



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

النظام القانوني للأخطاء التأديبية

إشراف الأستاذ

د. شاوش حميد

إعداد الطالبين:

حملاوي حسان

بن مرابط محمد رضا

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د. فنيدس أحمد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر-أ-	رئيسا
02	د. شاوش حميد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر-أ-	مشرفاً
03	د. مقيمي ريمة	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر-أ-	عضوا مناقشاً

السنة الجامعية: 2021-2022



شكر وتقدير

﴿فاذكروني أذكركم واشكروا لي ولا تكفرون﴾

نشكر الله تعالى على نعمه الجليلة، أنه تبارك وتعالى أمدنا بالصحة والقوة وكان لنا عوناً ودعماً، نحمده عز وجل أنه وهبنا التوفيق والسداد ومنحنا الرشد والثبات لإعداد هذا العمل، الذي نرجو أن يكون لنا ذخراً في ميزان الحسنات يوم القيامة.

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والعرفان للأستاذ المشرف الدكتور الفاضل

"حميد شاوش"

على قبوله الإشراف على هذا العمل ومتابعته وتوجيهاته ونصائحه القيمة التي لم ييخل بها علينا. كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الذين قبلوا مناقشة وإثراء هذا العمل. كما لا ننسى الأساتذة الكرام على كل ما منحونا إياه من معلومات ونصائح طوال سنوات الدراسة.

ونشكر كل من أمدنا بيد العون ولو بالكلمة الطيبة.

إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
﴿ وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

إلى من أوصى الله بالإحسان إليهما
أبي وأمي حفظهم الله ورعاهم بدوام الصحة والعافية
وإلى أفراد أسرتي واخواتي
إلى خير من زودوني خير العلم والمعرفة
الأساتذة الكرام
إلى من رافقني رفقة الأخ والصديق
"حملاوي حسان"
وكذلك صديقي وأخي العزيز
"قيوب عبد الغاني"
إلى من عايشت معهم أيام الدراسة
زملائي في الدفعة
خاصة زميلي عابد محسن
وكل من ساهم معنا في إنجاز هذا العمل.

*** بن مرابط محمد رضا ***

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم
﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين رحمهم الله وجعلهم من أهل الجنة.

وإلى أسرتي الكريمة التي كانت سندا لي في الحياة حفظها الله ورعاها.

إلى من رافقني رفقة الأخ والصديق

" بن مرابط محمد رضا "

وإلى من تلقينا منه العلم والمعرفة

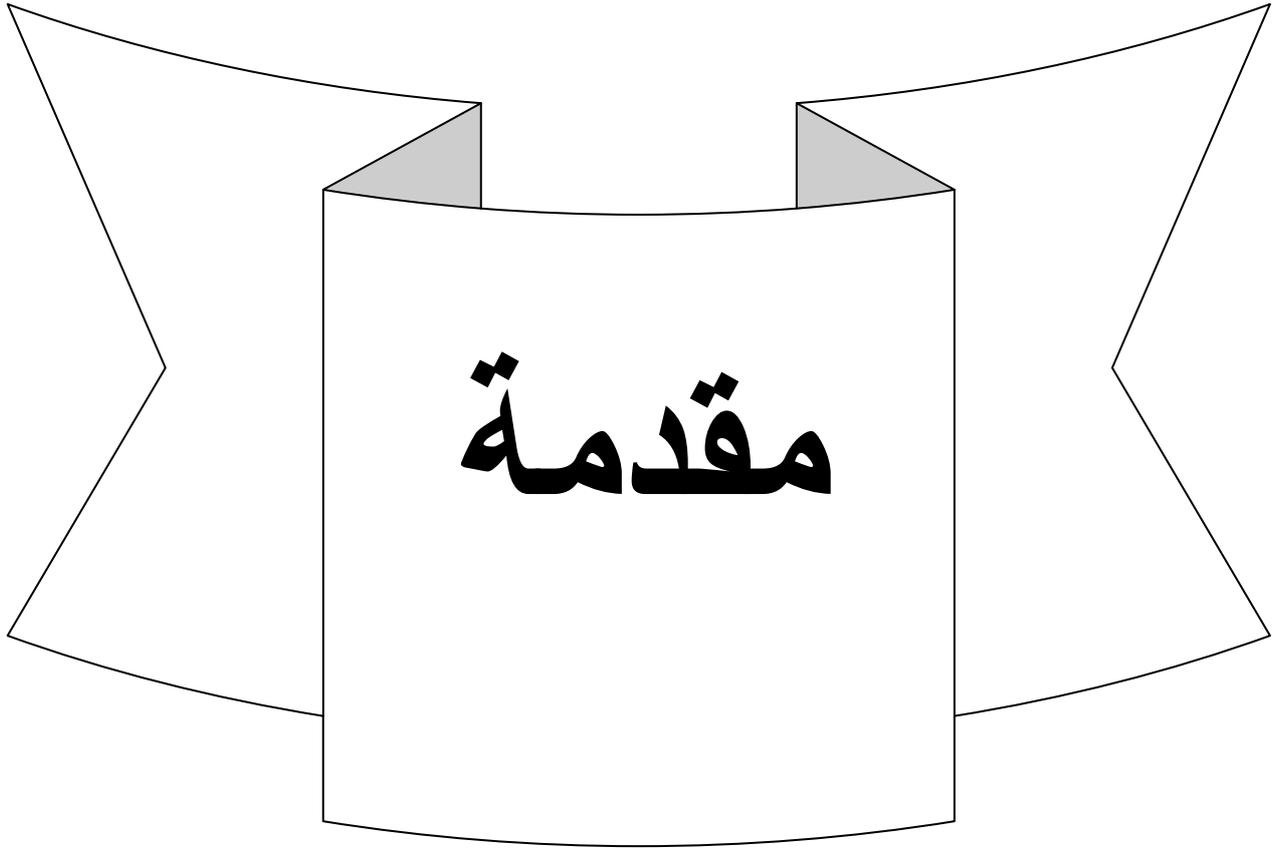
الأساتذة الأفاضل

وإلى كل الأصدقاء والأحبة

وكل من ساهم معنا في إنجاز هذا العمل

من بعيد وقريب.

*** حملاوي حسان ***



مقدمة

مقدمة:

أدى تطور الدولة وممارستها لنشاطاتها المتعددة زيادة عدد الموظفين لسد حاجيات التسيير وتنفيذ المهام في مختلف قطاعاتها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية أو السياسية.

أصبح الموظف العام ذا أهمية بالغة في تسيير المرافق العامة وضمان الهدف المنشود الذي أنشئت من أجله على مستوى الهيئات العمومية المركزية أو اللامركزية.

فالتزام الموظف العام بالقيام بمهامه وواجباته لا يمنعه من الوقوع في الأخطاء التأديبية ذات الصلة بواجباته الوظيفية، سواء كان هذا الإخلال متعمداً أو غير متعمد، وإذا حصل الإخلال وجب على السلطة التأديبية المختصة توقيع العقوبة التأديبية.

إن الهدف من تأسيس النظام التأديبي هو تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك تحقيق المصلحة الخاصة بالموظف وضمان حقوقه، بالإضافة إلى حمايته من تعسف الإدارة العامة المحتمل، حيث تعمل سلطة التأديب على مواجهة خرق القانون، أو الحد من المخالفات التأديبية من خلال قيامها بتكليف الأخطاء وتقدير خطورتها، مع مراعاة الإجراءات التأديبية اللازمة في إطار الضمانات التأديبية المعترف بها للموظف العام، من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة وأداء الخدمة العمومية بما يرقى إلى مستوى تطلعات الجمهور.

أهمية الموضوع

- أهمية علمية

يكتسي موضوع الأخطاء التأديبية أهمية بالغة في الوظيفة العامة بصفة عامة، وفي النظام التأديبي بصفة خاصة، نظراً لما يشكله الإخلال بالواجبات الأساسية للوظيفة من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف ومساره المهني، وكذلك على سير المرافق العامة.

- أهمية عملية

تتجلى أهميته في تكريس الضمانات التأديبية المرتبطة بالخطأ التأديبي المقررة للموظف العام، باعتبارها الوسيلة الفعالة، التي تكفل حمايته وأمنه من تعسف السلطة التأديبية المحتمل، ورقابة القضاء الإداري على أعمال وتصرفات الإدارة في إطار احترام مبدأ المشروعية.

كذلك تحديد طبيعة الخطأ التأديبي الموجب لقيام المسؤولية التأديبية وعلاقته بصور المسؤولية المختلفة، كالمسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية، بما يؤدي إلى ارتباطه بالعقوبة التأديبية وتناسبه معها وجودا وعدما.

أسباب اختيار الموضوع

تعود أسباب اختيار الموضوع إلى:

-أسباب ذاتية

يعود سبب اختيار هذا الموضوع إلى تماشيه مع تخصصنا في القانون الإداري، وكذلك دراسة الوظيفة العامة في السنة الثالثة والنظام التأديبي في السنة الأولى ماستر الذي أثار اهتمامنا لدراسته وتوسيع معارفنا والمعلومات والمكتسبات السابقة، بالإضافة إلى ارتباطه الوثيق بحياتنا المهنية.

-أسباب موضوعية

- القيمة العلمية للموضوع محل الدراسة، إذ يعتبر من المواضيع المرتبطة بالواجبات الأساسية للوظيفة العامة، وكذلك الأهمية البالغة للمسار المهني للموظف، وسير المرفق العام.
- ما يشهده الواقع العملي من تراكم القضايا أمام القاضي الإداري، بسبب انتهاك الإدارة للإجراءات التأديبية والتعسف في استعمال سلطتها في مجال التأديب.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- الإلمام بمختلف الجوانب المتعلقة بموضوع الأخطاء التأديبية من خلال جمع أكبر قدر من المعلومات والمعارف.
- المساهمة في إثراء هذا الموضوع ليكون كمرجع قانوني يستفيد منه الغير.
- المساهمة في توعية الموظفين ومساعدتهم على تكوين ثقافة قانونية لديهم، في معرفة حقوقهم وواجباتهم، حتى يتسنى لهم مواجهة الإجراءات التأديبية المتخذة ضدهم، وحتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية.

الإشكالية

ومن هذا المنطلق يتضح لنا طرح الإشكال التالي:

إلى أي مدى كفل المشرع الجزائري تأطير الأخطاء التأديبية بما يضمن تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف العام من تعسف الإدارة المحتمل؟

المنهج المتبع

اقتضت طبيعة الموضوع إتباع المنهج الوصفي قصد الإلمام بالموضوع من كل جوانبه من أجل تقديم مختلف تعريفات الأخطاء التأديبية من الناحية الفقهية والتشريعية والقضائية، ودراسة الأركان التي تقوم عليها الأخطاء التأديبية وتمييزها عما يشابهها من أخطاء.

وكذلك الاستعانة بالمنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع الدراسة، وإبراز مظاهر الرقابة القضائية على الإجراءات المتعلقة بتأديب الموظف العام. واعتماد المنهج المقارن في بعض أجزاء الدراسة للاطلاع على الأنظمة المقارنة فيها.

الدراسات السابقة

تم الاعتماد على بعض الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع، كما يلي:

1- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعي أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.

حيث تناولت هذه الدراسة تعريف الأخطاء التأديبية وعناصرها وكذلك سلطة التأديب، والنظام التأديبي، والإجراءات التأديبية السابقة واللاحقة، والرقابة القضائية على القرارات التأديبية، والرقابة على مبدأ التناسب، وهي نقاط التقاطع مع دراستنا.

2- شوقي بركاني، الخطأ التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، 2017/2018.

ركزت هذه الأطروحة على دراسة النظام القانوني للأخطاء التأديبية انطلاقاً من فكرة الخطأ التأديبي كأساس للمتابعة التأديبية، وتكييفها من طرف المختصة بالتأديب، وكذلك ماهية المسؤولية التأديبية والتي أساسها الخطأ التأديبي في مجال الوظيفة العامة، والرقابة القضائية على الضمانات السابقة والمعاصرة المكفولة للموظف العام لمواجهة القرار التأديبي، وهي ذات الجوانب التي تتقاطع مع موضوع دراستنا.

3- فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري ومالية عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، 2013/2014.

ركزت هذه الدراسة على مفهوم الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجرائم المشابهة لها، وكذلك دور رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة المقررة له، وهي نقطة الالتقاء بينها وبين موضوع دراستنا.

تقسيم الموضوع

قصد الإجابة عن الإشكالية أعلاه تم تقسيم الموضوع تقسيماً ثنائياً من حيث الفصول والمباحث كما يلي:

الفصل الأول الموسوم بالإطار المفاهيمي للأخطاء التأديبية، يتناول في مبحثين تباعاً ماهية الأخطاء التأديبية وسلطة الإدارة في تكييفها.

والفصل الثاني الموسوم بنطاق الرقابة القضائية على الأخطاء التأديبية، ويدرس في مبحثين على التوالي رقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية والداخلية للقرار التأديبي.

الفصل الأول

الإطار العام

للأخطاء التأديبية

الفصل الأول

الإطار العام للأخطاء التأديبية

يعد الموظف العام الركيزة الرئيسية في الوظيفة العامة، وهو يتمتع بمجموعة من الحقوق لمباشرة مهامه وأداء التزاماته المهنية، وفي حالة الإخلال بهذه الواجبات يعد مرتكباً لخطأ تأديبي يستوجب قيام مسؤوليته التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية، فضلا عن أنواع أخرى من المسؤوليات التي قد تنشأ كالمسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية¹.

وسيتم تقسيم الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: ماهية الأخطاء التأديبية

المبحث الثاني: سلطة الإدارة في تكييف الأخطاء التأديبية

¹ عبد الكريم خدير، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية في إطار المساءلة القانونية للموظف العام، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دراية، أدرار، 2019-2020، ص 10.

المبحث الأول

ماهية الأخطاء التأديبية

يعتبر الخطأ التأديبي الركيزة الأساسية لقيام مسؤولية الموظف العام، إذ تقوم مسؤوليته التأديبية بمجرد الإخلال بواجباته الوظيفية.

لم تتضمن تشريعات الوظيفة العامة تعريفاً محدداً للخطأ التأديبي، كما لم ترد الأفعال المكونة لهذه الجريمة على سبيل الحصر كما هو الشأن بالنسبة للجريمة الجزائية.

بحيث تقوم السلطة التأديبية بدورين رئيسيين، يتمثل الدور الأول في تحديد الأخطاء التأديبية من حيث اعتبار أو عدم اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرماً تأديبياً يعاقب عليه القانون تبعاً لما ينطوي عليه هذا التصرف من اعتداء أو عدم اعتداء على النظام المقرر في نطاق الوظيفة العامة، أما الدور الثاني فيتمثل في اختيار العقوبة المناسبة بين العقوبات التي حددها المشرع¹. وبالتالي فإن: "مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال العامل بمقتضى واجبات وظيفته وأداء مهامه بأمانة ودقة، ومحل المساءلة التأديبية هو الإخلال بالواجب الوظيفي للعامل"².

المطلب الأول

مفهوم الأخطاء التأديبية وتمييزها عما يشابهها من أخطاء

يطلق على الخطأ التأديبي أسماء مختلفة منها المخالفة التأديبية، نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب³.

لم تتضمن تشريعات الوظيفة العامة تعداداً حصرياً للجرائم التأديبية، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة للجرائم الجنائية لورودها على سبيل الحصر على النحو الوارد بقانون العقوبات، في حين يقتصر الأمر في المجال التأديبي على بيان الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها والمحظورات التي يجب الابتعاد عنها بصورة عامة دونما تحديد، وإذا تم النص على جريمة تأديبية معينة فإن ذلك يكون على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، لاستحالة حصر الجرائم التأديبية.

¹ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 62.

² محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 9.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفة التأديبية، دراسة مقارنة، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 32.

ويشبه جانب من الفقه الجريمة التأديبية بجرائم التعزير الواردة بالشريعة الإسلامية لكونها جرائم غير محددة النصوص وليس لها عقوبات محددة سلفاً، وذلك خلافاً لجرائم الحدود التي هي بمثابة اعتداء على حق من حقوق الله وجرائم القصاص التي يعتدي فيها على حق للعباد¹.

وستنطلق في هذا المطلب إلى تعريف الأخطاء التأديبية في الفرع الأول وتمييزها عن بعض الأخطاء الأخرى في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الأخطاء التأديبية

بما أن المشرع لم يضع تعريفاً دقيقاً ومحدداً للأخطاء التأديبية، فقد حاول كل من الفقه والقضاء وضع تعريف لها.

أولاً: التعريف الفقهي للأخطاء التأديبية

ذهب جانب من الفقه إلى تعريف الخطأ التأديبي بأنه: "الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يعزى إلى مرتكبه ويعاقب عليه القانون بعقوبة تأديبية"²، وبالتالي فإن الخطأ التأديبي هو الفعل أو الامتناع عن إتيانه ضمن مقتضيات القانون.

ويستعمل الفقه عدة مصطلحات تحمل دلالة واحدة، منها الجريمة التأديبية، الخطأ التأديبي، الجريمة العمدية التأديبية³، حيث تم تعريفه بأنه: "فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تقرها الوظيفة"⁴.

واعتبر الخطأ التأديبي أو المخالفة التأديبية بأنها: "الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي"⁵ أو أنه: "الخطأ المرتبط بالخدمة"⁶. وقد عرف الفقه أيضاً الخطأ التأديبي كما يلي:

¹ محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، الموظف العام، شروط الوظيفة العامة وواجباتها الجريمة التأديبية، العقوبة التأديبية، السلطات التأديبية، النيابة الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 39.

² شوقي بركاني، الخطأ التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2017-2018، ص 85.

³ محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 30.

⁴ Salon serge, Délinquances et répression disciplinaires dans la fonction publique, thèse L.G.D.Paris 47.

⁵ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 9.

⁶ Catherine Rober, le fonctionnaire français, éditions Sirey, Paris, 1973, p138.

"الخطأ التأديبي هو ذلك الخطأ الشخصي الذي يقترفه الموظف العام إخلالا بالتزامات وواجبات قانونية وقيم المسؤولية التأديبية للموظف"¹.

أو هو: "ينصرف مفهوم الخطأ التأديبي طبقا للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف للواجبات الوظيفية ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا بكرامة الوظيفة"².

ويعرف أيضا بأنه: "ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام وواجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة.

ويمكن تعريفه بأنه: "إخلال بالتزام قانوني ويؤخذ القانون هنا المعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلقية"³.

نستنتج مما سبق ذكره أن الخطأ التأديبي هو كل فعل أو امتناع عن فعل يشكل إخلالا بالواجبات الأساسية للوظيفة العامة، سواء ارتكب أثناء الوظيفة أو خارجها، ويترتب عليه عقوبة تأديبية.

ثانيا: التعريف القضائي للأخطاء التأديبية

عرف مجلس الدولة الفرنسي الخطأ التأديبي أو الخطأ الوظيفي بأنه: " كل إخلال بالالتزامات الوظيفية حتى ولو كانت خارج نطاق الوظيفة مادام أنه يمس سمعتها وكرامتها"⁴.

وقد تعرض القضاء الإداري المصري إلى تعريف الجريمة التأديبية في العديد من أحكامه، منها على سبيل المثال: "إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابيا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى

¹ عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 119.

² السعيد بالشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر طبقا للأمر 66/133، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 51.

³ وليد رحمانى، خصوصية مبدأ الأخطاء المهنية في النظام التأديبي، مجلة آفاق للعلوم، العدد العاشر، جامعة الجلفة، جانفي 2018، ص 307.

⁴ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص 345.

الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنباً إدارياً ويسوغ تأديبه"¹.

وعرفه في حكم آخر صادر في 22 مايو 1965 بأنه: "كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبياً، والأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات ايجابية أو نواه، يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته"².

ولم يختلف موقف القضاء الإداري الجزائري عن موقف نظيره المصري في تعريف الخطأ التأديبي، حيث جاء في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 17 ديسمبر 1985: "من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة أو الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة التي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة"³.

ويلاحظ أن العبارة المستخدمة في القرار (كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة) هي معيار عام في التعريف يشمل الإخلال بالواجبات والمساس بالانضباط، وأي تقصير في ممارسة المهام، وعليه لا يختلف عن مضمون ما ورد في التشريع الوظيفي.

