحيحة، مما يستدعي إعادة إجراء ذلك التحقيق، إذا ما أُلغي قرار الجزاء التأديبي.

وما ينبغي التنبيه عليه، قبل التطرق إلى آثار إلغاء العقوبة التأديبية هو أن هناك مسألة هي في غاية الأهمية، تتمثل في مدى فعالية الأحكام الصادرة بإلغاء العقوبة في نطاق التأديب، والتي ترجع إلى عدة أسباب، لاسيما سبب تزايدها في الواقع العملي.

وعليه فإن الآثار المترتبة على إلغاء العقوبة التأديبية، والتي شحصها بالدراسة والمقارنة، قد تكون متاحة فقط من الناحية النظرية، دون إمكانية تحقيقها على أرض الواقع، والتي تتمثل في حق الموظف في إعادة إدماجه ثم تسوية وضعيته المهنية².

1- حق الموظف في إعادة إدماجه:

أخذ المشرع الجزائري بفكرة إعادة إدماج الموظف المفصول بصفة غير مشروعة إلى منصب وظيفية، وبالتالي إذا كان القضاء يهدم القرارات غير المشروعة، ويحكم على الإدارة بضرورة إعادة إدماج الموظف في منصبه، فإنه من باب أولى أن تلتزم الإدارة بإلغاء قرار التوقيف، بوضعه مجرد تدبير مؤقت،

¹ ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص 968.

² بواوي مصطفى، المرجع السابق، ص 451.

يتخذ في مواجهة الموظف ومن ثم استقرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بالتأكيد على هذا الموقف بموجب قرارها الصادر في 15 ديسمبر 1991¹، الذي قضى ببطلان قرار رفض إعادة إدماج الموظف (ب.ع) في منصب عمله بعد أدائه للخدمة الوطنية، على أساس وجود انحراف بالسلطة من طرف وزير التعليم العالي وهذا ما يظهر في هذا القرار من رفض إعادة إدماجه، الذي هو بعيد عن المصلحة العامة، مخالفاً في ذلك المرسوم رقم 85-59، خاصة المادة 116 منه، التي تلزم الإدارة بإعادة إدماج الموظف في رتبته الأصلية، عند انقضاء فترة الخدمة الوطنية، ولو كان زائداً عن العدد.

ولقد أكد مجلس الإدارة في قراره المؤرخ في 22 ماي 2000، الذي أيد القرار المستأنف الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر في 03 جوان 1997، بإلزام المدعى عليه بإعادة إدماج المدعي في منصب عمله الأصلي كسائق للسيارات مع دفع كامل حقوقه في التعويض، أما الراتب الذي يتقاضاه الموظف، فلا يكون إلا مقابل الخدمة الفعلية فقط، وهذا ما تم تكريسه من طرف مجلس الدولة في قراره بتاريخ 22 ماي 2000².

والجدير بالإشارة أن إعادة إدماج الموظف لا تكون ملزمة في حالتين:

الحالة الأولى: إذا كانت العقوبة التأديبية قد تم إلغاؤها لسبب خارجي عن شرعية العقوبة، أو سبب خطأ في تقدير الخطأ المرتكب من طرف الموظف.

الحالة الثانية: إذا كان الموظف الذي تم تسريحه، قد شارف سن الإحالة إلى التقاعد، أو إذا كان الأمر يتعلق بالموظف المتعاقد الذي انتهت فترة عقده مع الإدارة³.

وعلى الرغم من حق إعادة إدماج الموظف إلى منصب وظيفته، إلا أن إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إلغاء القرار كقرارات الفصل، أو التسريح من الوظيفة تثير العديد من الإشكالات، والتي

¹ الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، قرار رقم: 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم والبحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص 138-141.

² مجلس الدولة، الغرفة الأولى قرار رقم الفهرس (737)، مؤرخ في 22 ماي 2000، قضية (ياهووني كمال ضد (الوكالة الوطنية للأثار وحماية المعالم التاريخية)، قرار غير منشور، أشار إليه: حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، "وسائل المشروعية"، المرجع السابق، ص 486-487.

³ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 494.

من أهمها كيفية إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته، ثم حالة شغل الوظيفة الوحيدة، وكذلك حالة إلغاء الوظيفة الوحيدة.

2-تسوية وضعية الموظف المهنية:

تعتبر تسوية وضعية الموظف المهنية من المبادئ التي نص عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير بتاريخ 26 ديسمبر 1925، بخصوص قضية "Rodière"، ففي هذه القضية ألزم مجلس الدولة الفرنسي جهة الإدارة تسوية وضعية موظف تم شطبه من جدول الترقية، وذلك بأثر رجعي¹.

ومن الأحكام التي أكدت هذا المبدأ في القضاء الجزائري، قرار المحكمة العليا بتاريخ 1-أفريل-1978².

على أنه لا يقتصر إلغاء قرار العزل على مجرد إعادة المركز الوظيفي السابق، وإنما يترتب على ذلك حق الموظف في استرجاع المزايا الوظيفية، خاصة الترقية في الدرجات من تاريخ توقيع العقوبة، إضافة إلى كل ما يتمتع به من حقوق، واعتبار أن قرار الإلغاء لم يصدر إطلاقاً³.

وعلى هذا الأساس، لم يكتف القضاء الإداري بمجرد إزالة آثار القرار الملغى بخصوص الموظفين، وهو ما اصطلح عليه بالرجعية الهادمة، وإنما قرر ضرورة القيام بإجراء آخر، يتمثل في إعادة بناء المركز الوظيفي لمن مسه القرار، وهذا ما اصطلح عليه بالرجعية البناءة لحكم الإلغاء، واعتباره كأن لم يصدر إطلاقاً⁴.

والجدير بالإشارة إلى أن الموظف إذا كان يتوقع عدم كفاية حصوله على مجموع حقوقه، والتي من جملتها فرصة حصوله على الترقية الكافية على أساس الاختيار، ففي هذه الحالة، فإن تسوية وضعيته، تستلزم إجراء اختبار لمجموع الموظفين المتنافسين معه على هذه الترقية.

¹ C.E, 10 Janvier 1969, Jarry, Rec, p.872.

² C.E, 31 Mai 1995, Redriguez, Rec, p.223.

³ C.E. 20 Janvier 1939, Hollender, Rec, p.20.

⁴ عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1971، ص501.

