



جامعة 8 ماي 1945 قالمة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

## النظام التأديبي للموظف العام

محاضرات ألقيت على طلبة السنة الأولى ماستر  
تخصص قانون عام

إعداد الدكتور: شاوش حميد

السنة الجامعية: 2021-2022

## مقدمة:

يشكل نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، وهو دعامة هامة وأساسية في أنظمة الوظيفة العامة، نظراً لما يرتبط به من تقويم لسلوك الموظف العام وكذا من حماية لهيئة الجهة الإدارية لدى موظفيها. ولا شك أن الجزاء التأديبي يمثل ركيزة مهمة من ركائز النظام التأديبي باعتباره ممثلاً لعنصر فاعلية النظام التأديبي؛ وليس من السهل أن يحقق النظام التأديبي أغراضه بغير وجود الجزاءات التأديبية.

يراعي نظام التأديب مسألتين أساسيتين هما المصلحة العامة التي تقوم على امتثال الموظف العام لواجباته المهنية بما يحقق مبدأ فاعلية المرفق العام، وكذا مصلحة الموظف التي تستند إلى مبدأ الضمان الذي يتجلى في احترام الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف العام ابتداء من معاقبة الخطأ التأديبي إلى ما بعد إصدار القرار التأديبي المتضمن توقيع العقوبة التأديبية عليه.

وقد اختلف الفقه في شرح وبيان حق الإدارة العامة في مجال توقيع الجزاء التأديبي على موظفيها، ويبدو أن سلطة الإدارة وامتيازاتها في هذا المجال تطورت عبر الزمن بتطور أنظمة الوظيفة العامة، ويمكن الإشارة عموماً إلى ثلاثة أنظمة تأديبية أساسية هي: النظام الرئاسي، النظام القضائي والنظام شبه القضائي؛ مع اختلاف وتباين حجم الضمانات التي يتمتع بها الموظف في كل نظام تأديبي. وخلافاً للنظاميين التأديبيين القضائي وشبه القضائي، فقد كانت الإدارة في بدايات تبني النظام التأديبي الرئاسي تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال تحديد الخطأ وتوقيع العقوبة، ومع مرور الزمن طرأ تطور في نطاق تلك الضمانات فأصبح الموظف محل التأديب يتمتع ببعض الضمانات، التي لم تكن كافية لحماية حقوق في مواجهة تعسف الإدارة؛ ما نجم عنه ظهور الأنظمة تأديبية أخرى وتطور موازٍ في مجال الضمانات التأديبية التي يتمتع به الموظف العام.

إن من ضمانات تجسيد دولة القانون هو خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية الذي يقضي بضرورة تطابق جميع أعمالها مع قواعد القانون بمفهومه الواسع، وهو ما يقتضي بالتبعية الاعتراف للموظف بحق مخاصمة الإدارة قضائياً.

وستتناول الموضوع في المحاور الآتي بينها:

- المحور الأول: نظام التأديب والأنظمة التأديبية المقارنة
- المحور الثاني: الأخطاء التأديبية
- المحور الثالث: العقوبات التأديبية
- المحور الرابع: الضمانات التأديبية
- المحور الخامس: منازعات الوظيفة العامة

## المحور الأول

### نظام التأديب والأنظمة التأديبية المقارنة

يشكل النظام التأديبي جزءاً أساسياً من نظام الوظيفة العامة، وتستند فكرة المساءلة التأديبية إلى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالهيئة التي تستخدمه، وعليه فإن توقيع العقاب على الموظف المخطئ ليس غاية في حد ذاته وإنما هو وسيلة من أجل ضمان حسن سير المرفق وتحقيق المصلحة العامة.

وعليه، فإن النظام التأديبي السليم لا يكتفي بمجرد التحقق من وقوع الخطأ التأديبي من أجل توقيع العقاب على مرتكبه، وإنما يتجاوز ذلك للبحث والتدقيق في أسباب وقوع الخطأ التي يمكن أن ترتبط بخلل في تنظيم المرفق أو غموض في الاختصاصات المسندة للموظف، كما يبحث كذلك في ظروف وقوع الخطأ التي يمكن أن ترتبط بقوة قاهرة أو أسباب خارجة عن نطاق الموظف أو انعدام نية ارتكاب الخطأ، التي تؤثر بالضرورة في درجة العقاب الموقوع على الموظف محل التأديب.