واعتبرت الغرفة الثانية لمجلس الدولة في قرارها بتاريخ 20 جانفي 2004 أن: "ما يخرج عن نطاق التعريف المذكور ليس خطأ مهنيًا، إذ جاء في القرار (... حيث أن رفض المستأنف عليها تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيًا يستوجب عقوبة العامل الراض الامتثال له...)"⁴.

¹ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص ص 8-9.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 41.

³ المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، القرار رقم 42568، المؤرخ في 17 ديسمبر 1985، قضية (ب م ش) ضد المديرية العامة للأمن الوطني، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص 215.

⁴ مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 10502، المؤرخ في 20/01/2004، قضية (مدير القطاع الصحي تيقزيرت- تيزي وزو) ضد (م ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 175.

كما اعتبر مجلس الدولة أن السفر إلى الخارج بدون مقرر عطلة يعتبر خطأ فادحا يستوجب العقاب، وذلك في قراره المؤرخ في 8 أكتوبر 2001: "... أن المستأنف وبسفره بدون مقرر عطلة خارج الوطن يكون ارتكب خطأ فادحا بتخليه عن منصب عمله"¹.

ثالثا: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

لم تتمكن التشريعات المقارنة من وضع تعريف جامع مانع للخطأ التأديبي رغم محاولاتها المتعددة، ليس لأن وضع التعريف هو عمل فقهي في الأساس يتمتع عنه المشرع غالبا، ولكن السبب في ذلك هو الطبيعة الخاصة للخطأ المهني الذي لا يمكن حصر صورته، عكس الجريمة الجزائية التي تخضع لمبدأ الشرعية بشكل دقيق ومضبوط.

ورد في الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية: "على أن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرض إلى عقوبة تأديبية"²...

وقد سلك المشرع الجزائري نفس الاتجاه في المادة 20 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في فقرتها الأولى التي جاء فيها: "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة"³.

ولم يحد القانون الأساسي للوظيفة العامة الحالي عن هذا المسلك، حيث نصت المادة 160 من الأمر 06-03 على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط أو خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"⁴.

¹ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار المؤرخ في 08/10/2001، قضية (م م) ضد رئيس (جامعة الأمير عبد القادر).

² المادة 17 من الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، سنة 1966.

³ المادة 20 من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، 1985.

⁴ المادة 170 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 16 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، لسنة 2006.

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون رقم 83-634 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 13 جويلية 1983 الخاص بالتزامات الموظفين على أن: "كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرض لعقوبة وعند الاقتضاء، للعقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي"¹. ولم تضع قوانين الوظيفة العامة المصرية المختلفة والقوانين التي نظمت المسؤولية التأديبية للموظف العام تعريفا محددًا للجريمة التأديبية واكتفت بالنص على أهم الواجبات الوظيفية واعتبرت كل خروج عليها يشكل جريمة تأديبية، كما حددت بعض اللوائح جزاءات المخالفة الإدارية والمالية². على غرار ما نص عليه القانون رقم 47 لسنة 1978 في المادة 78 على أنه: "كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً"³.

الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي

تقوم المخالفة التأديبية على فكرة الخطأ، والخطأ التأديبي هو انحراف في السلوك الواجب على الموظف العام، لذلك يقتضي أن يصدر من الموظف فعل مادي إيجابي أو سلبي محدد⁴. ولقيام الخطأ التأديبي يجب توافر أركانه الثلاث، بداية بالركن المادي والمعنوي والشرعي، وهو ما سنتناوله من خلال هذا الفرع.

كما يلزم لقيام المخالفة التأديبية توافر العنصر القانوني، فإذا كانت المخالفات التأديبية غير محددة ولم يتم حصرها، في الواجبات الأساسية للوظيفة العامة المعلن عنها في القانون يعني وجود قانون للفعل أو الامتناع سواء كان نص دستوريا تشريعيا أو تنظيميا. وبالتالي تقوم المخالفة التأديبية على ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن القانوني، بينما يساهم توافر الركن المعنوي في تشديد العقوبة⁵.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 425.

² محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 19.

³ مفيدة قياية، تأديب الموظف في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 15.

⁴ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص 91.

⁵ شوقي بركاني، المرجع نفسه، ص 91.

أولاً: الركن المادي

يتجلى هذا الركن في الفعل المادي الإيجابي أو السلبي الذي يرتكب الموظف والذي يخالف به واجبات وظيفته.

غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنباً إدارياً إلا إذا رتب أثراً فعلية في المجتمع الوظيفي، فعدم الكفاءة المهنية وكذلك المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم تأديبية.¹

ولا يجوز للإدارة متابعة الموظف بحجة التصرف العام غير المرضي كما أن مجرد التفكير في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كاف لتحريك الدعوى التأديبية حتى ولو كان انعدام تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته.²

ويتمثل الركن المادي في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف مخالفاً بذلك الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه، ويشترط لتوفر الركن المادي في المخالفة التأديبية مظهرين أساسيين وهما:
المظهر الخارجي أو الفعل المادي الملموس والذي يكون سلوكاً وفعلاً محدداً.

أ- الفعل المادي أو المظهر الخارجي الملموس

يجب أن يكون الفعل المادي إيجابياً، له مظهر خارجي ملموس كإفشاء الأسرار أو التعدي بالقول أو بالفعل على الرئيس أو إتلاف الأوراق، وقد يكون سلبياً كالامتناع عن طاعة الأوامر المشروعة أو عدم الرد على مراسلة إدارية.³

أما الأعمال التحضيرية فهي من الأفعال السابقة التي يأتيها الموظف عند الإعداد للبدء في تنفيذ الجريمة، وهي مرحلة تالية للتفكير وسابقة على الشروع في البدء في التنفيذ.⁴

ب- أن يكون سلوكاً محدداً

إلى جانب المظهر الخارجي الملموس، فإنه يتعين أن يأخذ هذا الفعل أو السلوك شكلاً محدداً، إذ أن توجيه الاتهام دون تحديد للفعل أو الأفعال المكونة للجريمة التأديبية التي ارتكبها الموظف أو العامل،

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع والطباعة، الجزائر، 2008، ص 28.

² المرجع نفسه، ص 28.

³ محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية والإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007، ص 18.

⁴ المرجع نفسه، ص 19.

وهذا ما تضمنه نص المادة 75 من القانون رقم 82-06 المتعلق بعلاقات العمل: "لا يتم الفصل ذو الطابع التأديبي إلا في حالة ارتكاب العامل أخطاء جسيمة وذلك طبقاً للأحكام التنظيمية المتعلقة بتحديد حالات الأخطاء المهنية ولجدول العقوبات التأديبية المناسبة"¹.

ثانياً: الركن المعنوي

يقصد به ذلك الجانب من نشاط الفاعل الذي يكمن في داخله أي في ذات نفسه، ويكفي لقيام المسؤولية التأديبية للموظف العام وجود علاقة مادية بينه وبين المخالفة التي وقعت منه؛ ويجب التمييز في هذا السياق بين الأخطاء العمدية والأخطاء غير العمدية، فإذا كان توافر المحرك الأساسي للفعل المادي وهو الإرادة يجعل الخطأ المرتكب عمدياً يقتضي تشديد العقوبة، فإن انعدام هذا العنصر لا يعفي الموظف من المسؤولية التأديبية وإنما يمكن متابعته بسبب التقصير أو الإهمال، وعليه فإن توافر الركن المعنوي يؤثر على تكيف الخطأ المرتكب وتحديد درجته².

إن مسألة تحديد درجة خطورة الخطأ المؤدي إلى تحريك الدعوى التأديبية تخضع في القضاء الفرنسي إلى عدة عوامل نذكرها فيما يلي:

- مصلحة المرفق.

- نية الموظف في إلحاق الضرر بمصلحة المرفق³.

- الدوافع التي أدت بالموظف إلى ارتكاب الخطأ.

- درجة مسؤولية الموظف على ارتكاب الخطأ.

تأخذ الإدارة بعين الاعتبار جملة من العوامل في تحريك الدعوى التأديبية، فالموظف الذي يتلف عوامل الإنتاج بغفلة منه أو إهمال يختلف وضعه عن وضع الموظف الذي يتعمد إلحاق الضرر بمصالح المرفق.

وتفادياً لإساءة الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي تدخل المشرع الجزائري في تحديد الخطأ التأديبي في جانبه المعنوي؛ الأمر الذي يؤدي حتماً إلى تقييد سلطة الإدارة في تحريك الدعوى

¹ المادة 75 من القانون رقم 82-06، المؤرخ في 27 فيفري 1982، المتضمن علاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية،

العدد 09، الصادرة في 12 مارس 1982.

² شوقي بركاني، المرجع السابق، ص 91.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 29.

التأديبية، فقد حددت المادة 76 من القانون 82-06 المتعلق بعلاقات العمل الفردية العوامل التي تأخذها الإدارة بعين الاعتبار عند تقدير الخطأ الجسيم وهي:

- الظروف التي ارتكب فيها الخطأ.
- الضرر الناجم عن الخطأ.
- سلوك العامل قبل ارتكابه الخطأ¹.

ويستوي لتحقيق الركن المعنوي في المخالفة التأديبية أن يكون مخالفة عمدية أو غير عمدية، سواء قصد الموظف تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه أم لم يقصد ما تحقق من نتائج عن فعله، تقوم المخالفة التأديبية وتتقرر المسؤولية التأديبية للموظف عن هذه التصرفات والأفعال².

ثالثا: الركن الشرعي

يراد بالركن الشرعي في المجال الجنائي النص القانوني الذي يجرم الفعل ويحدد العقوبة المناسبة له، وما لم يوجد نص فلا جريمة ولا عقاب³

تمنح الكثير من الأنظمة التأديبية للإدارة سلطة إضفاء طابع الذنب على تصرفات الموظف، إذا لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر.

خلافًا لما هو معمول به في قانون العقوبات، فإن المشرع الجزائري لم يقد بتحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، واكتفى بوضع حكم عام يمكن أن تتدرج ضمنه كافة المخالفات⁴.

وقد نصت أحكام المادة 160 من الأمر 06-03: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ مهني يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"⁵.

¹ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص30.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 383.

³ المادة الأولى من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 11/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 13، المؤرخة في 11/06/1966.

⁴ سليم جديدي، المرجع السابق، ص30.

⁵ المادة 160 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

إن الركن الشرعي للخطأ التأديبي لا يقصد به نص التجريم وإنما هو الصفة غير المشروعة للفعل، والذي يأتيه الموظف أو يمتنع عن أدائه مخالفاً بذلك الواجبات الوظيفية ومقتضياتها سواء نص عليها صراحة أو لم ينص.

وفيما يتعلق بتأنيم بعض التصرفات ووجوب تعليلها والتي من شأنها الإخلال بالتنظيم والتسيير الإداري، فإن السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في هذا المجال ليست مطلقة بل تحددها قيود وضوابط الهدف منها السعي لتحقيق بعض الضمانات الأساسية للموظف¹، يمكن إجمالها فيما يلي:

- إن عدم وجود نص مانع ومجرم لفعل معين لا يعني بالضرورة إن الفعل مباح للموظف.
- إن تكيف الخطأ التأديبي متروك لتقدير الجهات التأديبية، سواء كانت جهات إدارية رئاسية أو قضائية تحت رقابة القضاء.

- إن عدم خضوع الخطأ التأديبي لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" يضيف عليه المرونة من حيث تأنيم الفعل تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية التي يخضع للموظف.

وقد نصت المادة 02 من المرسوم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية: "ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معمل من السلطة التي لها حق التأديب.

يجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات إذا لزم الأمر الظروف التي ارتكب فيها"² كما نصت المادة 63 من القانون 82-302: "يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة إلى درجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة والمشددة التي ارتكب فيها ولمدى مسؤولية العامل المدان وعواقب خطئه على الإنتاج والضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو أعمالها"³.

الفرع الثالث: تمييز الأخطاء التأديبية عما يشابهها من أخطاء

سنحاول التمييز بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني وبينه وبين الخطأ الجزائي.

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 178.

² فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013 2014، ص 21.

³ المادة 63 من القانون رقم 82-302، المؤرخ في 27 فيفري 1982، والمتضمن علاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 12/04/1982.

أولاً: تمييز الخطأ التأديبي عن الخطأ الجزائي

تعرف الجريمة الجنائية بأنها: "كل فعل يفرض له القانون عقاباً"، أو "هي كل فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر لها القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً"¹.
يتضح من هذا التعريف أن الجريمة الجنائية تستند إلى القانون سواء في مجال التجريم أو العقاب². وعليه يجب رصد أوجه الشبه والاختلاف بين الجريمتين كما يلي:

أ - أوجه التشابه بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي

هناك روابط بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية نتج عنها وجود أوجه شبه بينهما، تتمثل في:
- تقوم كلا الجريمتين على توقيع العقاب المناسب وفقاً للقانون بسبب اقتتراف أي من الأفعال المجرمة، ويكون ذلك طبقاً للإجراءات والضمانات المنصوص عليها في القوانين المعمول بها.³
- إن الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية تسبب ضرراً للمجتمع، إذ أن الأخطاء التي تؤدي إلى مساءلة تأديبية قد تؤدي إلى مساءلة جنائية أيضاً.⁴

- لا يمكن اتخاذ إجراءات العقاب لكلا الجريمتين إلا إذا كان المخالف على قيد الحياة، حيث تنقضي الدعوى التأديبية والجزائية بوفاة الشخص المسؤول عن الفعل المرتكب.⁵
- كلاهما يخضع لمبدأ شرعية الجزاء ومبدأ المساواة في توقيع العقاب.⁶

ب- أوجه الاختلاف بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي

تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية من عدة أوجه أهمها:
- تهدف المسؤولية الجنائية إلى مكافحة الجريمة وهي غاية تقررهما المصلحة العامة للجماعة، أما المسؤولية التأديبية تهدف إلى كفالة حسن انتظام المرافق العامة واطراد العمل بها.⁷

¹ محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 9.

² المرجع نفسه، ص 105.

³ محمد أبو ضيف باشا خليل، المرجع السابق، ص 44.

⁴ محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص 107.

⁵ المرجع نفسه، ص 107.

⁶ المرجع نفسه، ص 107.

⁷ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 55.

- من حيث المسؤولية عن عمل الغير، يسأل الموظف تأديبيا عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائيا إلا عن الأفعال الصادرة عنه شخصيا¹.
- استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث الوصف القانوني لها، حيث أن الجريمة التأديبية هي إخلال الموظف العام بالواجبات الوظيفية والخروج عن مقتضياتها ما قد ينعكس عليها سلبا، وعلى ذلك فإن السلطة المختصة بتكليف الجريمة تلتزم بمقتضيات الوظيفة العامة، فلا يجوز إعطاؤها نفس أوصاف الجريمة الجنائية التي تخضع من حيث تكليف القاضي الجزائي لها والذي يجب أن يستند في ذلك إلى قانون العقوبات الذي يبين الفعل المجرم والعقوبات المقررة له².
- يقتصر نطاق الخطأ التأديبي على أشخاص معينين هم الموظفون العموميون، خلافا للخطأ الجنائي الذي يمكن ارتكابه من أي شخص سواء كان موظفا أو غير موظف³.

ثانيا: تمييز الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني

- القاعدة العامة في القانون المدني "هي أن كل خطأ سبب ضررا للغير يلتزم مرتكبه بالتعويض، ويوصف الفعل الصادر عن الشخص المحدث لضرر بالغير بأنه جريمة مدنية، وجزاؤه إلزام مرتكب الفعل بالتعويض"⁴.
- ويعتبر الخطأ المدني على هذا النحو مصدرا للالتزام؛ فإذا كانت كل من المخالفة التأديبية والمخالفة المدنية غير مشروعة، فإن الأولى تتحدد صفتها غير المشروعة طبقا لقواعد القانون التأديبي، أما الثانية فتحدد صفتها طبقا لقواعد القانون المدني، ويظهر الفرق الأساسي بين المخالفتين من هذه الزاوية.

¹ ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الكامل، وسائل القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء التأديب، قضاء التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 276.

² وهيبة بالباقي، علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثالث، المركز الجامعي نور البشير، البيض، جوان 2015، ص 142.

³ السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 75-76.

⁴ المادة 124 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، والمعدل بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007.

أوجه الاختلاف بين الخطأ التأديبي والخطأ المدني

- يقع الخطأ التأديبي من طرف طائفة معينة من الأشخاص وهم الموظفون، بينما الخطأ المدني لا يقتصر وقوعه على فئة معينة أو طائفة محددة من الأشخاص وإنما يمكن أن يقع من قبل جميع الناس¹.

- يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني في كون الأول يمس المسار المهني لفئة الموظفين، أما الثاني يكون لتعويض حقوق الافراد المتضررة وجبر الضرر، وهو مكفول لكل الناس.

- يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ المدني في أن الأول يترتب على وقوعه إخلال بالواجبات الوظيفية وقد يمتد إلى المساس بحقوق الأفراد، بينما يقتصر الخطأ المدني على المساس بحقوق الغير².

- يظهر الاختلاف بين الخطأين من حيث الجهات المختصة بنظر الدعوى فالخطأ المدني تنظر فيه المحاكم المدنية، في حين أن الخطأ التأديبي تختص بالنظر فيه السلطة المختصة بالتأديب، هذه السلطة التي تختلف عن المحاكم المدنية من حيث التكوين والاختصاص³.

- إن ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي أثناء أو بمناسبة أداء وظيفته لا يعتبر خطأ شخصيا، وإنما هو خطأ تترتب عنه المسؤولية المدنية للإدارة أو المؤسسة العمومية التي ينتمي إليها، مع حقها في الرجوع على الموظف المخطئ.

الفرع الرابع: طبيعة الأخطاء التأديبية

تختلف طبيعة الأخطاء التأديبية عن الجرائم الجنائية، في أنها لا تخضع لمبدأ الشرعية المعمول به في قانون العقوبات، فأبرز ما يميزها أنها غير محددة على سبيل الحصر، ومعنى ذلك أن السلطة الإدارية لها اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل ما أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية، تبعاً لما تعطيه في التفسير والتكييف من توسع وتضييق، وهذا يعتبر خروجاً على مبدأ مشروعية الجريمة المقررة في قانون العقوبات⁴.

وفي هذا الصدد انقسم الفقه إلى اتجاهين مختلفين، اتجاه معارض لفكرة تقنين المخالفات التأديبية، واتجاه مؤيد لها.

¹ السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 79.

² المرجع نفسه، ص 79.

³ المرجع نفسه، ص 79.

⁴ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 38.

أولاً: الاتجاه المعارض لفكرة تقنين الأخطاء التأديبية:

يعارض رواد هذا الاتجاه فكرة تقنين الجرائم التأديبية خلافا لما هو عليه الحال بالنسبة لقانون العقوبات تاركين المجال للسلطات التأديبية في تقدير الأخطاء التأديبية، وحججهم في ذلك:

- إن تحديد الأخطاء التأديبية يكون على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، فلا يمكن أن تشمل أي قائمة جميع الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام التي يمكن أن تكون محل للمساءلة التأديبية¹.
- إن محاولة التقنين سطحية وقليلة الفائدة، وتظهر قلة فائدتها في كون معظم واجبات الموظف مستمدة من مركزه القانوني، وهي تختلف باختلاف صفة الموظف ومكانته في السلم الإداري وطبيعة وظروف عمله².

- إن محاولة تقنين المخالفات التأديبية من شأنه أن يضعف فاعلية السلطة الإدارية في مجال التأديب والتي يترتب عليها عدم قدرة الإدارة على توقيع العقاب على الموظف إلا بالنسبة للمخالفة المقننة والمحددة حصرا من قبل المشرع³.

- استحالة عملية توصيف وترتيب واجبات الموظفين وصياغتها في عبارات محددة ومنضبطة، حتى ينتسى ربطها بعقوبات معينة كما هو الحال في قانون العقوبات⁴.