إلا أن قيام جهة الإدارة بهذا الإجراء المتمثل في ضرورة إجراء مسابقة لجميع الموظفين، مقيد بضرورة احترام حجية الحكم القضائي، وكذا الحقوق المكتسبة من طرف الغير، ومن ثم فإن جهة الإدارة تكون ملزمة بضمان للغير الذين لحقهم ضرر من هذا الإجراء تعويضا مناسباً.

على أنه إذا كان الموظف الذي تعرض للتسريح غير المشروع في وضعية متربص، فإن تسوية وضعيته تفرض على الإدارة أن ترسمه في رتبته التي عين فيها.

أما إذا كان الموظف في وضعية انتداب، فإن تسوية وضعيته تكون بانتهاء المدة التي كان من المفروض أن تنتهي بمغادرته المصلحة لو لم يتعرض لقرار التسريح.

ثانياً: دعوى التعويض.

تعتبر دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية الإدارية، أيضاً من أكثر الدعاوى قيمة لحماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن بصفة عامة، والموظفين العاملين وسائر موظفي الدولة بصفة خاصة، في مواجهة أعمال الإدارة العامة غير المشروعة والضارة ومنها سلطة التأديب.

والجدير بالذكر، أنه قد لا تعد دعوى الإلغاء بحد ذاتها ضماناً كافية في مواجهة الآثار المترتبة على القرارات التأديبية غير المشروعة، فقد يترتب على تنفيذ القرار التأديبي بعض الآثار القاسية، كفصله عن الوظيفة أو وقفه عنها، وهذه الآثار لا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء القرار التأديبي غير المشروع، بل لابد من تعويض الموظف عما لحقه جراء هذا القرار، وبالتالي فإن فكرة التعويض، تعد الضمانة اللاحقة لضمانة الإلغاء، ومكملة لضمانات التأديب، ومن ثم إذا كان الإلغاء ينصب على الشكل الخارجي للقرار فيعدمه فإن التعويض ينصب على آثاره فيزيلها، ومن ثم يكون لكل منهما دوراً في إرساء دعائم مبدأ المشروعية¹.

وفي هذا الصدد فإن دعوى التعويض، أو المسؤولية الإدارية، هي الدعوى التي يرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام السلطة القضائية المختصة، طبقاً للشروط الشكلية، والإجراءات القانونية المقررة للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل عن الأضرار الناجمة عن نشاط إداري، وتتميز دعوى التعويض أو

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية، 2000، ص 360.

دعوى المسؤولية الإدارية بخصائص هي أنها دعوى قضائية، وأنها دعوى ذاتية، كما أنها من دعاوى القضاء الكامل.

ونظرا لطبيعة وخصائص دعوى التعويض من حيث أنها من دعاوى الحقوق وأنها دعوى شخصية، فإنها أكثر الدعاوى الإدارية ازدهار في التطبيق مما يقوي عملية الرقابة القضائية على الإدارة العامة، لضمان الحماية القضائية اللازمة لحقوق الموظفين العامين، وكذا مصالحهم الجوهرية، ولاسيما في مجال ممارسة سلطة عمل السلطة التأديبية، خاصة عندما يتعلق الأمر بفصل موظف عن وظيفته.

وقد استقرت أحكام القضاء، على حق الموظف في المطالبة بالتعويض نتيجة الأثار التي لحقت من جراء العقوبة التأديبية غير المشروعة، التي وقعت عليه من طرف السلطة التأديبية، عند توافر أركان المسؤولية التي تستوجب التعويض¹.

وعلى هذا الأساس، سوف ندرس حلول فكرة التعويض على استحقاق المرتب، مع بعض التطبيقات القضائية، وكذا تقديم التعويض المستحق.

1- حلول فكرة التعويض محل استحقاق المرتب:

لما كان الأصل هو أداء الموظف العمل (Le service Fait) للحصول على المرتب، وأن الموظف لم يتم بأداء هذا العمل طيلة فترة معينة بسبب العقوبة المسلطة عليه، فإن مبلغ التعويض المطالب به من شأنه أن يكون مساويا لمبلغ المرتب غير المحصل عليه، مع الأخذ بعين الاعتبار في تقدير التعويض كل من مبلغ الأرباح التي حرم منها الموظف أثناء سريان العقوبة عليه وجسامة الخطأ المرتكب من طرف الإدارة، إضافة إلى الخطأ الذي ارتكبه الموظف المعني، وعلى ضوء هذه العناصر المجتمعة، يمكن تحديد مستحقات الموظف خلال فترة توقيع العقوبة².

فهذا المبدأ نصت عليه المادة 16 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بقولها: "يتمتع العمال في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بالحق في الراتب بعد أداء الخدمة..."، كما أكدت المادة 86 من

¹ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 469.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 483.

المرسوم سالف الذكر، بأن الخدمة تكون فعلية، وفسرت المادة 87 أدناه وضعية الخدمة الفعلية بقولها: "يكون العامل في حالة الخدمة الفعلية، إذا كان يمارس فعلا الوظائف المطابقة لمنصب العمل الذي عين فيه".

وعلى ذلك فلا يكفي لكي يستحق الموظف الأجر الشهري، أن يتواجد فعليا في مقر عمله، بل يجب أن يمارس فعلا الوظائف المطابقة لمنصب عمله الذي عين فيه.

2-تقدير التعويض:

لتقدير مبلغ التعويض، فإنه يجب مراعاة القاعدة المتمثلة في تعويض المضرور عما لحقه من خسارة، وما فاتته من كسب، ومن ثم فإن الموظف يستحق التعويض على حسب الضرر الذي لحقه من جراء الجراء الصادر بحقه.

هذا وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على عدم استحقاق التعويض في حالة عدم توافر الضرر¹، فالتعويض يدور مع الضرر وجودا وعدما ويقيد بمقداره، بما يحقق جبر الضرر، وبما لا يجاوزه، حتى لا يثري المضرور على حساب المتسبب في الضرر دون وجه حق.

والجدير بالذكر أن القاضي، هو الذي يحدد مقدار التعويض، ومن ثم فإن هناك عدة عناصر يجب أخذها بعين الاعتبار لتقدير التعويض.

وبناء على ذلك، فإن مبلغ التعويض يكون في الحدود لإصلاح الضرر الذي أصاب الموظف، وما يلحقه من اضطراب في حالته النفسية، والمعيشية ذلك أن الضرر هو كل أكثر سلبي على حق أو مصلحة مشروعة، مع الأخذ بعين الاعتبار خطورة الأخطاء التي ترتكبها الإدارة، وكذا تلك المرتكبة من طرف الموظف.