## المبحث الأول

### النظام القانوني للنظام التأديبي

يعتبر النظام التأديبي آلية فعالة لتكريس مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، فهو يكفل احترام الموظفين لواجباتهم الوظيفية بما يحقق حسن سير المرافق العمومي من جهة، مع مراعاة مصلحة الموظف العام واحترام الضمانات التي اعترف له بها التشريع من أجل ضمان ممارسة هؤلاء الموظفين لمهامهم في ظل الاستقرار النفسي والقانوني.

وسيتم دراسة النظام القانوني للتأديب في مطلبين يتناولان على التوالي: ماهية النظام

التأديبي وأساسه

## المطلب الأول

### ماهية النظام التأديبي

انقسمت آراء الفقه فيما يتعلق بماهية النظام التأديبي إلى اتجاهات متعددة، وتباينت مواقفهم حول تحديد طبيعته، وسيتم دراسة هذا المطلب في فرعين، يتناول الأول تعريف النظام التأديبي ويخصص الثاني لدراسة طبيعة النظام التأديبي.

#### الفرع الأول: تعريف النظام التأديبي

التأديب لغة له معنى التعليم والتهديب، وله معنى العقوبة، أي معاقبة المسيء على إساءته، وله كذلك معنى المنع والرد<sup>(1)</sup>، وله أيضا معنى تحسين الأخلاق وتصحيح الانحراف

(2)

أما النظام التأديبي فهو: "هو مجموعة الأسس والأحكام التي تنظم قواعد الوظيفة العامة وتحدد مسؤوليات الموظف أمرا ونهيا وزجرا وردعا"<sup>(3)</sup>

ويعرف أيضا بأنه: "مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة العمل الوظيفي، والتي تحمل انعكاسات ضارة بحسن سير وانتظام المرفق العام"<sup>(4)</sup>

وهو كذلك " مجموعة التشريعات التي تحكم علاقات جهات الإدارة في الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات بالعاملين بها فتحدد واجباتهم وتقرر الجزاء على مخالفتها "<sup>(5)</sup>

#### الفرع الثاني: طبيعة نظام التأديب

- 
- 1 - الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مكتبة الإيمان، المنصورة، مصر، 2008، ص 9.
  - 2 - مازن مصباح صباح ونائل محمد يحيى، التأديب ومجالاته وأثاره، مجلة العدل، العدد 62، 1435 هـ، ص 165.
  - 3 - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 2002، ص 14
  - 4- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 11
  - 5- محمد رشوان، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهدان التجارية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1960، ص 12

اختلف الفقه في تحديد طبيعة النظام التأديبي، وانقسم إلى اتجاهين أساسيين، أحدهما يعتبر النظام التأديبي يتميز بطابع السلطة أما الاتجاه الثاني فيعتبره يتميز بطابع العقاب.

الاتجاه الأول: يرى جانب من الفقه أن نظام التأديب يتضمن طابع السلطة؛ وهو يرتبط بالقانون الإداري من عدة أوجه؛ فهو يرتبط به أولاً من حيث مفهومه العضوي، بحكم أن كلا منهما يستند إلى فكرة السلطة العامة فيما يتعلق بتنظيم المرفق العام وتحديد علاقة الموظف بالإدارة، وهو كذلك يرتبط بالقانون الإداري من حيث مفهومه المادي، بسبب أن كلا منهما يهدف إلى حسن انتظام وسير المرفق العام وفاعلية الخدمة العامة، ويرتبط بالقانون الإداري من حيث مفهومه الغائي، على أساس أن هدف القانون الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، وأن النظام التأديبي يستمد أساسه من حسن سير المرفق العام تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

الاتجاه الثاني: يرى جانب آخر من الفقه أن أساس النظام التأديبي هو العقاب، لأن العقاب هو النتيجة الحتمية للخروج على قواعد عمل أي هيئة، بحكم أن التأديب يسعى لتحقيق غرض موازي لهدف القانون الجنائي، وهو الحفاظ على النظام داخل مجتمع الوظيفة عن طريق العقاب، لكن التشابه بين النظام التأديبي والنظام العقابي لا يصل غلى حد التطابق بسبب الاختلاف بين النظامين من عدة أوجه أهمها فلسفة العقوبة، طبيعتها وسلطة توقيعها؛ الأمر الذي يجعل النظام التأديبي نظاماً عقابياً من نوع خاص<sup>(2)</sup>.