ثانياً: الاتجاه المؤيد لفكرة تقنين الأخطاء التأديبية:

يرى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة حصر الأخطاء التأديبية، ويرتكز على الدعائم التالية:

- إن عدم تحديد الالتزامات الوظيفية تحديداً حصرياً يترتب عليه إمكانية جعل تلك الالتزامات محلاً لمنازعات غير منتهية، وبذلك يعتبر التقنين وسيلة فعالة للحد من هذه المنازعات، وذلك من خلال تحديد الالتزامات الوظيفية صراحة⁵.

¹ محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 15.

² المرجع نفسه، ص 15.

³ سليم جديدي، المرجع السابق، ص 73.

⁴ المرجع نفسه، ص 73.

⁵ محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 69.

- إن منطق الضمان يستوجب تحديد المخالفات التأديبية من أجل ضمان تحقيق مبدأ المساواة في توقيع العقاب بين الموظفين، فأعطاء الإدارة الحرية الكاملة في تحديد المخالفات التأديبية وبيان طبيعتها وتحديد درجتها قد ينطوي على نوع من التعسف من جانبها¹.
- يعتبر تقنين الجرائم التأديبية المنبثقة عن واجبات الموظف العام مفيدا بالنسبة لجمهور المتعاملين مع الإدارة، لأنه يبصرهم بمستوى الخدمة التي يلتزم الموظف بتقديمها إليهم، كما يحدد سلطات الموظف التي لا يجوز له تجاوزها².

المطلب الثاني

صور الأخطاء التأديبية في التشريع الجزائري

جمع المشرع الجزائري بين طريقتي تقنين الأخطاء التأديبية وتصنيفها، فقام بتقنين بعض الأخطاء التأديبية في قانون العقوبات، وكذلك في بعض القوانين المنظمة لبعض شؤون الموظفين مثل المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل، المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، القانون 90-02 الخاص بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب والقانون 91-05 الخاص باستعمال اللغة العربية، والأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

الفرع الأول: صور الأخطاء التأديبية في ظل القوانين الأساسية للوظيفة العامة

شهد قطاع الوظيفة العامة في الجزائر عدة تحولات وتطورات تضمنت نصوص قانونية أهمها الأمر 66-133 أول نص قانوني ينظم الوظيفة العامة، ثم المرسوم 85-59 وأخيرا الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

أولا: الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة

إن المشرع من خلال الأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة والهيئات، قام بتقنين الأخطاء الوظيفية دون تصنيفها إلى درجات، إذ اعتبر كل تقصير في الواجبات المهنية أو كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه الموظف بإرادته المنفردة يكون من شأنه الإخلال بواجبه الوظيفي³.

¹ محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 69.

² سليم جديدي، المرجع السابق، ص ص 74-75.

³ السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 49-50.

وهذا ما تضمنته المواد من 14 إلى 17 من الأمر 66-133¹، كإفشاء السر، إتلاف أو تسليم ملفات أو أوراق أو وثائق المصلحة للغير، ممارسة نشاط خاص يدير ربحا وغيرها من الأخطاء. أو إعاقة حرية العمل وممارسة الحق في التنظيم النقابي أو احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.

ثانيا: المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

قنن المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المخالفات التأديبية كمخالفة عدم تصريح الموظف أو العامل بالامتلاكات التي يمتلكها داخل أو خارج التراب الوطني أو مباشرتها بواسطة شخص مسخر سواء كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية. فالمشرع الجزائري بموجب هذا المرسوم لم يقوم بتحديد الأخطاء بل اكتفى بالإحالة إلى أحكام المواد من 61 إلى 76 من المرسوم 82-302.

وقد صنف المشرع الأخطاء التأديبية بموجب المرسوم رقم 85-59 إلى ثلاث درجات تاركا أمر تحديدها للهيئات المستخدمة ضمن قوانينها الأساسية².

ثالثا: الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة

صنف الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الأخطاء التأديبية إلى أربع درجات وحددتها المواد من 178 إلى 181 كما يلي:

- الأخطاء من الدرجة الأولى

حددها المادة 178: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"³.

- الأخطاء من الدرجة الثانية:

المادة 179: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي⁴:

1- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة.

¹ المواد 14-17 من الأمر رقم 66-133، المرجع السابق.

² المواد 26-27-122، من المرسوم 85-59، المرجع السابق.

³ المادة 178 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

⁴ المادة 179 من الأمر 06-03، المرجع نفسه.

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

- الأخطاء من الدرجة الثالثة

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم بها الموظف بما يأتي¹:

- 1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- 2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- 3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السليمة في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- 4- إفشاء ومحاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- 5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

- الأخطاء من الدرجة الرابعة

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي² :

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

وقد نظم المشرع ما يتعلق بواجب الالتزام بالسر المهني وعدم إفشاء أي وثيقة اطلع عليها الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه بموجب الامر 09-21 المتعلق بحماية الوثائق والمعلومات الإدارية حيث نصت المادة 15 منه على: "يمنع على الموظف العمومي إخراج الوثائق المصنفة أو نسخ منها أو صور

¹ المادة 180 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

² المادة 181 المرجع نفسه.

عنها من مكان العمل، أو طبعتها أو نسخها خارج المؤسسات الرسمية ما تقتص ضرورة المصلحة أو طبيعة العمل ذلك¹.

أما الفصل الرابع تطرق إلى المسؤولية المدنية والتأديبية حيث جاء في المادة 19 منه: "بغض النظر عن الأحكام المخالفة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، يتعرض الموظف العمومي الذي يفشي عمدا وثائق مصنفة إلى التسريح من العمل"².

وهناك نصوص قانونية أخرى نذكر منها:

أ- قانون العقوبات

قنن المشرع بعض الأخطاء التأديبية التي يرتكبها الموظف العام وجعل منها أخطاء جنائية بموجب قانون العقوبات، يرجع سبب ذلك إلى تأثير هذه الجرائم على حسن سير المرفق العام وكرامة الموظف³، من بينها: انتهاك الموظف العام للحريات الفردية والحقوق المدنية للموظفين⁴، عدم استجابة الموظف للشكاوى الخاصة بالحبس التعسفي للأشخاص⁵، موافقة موظفي مؤسسات إعادة التربية على حبس شخص غير مرفوق بالأوراق أو رفضهم تسليم السجين للسلطات أو الأشخاص الذين سمح لهم القانون بزيارته⁶.

ب- القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل

بالرجوع إلى القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل⁷، نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يصنف الأخطاء إلى درجات واكتفى بتحديدتها، وتتمثل فيما يلي:

- الإهمال وعدم مراعاة قوانين الأمن.
- اختلاس أو إخفاء وثائق المصلحة أو المعلومات الخاصة بالتسيير أو المعلومات ذات الطابع المهني.
- الكتمان أو التصريح الكاذب في مجال التنافي أو الجمع بين الوظائف.

¹ المادة 14 و15 من الأمر 09-21، المرجع السابق.

² المواد 17-19، المرجع نفسه.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص ص 58-59.

⁴ المادة 107 من قانون العقوبات.

⁵ المادة 109 من قانون العقوبات.

⁶ المادة 110 من قانون العقوبات.

⁷ القانون رقم 78-12، المؤرخ في 05/08/1978، والمتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 04 أوت 1978.

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

- إعاقة حرية العمل وممارسة الحق في التنظيم النقابي أو احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي¹.

ج- المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفية تنظيم علاقات العمل الفردية

قام المشرع الجزائري بموجب المرسوم رقم 82-302 بتصنيف الأخطاء المهنية في المجال التأديبي إلى ثلاثة درجات:

- الأخطاء من الدرجة الأولى

الأعمال التي يمس بها العامل الانضباط العام بمعنى تلك الأفعال التي يقوم بها المستخدم العامل أو الموظف وتشكل إخلال بالانضباط العام وكذلك عدم احترام مواقيت العمل أو الإخلال بواجب الطاعة².

- الأخطاء من الدرجة الثانية

يتعلق الأمر هنا بالأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف والعامل نتيجة قيامه بنشاط داخل المؤسسة العامة دون قصد أو نية إحداث ضرر وهذا بسبب عدم الحيطة منه أو إهمال ما يسبب إضرار بأمن المستخدمين أو بممتلكات الهيئة المستخدمة³.

- الأخطاء من الدرجة الثالثة

الأخطاء التي يرتكبها الموظف أو العامل والتي يترتب عنها أضرار مادية أو معنوية تلحق المؤسسة المستخدمة والمستخدمين، رفض تنفيذ تعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة عليه لإنجاز الأشغال المرتبطة بمنصب عمله دون عذر مقبول أو إلحاق أضرار مادية بالمباني التابعة للهيئة المستخدمة حيث أنها لا تسمح لعلاقات العمل أن تتواصل⁴.

الفرع الثاني: صور الأخطاء التأديبية في ظل القوانين الأساسية الخاصة

بعد بيان صور الأخطاء التأديبية في ظل القوانين الأساسية المنظمة للتوظيف العمومية، يمكن التطرق إلى الأخطاء التأديبية في ظل بعض القوانين الأساسية الخاصة.

¹ المواد من 199 إلى 209، المرجع السابق.

² المادة 69 من المرسوم رقم 82-302، المرجع السابق.

³ المادة 70، المرجع نفسه.

⁴ المادة 71، المرجع نفسه.

أولاً: المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني

لم يصنف المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتعلق بالأسلاك الخاصة بالأمن الوطني الأخطاء التأديبية إلى درجات وإنما ربطها بالواجبات الخاصة بسلك الأمن الوطني حيث نصت المادة 62: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة يرتكبها موظف الشرطة أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبيه لعقوبة تأديبية، دون الإخلال عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية"¹،

وتضيف المادة 63: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على موظف الشرطة على درجة جسامته الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية موظف الشرطة المعني ونتائج الخطأ المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بمستعملي المرفق العام"².

كما نصت المادتان 14 و 15 من القرار الوزاري الذي يحدد قانون أخلاقيات الشرطة على واجب التحفظ والالتزام بالسر المهني.

حيث تنص المادة 14: "يجب على موظف الشرطة في إطار الالتزام بواجب التحفظ الاعتدال في التعبير عن آرائه مهما كانت الأشكال المستعملة واجتناب كل فعل أو سلوك من شأنه أن يسيء لشرف وكرامة جهاز الأمن الوطني سواء أثناء أو خارج الساعات العادية للعمل".

أما المادة 15 تنص: "على موظف الشرطة الالتزام بالسر المهني وهو ملزم بالامتناع عن كشف معلومات أو وثائق أو معلومات اطلع عليها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة، ويتعين كذلك عدم الكشف عن أية بيانات أو وثائق تتعلق بتقنيات وطرق العمل وتعداد مشاريع الأمن الوطني سواء كان ذلك بطريقة إرادية أو عرضية كل إخلال بهذا الواجب يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون الإخلال بالمتابعات الجزائية"³.

¹ المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322، المؤرخ في 22 ديسمبر 2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 26 ديسمبر 2010.

² المادة 63، المرجع نفسه.

³ المادتي 14 و 15 من القرار الوزاري، المؤرخ في 12 ديسمبر 2017، يحدد قانون أخلاقيات مهنة الشرطة، الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 07 فبراير 2018.

ثانيا: المرسوم الرئاسي رقم 07-308 القانون الأساسي الخاص بالأعوان المتعاقدين

بدوره لم يصنف المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان المتعاقدين، الأخطاء التأديبية إلى درجات وإنما ربطها بالواجبات التنظيمية أو التعاقدية، حيث نصت المادة 59: "يشكل كل تخل عن الواجبات التنظيمية والتعاقدية وكل مساس بالانضباط أو خطأ أو مخالفة يرتكبها العون المتعاقد أو أثناء أو بمناسبة ممارسة نشاطه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبيه إلى عقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"¹.

كما أضافت المادة 61: "تحدد العقوبة التأديبية المطبقة على الأعوان المتعاقدين حسب درجة جسامه الخطأ والظروف التي تم فيها ارتكابه ومسؤولية العون المعني وآثار الخطأ على سير المصلحة والضرر الذي لحق بها"².

ثالثا: المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتضمن القانون الأساسي لمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية

صنف المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتضمن القانون الأساسي لمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية صنف الأخطاء التأديبية إلى أربعة درجات³ :

أ- الأخطاء من الدرجة الأولى

نصت عليها أحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي 08-409 وأحالت تنظيمها إلى المادة 178 من الأمر 06-03.

ب- الأخطاء من الدرجة الثانية

تضمنتها أحكام المادة 30 من المرسوم 08-409 وأحالت تنظيمها إلى المادة 179 من الأمر 06-03، وهي تتضمن خطأين هما: التقصير في تشكيل الملفات وعدم انجاز العمل في الآجال المحددة.

¹ المادة 59 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007.

² المادة 61 المرجع نفسه.

³ المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 08-409، المؤرخ في 24 ديسمبر 2008، المتضمن القانون الأساسي لمستخدمي أمناء الضبط للجهات القضائية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخة في 28 ديسمبر 2008.

ج- الأخطاء من الدرجة الثالثة

أحالت أحكام المادة 30 من المرسوم 08-409 إلى 180 من الأمر 06-03 وأضافت أخطاء أخرى تتمثل في :

- رفض العمل في الحالات المنصوص عليها في المادة 8 من هذا المرسوم.
- القيام بأعمال قد تؤدي إلى التأثير على السير الحسن للعمل القضائي.
- التقصير في تطبيق الإجراءات القانونية والقضائية.

د- الأخطاء من الدرجة الرابعة

أحالت المادة 30 منه إلى المادة 181 من الأمر 06-03 وأضافت أخطاء أخرى تتمثل في:

- التهاون الجسيم في تسيير المحجوزات وأدلة الإقناع الموضوعة تحت يد القضاء.

المبحث الثاني

سلطة الإدارة في تكيف الأخطاء المهنية

تستند سلطة التأديب للقيام بالمهام الموكلة لها إلى مبدأ الشرعية، حيث يقوم المشرع بالنص على السلطة المكلفة بتأديب الموظف العام من خلال نصوص قانونية يتم بموجبها تعيين السلطة المختصة ويحددها ويضبط مهامها، فلا تشاركها أية سلطة أخرى في هذا الاختصاص إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. وتختلف السلطة التأديبية من دولة إلى دولة باختلاف أنظمتها القانونية، وبحسب المناهج الإيديولوجية والنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتبعة بتلك الدول. وتتجسد هاته السلطة التأديبية في ثلاثة أنظمة، وسنتطرق إليها من خلال هذا المبحث الذي تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب كما يلي:

المطلب الأول

سلطة التأديب في النظام الرئاسي

تعد ممارسة سلطة التأديب في النظام الرئاسي من أقدم المكنات التي مارستها السلطة الإدارية في مجال الوظيفة العامة، فالسلطة التأديبية هي امتداد للسلطة الرئاسية وأحد فروعها، حيث تنفرد بتحديد الأفعال والالتزامات التي يعتبر أي إخلال بها خطأ مهنيًا مع تحديد العقوبة المقررة لها وفق ما ينص عليه القانون.

ولتفصيل الموضوع، يمكن التطرق إلى تعريف النظام الرئاسي وتحديد أهم خصوصياته، ثم بيان مبرراته وعيوبه.

الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي الرئاسي

يعرف النظام التأديبي الرئاسي بأنه ذلك النظام الذي تستند فيه عملية القيام بالتأديب إلى سلطة إدارية رئاسية تكون مخولة وحدها بتوجيه الاتهام وتوقيع العقوبة المناسبة على الموظف مرتكب الخطأ المهني، إذ أن الأصل في هذا النظام أن سلطة التأديب منوطة بالسلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين¹. ويقصد بالنظام الرئاسي، النظام التأديبي الذي يكون فيه للإدارة بمفردها حق تحريك الدعوى التأديبية والتحري عن الأدلة وأخيرا توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب².

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 203.

² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 134.

كما أن التأديب هو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف لأن الرئيس الإداري مسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته¹.

ومن خلال هذا التعريف فإن التأديب في النظام الرئاسي تكون فيه السلطة الإدارية الرئاسية هي المحور، نظرا لاضطلاعها بمهام تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وضمان تحقيق المبتغى الذي أنشئت لأجله، مما يستوجب تزويدها باختصاصات تمكنها من ذلك، ومن بينها الاختصاص التأديبي للموظفين المنتمين لهذه المرافق العامة تطبيقا لمبدأ حيث تكون المسؤولية يتعين أن توجد السلطة².

حتى تتمكن السلطة الإدارية من أداء مهامها على أكمل وجه، فإنها تتفرد وحدها بتأديب الموظف المخل بواجباته والتزاماته مع تحديد الأفعال التي يعتبر ارتكابها خطأ مهنيا وتوقيع عليه العقوبات التي تتناسب والخطأ المرتكب وفق ما ينص عليه القانون دون إشراك لسلطات أو هيئات أخرى.

ويرى اتجاه في الفقه أنه وطبقا لهذا النظام يكون للسلطة الرئاسية بمفردها الحق في توقيع كافة العقوبات التأديبية-البيسطة والجسيمة- على الموظفين العموميين ولا تلتزم السلطة الرئاسية في هذا النظام قبل توقيع العقوبة التأديبية باستفتاء أو أخذ رأي هيئة معينة بل يكون لها وحدها توقيع العقوبة³.
فخصوصية هذا النظام تتمثل في عدم حصر المخالفات الإدارية والعقوبات التأديبية، واختصاص السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاءات على الموظفين الخاضعين لها.

يجد هذا النظام تطبيقاته في الدول الأنجلوساكسونية خاصة منها المملكة المتحدة وكندا وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية. ولكل نظام مبررات الأخذ به وهو ما سوف نتطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي الرئاسي

لكل نظام تأديبي حجج يرتكز عليها المنادون به لإثبات وجهة نظرهم، ويبررون مواقفهم تدعيما لوجود هذا النظام، ويمكن ذكر هذه المبررات على التوالي:

1- إن الإدارة هي السلطة الوحيدة التي بإمكانها الإلمام بالتكليف الحقيقي والفعلي للخطأ التأديبي، نظرا لظروف العمل ولتقاليد الوظيفة، فليس بوسع القضاء الإلمام بهذه الأمور، لان السلطة القضائية بعيدة كل البعد عن الواقع الإداري⁴.

¹ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مطبعة الأطلس، القاهرة، 1980، ص 104.

² المرجع نفسه، ص 104.

³ المرجع نفسه، ص ص 104-105.

⁴ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 134.

2- إن انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس، وقصر حقه على مجرد الاتهام، يؤدي به إلى التردد في استخدام سلطة التأديب، لأن هيبته سوف تهتز إذا ما وجه اتهاماً إلى احد مرؤوسيه، واتخذ ضده الإجراءات التأديبية التي تصل إلى حد وقفه عن العمل، ثم برئ العامل أمام جهة التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الإداري¹.

3- إن فاعلية التأديب تستوجب إن يتسم بالحسم والسرعة وأن يتم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ، ليتحقق أثره على أفضل نحو ممكن، سواء بالنسبة إلى الموظف المخطئ أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه، فإذا عهد بالتأديب إلى جهة أخرى بعيدة عن الإدارة فإن كل تلك المعاني تهتز وتفقد قيمتها لان التأديب سوف يتأخر ويجيء بعد إن تكون قد زالت آثار الخطأ، فإذا وقعت العقوبة فإنها سوف تفقد فاعليتها².

4- إن تمتع السلطة الإدارية بمكنة استخدام السلطة التقديرية في المجال التأديبي يجعلها الأقرب لمعرفة ظروف وقوع الخطأ من الموظف وكذلك تقدير ظروف الموظف والعمل، حيث تستطيع مراعاة كل ذلك بما يتماشى ومصالحة المرفق وحسن تسييره، فإذا أنيطت مهمة التأديب إلى سلطة قضائية فالتركيز يكون على الخطأ، فلا يكون بذلك دور لميزة السلطة التقديرية.

الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي الرئاسي

تعرض النظام الرئاسي للانتقاد من طرف معارضيه، الذين أثاروا العديد من العيوب للمواخذة، منها ما يلي:

- 1- قد يؤدي النظام الرئاسي إلى الإفراط في استعمال السلطة التأديبية، خاصة في الدول التي تؤمن بالتعددية الحزبية³.
- 2- تتردد السلطة الرئاسية أحيانا في توقيع الجزاء التأديبي خشية من أن تكون هذه الجزاءات محلا لمناقشة لاحقة من الرئيس الأعلى أو الرأي العام وربما البرلمان، كما قد تلغى هذه الجزاءات رئاسيا أو بواسطة القضاء بعد مدة طويلة من توقيع الجزاء⁴، وقد تتردد هذه السلطة في بعض الحالات في ممارسة سلطتها التأديبية عندما تتدخل في الموضوع النقابات العمالية مما يؤدي إلى عدم تنفيذ السلطة للجزاء.

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 453.

² فهمي عزت، المرجع السابق، ص ص 113-114.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 135.

⁴ فهمي عزت، المرجع السابق، ص 115.

- 3- قد يهمل بعض الرؤساء اتخاذ الإجراءات التأديبية تجاه مرؤوسهم لسبب أو لآخر، الأمر الذي يضعف من قدرة السلطة الرئاسية في السيطرة على زمام الأمور في العمل مما ينعكس بأثر سيئ على الكفاءة الإنتاجية أو على حسن سير وانتظام المرفق العام¹.
- 4- تمتع السلطة الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال توجيه الاتهام للموظف مرتكب الخطأ والفصل في ذلك بتوقيع الجزاء، إذ لا يستقيم الأمر على حد اعتبار المعارضين لهذا النظام أن تكون السلطة الرئاسية خصما وحاكما في آن واحد.
- 5- إن توسيع الاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية يجعلها تتعسف وتتحرف باستعمال سلطتها، مما قد يؤدي إلى التعدي على أحد أهم مبادئ التأديب وهو مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب.

المطلب الثاني

النظام القضائي للتأديب

تقتضي دراسة هذا المطلب تحديد معنى النظام القضائي التأديبي، من أجل بيان السلطة المختصة بالتأديب سواء في مجال الاتهام أو توقيع العقاب، ثم تقدير هذا النظام من خلال دراسة مبرراته وعيوبه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي القضائي

يتميز النظام القضائي التأديبي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، والذي يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة، تختص بتقدير الخطأ المهني المنسوب إلى الموظف وتوقيع الجزاء الذي تراه متناسبا مع الوقائع الثابتة، ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزما للسلطة الرئاسية². كما يقوم هذا النظام على أساس تجريد الإدارة من السلطة التأديبية وجعل سلطتها مقصورة على توجيه الاتهام³.

يشكل المشرع في ظل هذا النظام التأديبي محكمة بغرض تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين المخطئين، وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص تماثل النيابة العامة فيكون شأن العقوبة التأديبية عندئذ

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 91.

² سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 455.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

شأن الحكم الجنائي، فكلاهما صادر عن جهة قضائية¹، ويجد هذا النظام تطبيقه في كل من ألمانيا ومصر.

ولقد تم تبني هذا النظام ليسود مبدأ الضمان على مبدأ الفاعلية بالنسبة للموظف وكذلك لبعض أنماط الجزاء.

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي القضائي

من بين أهم مبررات هذا النظام:

1- يعمل على حماية حقوق ومصالح الموظفين العامين أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالاستقلالية والبعد عن تأثير السلطة الإدارية الرئاسية².

2- أنه نظام يحقق العديد من المبادئ التي تكون ضمانات للموظف العام من تعسف الإدارة، منها مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب.

3- إن نظام التأديب أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية خاصة أن قيام السلطة الرئاسية بتولي مهام التأديب يبعدها في الواقع عن دورها الحقيقي في إدارة وتسيير المرفق العام³.

4- إن استقلال المحاكم التأديبية يمكنها من إصدار أحكامها بموضوعية ودون خضوعها ولا تأثرها بمختلف الضغوطات التي قد تمارس عليها.

الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي القضائي

رغم بعض مبررات النظام القضائي للتأديب إلا أنه لا يخلو من العيوب، وسوف نذكر البعض منها كما يلي:

1- تتسم إجراءات المحاكمة التأديبية القضائية بالبطء والتعقيد وطول آجال الفصل مما ينعكس سلبا على مصالح الموظف، كما يؤدي إلى تأجيل توقيع الجزاء مما يؤثر على الهدف المرجو من فاعلية النظام التأديبي⁴.

2- إن القضاء بعيد عن الواقع الإداري، وليس بوسعه الإلمام بتقاليد الوظيفة العامة وهذا سوف يؤثر حتما على نوعية الحكم الذي سوف يصدره⁵.

¹ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 77.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 356.

³ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 101.

⁴ مفيدة قيقاية، المرجع السابق، ص 115.

⁵ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

- 3- إن التنظيم القضائي للتأديب يعطل إلى حد كبير فاعلية الإدارة في غير مقتضى¹.
- 4- إن انتهاج أسلوب النظام القضائي في التأديب قد يحمل السلطات الرئاسية على توقيع جزاءات بسيطة تدخل في اختصاصها حتى تتجنب تدخل هيئة أخرى خارجية عنها في أعمالها كالمحكمة التأديبية².
- 5- إن من مهام وسلطات الرئيس الإداري، التوجيه والإشراف والتعقيب على مرؤوسيه، فإن لم يقم بمهامه يعد بذلك مقصرا. وسلطة التأديب من مهامه فإذا انتزعت منه ومنحت لسلطة أخرى فلا يستطيع فرض الاحترام والطاعة بين مرؤوسيه مما يعد مساسا بفكرة السلطة الرئاسية³.

المطلب الثالث

النظام شبه القضائي للتأديب

تتطلب دراسة النظام شبه القضائي للتأديب معرفة معناه، بالإضافة إلى تحديد السلطة المختصة بتوجيه الاتهام وتوقيع العقوبة، مع محاولة تقدير هذا النظام التأديبي بذكر مبررات الأخذ به وعيوبه.

الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي شبه القضائي

يعتبر النظام شبه القضائي للتأديب نظاما وسطا بين النظام الرئاسي والنظام القضائي، حيث أخذ من إيجابيات كل نظام وشكل نظاما يجمع بين تمكين السلطة الرئاسية من مباشرة سلطتها التأديبية على الموظفين في بعض أنماط الأخطاء المهنية بحسب خطورة الخطأ المهني، على أن تلتزم باستشارة هيئات أخرى متى كانت الأخطاء المهنية المرتكبة تتسم بدرجة بالغة من الخطورة، هذه الهيئات تمثل فيها كل من الحكومة والموظفين بالتساوي، فيطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء. وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء⁴.

لكن في بعض الحالات تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأي هذه الهيئة، وبذلك يكون رأيها إلزاميا وليس استشاريا⁵، خاصة عندما تكون درجة خطورة الأخطاء المرتكبة من قبل الموظفين جسيمة.

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 458.

² محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 105.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 357.

⁴ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 455.

⁵ فهمي عزت، المرجع السابق، ص 136.

وعليه ففي هذا النظام لا يمكن أن تختص السلطة الرئاسية بتوقيع جميع الجزاءات دون مشاركة جهة أخرى سواء برأي ملزم أو غير ملزم، وفيه يتحقق أكبر قدر من الضمانات للموظف المخطئ قبل توقيع العقوبة عليه.

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي

يستند هذا النظام إلى جملة من المبررات يمكن ذكر البعض منها كما يلي:

1- يتوفر على قدر كبير من الضمانات المحققة لصالح الموظفين، والتي تعتبر قيدا على الاستعمال الواسع للسلطة الرئاسية لسلطتها التقديرية في تكييف الأخطاء وتوقيع الجزاءات؛ فالغاية منه الحد من تعسفها وذلك من خلال إشراك هيئات أخرى معها في التأديب.

2- إن الهدف من هذا النظام هو تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات التأديبية تدريجيا، فيكون هناك سلطة للاتهام وسلطة الفصل وإصدار القرار من خلال تنظيم تدخل الهيئات الاستشارية المكلفة بإبداء رأيها قبل صدور القرار.

3- إن ما أصاب السلطات الرئاسية من تدهور وانكماش أدى إلى استغلال هذا الموقف واتخاذ التدابير اللازمة للحد من السلطات الرئاسية في مجال التأديب

4- إن التطور الذي حدث لنظم التأديب ومحاولة التقريب بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية أدى بطبيعة الحال إلى تطبيق بعض الضمانات الجنائية في المجال التأديبي ولكن ليست بصورة كاملة وبذلك فالنظام شبه القضائي مرحلة متقدمة في هذا التطور¹.

الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي شبه القضائي

إن لهذا النظام العديد من المآخذ ومن بينها:

1- أنه نظام يضعف من شأن السلطة الرئاسية تجاه موظفيها بما أنها لا تملك سلطة توقيع الجزاء خاصة في الأخطاء الجسيمة دون رجوعها إلى الهيئات الاستشارية لأخذ رأيها قبل إصدار القرار التأديبي.

2- يؤخذ على هذا النظام وجود محاكم خاصة للنظر في المنازعات الإدارية وتطبيق قانون خاص على تلك المنازعات، وهذا ما يثير شبهة التحيز للإدارة وعدم نزاهة القضاة لا سيما وأن هؤلاء القضاة لا يتمتعون بضمانات قانونية تحقق استقلالهم تجاه السلطة التنفيذية².

¹ فهمي عزت، المرجع السابق، ص ص 137-138.

² محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 120.

3- يؤخذ على هذا الاتجاه كثرة الهيئات والمجالس الجماعية التي تم إنشاؤها لهذا الغرض، مما أدى إلى تعقيد إجراءاتها وطولها، بحيث أصبحت فاعلية التأديب مشلولة بسبب الفترة الزمنية الكبيرة التي تنقضي فيها بين اكتشاف الجريمة التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية الملائمة لها¹.

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 120.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا للفصل الأول نستنتج أنه لا يوجد تعريف شامل ودقيق للأخطاء التأديبية، ولا يوجد تعداد حصري لها، وإنما هي كل إخلال بالواجبات الأساسية للوظيفة ومساس بالانضباط، التي قد يرتكبها الموظف والتي تمس بسمعة الوظيفة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وتختلف سلطة التأديب من دولة إلى دولة حسب الأنظمة القانونية المتبعة، حيث عمد إلى تصنيف بعض الأفعال والسلوكيات التي تشكل خطأ تأديبياً، و صنفها إلى أربعة درجات، معتمداً على جسامة الخطأ المرتكب وترك الأمر إلى السلطة الإدارية المختصة بالتأديب لتكييف الخطأ التأديبي.

تبنى المشرع الجزائري النظام التأديبي الرئاسي في الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، وإعتمد النظام التأديبي شبه القضائي في الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة.

فالنظام التأديبي يعتبر آلية لضمان حسن سير المرفق العام وتقويم سلوك الموظف العام.

الفصل الثاني

نطاق الرقابة القضائية
على الأخطاء التأديبية

الفصل الثاني

نطاق الرقابة القضائية على الأخطاء التأديبية

تعتبر الرقابة القضائية من أهم الوسائل لحماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في التأديب، وذلك بإحاطة الموظف بجملة من الضمانات، خاصة من حيث وجوب ممارسة سلطة التأديب لصلاحياتها في إطار مبدأ المشروعية، وأي إخلال بالإجراءات أو تجاوزها يؤدي إلى المساس بمشروعية وصحة العملية التأديبية.

فعلى السلطة التأديبية التقيد طيلة مراحل التأديب بالحدود والقواعد والإجراءات الشكلية والموضوعية التي رسمها المشرع تحت رقابة القاضي الإداري.

وتقتضي دراسة نطاق الرقابة القضائية على الأخطاء التأديبية التطرق إلى رقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي والمشروعية الداخلية.

المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

المبحث الأول

رقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

تمثل الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة العامة في المجال التأديبي ضماناً هامة لحقوق الموظف العام، حيث أن مقتضيات دولة القانون تفرض وجود قضاء إداري يكفل ضمان احترام حقوق الموظف من خلال الرقابة على مشروعية القرارات التأديبية¹.

تتمثل الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي الرقابة في السلطة المختصة بالتأديب وتفويض الاختصاص التأديبي والرقابة القضائية على الإجراءات التأديبية.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الاختصاص التأديبي

تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقسيم وتوزيع الاختصاص بين مختلف الهيئات والأشخاص العاملين فيها بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات، حيث يسند كل قرار إداري إلى شخص أو موظف معين، فالاختصاص يمثل شرطاً من شروط صحة القرار الإداري².

ويعرف الاختصاص بصفة عامة بأنه: "القواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام التصرفات القانونية"³.

ويمكن تعريفه أيضاً بأنه: "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني، لذلك يمكن القول إن الاختصاص في القانون الإداري يشبه الأهلية في القانون الخاص"⁴.

¹ حنان خديري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيفة العمومي، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2014/2013، ص 9.

² محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 67.

³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع والطبع والتوزيع، الطبعة الثالثة، عين شمس، مصر، 1961، ص 532.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 49.

وستتناول بالتفصيل السلطة المختصة بالتأديب في الفرع الأول وتفويض الاختصاص التأديبي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على السلطة المختصة بالتأديب

تعتبر السلطة التأديبية في الوظيفة العامة ولاية واختصاصا أصيلا للسلطة الإدارية الرئاسية، فسلطة التأديب سلطة مقترنة ومرتبطة بفكرة السلطة الرئاسية وملازمة لها فلا توجد سلطة رئاسية بدون سلطة ولاية التأديب، ولذلك كان نظام التأديب في الوظيفة العامة مظهرا من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية التي يحوزها ويمارسها الرؤساء الإداريون على أشخاص العاملين العاملين المرؤوسين¹.

وقد بنى المشرع الجزائري النظام التأديبي شبه القضائي عبر مختلف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، سواء بموجب الأمر 133-66 أو المرسوم رقم 59-85 أو الأمر رقم 03-06، مفاد هذا النظام أنه يخول للجهة التي تتمتع بسلطة التعيين والتسيير سلطة توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وإحالة العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة إلى المجالس التأديبية².

وقد حرص المشرع على الارتباط القائم بين فعالية التأديب والسلطة المختصة بتوقيع العقاب، يتضح ذلك من خلال نص المادة 162 من الأمر رقم 03-06 التي جاء فيها: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين"³.

وكذا الفقرة الأولى من المادة 165 التي تنص على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني"⁴.

وتعود صلاحية تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها، والتي بينها المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري، والمتمثلة في:

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص326.

² محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 38.

³ المادة، 162 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

⁴ المادة 165 الفقرة الأولى، المرجع نفسه.

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
 - مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.
 ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا السياق، ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 22 جاني 1977 حول قرار عزل أحد الأساتذة المساعدين بمعهد الحقوق بجامعة الجزائر، المتخذ من طرف مدير المعهد باعتباره غير مختص بسلطة التأديب قانوناً¹.
 كما أرسّت الغرفة الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 15 جوان 1985 ذات المبدأ بمناسبة فصلها في قضية (ق ب ع) ضد وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر العاصمة، الذي أصدر قراراً تأديبياً ضد (ق ب ع) يتضمن عقوبة التوبيخ مع تسجيلها في ملفها الإداري، حيث طعنت المعينة ضد القرار التأديبي أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى طالبة إلغاءه، مثيرة في ذلك عيب عدم الاختصاص الموضوعي لمدير التربية لولاية الجزائر بتوقيع العقوبات التأديبية، كونها من اختصاص وزير التربية، اتخذت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قراراً يقضي بإلغاء القرار التأديبي نظراً لتجاوز السلطة².

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على تفويض الاختصاص التأديبي

نظراً لخطورة العملية التأديبية بصفة عامة على الحياة المهنية للموظف العام والتي قد تصل إلى نهاية العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة العامة، فقد نظمها المشرع باعتبارها المحرك الرئيسي لحماية حقوق الموظف العام وحدد السلطات المختصة بممارستها.

الأصل أن سلطة التعيين والتسيير في المؤسسات والإدارات العمومية تمارس صلاحياتها بصفة عامة بنفسها ضماناً لحسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واطرداً، واستثناءً، يمكنها تفويض بعض اختصاصاتها باعتبار التفويض أحد مقومات مبدأ توزيع الاختصاص في الإدارة العامة³.

يحتل موضوع تفويض الاختصاص مكانة هامة في القانون الإداري بوجه عام، وفي مجال التأديب بوجه خاص، غير أن استبعاد بعض التشريعات إمكانية العمل به في مجال التأديب كالتشريع المصري أو اللبناني والأردني يؤدي إلى ضعف أدائه؛ الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد

¹ ملكية مخلوفي، الرقابة القضائية على القرار التأديبي في الوظيفة العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع المنازعة الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، جويلية 2012، ص 18.

² المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، القرار رقم 42317، المؤرخ في 15 جوان 1985، قضية (ق ب ع) ضد وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص 243.

³ ملكية مخلوفي، المرجع السابق، ص 23.

سلطة التعيين والتسيير باعتبارها مسألة هامة يجب التفريغ لها، لما لها من تأثير مباشر على سير المرفق العام، فضلا عن أن حصر سلطة التأديب في يد واحدة يسهل على القاضي الإداري عملية رقابة مشروعيتها ممارستها¹.

وقد خالف المشرع الجزائري مبدأ منع التفويض في مجال التأديب وجعله مسموحا به، على أساس أن مسألة الاختصاص التأديبي التي تستند عليها سلطة التعيين في الدولة ليست حقا وإنما وظيفة يتعين مباشرتها وفقا لما نص عليه القانون، إضافة إلى رغبة المشرع في عدم استحواذ سلطة التعيين على الاختصاص التأديبي بشكل كامل بما يضر بمصلحة الموظف محل المتابعة التأديبية².

يتجلى ذلك في الاستثناء من الأصل العام الذي أجاز التفويض في التأديب لبعض السلطات بموجب المرسوم 90-99، الذي منح للمديريات العامة على مستوى الولاية سلطة تعيين الموظفين وتسيير مساهم المهني على مستوى كل ولاية، بما يقتضي الاعتراف لهم بسلطة التأديب.

ولقد أكد القضاء الإداري الجزائري هذا الاستثناء بموجب القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 7 أبريل 2001³، بمناسبة فصله في قضية السيد (ب ط) الذي كان يمارس وظيفة أستاذ في الطور الأساسي سنة 1981، ولما تم سجنه سنة 1995 بسبب انتمائه إلى شبكة إرهابية، اتخذت مديرية التربية لولاية قالمة قرار تسريحه بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، رفع السيد (ب ط) طعنا لإلغاء قرار التسريح أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي رفضت دعواه.

استأنف المعني بالقرار أمام مجلس الدولة مبررا عدم اختصاص مديرية التربية لولاية قالمة باتخاذ قرار التسريح، باعتباره يعود إلى وزير التربية والتعليم، غير أن مجلس الدولة أيد القرار المستأنف تطبيقا للمرسوم 90-99، ومن ثم فإن مديرية التربية قد أصابت في اتخاذ قرار التسريح بناء على التفويض القانوني لها، وعليه فقد اعترف مجلس الدولة بوضوح وجلاء بالتفويض القانوني في المجال التأديبي، تطبيقا لمقتضيات القرار الوزاري رقم 864 مؤرخ في 03/06/1999 يتضمن تفويض الاختصاص في مجال التقاضي⁴.

¹ ملكية مخلوفي، المرجع السابق، ص 23.

² المرجع نفسه، ص 24.

³ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 001192، المؤرخ في 07 أبريل 2001، قضية (ب م) ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 67-71.

⁴ القرار الوزاري رقم 864، المؤرخ في 03/06/1999، يتضمن تفويض الاختصاص في مجال التقاضي.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الإجراءات التأديبية

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري على السلطة المختصة بالتأديب والرقابة القضائية على تفويض الاختصاص التأديبي، وإنما تتعدى إلى الإجراءات السابقة على إصدار القرار التأديبي والمعاصرة لإجراءات التأديب التي تعد من الضمانات المقررة للموظف العام لحماية حقوقه من تعسف الإدارة العامة. وسنتناول في الفرع الأول بالتفصيل: الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة للتأديب، والرقابة على الإجراءات المعاصرة للتأديب في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة لإصدار القرار التأديبي

من المسلم به أن إصدار القرار التأديبي لا يتم إلا بناء على تحريك الدعوى التأديبية من السلطة المختصة، التي تحترم فيها جميع القواعد الإجرائية التي أقرتها النصوص القانونية والتنظيمية؛ وتتمثل الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة للتأديب في معاينة الخطأ التأديبي وتبليغ الموظف به وإجراء التحقيق بشأنه وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي.