والجدير بالإشارة إلى أن مبلغ التعويض يتم تقديره على أساس المرتب الصافي (nette) للموظف وليس الخام (brut) الذي كان يتقاضاه الموظف لو لم يكن محل فصل من الوظيفة، أو التنزيل في الرتبة، ويستثنى من تقدير التعويض ملحقات الراتب، التي يستفيد منها الموظف أثناء أداء وظيفته، كمنحة

¹ بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص479.

المردودية، أو تعويض المنطقة، وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 25 جوان 1976¹، كما أنه يستثني أيضا التعويضات المتعلقة بالسكن والمساعدات الاجتماعية التي يستفيد منها الموظف أثناء قيامه بوظيفته، كما أن القضاء قد يأخذ في الاعتبار عند تقدير التعويض. مدى الفرصة المتاحة للموظف الذي تم إلغاء قرار تسريحه من الالتحاق بوظيفة أخرى تدر عليه دخلا أحسن.

والجدير بالذكر، إلى أن مبلغ التعويض مهما كان طبيعته قد يخفض، إذا كان الموظف قد تحصل على جزء منه أثناء فترة تسريحه بما في ذلك منح المساعدات العامة، يستثني من ذلك المساعدات التي يتحصل عليها الموظف، لو لم يكن محل تسريح من وظيفته.

وقد يكون تقدير التعويض جزافيا، في حالة إعادة إدماج الموظف في منصب عمله السابق.

أما في حالة ما إذا كان الخطأ صادرا عن الإدارة، فإن التعويض في هذه الحالة يكون مهما جدا، سواء كان الإلغاء راجعا لعيب في الشكل أو في الموضوع، أما إذا كان الخطأ جسيما من طرفها، فإن قيمة التعويض تكون مساوية للراتب. أما إذا كان الخطأ مرتكبا من طرف الموظف المعني، فإن للقاضي أن يقبل أو يرفض التعويض حسب الحالة.

وفي حالة رفض تسديد مبلغ التعويض من طرف جهة الإدارة، فإنه يمكن للموظف المعني الاتجاه إلى الخزينة العامة.

والجدير بالذكر إلى أن بعض المصاريف قد تعطي للموظف الحق في المطالبة بالتعويضات عنها، كما هو الحال بالنسبة لمصاريف تغيير الإقامة المترتبة عن عملية النقل غير المشروع للموظف إلى مكان آخر، أو الضرر المعنوي الناتج عن التنزيل في الرتبة، كما أن التوبيخ الذي يتعرض له الموظف قد يعطيه الحق في المطالبة بالتعويض بسبب الضرر المعنوي².

وتجدر الإشارة، إلى أنه في ظل الأحداث التي عرفتها الجزائر في فترة التسعينات، والذي ترتبت عليها اتخاذ إجراء الوقف، أو عقوبات تأديبية في مواجهة الموظفين الذين تم تسريحهم، فقد طرح إشكالا عن كيفية إعادة إدماج، أو تعويض هذه الفئة من الموظفين.

¹ C.E. 25Juin 1976. Guillard, citi par Anne Jeurda-DARDAUD, op, cit, p99.

² C.E. 22Octobre 1975, Ministre de l'intérieur C/Panis, Rec, p.1120.

وفي هذا الصدد حددت كميّات إعادة إدماج، أو تعويض الموظفين، الذين كانوا محل إجراءات إدارية كالتسريح من العمل، بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-124¹، المؤرخ في 27 مارس 2006.

ومن ثم نجد أن المادة الثانية منه، نصت على أحقية كل موظف كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل، بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، أن يقدم طلب إعادة إدماجه في عالم الشغل، أو طلب تعويض، وذلك أمام لجنة أنشئت لهذا الغرض على مستوى الولاية وذلك في أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم.

وتتشكل هذه اللجنة² من الوالي، أو الأمين العام للولاية، رئيساً بعضوية أمين الخزينة للولاية، ممثل الوزارة المكلفة بالتشغيل والتضامن الوطني، ممثل المديرية العامة للتوظيف العمومية، ممثل مصالح مفتشية العمل، ممثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ممثل عن الدرك الوطني، ممثل عن الأمن الوطني، محام.

والجدير بالذكر، أن الموظف الذي يقدم طلب إدماج أو تعويض، يتعين عليه تقديم طلبه إلى هذه اللجنة، مرفقاً بالوثائق التي تثبت بأن قرار التسريح، قد تم بسبب المأساة الوطنية³.

على أن تفصل اللجنة في الطلب في مدة أقصاها ثلاثة أشهر تسري من تاريخ إيداعه.

وقد أناط المرسوم لهذه اللجنة، صلاحية القيام بأي إجراء تحقيقي تراه لازماً كسماع رأي المعني، أو أي شخص آخر ترى فائدة في سماعه.

كما يتعين على اللجنة، وقبل الفصل في طلب إعادة الإدماج، أو التعويض أن تثبت أن الموظف المعني، كان يمارس عملاً، وذلك بموجب شهادة عمل أو أي وثيقة أخرى، تثبت سنوات الخدمة، إضافة إلى شهادة تثبت انتسابه إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وفي حالة الموافقة على الإدماج،

¹ المرسوم الرئاسي تحت رقم 06-124، المؤرخ في 27 مارس 2006، يحدد كميّات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمنشآت الوطنية ج.ر.ج. لسنة 2006، العدد 19.

² المادة 3 من المرسوم رقم 06-124 سابق الإشارة إليه.

³ المادة 5 من المرسوم رقم 06-124 سابق الإشارة إليه.

فإن هذه العملية تتم بالنسبة للموظفين في الرتبة الأصلية أو في رتبة مماثلة لها، أو في منصب عمل آخر بديل تابع للإدارة الأصلية، أو في أي إدارة أخرى.

وفي حالة التعويض، فإن اللجنة تمنح للموظف المعني بناء على طلبه أو بسبب رفضه منصب العمل المعروف عليه، أو في حالة استحالة إعادة إدماجه، لاسيما إذا حلت الهيئة، أو المؤسسة التي كان يعمل بها، أو كان في حالة عجز جسدي، أو عقلي يحول دون ممارسة الموظف نشاطاته المهنية من جديد، وتعتمد اللجنة في حساب التعويض على أساس الأجر الذي كان يتقاضاه المعني بالأمر قبل تسريحه.