#### الاتجاه الوسط:

وهناك اتجاه وسط يرى أن رسالة التأديب الأساسية هي الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء، لأن النظام التأديبي حين يحدد الواجبات والعقوبات المقررة لمخالفتها إنما يهدف إلى إصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع الكفاءة المهنية والإنتاجية لديهم.

1- مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه، عين شمس، مصر، 1973، ص 49.

2- Francis DELPEREE, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, LGDJ, Paris, 1969, page 50.

تسعى سياسة التأديب المثلى إلى تحديد الإطار الذي يمكن في نطاقه تقويم سلوك الموظف وتنميته، كما تهدف إلى وضع حد لانحراف سلوك الموظفين ومخالفاتهم للالتزامات الوظيفية.

لذلك فإن سياسة التأديب القويمة والبناءة تقوم على عدة أسس، أهمها:

بيان واضح ومفصل لأصول العمل الإداري، وتزويد الموظفين بالتعليمات الضرورية التي يتطلبها واجب الانضباط.

اتخاذ الإجراء اللازم في الوقت المناسب من أجل إشعار الموظفين وإحاطتهم علماً بنظام العمل والسلوك الواجب والأداء المطلوب.

التحقيق الدقيق والفحص المتأن من أجل بحث أسباب وظروف كل مخالفة قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد أي انحراف في السلوك الوظيفي.

وإذا كان هدف التأديب هو الإصلاح والتهديب ضماناً لحسن سير المرفق، إلا أن الأبحاث أثبتت أن التركيز على الجوانب الإيجابية أبعث أثراً في تقدم الإدارة وفعالية عملها وضمان حسن سير المرفق وانتظامه من أسلوب التهديد بتوقيع الجزاء، الذي يبقى أحد وسائل الإدارة في تسيير عملها لكنه ليس الوسيلة الأساسية والمثلى، وإنما هو وسيلة استثنائية لا تلجأ إليه الإدارة إلا بعد استنفاد الوسائل الإيجابية الأخرى.

يفترض أن مجتمع الوظيفة العامة يشترط أن تتوافر في أفرادها حسن السيرة والسمعة الطيبة لتولي الوظيفة، وهذا من شأنه استبعاد فكرة العقاب على هذا المجتمع الوظيفي، لأن المخالفات التأديبية لا تظهر بالضرورة من جانب الموظف طبيعة آثمة تهدف إلى تحقيق الضرر بالمرفق أو بأعوانه أو بالمنتفعين من خدماته، لذلك تضع الإدارة الضوابط التي يلتزم بها الموظف في سلوكه أثناء العمل حفاظاً على صلاحية استمراره في الوظيفة.

إن تطور طبيعة الجزاءات التأديبية ونوعيتها يفرض تبني النظرة الحديثة للتأديب؛ ليس باعتباره وسيلة أساسها العقاب وإنما باعتباره وسيلة للحفاظ على صلاحية الموظف

لأداء وظيفته سواء عن طريق التنبيه إلى الخطأ أو اللوم أو الإنذار أو التنزيل من الرتبة أو تعديل الاختصاصات وتغيير الوظيفة، لأن الاتجاه الحديث يدعو إلى إلغاء الجزاءات التي تقوم على العقاب كالمخصم من المرتب أو الحرمان من المعاش أو التسريح، لأن التأديب في نهاية المطاف لا يجب أن يقوم على أساس العقاب باسم القصاص أو تحقيق العدالة المستوحاة من العقاب الجزائي.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني

### أساس النظام التأديبي

يشكل نظام تأديب الموظف العام عنصرا جوهريا من عناصر الوظيفة العامة، وقد تأثر نظام التأديب كثيرا بالتطور الذي عرفته نظم الوظيفة العامة، وكذا مجمل الاختلافات الفقهية في مجال دراسة علاقة الموظف بالهيئة التي تستخدمه؛ الأمر الذي أدى إلى بحث موضوع الأساس الذي يستند إليه حق السلطة في تجريم الموظف وتوقيع الجزاء عليه. وقد ربط الفقه في هذا المجال بين طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وأساس حق الإدارة في التأديب، على النحو الآتي بيانه.