أولاً: معاينة الخطأ التأديبي

من المؤكد أن ممارسة العمل التأديبي غالباً ما يبدأ بمجرد معاينة إخلال الموظف بأحد الواجبات المهنية الملقاة على عاتقه سواء أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة، وفي هذا الإطار يفرض النظام التأديبي في الجزائر مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ بناء على تقرير يتم إعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف وإرساله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين¹.

فور معاينة الخطأ يقوم المسؤول المباشر في الغالب بتحرير تقرير ويجب أن يبين فيه الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعه وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعه إن وُجدوا، وكذا مختلف التقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة لتسهيل تكييفه وتوقيع العقوبة المناسبة له، وتكون معاينة الوقائع من قبل الرئيس السلمي أو أي شخص آخر.

أ- الرئيس السلمي: تتم المعاينة في الأصل من طرف الرئيس السلمي أو من قبل أعوان مكلفين بالمراقبة أو التفتيش، وفي هذه الحالة يتعين على المختص منهم القيام عن طريق السلم الإداري بإخطار السلطة

¹ عبد القادر غيتاوي، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفاثر السياسية والقانون، العدد 19، جامعة أدرار، جانفي 2018، ص55.

التي لها صلاحية التعيين بكافة الوقائع التي تشكل أخطاء تأديبية، مع توضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع وتقديم كافة البيانات التي من شأنها تنوير الإدارة حول ظروف وملابسات المسألة.¹

ب- شخص آخر غير موظف: يمكن معاينة الخطأ من قبل أشخاص لا علاقة لهم بالإدارة التي يتبعها الموظف في حالة ما إذا تعلق الأمر بفعل ارتكب خارج المصلحة، وفي هذه الحالة يتعين على الجهة التي لاحظت تصرفا بدا لها مخالفا لأخلاقيات المهنة وخرقا للواجبات الملقاة على الموظف، القيام مباشرة بإخطار السلطة التي لها صلاحية تعيين هذا الموظف أو رؤسائه المباشرين إذا تعذر ذلك، وعلى الرؤساء السلميين اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الصدد، ومنها التبليغ الفوري دون أي تأجيل، وإذا كان الخطأ يشكل جريمة في نظر قانون العقوبات فيجب إخطار النيابة العامة حسب قانون الإجراءات الجزائية.²

تنص المادة 32 من الأمر رقم 66-155 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية: "يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط عمومي أو موظف عمومي يصل إلى عمله أثناء مباشرته مهامه خبر جنائية أو جنحة إبلاغ النيابة العامة بغير توان، وأن يوافيها بكافة المعلومات، ويرسل إليها المحاضر والمستندات المتعلقة بها"³.

ثانيا: تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه

يتعين على الإدارة أن تبلغ الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات حتى يستطيع أن يدافع عن نفسه، على أساس أن حق الدفاع مكرس دستوريا مهما كانت درجة الخطأ الذي يرتكبه، وتطبيقا لمقتضيات المادة 167 من الأمر 06-03 التي تنص على: "أن من حق الموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"⁴.

¹ عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 55.

² المرجع نفسه، ص 55.

³ المادة 32 من الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07-17، المؤرخ في 27 مارس 2017، الجريدة الرسمية، العدد 20، المؤرخة في 29 مارس 2017، ص 5.

⁴ المادة 167 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

ثالثاً: التحقيق في الأخطاء التأديبية

إن التحقيق التأديبي في الخطأ المرتكب من طرف الموظف هو من اختصاص الإدارة، بحيث يمكن إجراؤه بمبادرة منها أو بناء على طلب من مجلس التأديب. وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة من أجل الكشف عن فاعلها والتثبت من صحة إسنادها إليه أو نفيها عنه، فالهدف منه هو الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها، وهو يشكل ضماناً إجرائية بالغة الأهمية لصالح الموظف العام¹. يتم التحقيق من طرف الجهة المخولة قانوناً بذلك، بعد إصدار الأمر بإجرائه، وتراعى فيه جميع الإجراءات والضمانات اللازمة قانوناً، وتتجه أغلب التشريعات العربية إلى إسناد مهمة التحقيق التأديبي إلى هيئات قانونية مستقلة، مما يدعم ضماناً الحياد في التحقيق الإداري مثل النيابة الإدارية في مصر². وقد سلك المشرع الجزائري طريقاً مغايراً إذ جمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق في يد سلطة واحدة، حيث منح لسلطة التعيين أو ممثلها المرخص له قانوناً حق توجيه الاتهام وسلطة إجراء التحقيق في نفس الوقت³.

نصت المادة 171 من الأمر 06-03 بأنه: "يمكن للجنة الإدارة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة أمامها".

وقد جعل المشرع الجزائري التحقيق غير وجوبياً، تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في القيام به من عدمه وفقاً للمصلحة العامة⁴.

والتحقيق كضمانة يجب أن تتوافر فيه المقومات الأساسية لكي يرتب آثاره القانونية، حيث يجب أن يكون مكتوباً في محرر كتابي يسمى محضر التحقيق، وهو الدليل الذي يُثبت إجراءه على الشكل المطلوب قانوناً، حيث تدون فيه الأخطاء المنسوبة للموظف وأقوال الشهود والوثائق والمستندات المقدمة⁵.

¹ سعيد الشيتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 98.

² علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 487.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155.

⁴ حياة عمرواي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 84.

⁵ نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 289.

كما يجب ترقيم جميع أوراق محضر التحقيق ترقيميا تسلسليا يضمن عدم نزع أو إخفاء أي ورقة من المحضر، ويجب ذكر تاريخ وساعة فتح وغلق المحضر، إسم ولقب المحقق الخاضع للتحقيق ووظيفته والأسئلة المطروحة عليه، والأجوبة التي يقدمها، كما يجب أن يوقع المحقق والموظف معه على كل ورقة من أوراق التحقيق، وفي حالة رفض الموظف التوقيع يثبت ذلك في محضر¹.

رابعاً: اطلاع الموظف على ملفه التأديبي

اعترف المشرع للموظف العام بحق الاطلاع على كامل ملفه التأديبي وعلى الوثائق والمستندات الملحقة به التي يمكن أن تستخدمها السلطة التأديبية كأساس لمحاكمته تأديبياً، ويتعين على الإدارة إخطار الموظف بهذا الحق في أجل 15 يوماً من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية.²

وأكد القضاء الإداري الجزائري على هذا الإجراء من خلال قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الذي قضى الصادر بتاريخ 21 أبريل 1990: "من المقرر قانوناً أنه يحق لكل موظف المحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي كما أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه ومن ثم فإن قرار فصل الطاعة عن وظيفتها والمتخذ دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه"³.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الإجراءات المعاصرة لإصدار القرار التأديبي

ضمن مسعى إرادة المشرع في الاهتمام بانشغالات الموظف العام، تم استحداث جملة من الإجراءات التأديبية المتزامنة مع عملية التأديب، مثل ضرورة استعانة السلطة التأديبية بهيئات استشارية محددة أثناء اتخاذ القرار التأديبي⁴.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء لقرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص 158.

² المادة 167 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

³ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القرار رقم 75502، المؤرخ في 21 أبريل 1990، قضية (ق م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 3، سنة 1992، الجزائر، ص 151-153.

⁴ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 73.

أولاً: الرقابة القضائية على إجراء استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

ضماناً لحقوق الموظف وتجنباً لتعسف الإدارة في التأديب، تشدد المشرع في مسألة توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة بتقييد الإدارة بضرورة استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي من أجل مشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي الملائم. ويعتبر إجراء الاستشارة إلزامي بالنسبة للأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة تطبيقاً لأحكام المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03¹، حيث يترتب عن مخالفة هذا الإجراء إلغاء القرار التأديبي.

ثانياً: الرقابة القضائية على الآجال

يمارس القضاء الإداري رقابته على احترام السلطة الإدارية للآجال المتعلقة بالخطأ التأديبي، سواء من حيث ضرورة تبليغ الموظف العام بهذا الخطأ أو من حيث إحالة الملف التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. تنص المادة 166 من الأمر 06-03 على أنه: "يجب أن يُخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي صلاحيات التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ.

يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل"².

وكذلك المادة 167: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر 15 يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"³. وقد أكد مجلس الدولة ضرورة مراعاة هذه الضمانة في قراره الصادر بتاريخ 2013/07/04 في قضية مديرية التربية لولاية البليدة ضد (ع ج)، حيث "أقامت المستأنفة عليها دعوى الحال تطالب بإلغاء القرار الصادر عن المدعى عليها المستأنفة الحالية بتاريخ 2011/09/21 والذي تم بموجبه نقلها من متوسطة طريق الشلبي إلى متوسطة قرواو الجديدة بدعوى أن المقرر تم اتخاذه بناء على مقرر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بتاريخ 2011/05/31 والذي صدر بعد مخالفة الإجراءات"⁴.

¹ المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 06-03، المرجع السابق.

² المادة 166 من الأمر 06-03، المرجع نفسه.

³ المادة 167 من الأمر 06-03، المرجع نفسه.

⁴ مجلس الدولة، القرار رقم 081452، المؤرخ في 2013/07/04، قضية مديرية التربية لولاية البليدة ضد (ع،ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2013.

وحيث يخلص من أوراق الملف إن المدعية المستأنف عليها تم استدعاؤها بتاريخ 2011/05/22 للمثول أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة في شكل تأديبي والتي تتعقد في يوم 2011/05/31 بمقر مديرية التربية، وحيث أنه عملاً بالمادة 168 الفقرة 2 من الأمر 06-03 يجب تبليغ المعني بتاريخ مثوله قبل 15 يوماً على الأقل بالبريد الموصي عليه مع وصل الاستلام".

وحيث إن مخالفة أحكام المادة المذكورة أعلاه يجعل الإجراءات التأديبية مخالفة للقانون يترتب على مخالفتها إلغاء كل قرار متخذ بناء عليها، وحيث أن دعوى المدعية مبررة فيتعين الاستجابة لها".

ثالثاً: الرقابة القضائية على تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب من أهم الضمانات التي تمخضت عنها النظم القانونية في نطاق الجزاءات التأديبية لمصلحة الموظف العام، حيث يجنبه تحكم وسطو السلطة التأديبية فهو سد منيع لعدم مشروعية شكل القرار التأديبي، والسبيل إلى العدالة التأديبية والإدارية في الوظيفة العامة¹. ويقصد به: "إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذها للقرار التأديبي".

ويعرف أيضاً بأنه: "الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع المادية التي أدت إلى توقيع العقوبة على الموظف"²، فالتسبب عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي وضمانة معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي".

ويجد عنصر التسبب عموماً أساسه القانوني في العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية أهمها: المادة 169 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "تعلل الأحكام والأوامر القضائية".

المادة 56 من الأمر رقم 66-133 التي ألزمت السلطة التأديبية بتسبب قراراتها التأديبية، وفي المادة 125 من المرسوم رقم 85-59 التي تنص على أن "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية"³، وأخيراً المادة 165 من الأمر 06-03: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية"⁴.

وبالتالي يترتب على مخالفة عنصر التسبب بطلان القرار التأديبي.

¹ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 47.

² المرجع نفسه، ص 49.

³ المادة 125 من المرسوم رقم 85-59، المرجع السابق.

⁴ المادة 165 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

ومن التطبيقات القضائية في الجزائر:

قرار مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 ببطان قرار تأديبي في قضية وزير العدل ضد (ص، ص) الذي جاء فيه: "... إن ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسبباً بمفهوم القانون، لأنه على هذه الحالة يتعذر على المجلس مناقشة مدى شرعية هذا القرار... مما يتعين إبطاله"¹.

¹ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار المؤرخ في 2005/10/25، قضية (وزير العدل) ضد (ص،ص)، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، 2006، ص235.

المبحث الثاني

رقابة القضاء الإداري على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

تشكل رقابة القضاء على احترام مبدأ المشروعية الملاذ الطبيعي للموظف العام ضد تعسف الإدارة، وهي ضمانات فعالة لحمايته أثناء سريان عملية التأديب. وتتمحور رقابة القضاء الإداري على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي على شرعية الخطأ التأديبي الذي سندرسه في المطلب الأول، وكذا الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة المقررة له الذي سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على شرعية الأخطاء التأديبية

يدور جوهر الأخطاء التأديبية حول السلوك الآثم والمعاقب عليه بعقوبة تأديبية، وهو لا يتمثل بشكل مطلق مع الجريمة الجنائية التي لا تخرج عن مفاهيمها من حيث ضرورة خضوعها لمبدأ شرعية الجرائم التي تتحدد بموجب القانون.

تتمتع الإدارة في ظل هذا التصور بسلطة تقديرية واسعة في مجال تكييف الأفعال المنسوبة للموظف، نظرا لغياب الحصر القانوني لها؛ الأمر الذي دفع المشرع إلى التخفيف منها بالاعتراف بالرقابة القضائية على مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف (الفرع الأول) ورقابة صحة التكييف القانوني لتلك الوقائع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع هي الرقابة التي يمكن أن يمارسها القاضي الإداري على سبب القرار التأديبي، وهي تكتسي أهمية متميزة في ضمان حقوق الموظف العام وتكريس مبدأ المشروعية في التأديب الإداري.

يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من قبل السلطة الإدارية المختصة، وهو أحد أركان القرار الإداري، ويعرف

بأنه: "الحالة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن إرادة السلطة الإدارية المختصة والتي تدفعها إلى إصدار قرار إداري معين"¹.

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

يقوم القاضي الإداري وهو يفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو الواقعية التي بُني عليها القرار.

فإذا وجده قائماً فإنه يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعلياً يصدر حكمه بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء، فإذا تأكد القاضي الإداري مثلاً أن الموظف المفصول لم يرتكب فعلياً الخطأ التأديبي المنسوب إليه، فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب نظراً لانعدامه².

يعتبر الحكم الصادر في قضية "BENJAMIN" نقطة الانطلاق نحو ممارسة الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، وتتخلص وقائع القضية في إصدار عمدة إحدى المدن قراراً بمنع عقد اجتماع عام، لما قد يحدثه من اضطرابات تهدد النظام العام، وعندما طعن السيد "BENJAMIN" في هذا القرار رأى المجلس أن الاضطرابات المحتمل حدوثها جراء الاجتماع لا تمثل درجة من الخطورة التي تبرر القرار، وكان العمدة اتخذ تدابير أخرى لحفظ النظام دون الإخلال بحرية الاجتماع وانتهى بذلك إلى إلغاء القرار لعدم تناسب إجراء الضبط مع أهمية السبب³.

حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي أن انعدام الوقائع أو عدم صحتها يؤدي إلى غياب السبب، ومن ثم عدم مشروعية القرار التأديبي وإلغائه قضائياً.

وساند جانب من الفقه الإداري هذا الاتجاه ورأى أن القرار التأديبي لا يكون مشروعاً إلا إذا استند إلى وقائع صحيحة تبرر وجوده، فمجرد تخلف أو عدم صحة هذه الوقائع يجعل من القرار التأديبي المتخذ غير مشروعاً، إذ أن هذه الوقائع تمثل أحد عناصر وشرط من شروط مشروعيتها⁴.

¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 73.

² محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 347.

³ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة في القانون الإداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 325.

⁴ المرجع نفسه، ص 325.

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

يبدو أن اجتهادات القضاء الإداري في الجزائر في هذا المجال لم تكن مستقرة، بحيث يتطرق تارة إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع، ويرفض تارة أخرى التطرق إليها، ثم استقر على رقابة الوقائع المنسوبة للموظف من حيث التأكد من وجودها أو عدمها¹.

توجد العديد من تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في مجال الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، نذكر منها قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 9 أكتوبر 1994: "القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (ح ع) نظرا لعدم استجابته للإنذارات الكتابية للرجوع يعتبر تخليا عن منصبه وسببا كافيا لاتخاذ قرار العزل عن الوظيفة"².

وقضى مجلس الدولة بموجب القرار الصادر بتاريخ 20/01/2004 بتأييد مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق (ق م) مؤسسا قراره على أن واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته دون عذر قانوني كافية لتكون سببا لوجود العقوبة المتخذة³.

كما صرح في قراره الصادر بتاريخ 25/10/2005 بأنه: "يتعرض للإقصاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته"⁴.

وتبعا للاجتهادات القضائية التي استقر عليها القضاء الإداري، فإن رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية وتوسيع وسائل المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتوسيع نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية أو إلغائها في حالة عدم تحققها بما يضمن حقوق الموظف من جهة وتحقيق فكرة دولة القانون من جهة أخرى⁵.

¹ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 90.

² المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القرار رقم 90896، المؤرخ في 9 أكتوبر 1994، قضية (ح ع) ضد وزارة الصناعة المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص 209-214.

³ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 010005، المؤرخ في 20/01/2004، قضية (ق م) ضد مركز التكوين المهني والتمهين، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر 2004، ص ص 169-171.

⁴ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 27279، المؤرخ في 25/10/2005، قضية (وزارة العدل المتمثلة في شخص وزير العدل حافظ الأختام) ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، 2006، ص ص 230-231.

⁵ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 94.

الفرع الثاني: التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

عندما يطلق المشرع وصفا لحالة معينة أو وقائع مادية محددة، فإن تطبيق هذا الوصف على الوقائع التي تصادف الإدارة وتستلزم تدخلها بموجب قراراتها الإدارية يطلق عليها اصطلاح التكييف القانوني للوقائع، فالمقصود من عملية التكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية¹.

أولا: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

يقوم القاضي الإداري إلى جانب التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف برقابة مدى صحة تكييف سلطة التأديب لهذه الوقائع وهل توافرت لديها صفة الخطأ التأديبي الذي يبرر العقوبة التأديبية أما أنها أخطئت في إسباغ الوصف القانوني لها.

وقد استقر القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني للأفعال المسندة للموظف بالبحث عما إذا كانت تعد خطأ تأديبيا يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي على التأديب.

فدور القاضي الإداري لا يعدو أن يكون سوى تطبيقا للنصوص القانونية التي سبقت تحديد بعض الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي، وقد تمسك الفقه الإداري بهذا الموقف تطبيقا للوصف القانوني الذي يلحق بهذه الرقابة، وهو التكييف القانوني للوقائع التي يقصد بها إلحاق وقائع معينة بنص قانوني².

فعلى سبيل المثال نجد الحكم القانوني المتعلق بالركن الشرعي للجريمة التأديبية، قد جاء في صيغة عامة مفادها أن أي إخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها يُعد جريمة تأديبية، مع إيراد المشرع تعدادا عن أهم الواجبات والمحظورات التي يتعين على الموظف الالتزام بها في أداء عمله، مما يمكن معه اعتبار تلك الصيغة وهذا التعداد بمثابة توجيه عام لفكرة الجريمة التأديبية في قاعدة القانون³.

ومن أشهر التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي خارج مجال التأديب حكمه الصادر في قضية GOMEL " التي تخلص وقائعها في أن السيد جوميل، كان قد طلب الترخيص له بالبناء في ميدان بوفود بباريس فرفضت الإدارة طلبه لما يحدثه البناء في هذا الميدان من مساس بأحد المعالم الأثرية،

¹ سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 326.

² مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 94.

³ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 329.

وعندما بحث المجلس هذا الأمر ظهر له أن الميدان المذكور لا يدخل كله في تعداد المعالم الأثرية، وألغى بذلك قرار الإدارة، لما شابه من خطأ في التطبيق القانوني للوقائع التي قام عليها¹.

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري من التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

أرسى القضاء الإداري رقابته على التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين إلى ضرورة توافر شروط واقعة معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يراقب إلى جانب الوجود المادي لهذه الوقائع، التكييف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليها ليتحقق من أنها تندرج فعلا داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توفر الوصف القانوني للوقائع التي استندت عليها القرار².