وتعتبر قرارات اللجنة سندات تنفيذية بمجرد تبليغها خلال خمسة عشر (15) يوما إلى:

المعني بالأمر والهيئة المستخدمة والمدير الولائي الذي يمثل الوزير المكلف بالتضامن الوطني بالنسبة لقرار إعادة الإدماج.

المعني بالأمر والمدير الولائي، الذي يمثل الوزير المكلف بالتضامن الوطني بالنسبة لقرار التعويض.

المعني بالأمر والهيئة المستخدمة بالنسبة لقرار الرفض على أن قرارات اللجنة تكون غير قابلة لأي طعن مهما تكن طبيعته¹.

وإذا كان التعويض يقتصر فقط على الأضرار المادية التي تصيب المواطن من جراء العقوبات التأديبية غير المشروعة، إلا أن الإشكال قد يطرح بصدد التعويض عن الأضرار الأدبية التي تلحق بالموظفين؟

بالرجوع إلى أحكام القضاء، لا نكاد نعثر على حكم قضائي يصب في هذا المنوال، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن مجرد الحكم بإلغاء القرار التأديبي كاف لرد الاعتبار للموظف وجبر لمعنوياته.

¹ أنظر: المواد: 9-18...14-19 من المرسوم رقم 06-124 سابق الإشارة إليه.

ويدافع البعض عن هذا الاتجاه، ويدعو إلى عدم التوسع في تقرير التعويض عن الأضرار الأدبية في نطاق التأديب، بحجة صعوبة تقديرها من ناحية، فضلا عن الحكم بعدم شرعية القرار التأديبي سببا كافيا لجبر ما مس المدعي من أضرار¹.

على أنه لا نؤيد هذا الاتجاه الذي يدعو إلى التقليل من قيمة الأضرار الأدبية التي تصيب الموظف العام، على الرغم من أهميتها وخطورتها على نفسية الموظف، وكذا سمعته المهنية، ومن ثم ندعو إلى إمكانية الحكم بتعويض في عقوبات الدرجة الأولى، كالإنذار الكتابي والتوبيخ، وعقوبات الدرجة الثانية، كالشطب من قائمة التأهيل المنصوص عليها في الأمر 06-03. ذلك أن مثل هذه العقوبات وإن كان التشريع الحالي، قد أجاز للموظف طلب رد الاعتبار بعد مرور سنة من توقيع العقوبة، إلا أنها لم تمنح له فرصة المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر معنوي، على اعتبار أن التعويض مرتبطا فقط بالحكم بالإلغاء من طرف القضاء، ومن ثم لو ألزمت جهة الإدارة بالتعويض عند توقيعها عقوبات الدرجة الأولى والثانية، لأدى ذلك إلى تزيث الإدارة، وعدم التسرع في توقيع مثل هذه العقوبات، وأن تخضع أية عقوبة مهما كانت درجتها إلى الدراسة المعمقة والتعقل، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، قد يؤدي الحكم بالتعويض إلى إحباط كل الدسائس والحيل التي تلجأ إليها سلطة الإدارة بقصد تشويه سمعة الموظف والنيل والانتقام منه، ولو كان ذلك قاصرا على الجانب النفسي، فالتعويض في هذه الحالة قد يكبح جموح الإدارة إذا ما علمت بأنه سيحكم عليها بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر، فمن أجل ذلك فإننا ننبه كل موظف سلطت عليه عقوبة من الدرجة الأولى أو عقوبة من الدرجة الثانية إلى إمكانية الطعن في هاتين العقوبتين أمام القضاء الإداري والمطالبة بالتعويض عنهما، وأن الأمر ليس مقتصرًا فقط على عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، خاصة إذا علمنا أن الشطب من قائمة التأهيل بوصفه عقوبة من الدرجة الثانية، قد يحرم الموظف من الترشيح للترقية، إذا لم يتقطن الموظف لمثل هذه العقوبة ولم تبادر جهة الإدارة إلى محو هذه العقوبة بمضي سنتين من توقيعها، من خلال رد الاعتبار بقوة القانون، بشرط أن لا يتعرض الموظف إلى عقوبة جديدة، فالواقع يثبت بأن جهة الإدارة كثيرا ما تلجأ إلى توقيع عقوبة جديدة، محل عقوبة قديمة، إذا ما شارفت على الانقضاء، بغرض إبقاء الأوضاع على ما هي عليه.

¹ عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، 2000، ص 670.

خلاصة الفصل الثاني

يجدر بنا الإشارة أ نه رغم كل الضمانات التي أوردناها في بحثنا المتواضع والتي تتمثل في كل من الضمانات السابقة والمقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية واللاحقة عليها، اضافة الى الاثار المترتبة على الطعن في العقوبة التأديبية، إلا أن دائماً ما نجد جهة الإدارة هي الجهة الأقوى والتي تتعسف لدرجة أنه في بعض الأحيان تجور على الحريات الأساسية للموظف العام مما يستلزم معه تبصر المشرع نحو حماية الموظف العام بالطريقة العاجلة وأن يضفي المشرع على الحريات الأساسية حماية غير معهودة في الانظمة القانونية العامة في المقام الأول ويأتي بعدها حقوق وحريات الموظفين كما أنه يجب التبسيط الإجرائي على التنظيم القانوني للحماية المستعجلة بشكل يؤمن للموظف الضمانة الكافية للحصول على الحق بأسرع وقت ممكن، ونوصي أن يتم الأخذ فيما يتعلق بالحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية نظراً لما يضيفه من ضمانات للموظف العام من تعسف الإدارة تجاهه كما نرى أن هناك فراغ كبير في تحديد حدود لجهة الإدارة تجاه تأديب الموظف العام، أيضاً يجب العمل على زيادة الوعي الإداري لدى الموظف العام على نحو يستطيع معه أن يتفهم طبيعة وحدود الإدارة تجاهه وهذا لن يتأتى بدهاء إلا بعد القضاء على آفة الجهل الإداري للموظف العام وسلطة الإدارة المسيطرة.