### الفرع الأول: الأساس النظري

يقصد بالأساس النظري مختلف النظريات التي استند إليها الفقه لتبرير سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف الذي أحل بواجباته المهنية، وقد اختلف الفقهاء في ذلك باختلاف النظريات التي تفسر طبيعة علاقة الموظف بالهيئة التي تستخدمه.

يساهم ضبط طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة في تحديد مدى سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي عليه، وكذا بيان الجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تنور بينه وبين الإدارة.

1- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، علم الكتب، القاهرة، دون سنة النشر، ص ص 46-49.



وقد كانت طبيعة هذه العلاقة محل جدل بين الفقهاء، الذين انقسموا بين مدافع عن طابعها التعاقدية ومؤيد لطابعها التنظيمي<sup>(1)</sup>، وبين من يعتبرها ذات طبيعة انتقائية يتوقف تحديدها على نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف داخل المرفق العام<sup>(2)</sup>. وتجدر الإشارة أن ضبط طبيعة هذه العلاقة الوظيفية يستند إلى اعتبارين أساسيين، هما ضرورة مراعاة المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، ومن جهة ثانية مراعاة مصلحة الموظف العام الشخصية من خلال توفير الأمن القانوني له خاصة ما يتعلق بتنظيم شروط ومجال توقيع الجزاء عليه، لأن عدم استقراره يحول دون أدائه لعمله بكفاءة<sup>(3)</sup>.

أولاً: النظريات التعاقدية كأساس لسلطة التأديب

يذهب أنصار النظريات التعاقدية إلى أن الإدارة تمارس سلطتها على الموظف استناداً إلى العقد المبرم بينها وبينه، ومنها فهي تتمتع بحق توقيع العقوبات عليه على أساس أن الخطأ المهني الذي يقترفه الموظف يشكل إخلالاً بالتزام عقدي من طرفه يخول للإدارة حق توقيع الجزاء عليه<sup>(4)</sup>.

اختلف الفقه منذ بداية الأمر في تكييف العقد المبرم بين الإدارة والموظف؛ وتعتبر نظرية العقد المدني من أقدم هذه النظريات، بحيث تقوم العلاقة بين الموظفين والإدارة بناء على تبادل الإرادة بين طرفين تتحقق بموجبها نشأة العلاقة الوظيفية وتتحدد التزامات كل طرف<sup>(5)</sup>.

فإذا كانت التزامات الموظف هي القيام بعمل قانوني فإن العلاقة تقوم بين الطرفين على أساس عقد وكالة، أما إذا كانت التزاماته هي القيام بعمل مادي فتقوم العلاقة على أساس عقد

1- P. Stainof, *Le fonctionnaire, Le fonctionnaire, Bibliothèque de l'institut international de droit public III, Librairie Delagrave, Paris, France, 1993, pp. 51 et suites.*

2- P. Tchao Tchong-han, *Etude sur la définition et la situation juridique du fonctionnaire dans le droit administratif français, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Lyon, 1942, p 69.*

3- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1991، ص 55.

4- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، دون سنة النشر، ص 28.

5- P. Stainof, *op. cit.* page 51.

عمل أو عقد إجارة خدمات؛ بحيث تظهر الدولة كأى رب عمل في علاقة تعاقدية مع الأفراد، وتخضع هذه العلاقة للقواعد القانونية العادية المقررة لهذه العقود<sup>(1)</sup>.

واتجه جانب من الفقه إلى اعتبار العلاقة تقوم على أساس عقد إذعان، بسبب توافر أهم عناصره خاصة ما يتعلق بالتحديد المسبق للحقوق والالتزامات المتبادلة، على أن يقتصر دور الموظف على الانضمام إلى الشروط العامة المحددة لتمام العقد<sup>(2)</sup>.

وتأسيساً على ما سبق فإن الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذه العقود ويدخل في نطاق تطبيق القواعد العامة للالتزامات التي تخضع لها الدولة كغيرها من الأفراد باعتبارها طرفاً في العقد الخاص. فإذا أخل الموظف بالتزاماته المبينة في أحد هذه العقود أو ارتكب خطأ، فإن ذلك يعتبر خروجاً على الالتزام المبرم بينه وبين الإدارة، بما يخول لها حق توقيع العقاب عليه، لأن السلطة التأديبية تستمد قواعدها من العقد المبرم مع الموظف.