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال: قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1994/12/04 القاضي بصحة القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (م ع) بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي وفقا لنص المادة 43 من الأمر 06-03، ومن ثم فإن سلطة التأديب قد أصابت في تكييفه القانوني ما جعل القرار التأديبي مشروعا وغير جدير بالإلغاء³.

كما أقر مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف (ش أ) المتمثلة في اعتبار الجمع بين الوظيفة العمومية والاستفادة بأراضي فلاحية خطأ تأديبيا، في حين إن استفادته بهذه الأراضي كان تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 96-249 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق فقرر أن استفادة الموظف (ش ا) من قطعة الأرض لا يعد خطأ تأديبيا باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه بغض النظر عن كونه موظف أو بطل⁴.

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 329.

² عبد العالي حاحا، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005، ص 73.

³ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القرار رقم 83564، المؤرخ في 1994/12/09، قضية (م ع) ضد (المنظمة الوطنية للمحامين)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص 201-208.

⁴ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القرار رقم 020195، المؤرخ في 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 121.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

أصبحت الإدارة العامة تلعب دورا مهما في مختلف مناحي حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، بسبب تطور دور الدولة، مما أدى إلى توسع دائرة تدخلها لما تقتضيه المهام المنوطة للقيام بها، باستعمالها لسلطتها التقديرية. ولأجل ذلك وضع المشرع جملة من الشروط تلتزم بها السلطة الإدارية عند ممارستها لاختصاصاتها قصد تقييدها. وبفعل هذا التوسع في الامتيازات والسلطات التي منحت للإدارة قد تعمد إلى التراخي في اتخاذ القرارات أو اتخاذها لقرارات تمس بحقوق وحرريات الأفراد تعسفا منها، ذلك ما دفع بالقضاء الإداري إلى ابتداع الكثير من الحلول في محاولة إيجاد التوازن لصيانة تصرفات الإدارة التي تسعى فيها إلى تحقيق الصالح العام وعدم المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، خصوصا عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية في القرارات الإدارية¹.

وسندرس في هذا المطلب الرقابة القضائية على مبدأ التناسب، بدءا بمفهوم هذا المبدأ وما يميزه عن مبدأ الملائمة والسلطة التقديرية، بالإضافة إلى تبيان أهم صورته وكذلك تطبيقاته القضائية، في فرعين على التوالي كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ التناسب وتمييزه عما يشابهه عن بعض المصطلحات

يستوجب تعريف مبدأ التناسب معرفة المعنى اللغوي لكلمة التناسب أولا ثم تعريفه الاصطلاحي، وتمييزه عما يشابهه.

أولا: مفهوم مبدأ التناسب

سيتم تعريف المبدأ من الناحية اللغوية والاصطلاحية، وبيان شروطه ومستوياته وطبيعته القانونية وتطوره ونطاقه كالاتي:

1- تعريف مبدأ التناسب

أ-المعنى اللغوي: ورد في المعاجم العربية أن لفظ التناسب مشتق من أصل كلمة (نسب)، والنسب يعني القرابة، وانتسب واستنسب، أيذكر نسبه، وناسبه شاركه في نسبه²، وناسب مناسبة، مائله وشاكله ولاءمه، وتناسبا، أي تماثلا وتشاكلا، واستنسب الشيء، وجده مناسبا ملائما، والنسبة، القرابة وإيقاع التعلق

¹ ربيعة بوقرط، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة فرنسا الجزائر، مجلة مقاربات، العدد04، 2020، ص107.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 94.

والارتباط بين شيئين، والتماثل بين علاقات الأشياء والكميات¹. كما ورد في معجم المعاني الجامع إن تناسب:(اسم)، تناسب:مصدر تناسب، تناسب:(فعل)، تناسب يتناسب، تناسبا، فهو متناسب، تناسب الشيطان مطاوع ناسب: تشاكلا، تماثلا وتوافقا، عكسه تعارضا، تناسبت ألوان اللوحة، تشاكتت، تناغمت، توافقت، حصل بينها انسجام².

ب-المعنى الاصطلاحي: ينصرف مصطلح التناسب في معناه العام إلى العلاقة بين شيئين معبر عنهما بصورة رمزية، أو هو تعبير عن صلة تتسم بالتوافق أو التوازن، بين شيء ثابت وآخر متغير³. وفي مجال التأديب يعني تقدير العقوبة التأديبية نوعا ومقدارا، بما يتوافق مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة.⁴ فالتناسب في مجال القرارات الإدارية، هو تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحلله أو هو اشتراط علاقة تطابق بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها⁵، كما أنه أيضا هو التطابق بين السبب والمحل وصولا إلى الحل العادل⁶.

2- شروط التناسب

حتى يكون للتناسب معنى، لابد من توافر عناصره وهي:

- **المعقولية:** يتعين على الإدارة الالتزام بذلك حين اختيار العقوبة على قدر الخطأ والمصالح الفردية والإدارية، ما يحقق التوازن والتوافق. فالمعقولية تعد شرطا وضمانة إجرائية وموضوعية لابد للإدارة أن تنقيد بها وأن يكون الجزاء محددنا نوعا ومقدارا في حد ذاته، فلا غلو ولا تفريط⁷.

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 94. نقلا عن: قاموس المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، طبعة 25، بيروت، 1981، ص803.

² حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد6، العدد1، جامعة احمد درايا، أدرار، الجزائر، 2018، ص31.

³ محمد مهدي لعلام، دور القاضي الإداري في ضمان مبدأ التناسب في المجال التأديبي، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017، ص212.

⁴ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص ص97-98.

⁵ المرجع نفسه، ص96.

⁶ المرجع نفسه، ص96.

⁷ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص261.

- ضرورة الإجراء: تتبع الإدارة إجراءات ووسائل تستعملها لبلوغ هدفها المعين، فمؤدى القول إن تكون هذه الوسائل المستعملة على قدر الضرورة توخيا والخطر، أي ترتيب العقوبة بما يتماشى مع السير الحسن للمرفق العام بانتظام واطراد¹.

- عدم تعدد العقوبة في مواجهة الخطأ الواحد: إن تسليط العديد من العقوبات عن خطأ واحد مرتكب يعد خرقاً لمبدأ التناسب، إلا أنه لا يعتبر كذلك متى كانت العقوبات المسلطة تنتمي لأكثر من نظام قانوني، فقد تجتمع عقوبة تأديبية مع عقوبة جنائية، كذلك قد تكون هناك عقوبة أصلية وعقوبة تبعية إذا أجاز القانون ذلك، وفي حالة العود في ارتكاب الجرائم².

3- مستويات رقابة التناسب

يقسم الفقه رقابة التناسب إلى العديد من المستويات وهي:

- رقابة التناسب الشاملة: يخص هذا النوع من الرقابة القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة، وتسمى بضرورة الإجراء، حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة الإدارة إذا اتخذت إجراء أوتدبيراً أقل قسوة.

- رقابة التناسب الجزئية: وهي رقابة تخص الخطأ الظاهر في التقدير³.

- رقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا: وهي رقابة تقع وسطاً بين الرقابيتين السابقتين⁴.

فالرقابة الجزئية تكون على الخطأ الظاهر، والتي لا يلغي فيها القرار إلا إذا كان الخطأ فادحاً، غير أن رقابة ضرورة الإجراء تكون رقابة شاملة، فالقاضي الإداري لا يكتفي بمراقبة الخطأ الجسيم فقط، بل تمتد رقبته إلى ما إذا كانت الإدارة تملك إمكانية خفض العقوبة عند اتخاذها للقرار، بالتالي يفرض رقبته على صلب سلطتها التقديرية. أما رقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا فهي تقف وسط رقابة الخطأ الظاهر وبين رقابة ضرورة الإجراء، فهي تقوم على الموازنة والترجيح بين سلبيات وإيجابيات القرار بالإلغاء أو عدم الإلغاء⁵.

4- تطور مبدأ التناسب

تعتبر فرنسا مهد نشأة وتطور القانون الإداري، نظراً للدور الذي لعبه القضاء الإداري من خلال الاجتهادات القضائية التي أصدرها في شكل أحكام، فكان مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر يرفض

¹ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص 261.

² المرجع نفسه، ص 262.

³ المرجع نفسه، ص 110.

⁴ المرجع نفسه، ص 110.

⁵ المرجع نفسه، ص 110.

في قضائه الرقابة على خطورة الجزاء التأديبي، ومدى تناسبه مع الخطأ الوظيفي المرتكب في نطاق القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، مؤسسا رفضه على إطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها، غير أن الفقه الفرنسي جابه حرية الإدارة في استعمالات السلطة التقديرية الواسعة في تسليط العقوبات التأديبية والتي تمس بالضمانات التي أقرها القانون و القضاء لمصلحة الموظف.¹

وقد قام مجلس الدولة الفرنسي سنة 1978 بأول خطوة له نحو تقييد السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب، حيث بسط رقابته على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية ودرجة جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف العمومي، وذلك في حكمه الصادر في قضية «LEBON»، حيث مارس المجلس رقابته على تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع من خلال الالتجاء إلى فكرة الخطأ الظاهر.²

وقد ألغى في حكمه الصادر في قضية "فينولي" بتاريخ 26 جويلية 1978 لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير الخدمات بغرفة الزراعة، وذلك لعدم تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة.³

5- الطبيعة القانونية للتناسب

يرى جانب من الفقه أن التناسب هو ملاءمة ظاهرة بين الخطأ المرتكب من طرف الموظف ونوع العقوبة المسلطة عليه، ضمن معايير معلومة تربط توافقيا بين الانحراف عن مقتضيات الالتزام بالوظيفة، والعقوبة المترتبة جراء ذلك.⁴ ويرى جانب آخر من الفقه أن الملاءمة نتيجة وجوبية للتناسب بين جسامة الخطأ والعقوبة المفروضة، واعتبره آخر مبدأ قانونيا عاما، على الإدارة الالتزام تطبيقه بغض النظر إذا نص أو لم ينص عليه القانون. كما قال الفقه بارتباط التناسب والملائمة من حيث السبب والمحل والغاية؛ الخطأ المكون للسبب، العقوبة المكونة للمحل، الغاية كنتيجة القرار التأديبي ككل، أين تتلاءم هذه العناصر تحقيقا للصالح العام وردع المخالف.⁵

6- ضوابط ومجال تطبيق مبدأ التناسب

يجب على السلطة التأديبية عند إصدار القرار التأديبي مراعاة جملة من الضوابط التأديبي، حتى يكون قرارها سليما ومنسجما مع الغرض الذي أصدر لأجله.

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص378.

² عبد العالي حاحا، المرجع السابق، ص ص123-124.

³ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص379.

⁴ عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب والمخالفة التأديبية، مجلة الحقوق، العدد3، جامعة الكويت، الكويت، 1982، ص 88.

⁵ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص262.

أ- ضوابط تطبيق مبدأ التناسب

لتطبيق مبدأ التناسب يجب توافر جملة من الضوابط، أهمها:

- مراعاة درجة خطورة الخطأ عند استخدام سلطة التأديب للسلطة التقديرية التي تحوزها من خلال تكييف الخطأ المرتكب من الموظف مع ما يستحقه من جزاء.
- مراعاة المصلحة العامة: التي هي الهدف الذي تسعى الإدارة العامة لتحقيقه، والتأديب وسيلة لتقويم سلوكيات الموظفين، فيخضع بذلك بين الخطأ والعقوبة إلى مبدأ التناسب تحقيقاً للمصلحة العامة.
- مراعاة الظروف والملابسات؛ حيث أن ارتكاب الخطأ من طرف الموظف العام لا يتم بمعزل عن ظروف وملابسات مهدت لارتكابه تكون سابقة أو آنية للحظة حدوث الخطأ، وارتباط الخطأ مع نية الموظف، بمعنى وجود القصد الآثم من عدمه، فإذا ما ارتكب الموظف خطأ بدون قصد آثم فهذا لا يعفيه من الجزاء ومنه يوجه له الاتهام على إهماله وتقصيره، فيكون الجزاء مخففاً عكسه عند تعمده إحداث ضرر بنية مسبقة آثمة، فيشدد عليه الجزاء¹.

أ- مجال تطبيق مبدأ التناسب

تمارس الإدارة العامة سلطة تقديرية ضمن اختصاصاتها القانونية، خاصة عند اتخاذها القرارات التأديبية، وما قد ينجر عن ذلك من غلو من طرفها إزاء تقدير الخطأ المرتكب من طرف الموظف، وبالتالي قد تكون العقوبة التأديبية الموقعة مغالاة فيها².

1- تحديد مجال تطبيق مبدأ التناسب: في كثير من الأحيان تتعسف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها التقديرية عند تكييف الخطأ المرتكب من الموظف وتسلط عليه عقوبة لا تتناسب والخطأ، مما يحمل الجهة القضائية عند الطعن أمامها بالبحث في مدى وجود توافق بين الخطأ والعقوبة المسلطة نوعاً ومقداراً من طرف الإدارة، فانعدام التوافق والتناسب يؤدي إلى إلغاء القرار التأديبي.

2- توسيع مجال تطبيق مبدأ التناسب: يعد مبدأ التناسب أحد الضمانات الأساسية لحماية الموظف العام مرتكب الخطأ من تعسف السلطة التأديبية عند استخدامها لسلطتها التقديرية، خاصة عند توقيعها العقوبة، فينبغي عليها تسليط الجزاء بما يخدم الصالح العام ولا يضر مصلحة الموظف للمحافظة على سيرورة المرفق العام وتحقيق هدف المشرع³.

¹ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص ص 263-264.

² المرجع نفسه، ص 264.

³ المرجع نفسه، ص 264.

ثانياً: تمييز مبدأ التناسب عن مبدأ الملاءمة والسلطة التقديرية

سنحاول مقارنة مفهوم التناسب من خلال تمييزه عن مبدأ الملاءمة والسلطة التقديرية، والتي يمكن أن تختلط مع مفهوم التناسب.

1- تمييز مبدأ التناسب عن مبدأ الملاءمة:

إن من أكثر المصطلحات القانونية تداخلاً مع مصطلح التناسب هو مصطلح الملاءمة، والتي تشير إلى الإصلاح والجمع والإصلاح بين شيين أو طرفين فأكثر وجعلهما متلائمين، كما تعني الاتفاق والانسجام، فالملائمة بصفة شاملة في القرار الإداري هي صفته التي تتحقق إذا ما كان مناسباً أو موافقاً من حيث الزمان والمكان والظروف وكذلك الاعتبارات المحيطة، إلى جانب مراعاة التوافق والتناسب بين الإجراء المتخذ ومحلّه¹، ويعني بذلك مدى توافق خطورة الخطأ المرتكب والعقوبة المتخذة، فيتعين على السلطة التأديبية توقيع الجزاء بقدر ملاءمته وجسامته الخطأ المرتكب من طرف الموظف، فلا إسراف ولا غلو عند ممارسة سلطتها التأديبية.

فالتناسب هو أحد ملائمت القرار الإداري وإن اعتبر من أهم عناصر الملاءمة في القرار الإداري، وأن الملاءمة تتعلق بصفة عامة بالصلة بين العمل القانوني وبين ظروف إصداره والاعتبارات المحيطة بذلك². فالتناسب يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار الإداري أو أركانه أو عناصره، وبالتحديد بين السبب ومحلّه، ومفهوم الملاءمة أوسع إذن من مفهوم التناسب، بل أن المفهوم الأول يستغرق ويستوعب المفهوم الثاني، باعتباره يندرج في أحد أجزائه أو مكوناته، ومن ثم فإنهما لا يتطابقان معاً، ولا يُعد أحدهما مرادفاً للآخر، ولا يعني ذلك انعدام أي تأثير متبادل بينهما³.

فلا يوجد تطابق تام بين المصطلحين، فالتناسب هو أحد جوانب الملاءمة في القرار الإداري، ويتجلى في التوافق بين سبب القرار ومحلّه، بينما الملاءمة هي نتيجة مراعاة جوانب متعددة في القرار الإداري التي تأخذها الإدارة بالاعتبار عند ممارستها السلطة التقديرية في التأديب⁴.

¹ شوقي بركاني، المرجع السابق، ص 215.

² سماح فارة، دور القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012-2013، ص 86.

³ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص ص 100-101.

⁴ المرجع نفسه، ص 102.

1- التمييز بين التناسب والسلطة التقديرية

اختلف الفقه في ضبط علاقة مفهوم التناسب بمفهوم السلطة التقديرية، حيث يرى جانب منه أن التناسب يعني السلطة التقديرية، وينكر جانب آخر هذا المعنى، فالجانب المؤيد يرى أن السلطة التقديرية في القرار الإداري هي تمتع الإدارة بحرية تحقيق التناسب بين سبب القرار المعتمد وأثره القانوني المتمثل في محله، وعلى عكسه يرى الجانب المنكر أن السلطة التقديرية تعني تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونية. وأن جوهر السلطة التقديرية يكمن في سلطتها في تقدير ملاءمة الإجراءات¹.

فالسلطة التقديرية هي مجال تتصرف فيه الإدارة العامة بكل حرية، من خلال اختيارها لسبب القرار الإداري أو اختيار وقت تدخلها أو امتناعها عن التدخل وبالكيفية التي تراها مناسبة أو الاختيار بين العديدة من القرارات كلها مشروعة، إضافة إلى اختيار الإجراء المناسب للواقعة. فالتناسب هو أحد مجالات السلطة التقديرية فهي تستوعبه وتستغرقه، وهو بذلك أحد التصرفات التي تقوم بها السلطة التأديبية ضمن العديد من التصرفات الأخرى².

الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية على مبدأ التناسب وتطبيقاته القضائية

يختص القضاء الإداري بممارسة الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية، من خلال عدة صور، منها نظرية الغلو ونظرية الخطأ البين (الظاهر)، وسوف نتناول في هذا الفرع بعض تطبيقات الرقابة القضائية على مبدأ التناسب.

أولاً: صور الرقابة القضائية على مبدأ التناسب

يمارس القاضي الإداري سلطة الرقابة على مبدأ التناسب في القرار الإداري من خلال الصور التالية:

أ- نظرية الغلو:

الأصل أن تلتزم الإدارة العامة عند ممارسة اختصاصاتها ومنها سلطتها التأديبية مراعاة التناسب بين السبب وهو الوقائع المؤدية لاتخاذها القرار الإداري التأديبي ومحل القرار والمتمثل في العقوبة المسلطة، وبذلك يبسط القضاء الإداري سلطته الرقابية على مدى تتحقق هذا التناسب دون أن يتجاوز حدود الوظيفة المكلف بها، ألا وهي الرقابة على مشروعية القرار الإداري.

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 381.

² المرجع نفسه، ص 382.

ويقصد بالغلو التعبير عن عدم الملاءمة الظاهرة، أو المفارقة الظاهرة، أو عدم التناسب البين، أو التفاوت الصارخ بين درجة خطورة الجريمة التأديبية، وجسامة العقوبة الموقعة عليها¹. ويرى جانب من الفقه أن: "الغلو في الاصطلاح الفقهي ليس إلا أداة قضائية"، وهو لفظ ابتكره القضاء الإداري المصري استهدف به تحقيق رقابة تكون أكثر فاعلية، والتصدي للتقديرات السلطة التأديبية السيئة، وتجاوزها للحد عند تقدير العلاقة بين الخطأ المرتكب وبين العقوبة التأديبية، فالرقابة القضائية على الغلو تمكن القاضي الإداري من فحص التكيف الإداري للخطأ الوظيفي، وتستهدف وضع تقديرات السلطة التأديبية لخطورة الخطأ التأديبي، والجزاء التأديبي في حدود معقولة².

ويعود سبب ظهور نظرية الغلو إلى امتناع المشرع عن تحديد الجزاءات التأديبية المناسبة لكل نوع من المخالفات التأديبية، مما أدى إلى إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطاتها التأديبية مع التفاوت الكبير فيما بينها بصدد تقدير الجزاء المناسب لذات الأخطاء أو عن الأخطاء المماثلة³.

ت- نظرية الخطأ البين (الظاهر):

الخطأ البين هو عيب يشوب تكيف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على وقائع، يكون سببا لإلغاء قرارها⁴.