الخاتمة



الخاتمة

إن الضمانات التأديبية ضرورة يفرضها النظام التأديبي سواء كان التأديب قضائيا، أو شبه قضائي، أو رئاسيا، فالتأديب ليس الغرض منه مجرد توقيع العقوبة على الموظف، بقدر ما يستهدف تمكين المرفق العام من أداء وظيفته على أحسن الأحوال، ومعالجة الثغرات والنقص، الذي يعرفه الجهاز الإداري القائم على هذه الرسالة، وهذا هو الهدف الأهم من العقاب، ولهذا فإن جهة الإدارة عندما تقوم بمساءلة الموظف، فإنها تكون ملزمة بمراعاة الظروف والوقائع التي أحاطت بالخطأ المنسوب للموظف، وكذا التقيد بالضوابط التأديبية حتى يكون قرارها المتضمن العقوبة التأديبية مبنيا على أسس وقواعد سليمة، فإذا تمت إجراءات التأديب بعيدا عن تلك القواعد والمبادئ، بحيث تقتصر جهة الإدارة على الاتهام وتوقيع العقاب فإن الهدف من التأديب لا يتحقق، وهذا كله من خلال ما تتمتع به الإدارة من حرية مطلقة في التقدير.

إن موضوع الضمانات التأديبية أصبح يكتسب أبعادا جديدة ويرتاد آفاقا غير معهودة من قبل، على أساس أن الرابطة التي تقوم بين جهة الإدارة. وموظفيها لم تعد مسوغا لإيقاع العقوبة دون التقيد بالإجراءات والقواعد بهدف تحقيق الطمأنينة للموظف وكفالة مساءلة تأديبية عادلة عبر مختلف مراحلها المختلفة.

إن الجزاء التأديبي هو إجراء عقابي، وبالتالي يتوجب أن يتم تنظيمه وفق قواعد تجد أساسا في الواقع الوظيفي، الذي يعايشه الموظف هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة توفير المناخ الديمقراطي بين الرئيس الإداري والمرؤوس، وإشاعة روح التعاون والثقة المتبادلة، والابتعاد عن كل ما من شأنه أن يعكر صفو العلاقات، كلجوء بعض الرؤساء في إحالة موظفيهم إلى إجراء الوقف الاحتياطي، ومباشرة التحقيق معهم لأسباب قد تكون مبنية على أساس تافه لا يستدعي مثل هذا الإجراء.

ومن هنا فإن أهم استنتاج يمكن الخروج به في هذا الصدد، يتمثل في أنه يتوجب إعادة النظر في قانون الوظيفة العامة الجزائري، من خلال استحداث تشريع وظيفي تأديبي مستقلا، لتحقيق أكبر قدر من الضمانات التأديبية، إذ لا تزال تلك الضمانات غير مفصلة ومحددة على النحو الذي يفرضه واقع النظام التأديبي، خاصة إذا علمنا بأن قطاع الوظيفة العامة يمثل نسبة كبيرة من الموظفين العموميين.

إن قانون الوظيفة العمومية، جاء قاصرا من نواحي عدة، مما أدى إلى التقليل من الضمانات الأساسية للموظفين، معززا في ذلك قوام السلطة التأديبية، بل حتى مقارنة بالقوانين التي سبقت قانون الوظيفة العامة الجزائري الحالي من خلال إغفال المشرع الجزائري عن بعض الضمانات التي أقرتها تلك القوانين، أضف إلى ذلك أن القانون الحالي يسوده الانحياز لشاغلي الوظائف العليا في الدولة، إذ يقوم على أساس التفرقة في الضمانات بين طوائف الموظفين، وهذا أمر غير مستحسن ومن شأنه الإخلال بمبدأ المساواة.

إن كفالة المساواة في الضمانات التأديبية لكافة طوائف الموظفين أمر ضروري من دون التفرقة بين الموظف العادي، وبين شاغلي الوظائف العليا في الدولة، فالموظف مهما كان قل مركزه الوظيفي هو بحاجة ماسة إلى الضمانات في كل مراحل الإجراءات التأديبية.

كما أنه يتعين تحديد المخالفات التأديبية مسبقا تأسيا بالتشريع الجنائي وأن لا يترك الأمر للسلطة التأديبية في تقدير الفعل، فيما إذا كان يشكل جريمة تأديبية أم لا (فحسن السياسة التأديبية يقتضي تقنين الواجبات الوظيفية وما يقابلها من عقوبات، كما هو الأمر في الميدان الجنائي)، كما أنه يتعين تجميع شتات القواعد المنظمة للتأديب بدلا من تركها مشتتة في التعليمات والمنشورات والمذكرات، الأمر الذي يؤدي إلى اضطراب في فهم وتطبيق القواعد المتعلقة بالمساءلة التأديبية.

كما يتوجب أن يستوفي التشريع التأديبي كافة المراحل المتعلقة بالوظيفة العامة كالترقية والنقل والإحالة إلى التقاعد، بحيث تحول تلك الإجراءات الدقيقة في خروج التأديب عن حقيقته وغرضه، على الرغم من عدم مشروعية مثل هذا الأسلوب.

على أننا ندعو إلى ضرورة استحداث هيئة إدارية مستقلة تضم ممثلين عن مفتشية الوظيفة العمومية إلى جانب ممثلي الموظفين، وكذا مهمة الإدارة عندما يتعلق الأمر بالتحقيق مع الموظف المتهم فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة، تفاديا لأية خروقات، قد تقع من جهة سلطة التأديب، دون الجمع بين مهمة سلطة التحقيق والحكم في يد واحدة، وفرملة للضغوطات، التي قد تفرضها جهة الإدارة على أعضاء المجالس التأديبية، خاصة إذا علمنا بأن واقع النظام التأديبي في الجزائر يشهد مثل هذه السلوكيات. وتصفية حسابات ضد موظفين قد يكونون أبرياء من تهم قد تنسب إليهم، أو قد تكون تلك التهم واهية، لا تمت بالعلاقة الوظيفية في شيء، ومن ثم فإنه يجب إعادة النظر في مجالس التأديب،

وتفعيل دورها وإحاطتها بسياج من الحصانة والحياد، وإعطائها نوعا من الهيبة كي تصبح كالمحاكم الإدارية، من أجل تكريس دورها كضمانة هامة للموظف.

إن قانون الوظيفة العمومية الجزائرية الحالي، وإن كان قد استحدث هيئة جديدة، المتمثلة في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، إلا أن هذه الهيئة لم تسجل لها أي دور في المجال التأديبي، وهذه تعتبر ثغرة يتوجب تداركها، وإعادة النظر في دورها، ذلك أن هذه الهيئة هي الأقدر والأجدر على مسايرة الجانب التأديبي، بما يعزز الضمانات الأساسية وتغني من اللجوء إلى القضاء الإداري، وما يعرفه القضاء من بطء كبير في معالجات مثل هذا الاختصاص قد يخفق من اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرة.