وقد انقُدت هذه النظرية على أساس أنه لا يسبق عقد التعيين في الوظيفة العامة أية مناقشة للالتزامات التي تنشأ عن التعيين، لأن كل تلك الالتزامات تكون محددة مسبقاً بمقتضى النصوص المنظمة لسير المرفق العام، ومن جهة أخرى، فإن العلاقة التعاقدية تخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، بما يمنع الدولة من تعديل شروط العقد إذا اقتضت المصلحة العامة، دون موافقة الموظف، وهذا الوضع يتعارض مع مبدأ حق الإدارة في تعديل أحكام الوظيفة العامة دون أن يكون للموظف حق الاعتراض كلما كان ذلك لمصلحة المرفق العام<sup>(3)</sup>.

---

1- د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج1، النظرية العامة للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1969، ص ص 11-04.

2 -Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, réédité par Pierre Delvolvé et Franck Moderne, Dalloz, 2002, page 738.

3- محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 147

كما انتقدت على أساس أن الاختصاص في نظر المنازعات التي تثور بين الطرفين سيكون للقضاء العادي بحكم أن القانون الذي يسري على العلاقة هو القانون الخاص، وهذا أمر لا يمكن التسليم به نظرا لخروجه عن المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة<sup>(1)</sup>.

وانتقدت نظرية عقد الإذعان بدورها بسبب غياب أهم شروط عقد الإذعان، مثل الاحتكار القانوني أو الفعلي للسلعة، وتعلق العقد بسلع أو خدمات حيوية، وأخيرا عرض الانتفاع بهذه الخدمات للمنتفعين بشروط متساوية للجميع، فالوظيفة العامة ليست سلعة أو خدمة تُؤدى بشروط متساوية لكل الأفراد وإنما هي في الحقيقة مركزا قانونيا يُشغَلُ وفقا لنظام معين؛ وهذا كله لا ينطبق على الوظيفة العامة<sup>(2)</sup>.

وبسبب عدم دقة نظرية العقد المدني بمختلف صورته، اتجه الفقه إلى تكيف هذه العلاقة لتنسجم مع طبيعة المرافق العامة ومقتضيات سيرها؛ فاعتبر أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام.

تقوم العلاقة بين الموظف والإدارة حسب أصحاب هذه النظرية على أساس علاقة عقد يمزج بين الطبيعة العقدية والطبيعة التنظيمية في نفس الوقت، بحيث تتداخل هاتان الطبيعتان غير المستقلتان عن بعضهما وتتشابكان لتكوين وضعية مختلطة تختلف تسميتها من عقد إداري إلى عقد من عقود الوظيفة العامة أو من عقود القانون العام<sup>(3)</sup>.

وترتكز النظرية على دعامتين أساسيتين، تتمثل أولاهما في ارتباط الموظف بالإدارة بموجب علاقة ذات طبيعة عقدية، وثانيا اعتبار أن العقد له خصائص مميزة.

1- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري- الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 95.

2- محمد حسن شرف الدين، النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 20.

- محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 83.

3-Bischoffe, *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Fonction publique et contrat*, Recueil SIREY, 1927, page 77

وتبريرا للدعامة الأولى المتمثلة في اعتبار الموظف مرتبطا بالإدارة بموجب علاقة عقدية، يرى أصحاب النظرية أن قرار تعيين الموظف لا يختلف عن العقد من حيث الموضوع؛ فمن جهة أولى تتمتع الإدارة بسلطة مطلقة في إبرام العقود التي تخضع لقواعد القانون العام مثل عقود الأشغال أو عقود الامتياز، وعليه، فلا يوجد ما يمنعها من إبرام عقود مع الأفراد من أجل القيام بهذه الوظيفة أو تلك (1)

ويظهر تطابق الإرادتين عند التعيين، ويمكن أن يبرز مرة أخرى في حالة الاستقالة؛ على أساس أنه لا يوجد نص يلزم المواطنين أن يكونوا موظفين، كما لا يوجد نص يجبر الإدارة على قبول الشخص الذي ترشح للوظيفة، وإنما لها أن تختار المترشح المناسب في حدود النصوص التنظيمية المعدة سلفا (2). وأخيرا فإن قرار التعيين يتضمن حقوق وواجبات الطرفين، فيلتزم الموظف بأداء واجباته كاملة واحترام أوامر رؤسائه، وتلتزم الإدارة في المقابل بتوفير راتب الموظف وضمان حمايته مما يمكن أن يتعرض له (3).