هذه النظرية ابتكرها القضاء الإداري من أجل تمديد صلاحيات القاضي الإداري لوضع حدود للسلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية، وتدخل هذه النظرية في رقابة التناسب كتقنية لرقابة التناسب الجزئية⁵. ويرجع الفضل لابتداع فكرة الخطأ البين في التقدير إلى مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة حالات امتناعه عن رقابة التكيف القانوني للوقائع، لأنه من الصعب عليه التدخل لتكييف الوقائع خاصة الفنية والعلمية وتحقق هذه النظرية في حالتي الإفراط (القسوة) في العقوبة أو التفریط (التراخي واللين) فيها⁶.

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق،، ص 409.

² المرجع نفسه، ص 409.

³ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 261.

⁴ ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، 1998، ص 482.

⁵ ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 110.

⁶ المرجع نفسه، ص 111.

إن مفاد هذه النظرية أنه عند ممارسة السلطة الإدارية اختصاص السلطة التقديرية في الحالات التي تتمتع بها، فإن القرار الذي تتخذه لا يجب أن يكون معتمدا على وقائع غير صحيحة ماديا، أو ترتكز على أسباب خاطئة، ولا على خطأ ظاهر عند تقديرها، وألا يكون مشوبا بعيب الإساءة في استعمال السلطة¹.

ثانيا: تطبيقات الرقابة القضائية على مبدأ التناسب

من المفيد تقديم نماذج تطبيقية للرقابة القضائية على مبدأ التناسب في القضاء المقارن.

أ- رقابة القضاء الإداري الجزائري على مبدأ التناسب:

نظرا لحدثة القضاء الإداري الجزائري، فإنه لم يكن له باع في مجال الرقابة على مبدأ التناسب على خلافا للقضاء الإداريين المصريين والفرنسي اللذين كانا سابقين في هذا النوع من الرقابة، وكان يتبنى نظرية الخطأ الظاهر كوسيلة لفرض رقابته على مبدأ التناسب، باستخدامه ألفاظ تدور حول الغلط البين في تقدير مدى خطورة الخطأ المرتكب من قبل الموظف العام.

ومن بين هاته التطبيقات، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا الصادر بتاريخ 1985/12/07 في قضية (ب.م.ش) ضد (وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني) والذي انتهى إلى تأييد موقف السلطة التأديبية في تقديرها لمدى التناسب بين المخالفة المقترفة والجزاء الموقع، والذي ورد كما يلي: "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة... ومن ثم فإن الإدارة باتخاذها قرار عزل الموظف الذي كان قد انتهج سلوكا لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة، والذي كان في نفس الوقت قد خرق التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية، قد التزمت بتطبيق القانون وكان بذلك قرارها سليما. ولما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة من الموظف كافية لتبرير عزله، فإن الإدارة كانت محقة بقرارها بتسليط الجزاء"².

و أعلن القضاء الإداري الجزائري اختصاصه في رقابة الخطأ الظاهر في التقدير بالنسبة للقرارات التأديبية، حيث صرح مجلس الدولة بموجب قرار صادر بتاريخ 1999 /07/26 في قضية السيد (ب.ي) ضد مدير التربية لولاية سيدي بلعباس، أن القرارات التأديبية خاضعة لرقابته من حيث عدم ارتكاب الإدارة لخطأ ظاهر في التقدير بين الفعل المرتكب والجزاء المناسب له، وجاء فيه: " حيث يتبين من عناصر

¹ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص 405.

² المجلس الأعلى (سابقا)، الغرفة الإدارية، القرار المؤرخ في 1985/12/07، أشار إليه، محمد مهدي لعلام، دور القاضي الإداري في ضمان مبدأ التناسب في المجال التأديبي، المرجع السابق، ص 224.

الملف أن المستأنف توبع بجريمة إنشاء محل للفسق وأدين بعقوبة سالبة للحرية، تتمثل في تسليط عقوبة الحبس النافذ لمدة شهرين وغرامة قدرها 2000 دج.

حيث أن المستأنف يعمل في حقل التربية والتعليم، وأنه كان يشغل منصب مقتصد، مما يفترض معه أن يكون هذا الفضاء سليماً من السلوكيات غير السوية التي تلوث عالم البراءة.

وحيث أن العقوبة المسلطة على المستأنف تتنافى مع الواجبات المفروضة عليه بموجب المادة 22 من المرسوم 59-85، ذلك أن الفعل الذي أدين به المستأنف جزائياً، وهو من الأفعال التي تمس بشرف الوظيفة قطاعاً، فضلاً على أنها تدل على إخلال بالسلوك القويم الواجب التحلي به من طرف الموظف العمومي.

وحيث ترتيباً على ذلك، فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنياً ثابتاً مما يبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلافاً لإدعاءاته¹.

ب- رقابة القضاء الإداري الفرنسي على مبدأ التناسب:

تمكن القضاء الإداري الفرنسي من بسط رقابته على مبدأ التناسب من خلال ابتكاره لنظرية الخطأ الظاهر في التقدير، وكان ذلك عبر مرحلتين:

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل 1978: تميزت هذه المرحلة بالامتناع عن رقابة التناسب، حيث برر مجلس الدولة موقفه بأن التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي هو اختصاص أصيل للسلطة التأديبية عند ممارستها لسلطتها التقديرية، وهو يتمتع عن الرقابة عليها بسبب أن سلطته تتوقف عند التحقق من الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها، حيث جاء في حكمه الصادر بتاريخ 1946/03/16 أن: "تقدير تناسب عقوبة الوقف التي أقترحها المحافظ لا يمكن مناقشتها أمام مجلس الدولة"، وكذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1947/07/16 على أنه: "لا يسوغ لمجلس الدولة إن يراقب تقدير الجزاء الذي وقعته السلطة الإدارية، مقارنة بأهمية الوقائع المبررة لذلك"².

المرحلة الثانية: مرحلة قبول ممارسة الرقابة على التناسب: أصبح مجلس الدولة الفرنسي يقوم بفحص كافة الوقائع التي استند إليها القرار التأديبي للوقوف على الدوافع الحقيقية التي أدت إلى إصداره من ناحية أولى، ومن ناحية أخرى الوقوف على ما إذا كانت تلك الدوافع تكفي للإبقاء عليه أم لا تكفي لذلك، ومن

¹ حكم مجلس الدولة الجزائري، بتاريخ 1999/07/26، القضية رقم 880183، أشارت إليه: ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 113.

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص ص 248-249.

ثم يقضي بإلغائه إي أن القاضي الإداري ينحى جانبا الأسباب التي ثبت عدم صحتها أو بطلانها، وينظر ما إن كانت الأسباب تكفي لحمل القرار وتبرير توقيع نفس العقوبة من عدمه¹.

لقد استعان مجلس الدولة الفرنسي بنظرية الخطأ الظاهر في حكمه الصادر بتاريخ 1978/09/06 في قضية لبون (LE BON) والتي تتلخص وقائعها في أن السيد لبون مدرس في أكاديمية تولوز، كان قد اتهم بارتكابه أفعال و إشارات مخلة بالحياء مع طالباته في الفصل، والتي على أساسها تمت معاقبته بالإحالة على المعاش، فطعن السيد لبون أمام المحكمة الإدارية في القرار الإداري، وطالب بإلغائه إلا أن المحكمة الإدارية قررت رفض طلبه لعدم كفاية السبب، وإثر ذلك تقدم بطعن أمام مجلس الدولة والذي قضى برفض الطعن مستندا في قراره على أن الفعل ثابت ويشكل خطأ يبرر عقوبة الإحالة على المعاش، دون أن يشوب ذلك خطأ في التقدير. وبناء على ما جاء في أسباب الحكم بأن: "الوقائع التي ثبت حدوثها على النحو الوارد في ملف القضية، هي أمور تستوجب عقابا إداريا، وأن المدير بإصداره قرار بإحالة السيد لبون على المعاش استنادا على هذه الوقائع يكون قد استعمل سلطته التقديرية في حدود القانون وهو ما يجعل القانون المطعون عليه قائما على أسباب كافية ومبررة"².

كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار العزل من الخدمة بدون معاش في حكمه الصادر بتاريخ 1978/07/26 والمتعلق بقضية فينولي (Vinolay)، بسبب عدم تناسب العقوبة مع الوقائع، والمتمثلة في المعاملة القاسية التي يتبعها السيد فينولي مع مرؤوسيه. وبهذا قد أكد مجلس الدولة الفرنسي قدرته على مواجهة مبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة في جانبه الايجابي، وهو إلغاء العقوبة التي شابها خطأ ظاهر في التقدير³.

ج- رقابة القضاء الإداري المصري على مبدأ التناسب:

إن نظرية الغلو من ابتكار القضاء الإداري المصري الذي كان سابقا إلى بسط رقابته على مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية، حيث أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارا شهيرا بتاريخ 1961/11/11 يعتبر بمثابة تحول ايجابي في مسار القضاء الإداري المصري نحو بسط رقابته على تناسب القرارات الإدارية التأديبية، والذي جاء فيه: "ولئن كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص ص 252-253.

² المرجع نفسه، ص ص 257-258.

³ المرجع نفسه، ص 259.

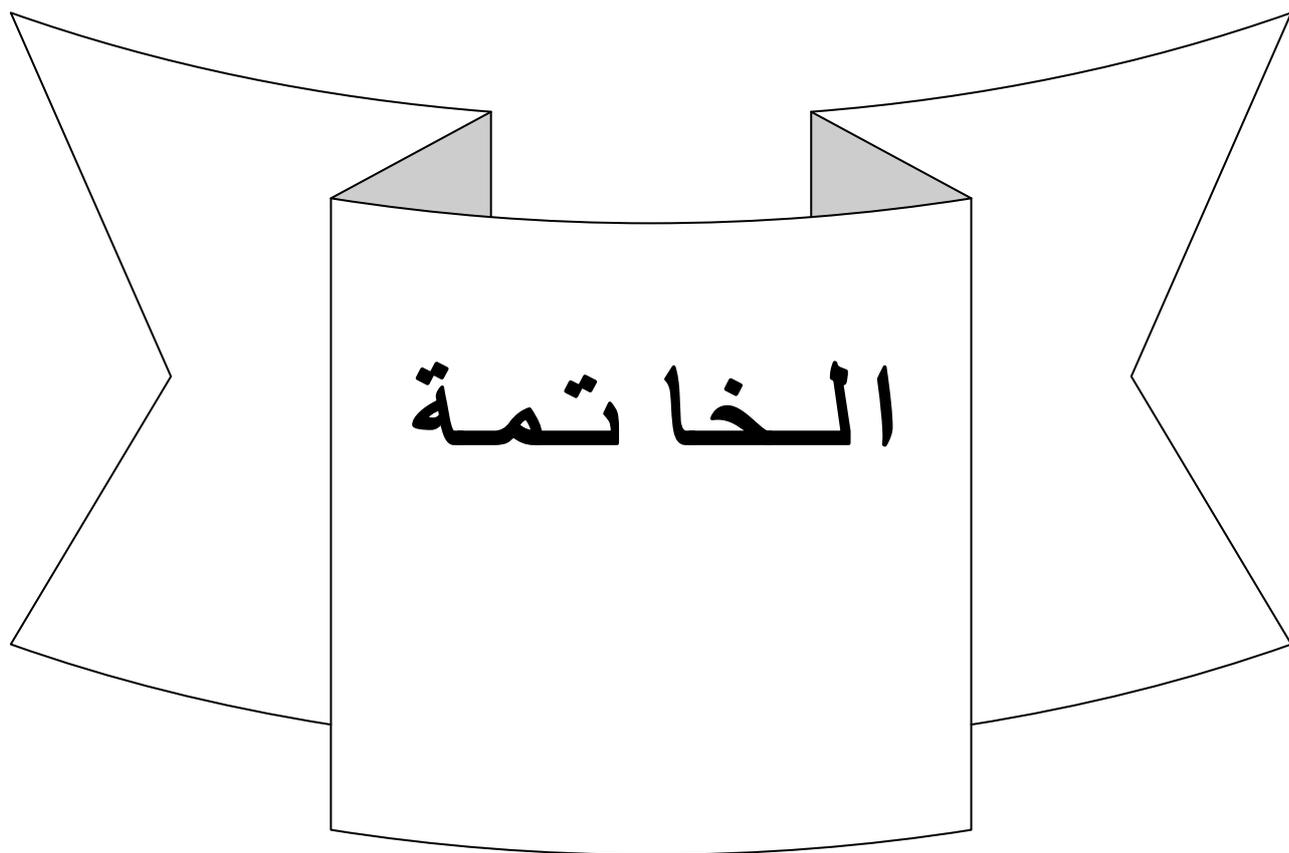
مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره... وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبا بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة... إن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره...¹.

¹ المحكمة الإدارية العليا المصرية، القرار الصادر بتاريخ 1961/11/11، في القضية رقم 563، أشار إليه علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 372.

خلاصة الفصل الثاني

تعتبر رقابة القضاء الإداري أكثر أنواع الرقابة تحقيقاً لمبدأ المشروعية، وهي مكفولة قانوناً لحماية الموظف العام من تعسف السلطة التأديبية عند ممارستها لصلاحياتها.

كانت رقابة القاضي الإداري تقتصر على رقابة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي على الاختصاص والشكل والإجراءات، ونظراً لتطور المنازعات التأديبية، بسط القضاء الإداري رقابته على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي من حيث السبب وتكييف الوقائع والتأكد من وجودها، ليستقر القضاء الإداري رقابته على التناسب بين الخطأ التأديبي المرتكب والعقوبة المقررة.



الخاتمة:

يعتبر الموظف العام الركيزة الأساسية ومحور سير المرفق العام، يؤدي مهامه وفقاً لما تقتضيه القوانين والتنظيمات، وعند إخلاله بالواجبات الوظيفية تقوم السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة التي تتناسب والخطأ المهني المرتكب من طرفه.

لم يعرف المشرع الأخطاء التأديبية ولم يحددها، وإنما أوردتها كأحكام عامة، واكتفى بتصنيفها إلى درجات حسب جسامة الأخطاء المرتبكة من طرف الموظف العام تاركاً للفقه والقضاء أمر تعريفها. تختلف سلطة تكييف الأخطاء التأديبية باختلاف النظام التأديبي، بحيث تختص السلطة التأديبية في النظام الرئاسي وشبه القضائي بتكييف الأخطاء التأديبية وتقدير العقوبات المناسبة لها، ولا تتمتع بهذا الاختصاص في ظل النظام القضائي للتأديب.

وتتأكد رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية من خلال اعتراف المشرع له بهذه المكنة براقبته على المشروعية الخارجية والداخلية، ليسيطر القاضي الإداري رقبته على السلطة التقديرية للإدارة، عند تعسفها المحتمل في حق الموظف العام.

وكإجابة عن الإشكالية المطروحة يمكن الجزم أن المشرع لم يقوم بتعريف الأخطاء التأديبية واكتفى بتصنيفها، واعترف برقابة القضاء الإداري على المشروعية الخارجية والداخلية للقرارات التأديبية. وقد توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

1- لم ترد الأخطاء التأديبية في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة على سبيل الحصر وإنما وردت سبيل المثال، بحيث قد يؤدي تمكين الإدارة من استعمال سلطتها التقديرية في تحديد الأخطاء إلى التعسف.

2- إن ضبط الأخطاء التأديبية وتحديد بطريقتها واضحة يقلل من ارتكاب الموظف لها ضماناً للسير الحسن للمرفق العام.

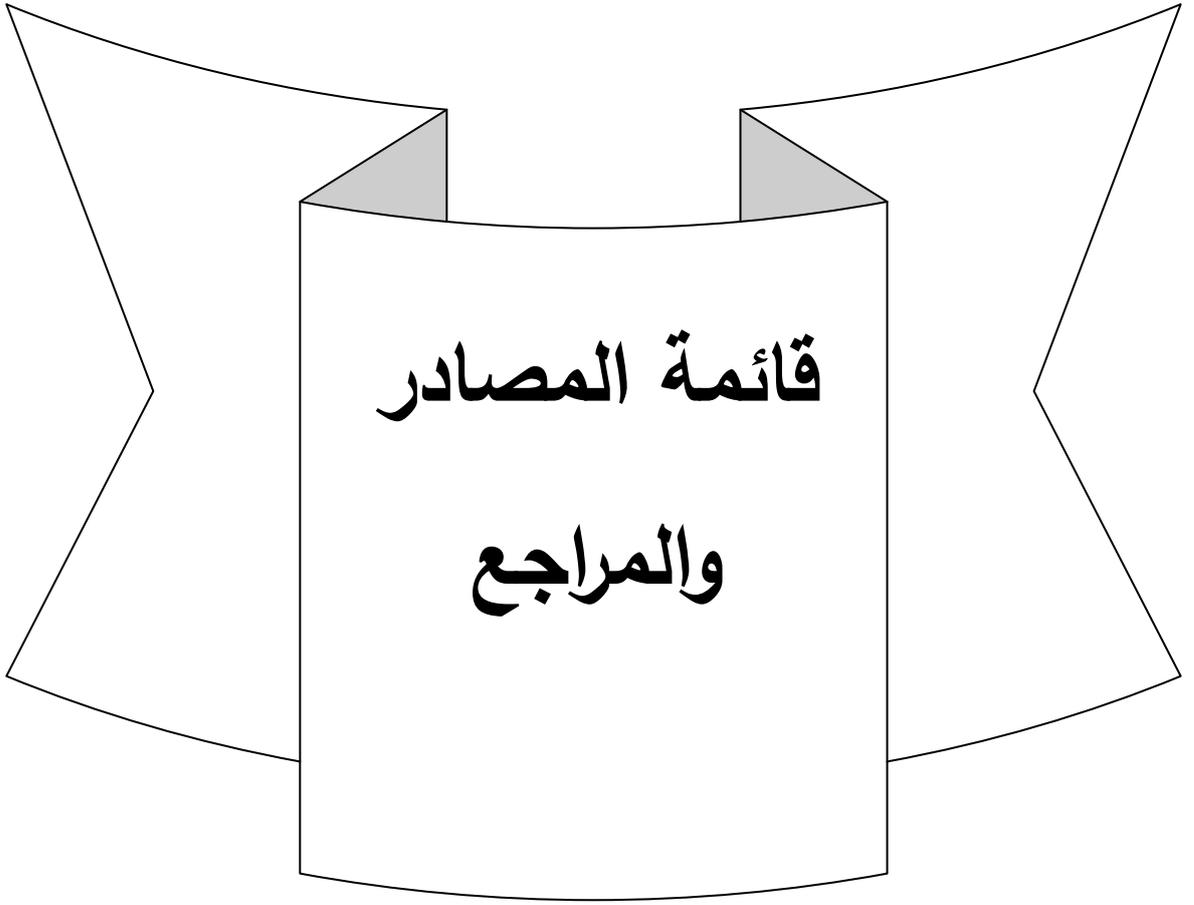
2- إن رقابة القضاء الإداري تشكل أداة فعالة للحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في التأديب، وضمانة للتوازن بين المصلحة العامة للإدارة ومصلحة الموظف العام.

4- نلاحظ غياب عنصر الحياد في المجال التأديبي، يظهر ذلك في تركيز سلطة توجيه الاتهام والتحقيق في الأخطاء التأديبية وتوقيع العقاب المقرر لها بيد السلطة التي تتمتع بالتعيين والتسيير.

الاقتراحات

1- تحيين القانون الأساسي للوظيفة العامة والقوانين الأساسية الخاصة، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بإعادة تقنين وضبط كل خطأ تأديبي بما يقابله من عقوبة.

- 2- تبني مبدأ شرعية الأخطاء التأديبية بهدف ضبط اتساع السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، ومنعها من التعسف المحتمل.
- 3- الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق وسلطة توقيع العقوبات التأديبية، بما يكفل مساءلة تأديبية عادلة، وذلك بإسناد كل سلطة إلى هيئة مستقلة أو تبني النظام القضائي للتأديب.
- 4- تكوين أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تكويناً قانونياً في مجال اختصاصاتها، ضماناً للتطبيق الصحيح للقانون في المجال التأديبي.
- 5- العمل على زيادة وعي الموظفين بخطورة الأخطاء التأديبية على مسارهم المهني وعلى حسن سير المرفق، من خلال إجراء دورات تكوينية منتظمة لهم لتفادي الوقوع في هذه الأخطاء.