تحقيقا لفاعلية الجهاز القضائي في المجال التأديبي، يجب إعادة النظر في التنظيم القضائي الإداري الحالي، وذلك من خلال استحداث محاكم إدارية استئنافية، تقاديا من اللجوء إلى مجلس الدولة الجزائري وما يعرفه هذا الأخير من كثرة القضايا المعروضة عليه، والتي قد لا يفصل فيها بحكمة وتبصر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الموظف المتهم قد لا يسعفه وضعه المالي من اللجوء إلى مجلس الدولة.

إن دراسة الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في هذا الصدد تسمح لنا باستخلاص النتائج التالية:

ففي المقام الأول، إن القاضي يسعى دائما إلى تحقيق مبدأ الموازنة المعادلة بين حق الإدارة في تأديب موظفيها، وحق الموظف في حمايته أثناء خضوعه للتأديب.

لتحقيق التوازن بين منطوق الفاعلية، ومنطق الضمان للموظف محل المساءلة التأديبية، لا بد من وضع ضوابط وقيود في ممارسة سلطة التأديب، خاصة الضمانة القضائية، والتي تمكن القاضي الإداري من بسط رقابته الكاملة على القرارات التأديبية، فرقابة المشروعية على القرار المتضمن العقوبة التأديبية تعتبر من أقوى الضمانات القضائية، الأمر الذي يبرر حرص القضاء الإداري على حفظ حقوق الموظف، وضرورة إخضاع ممارسة سلطة التأديب لرقابة المشروعية.

وفي المقام الثاني إذا كانت القرارات القضائية تعبير عن جهة القضاء الإداري في تكريس رقابة مشروعية القرارات التأديبية، فإن هناك بعض النقائص التي قد تعرفها هذه الأحكام، ومع ذلك يجب أن نقدم بعض المقترحات بهدف تفعيل دور القضاء في تحقيق رقابة فعالة.

إن إلغاء القرار المتضمن العقوبة التأديبية من طرف القضاء نتيجة عدم مشروعيته، لا يمكن للقاضي الإداري من اختيار العقوبة التي يراها مناسبة، إنما يكون ذلك بالرجوع إلى سلطة التأديب، وهو ما يجعلنا ندعو القضاء إلى ضرورة توقيع العقوبة التي يراها مناسبة على الموظف دون الرجوع إلى سلطة التأديب.

كما أن القضاء الإداري الجزائري، وهو بصدد ممارسة رقابة إلغاء القرار التأديبي، يكتفي دوماً بتضمين قراراته بالإشارة إلى عيب مخالفة القانون أو عيب تجاوز السلطة الذين يعتبران من المفاهيم الواسعة تاركاً ذكر كل عيب على حده، خاصة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات التأديبية المقنعة التي لا يجب التقليل من شأنها نظراً لخطورة آثارها على وضعية الموظف، والتي قد تكون مصدراً لتعسف جهة الإدارة، مقارنة مع السلطة التقديرية الواسعة، التي تحظى بها الإدارة، وهذا ما يدفعنا دائماً إلى البحث عن السبب الحقيقي، الذي يستند عليه المتقاضى في دعواه، والذي على أساسه تم إلغاء القرار التأديبي.

إن هذا الاستنتاج الثاني يؤدي بنا إلى القول، بأن موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، يقتضي ضرورة التعمق في دراسة حالات التأديب حماية لحقوق الموظفين من تعسفات سلطة التأديب.

وفي المقام الثالث: إن مسألة الرقابة القضائية على مشروعية القرارات التأديبية، تثير عدة صعوبات ومشاكل في الجزائر، نظراً لعدم إعطاء هذا الجانب المكانة التي يستحقها، من خلال تحديث وتطوير إثبات عملية مقارنة مع الجانب الجنائي، خاصة وأن الدستور وضع على عاتق القضاء، واجب ضمان الحماية القضائية لحقوق وحرية الأفراد من تعسف وانتهاك الإدارة طبقاً للمادة 139 منه.

وتحقيقاً لهذا الغرض، جاء قانون الإجراءات الإدارية والمدنية باهتمام متميز أين وضع على عاتق القاضي الإلغاء، ليس إلغاء الجزاء التأديبي، أو فرض تعويض للمضرور عما أصابه من ضرر، إنما وظيفته تتعدى أبعد من ذلك، والتي قد تصل إلى حد توجيه أو أمر للإدارة، أو فرض غرامات تهديدية عليها في حالة تعنتها في تنفيذ القرارات القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي فيه، خاصة عندما

يتعلق الأمر بإعادة إدماج الموظف إلى منصب عمله، الأمر الذي يعزز ثقة الموظف في عدالة القاضي الإداري ويبعث فيه روح الاطمئنان.

ولعل أهم ما لاحظناه من خلال هذه الدراسة، بالإضافة إلى كل سلف ذكره، أن النظام التأديبي لم يحظى بنفس الاهتمام الذي حظي به النظام الجنائي، على الرغم من أن العديد من الأحكام، قد تجد أساسها في القانون الجنائي، كما أنه يشوبه العديد من النقائص والثغرات، إضافة إلى التقسيم غير المنطقي للعقوبات التأديبية الأمر الذي يعصف بالضمانات التأديبية، ينسجم فيه تقسيم العقوبات التأديبية مع الأخطاء التأديبية، ويعكس مرحلة التطور والتحول التي وصلت إليه منظومة الوظيفة العامة، مما يعزز ضمانات الموظف، وبالتالي تساهم في عملية تسيير المرفق العام، كما أن التسييس المفرط، الذي يعرفه قانون الوظيفة العامة الجزائري، قد أثر بشكل كبير على النظام التأديبي، وبالتالي قد ترهن مسألة الضمانات التأديبية به نظرا لتدخل الاعتبارات السياسية في المساءلة التأديبية، وإذا كان قانون الوظيفة العامة الجزائري الحالي، قد حاول تقييد النقائص التي اتسمت بها القوانين السابقة عليه، فإن الباحث يعتقد بأن مسألة الضمانات التأديبية هي في غاية الأهمية، وأن مستقبل الموظف مرهون بمدى فاعليتها وتكريسها على الواقع الوظيفي، فالنظام التأديبي السليم لا يكفي بمجرد الوقوف على الأخطاء، ومعالجة مرتكبيها، بل لابد من دراسة أسباب هذه الأخطاء للوقوف عليها، ومن ثم معالجتها لضمان عدم تكرارها مستقبلا.