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1- الدستور:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، الصادر في 07/12/1996، الجريدة الرسمية، رقم 76، المؤرخة في 08/02/1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10/04/2002، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2002، الجريدة الرسمية، رقم 25، المؤرخ في 14/04/2002، والمعدل بالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15/01/2008، الجريدة الرسمية، رقم 63، المؤرخ في 16/11/2008، والمعدل بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016، والمرسوم الرئاسي رقم 20-422، الصادر في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري لاستفتاء نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر.

2- القوانين

1. الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/07/1966 (ملغى).
2. الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1996، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون 07-17، المؤرخ في 27 مارس 2017، الجريدة الرسمية، العدد 20، الصادرة في 29 مارس 2017.
3. الأمر رقم 66-156، الصادر في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11/06/1966، المعدل بموجب القانون رقم 11-14، المؤرخ في 02/08/2011، المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 10/08/2011، والمعدل بالقانون رقم 16-02، المؤرخ في 19/06/2016، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 22 يونيو 2016.
4. الأمر رقم 75-59، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، والمعدل بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975.
5. القانون رقم 78-12، المؤرخ 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 08/08/1978.
6. القانون رقم 82-06، المؤرخ في 27 فيفري 1982، المتضمن علاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخة في 12 مارس 1982.

7. الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 16 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، لسنة 2006.
8. الأمر رقم 21-09، المؤرخ في 08 جوان 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 45، المؤرخة في 9 جوان 2020.

3-التنظيمات

1. المرسوم رقم 82-302، المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لسنة 1982.
2. المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، 1985.
3. المرسوم الرئاسي رقم 07-307، المؤرخ في 30 سبتمبر 2007، الذي يحدد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية، العدد 60، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.
4. المرسوم التنفيذي رقم 08-409، المؤرخ في 24 ديسمبر 2008، المتضمن القانون الأساسي لمستخدمي أمانات الضبط لدى الجهات القضائية، الجريدة الرسمية، العدد 73، المؤرخة في 28 سبتمبر 2008.
5. المرسوم التنفيذي رقم 10-322، المؤرخ في 22/12/2010، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة للأمن الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 26/12/2010.
6. القرار الوزاري المؤرخ في 12/12/2017، يحدد قانون أخلاقيات مهنة الشرطة، الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 7 فبراير 2018.
7. القرار الوزاري رقم 648، المؤرخ في 03/06/1999، يتضمن تفويض الاختصاص في مجال التقاضي.

ثانيا: المؤلفات

أ/ باللغة العربية

- 01- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986
- 02- السعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العام طبقا للأمر 66-133 دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 03- ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الكامل، وسائل القضاء الكامل، قضاء التعويض، قضاء

- التأديب، قضاء التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2015.
- 04- محمد الصغير، بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 05- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية(الغرف الإدارية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 06- محمد أبو ضيف خليل باشا، النظام التأديبي للموظف العام، شروط الوظيفة العامة وواجباتها الجريمة التأديبية، العقوبة التأديبية السلطة التأديبية، النيابة الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 07- محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 08- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 09- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفة التأديبية، دراسة مقارنة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 10- ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري، الجزء الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، 1998.
- 11- محمد عبد الله الفلاح، أحكام السلطة التأديبية والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 12- نوفان العقيل، العجامة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- 13- سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 14- سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 15- سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 16- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995
- 17- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1987.
- 18- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014
- 19- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

1996

- 20- سعيد الشيتوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 21- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 22- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 23- عبد العزيز المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.
- 24- علي جمعة محارب، لتأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 25- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 26- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 27- عمار عوابدي، نظرية قرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007.
- 28- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مطبعة الأطلس، القاهرة، 1980.
- 29- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في التأديب، دراسة في القانون الإداري العربي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.

ب/ باللغة الفرنسية

- 1- Catherine RoBer, le fonctionnaire français, éditions Sirey, Paris ,1973.
- 2-Salon Serge,délinquances et répression disciplinaire dans la fonction publique thèse ,L.G.D.J,Paris, 1969.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ/ أطروحات الدكتوراه

1. مراد بوطبة، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 06-03، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف خدة، الجزائر 1، مارس 2017.
2. محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.

3. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية والإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007.
4. فارة سماح، دور القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2014-2015.
5. شوقي بركاني، الخطأ التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، 2017-2018.

ب/مذكرات الماجستير

1. حنان خديري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013-2014
2. حياة عمرواي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.
3. مفيدة قياية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوي، قسنطينة، 2008-2009.
4. محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.
5. عبد العالي حاحا، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الدراسية 2004-2005.
6. فوزية بعلي الشريف، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون أداري ومالية عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.

ج/ مذكرة الماستر

- عبد الكريم خدير، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية في إطار المساءلة القانونية للموظف العام، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دراية، أدرار، 2019-2020.

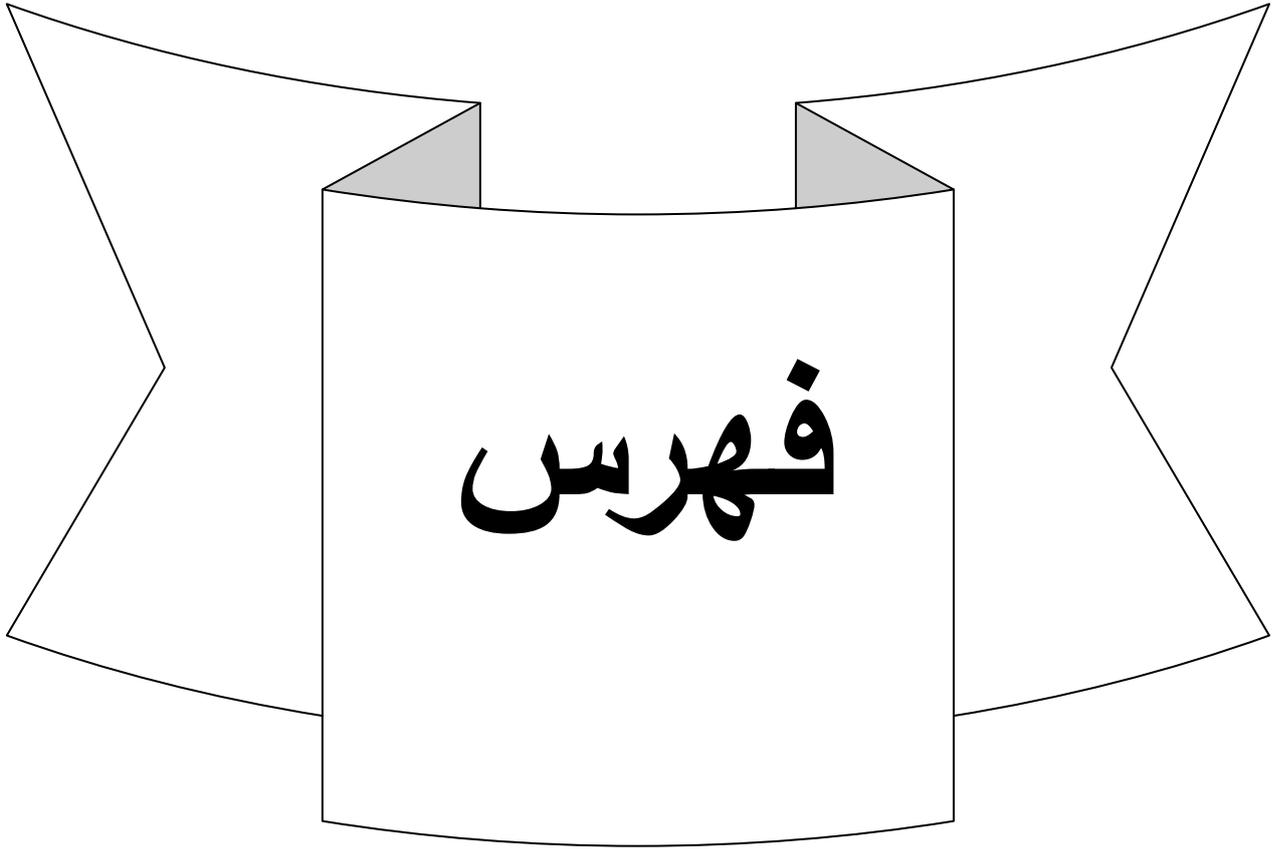
رابعاً: المقالات

1. وهيبة بالباقي، علاقة الجريمة الجزائية بالجريمة التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثالث، المركز الجامعي نور البشير، البيض، جوان 2015.
2. وليد رحمانى، خصوصية مبدأ الأخطاء المهنية في النظام التأديبي، مجلة آفاق للعلوم، العدد العاشر، جامعة الجلفة، جانفي 2018
3. حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد السادس، العدد 1، جامعة احمد دارية، أدرار، الجزائر، 2018.
4. محمد مهدي لعلام، دور القاضي الإداري في ضمان مبدأ التناسب في المجال التأديبي، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2017.
5. عبد القادر غيتاوي، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفاتر السياسية والقانون، العدد 19، جامعة أدرار، جانفي 2018.
6. ربيعة بوقرط، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة الجزائر وفرنسا، مجلة مقاربات، العدد الرابع، 2020.

خامساً: القرارات القضائية

1. المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، القرار رقم 42317، المؤرخ في 15/06/1985، قضية (ق ب ع) ضد وزير التربية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989.
2. المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، القرار رقم 42568، المؤرخ في 17/12/1985، قضية (ب م ش) ضد المديرية العامة للأمن الوطني، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر، 1990.
3. المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، القرار رقم 46877، المؤرخ في 16 ماي 1987، قضية (س، س) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، مجلة المحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990.
4. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القرار رقم 90896، المؤرخ في 09/10/1994، قضية (ج ع) ضد (وزارة الصناعة)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995.
5. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القرار رقم 83564، المؤرخ في 29/12/1994، قضية (مع) ضد (الغرفة الوطنية للمحامين)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995.
6. مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار مؤرخ في 08/10/2001، قضية (ب م) ضد رئيس جامعة الأمير عبد القادر.
7. مجلس الدولة، القرار رقم 01192، المؤرخ في 07/04/2001، قضية (ب م) ضد مديرية التربية لولاية قالمة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.

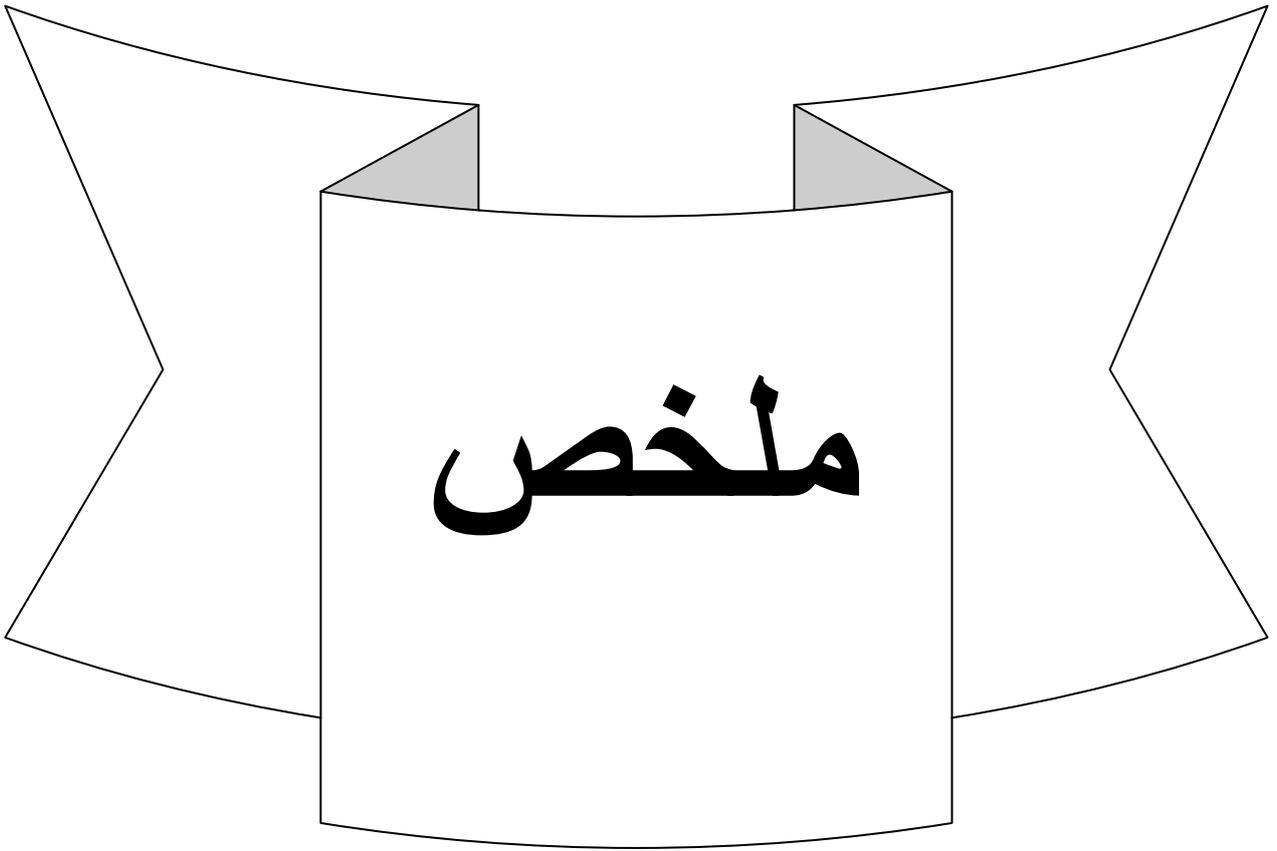
8. مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 10502، المؤرخ في 20/01/2004، قضية (مدير القطاع الصحي، تيفزيرت، تيزي وزو) ضد (م ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004.
9. مجلس الدولة، القرار رقم 009898، المؤرخ في 20/04/2004، قضية (م ع) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004.
10. مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 27279، المؤرخ في 25/10/2005، قضية (وزارة العدل الممثلة في شخصها وزير العدل) ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، المجلة القضائية لمجلس الدولة.
11. مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار المؤرخ في 25/10/2005، قضية (وزير العدل) ضد (ص،ص)، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، 2006.
12. مجلس الدولة، القرار رقم 081452، المؤرخ في 04/07/2013، قضية مديرية التربية لولاية البليدة ضد (ع،ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد، 13، 2013.



الفهرس:

1	مقدمة:
6	الفصل الأول: الإطار العام للأخطاء التأديبية.
7	المبحث الأول: ماهية الأخطاء التأديبية
7	المطلب الأول: مفهوم الأخطاء التأديبية وتمييزها عما يشابهها من أخطاء
8	الفرع الأول: تعريف الأخطاء التأديبية
12	الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي
16	الفرع الثالث: تمييز الأخطاء التأديبية عما يشابهها من أخطاء
19	الفرع الرابع: طبيعة الأخطاء التأديبية
21	المطلب الثاني: صور الأخطاء التأديبية في التشريع الجزائري
21	الفرع الأول: صور الأخطاء التأديبية في ظل القوانين الأساسية للوظيفة العامة
25	الفرع الثاني: صور الأخطاء التأديبية في ظل القوانين الأساسية الخاصة
29	المبحث الثاني: سلطة الإدارة في تكيف الأخطاء المهنية
29	المطلب الأول: سلطة التأديب في النظام الرئاسي
29	الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي الرئاسي
30	الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي الرئاسي
31	الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي الرئاسي
32	المطلب الثاني: النظام القضائي للتأديب
32	الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي القضائي
33	الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي القضائي
33	الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي القضائي
34	المطلب الثالث: النظام شبه القضائي للتأديب
34	الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي شبه القضائي
35	الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي

35	الفرع الثالث: عيوب النظام التأديبي شبه القضائي
37	خلاصة الفصل الأول
39	الفصل الثاني: نطاق الرقابة القضائية على الأخطاء التأديبية
40	المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على المشروعات الخارجية للقرار التأديبي
40	المطلب الأول: الرقابة القضائية على الاختصاص التأديبي
41	الفرع الأول: الرقابة القضائية على السلطة المختصة بالتأديب
42	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على تفويض الاختصاص التأديبي
44	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الإجراءات التأديبية
44	الفرع الأول: الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة لإصدار القرار التأديبي
47	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الإجراءات المعاصرة لإصدار القرار التأديبي
51	المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على المشروعات الداخلية للقرار التأديبي
51	المطلب الأول: الرقابة القضائية على شرعية الأخطاء التأديبية
51	الفرع الأول: الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف
54	الفرع الثاني: التكيف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف
56	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية
56	الفرع الأول: مفهوم مبدأ التناسب وتمييزه عما يشابهه عن بعض المصطلحات
62	الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية على مبدأ التناسب وتطبيقاته القضائية
68	خلاصة الفصل الثاني
70	الخاتمة:
81	الفهرس:



الملخص:

يحظى الموظف العام بمركز قانوني وتنظيمي هام، حيث نظم له المشرع حقوقا وبالمقابل رتب له واجبات مهنية يلتزم بأدائها.

لم يقوم المشرع بتعريف الأخطاء التأديبية، بل ترك للفقه والقضاء تقديم تعاريف مختلفة، ولم يحددها على سبيل الحصر و إنما جعلها كأحكام عامة ذات صلة بالالتزامات والواجبات الوظيفية، والتي صنفها إلى درجات بحسب خطورة الأخطاء المرتبكة من طرف الموظف العام، والتي قد تؤدي بالمساس بمركزه القانوني ومساره المهني.

حيث تختلف سلطة تكييف الأخطاء التأديبية من دولة إلى دولة حسب النظام التأديبي المتبع، ففي النظام التأديبي الرئاسي وشبه القضائي تتمتع السلطة التأديبية بصلاحيات واسعة في تكييف الأخطاء التأديبية وتقدير العقوبات المناسبة لها، على عكس النظام القضائي للتأديب أين منعت من ممارسة هذه السلطة لتقتصر على توجيه الاتهام.

لتحقيق مبدأ المشروعية اعترف المشرع برقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التي لها صلاحية التعيين والتسيير، من خلال الرقابة على المشروعية الخارجية، كالرقابة على الاختصاص التأديبي وتفويض الاختصاص، والرقابة على تسبيب القرار التأديبي، والرقابة على الإجراءات التأديبية السابقة لإصدار القرار التأديبي والمعاصرة له.

كما تتجلى رقابته على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي في الرقابة على شرعية الأخطاء التأديبية من خلال رقابة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف و تكييفها القانوني، لتمتد رقابة القاضي الإداري على ممارسة السلطة التقديرية للإدارة العامة برقابة مبدأ تناسب الخطأ التأديبي مع العقوبة المقدرة له، لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف العام.

Summary:

The public employee enjoys an important legal and regulatory position, as the legislator has organized rights for him and in return arranged professional duties for him that he is obligated to perform.

The legislator did not define disciplinary errors, but left the jurisprudence and the judiciary to provide different definitions, and did not specify them exclusively, but rather made them as general provisions related to job obligations and duties, which he classified into degrees according to the seriousness of the errors committed by the public employee, which may lead to prejudice to his legal position and his career path.

Where the authority to adapt disciplinary errors varies from state to state according to the disciplinary system followed.

To achieve the principle of legality, the legislator acknowledged the control of the administrative judiciary over disciplinary decisions issued by the authority that has the authority to appoint and direct, through oversight of external legality, such as oversight over disciplinary jurisdiction and delegation of jurisdiction, oversight over the causation of the disciplinary decision, and oversight over disciplinary procedures prior to and contemporaneous with the issuance of the disciplinary decision .

His control over the internal legality of the disciplinary decision is also manifested in the oversight of the legitimacy of disciplinary errors through the control of the physical presence of the facts attributed to the employee and their legal adaptation, to extend the administrative judge's control over the exercise of the discretionary power of the public administration by monitoring the principle of proportionality of the disciplinary error with the penalty assessed for it, to achieve a balance between the interest public interest and the public servant's interest.