إن مسألة توفير الضمانات التأديبية خاصة في النظام القانوني الجزائري مرتبطة أكثر بمدى تقييد الجهة الإدارية بالجانب الأخلاقي والإنساني، كما يشكل حصنا منيعا لأية محاولة لتجاوز الحدود، والحد من الخصومات والنزاعات بين الموظف والإدارة.



قائمة المراجع



قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 1981.
- 2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 3- أشرف رمضان عبد الحميد حسين، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2002.
- 4- برهان خليل زريق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، مطبعة عكرمة، دمشق، 1986.
- 5- جمال الدين محمد بن منصور، "لسان العرب"، مجلد 2، دار لسان العرب، بيروت.
- 6- جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، القاهرة، 1988.
- 7- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (680) عام 1986، مجموعة المبادئ التي قررتها.
- 8- خليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002.
- 9- الدكتور عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، عام 1998.
- 10- رمضان محمد بطيح، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 11- سعد حماد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، 1998.
- 12- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 13- سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 14- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 15- سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب القانونية، 2002.
- 16- عبد الإله الخاني، القانون الإداري، علما وعملا ومقارنا، المجلد 3، القضايا الإدارية، ط2.
- 17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2003.
- 18- عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، 2000.
- 19- عبد الغني بيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986.

- 20- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1979.
- 21- عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ.
- 22- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمغربي والفرنسي والإنجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 23- عمار بوضياف، دعوى الإلقاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية فقهية وقضائية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 24- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، 2000.
- 25- ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دون دار النشر، 2004.
- 26- ماهر أبو العينين، الدفوع في نطاق القانون العام أمام القضاء الإداري والتأديبي، الكتاب الثاني، دار أبو المجد للطباعة، 2002.
- 27- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.
- 28- محمد عصفور، تأديب العاملين المدنيين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى/ عالم الكتب، القاهرة، 1971.
- 29- محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، 1986.
- 30- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 31- محمود سامي، جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
- 32- مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي إدارية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 33- مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة، القاهرة، 1978.
- 34- معوض فؤاد محمود، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، (مبدأ المشروعية في النظام التأديبي في القانون الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
- 35- مقدم سعيد، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 36- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، دون دار النشر، 1984.

- 37- منصور إبراهيم الفتوح، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984.
- 38- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002.
- ثانيا: الأطروحات ورسائل التخرج
- 39- ثروت محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، 1994.
- 40- الدكتور محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2009.
- 41- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية، 2000.
- 42- عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1971.
- 43- علي سهل يحي قاسم، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.
- 44- عمرو فؤاد، بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين الرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984.
- 45- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.
- 46- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1980.
- 47- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007.
- 48- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1973.
- 49- محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الإسكندرية، 1981.
- ثالثا: المجالات العلمية
- 50- محمود فتوح عثمان، مدخل إجراءات المحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، أبريل 1994.

رابعاً: القوانين والمراسيم

- 51- الغرف الإدارية، المحكمة العليا، قرار رقم: 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم والبحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993.
52-
53- المادة 2 من المرسوم رقم 66-152، الصادرة في 02/06/1966، الخاص بالإجراءات التأديبية، ج، ر، ج، ج، العدد 46.
54- قرار مجلس الدولة الجزائري، رقم 49-103، بتاريخ 2002/04/30.
55- المرسوم الرئاسي تحت رقم 06-124، المؤرخ في 27 مارس 2006، يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمنشآت الوطنية ج.ر.ج.ج لسنة 2006، العدد 19.
56- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة 2006، العدد (46).

خامساً: المراجع باللغة الأجنبية

- 57- Art 81 de la loi n° 86-33 du 9 Janvier 1986 portait dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, modifié par loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, art 47, J.O.R.F 19 janvier 1994.
58- Art 89 Modifié par loi n°2007-209 du 19 février 2007- art 44, J.O.R.F, 21 février 2007.
59- C.E. 22 Octobre 1975, Ministre de l'intérieur C/Panis, Rec.
60- Kaira BOUDRRBAL: Fraicis MALLOL, la procédure dans la fonction publique territoriale, Ed sorma, 2002.
61- Les sanction disciplinaires sont reparties en quatre groupe...", Art66 Modifié par loi n°91-715 du 26 juillet 1991- art 5, J.O.R.F, 27 juillet 1991.
62- Pe;2 Chpus, Droit administratif général, TL, 15ème éditions, Monte chrestion, 2001.

ساساً: المواقع الإلكترونية

- 63- عبد المنعم أحمد نبيل عبد المنعم خليفة، التظلم الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.mastermamia.com.



فهرس المحتويات



فهرس المحتويات

شكر وتقدير

الإهداء

مقدمة 5-1

الفصل الأول: مفهوم الضمانات التأديبية

المبحث الأول: تعريف الضمانات التأديبية ومصادرها في نطاق الوظيفة العمومية..... 07

المطلب الأول: تعريف الضمانات التأديبية..... 07

الفرع الأول: علاقة الضمانات بالإجراءات التأديبية..... 08

الفرع الثاني: أهمية الضمانات التأديبية..... 09

المطلب الثاني: مصادر الضمانات التأديبية..... 10

الفرع الأول: المصادر المدونة للضمانات التأديبية..... 10

أولاً: الدستور كمصدر للضمانات التأديبية..... 10

ثانياً: التشريع العادي كمصدر للضمانات التأديبية..... 11

ثالثاً: اللوائح كمصدر للضمانات التأديبية..... 12

الفرع الثاني: المصادر غير المدونة للضمانات التأديبية..... 13

أولاً: القضاء كمصدر للضمانات التأديبية..... 13

ثانياً: المبادئ العامة كمصدر للضمانات التأديبية..... 14

ثالثاً: العرف كمصدر للضمانات التأديبية..... 15

المبحث الثاني: الضمانات المقررة في أنظمة التأديب..... 16

المطلب الأول: ضمانات النظام الإداري للتأديب..... 16

المطلب الثاني: ضمانات النظام شبه القضائي للتأديب..... 17

المطلب الثالث: ضمانات النظام القضائي للتأديب..... 18

خلاصة 20

الفصل الثاني: الضمانات التأديبية.

المبحث الأول: الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية..... 23

23	المطلب الأول: ضمانات التحقيق التأديبي.....
24	الفرع الأول: تعريف التحقيق.....
25	الفرع الثاني: الإحالة إلى التحقيق.....
26	الفرع الثالث: الوقف الاحتياطي كإجراء متصل بالتحقيق التأديبي.....
27	المطلب الثاني: ضمانة المواجهة.....
27	الفرع الأول: تعريف ضمانة المواجهة.....
28	الفرع الثاني: أحكام مبدأ المواجهة.....
28	أولاً: استدعاء الموظف للتحقيق (التكليف بالحضور).....
29	ثانياً: إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه.....
29	ثالثاً: حق الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي.....
29	المطلب الثالث: ضمانة ممارسة حق الدفاع.....
30	الفرع الأول: تعريف ضمانة ممارسة حق الدفاع.....
30	الفرع الثاني: حق الموظف في الدفاع.....
30	أولاً: إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة.....
31	ثانياً: حرية الدفاع.....
32	الفرع الثالث: مقتضيات حق الدفاع.....
32	أولاً: ضمانة الاستعانة بمدافع (بمحام).....
33	ثانياً: الحق في إحضار الشهود.....
33	ثالثاً: الاستجواب.....
34	المطلب الرابع: حدود مبدأ الدفاع.....
35	الفرع الأول: تعريف مبدأ الحياد.....
35	الفرع الثاني: تقدير ضمانة الحياد في التأديب.....
36	أولاً: ضمانة الحياد في مرحلة التحقيق.....
37	ثانياً: ضمانة الحياد في مرحلة توقيع الجزاء.....
38	المبحث الثاني: الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية واللاحقة عليها.....
38	المطلب الأول: الضمانات المقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية.....

38	الفرع الأول: ضمانة الالتزام بقواعد الاختصاص
38	أولاً: الاختصاص التأديبي
43	الفرع الثاني: خطر التعويض في العقوبات التأديبية
44	المطلب الثاني: الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية
44	الفرع الأول: التظلم الإداري
45	أولاً: تعريف التظلم الإداري
46	ثانياً: إجراءات تقديم التظلم الإداري والتصرفات فيه
49	الفرع الثاني: الطعن القضائي
49	أولاً: الجهة المختصة بنظم الطعن القضائي وشروطه
50	ثانياً: أسباب الطعن القضائي على القرارات والأحكام التأديبية
51	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الطعن في العقوبة التأديبية
51	أولاً: إلغاء العقوبة التأديبية غير المشروعة
56	ثانياً: دعوى التعويض
63	خلاصة
65	الخاتمة
71	قائمة المراجع
76	فهرس المحتويات
	الملخص

الملخص

تناولت هذه الدراسة البحث في ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الجزائري، حيث تم التطرق في الفصل الأول إلى مفهوم الضمانات التأديبية وأهميتها ومصادرها، حيث ورد في مفهومها: أن الضمانات التأديبية هي تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق، والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية فهي تكفل له الطمأنينة التامة، ضد أي اتهامات معرضة من ذوي أصحاب المصالح الخاصة، كما أنها تكفل من جانب آخر مصلحة الإدارة في كشف المخالفة، وملاحقة الموظف المخطئ ومعاقبته مما يحقق في آخر الأمر حسن سير المرافق العامة بانتظام وباططرد، كما تكمن أهميتها في كونها أداة قانونية لتحديد الأفعال المبلغ عنها وكشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم، والتهمة المنسوبة إليه. أما بالنسبة للمصادر، فهي عديدة ومتعددة نذكر منها: المصادر المدونة والتي تتمثل في الدستور كمصدر أساسي، والتشريع العادي، واللوائح، أما المصادر في المدونة فتتمثل في القضاء، المبادئ العامة للقانون والعرف. إضافة إلى مجموع الضمانات المقررة في أنظمة التأديب، التي تنوعت بين النظام الإداري للتأديب، والنظام القضائي، والنظام شبه القضائي حيث أنه لكل منها إجراءات تأديبية محددة خاصة بها. أما في الفصل الثاني: فقد تطرقنا بشكل مفصل إلى الضمانات التأديبية حيث قسمناها إلى ضمانات سابقة تشمل التحقيق وضمانة المواجهة، بالإضافة إلى ضمانة حق الدفاع، وضمانات مقترنة بتوقيع العقوبة التأديبية والملاحقة عليها تضمنت في محتواها ضمانة التقيد بضوابط العقوبة التأديبية وضمانة التظلم الإدارية إلى جانب الطعن القضائي. الكلمات المفتاحية: الضمانات التأديبية - الموظف العام - النظام التأديبي.

Abstract

Cette étude traite de la recherche sur les garanties disciplinaires de l'agent public dans le système juridique algérien, où la notion de garanties disciplinaires, leur importance et leurs sources a été abordée dans le premier chapitre, comme il a été mentionné dans son concept: que les garanties disciplinaires sont ces mesures disciplinaires pendant la période d'accusation et d'enquête, qui garantissent que l'employé ne sera pas soumis à des abus. La persécution est de la part des autorités disciplinaires présidentielles, car elle lui garantit une assurance complète contre toute accusation contre les personnes ayant des intérêts particuliers, et d'autre part elle garantit l'intérêt de l'administration à détecter la violation, à poursuivre et à punir l'employé égaré, ce qui, en fin de compte, assure le bon fonctionnement des installations publiques régulièrement et régulièrement. Son importance réside également dans le fait qu'il s'agit d'un outil juridique permettant d'identifier les actes signalés et de révéler la vérité sur la relation entre l'employé accusé et l'accusation portée contre lui.

Quant aux sources, elles sont nombreuses et nombreuses, notamment: les sources codifiées, qui sont représentées dans la constitution comme une source de base, la législation ordinaire et les règlements, tandis que les sources du code sont représentées dans le système judiciaire, les principes généraux du droit et de la coutume.

En plus des garanties totales établies dans les systèmes disciplinaires, qui variaient entre le système de discipline administrative, le système judiciaire et le système quasi judiciaire, chacun d'entre eux ayant ses propres procédures disciplinaires.

Quant au deuxième chapitre: Nous avons traité en détail des garanties disciplinaires, où nous les avons divisées en garanties antérieures qui incluent la garantie d'enquête et de confrontation, en plus de la garantie du droit à la défense, et des garanties associées à l'application de la sanction disciplinaire et postérieures à celle-ci qui incluaient dans son contenu la garantie du respect des contrôles disciplinaires et la garantie des griefs administratifs en plus du recours judiciaire. .

Mots clés: garanties disciplinaires - agent public - système disciplinaire.