أما من حيث الشكل فيرى أصحاب النظرية أنه لا يُشترطُ شكل العقد، بحيث يُعتبر القرار الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة عقدا متى كان ناتجا عن اتفاق بين الأطراف المعنية به. كما لا يُشترطُ وجود اتفاق صريح بين الأطراف ما دام هناك اتفاق ضمني، ويمكن أن يتشكل العقد بناءً على الإرادة المنفردة لأحد الطرفين شريطة عدم اعتراض الطرف الآخر (4).

ويستمر الطابع التعاقدى بين الإدارة والموظف أثناء ممارسة الوظيفة، بحيث يحتفظ هذا الأخير بإمكانية تقديم استقالته بمحض إرادته إذا أصبحت ظروف العمل غير مناسبة أو

1- عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، 1983، ص ص 70-72.

2-Bischoffe, *Op. cit.*, page 171.

3-Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2<sup>ème</sup> éd. Tome I, 1901, page 619.

4-Bischoffe, *Op. cit.*, page 172.

لأسباب شخصية، وللإدارة أن ترفضها إذا قدرّت ضرورة بقائه في الوظيفة، لكن القاعدة العامة أنها تعطي موافقتها كلما رأت أنه قدم استقالته لأسباب لا تضر بحسن سير المرفق<sup>(1)</sup>.

أما بخصوص الدعامة الثانية التي تعتبر أن العقد الذي يربط الموظف بالإدارة له خصائص مميزة، فيرى المدافعون عن النظرية العقدية أن خصوصية هذا العقد تكمن في طبيعة الإلتزامات المفترضة من قبل الدولة؛ فمن جهة، يمكن للإدارة أن تقلص من المزايا المقدّمة للموظف، ومن جهة أخرى يمكنها تكليفه بالتزامات أكثر، دون أن يكون له حق فسخ العقد على حساب الإدارة<sup>(2)</sup>.

وقد أشار إلى هذه الخصوصيات بدقة محافظ الدولة في قضية *Winkell* بمناسبة مرافعته ضد حق الموظف في ممارسة الإضراب: "لا ريب أن الأمر يختلف عن عقد العمل الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، وعلى خلاف ما يجري في القانون الخاص فإن الأطراف ليسوا متساوين، لأن الدولة تضع بمحض إرادتها بنود العقد المختلفة بغية ضمان السير الحسن للمرافق العامة، فتحدد بمفردها دون مناقشة من المترشحين للوظيفة ودون موافقتهم المسبقة، الإلتزامات التي تقع على عاتق كل موظف، وتحدد..... العقوبات التأديبية التي تُوقَّع عليهم وإجراءات توقيعها و ضمانات حمايتهم من التعسف.... وتبقى الإدارة حرة في إلغاء الوظائف...، إذن فتطابق الإرادتين الذي ينشأ بمناسبة قرار التعيين هو مصدر الإلتزامات المتبادلة بين الموظف والإدارة، وهو الذي يُسمّى عقد الوظيفة العامة"<sup>(3)</sup>.

وانطلاقاً مما سبق، فإن القرار التأديبي يترتب على عقد المرفق العام الذي أبرم بين الموظف والإدارة وأن السلطة التأديبية التي تتمتع بها الدولة تنشأ من هذا العقد الذي يعطي

---

1-*idem*, p 187.

2-Bischoffe, *Op. cit.*, page 253.

3-C.E, 7 Aout 1909, affaire Winkel, Maurice Hauriou, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929 Tome 3, Recueil Sirey, 1931, pp 155-165.*

- M. Long et autres, *Les grands arrêts de la jurisprudence administratives*, 12<sup>e</sup> édit. Dalloz, 1999, pp. 126-129.

للدولة حق الرقابة والإشراف على الموظف وما ينبثق عنهما من مقتضيات التأديب في حالة الإخلال بالالتزامات المنصوص عليها في العقد<sup>(1)</sup>

وقد انتقد الفقه النظرية العقدية من حيث شكلها وموضوعها، ثم حسم المشرع أمرها لما قدم حُججاً واضحة تساهم في دحضها، وذلك عندما أصدر نصوصاً تشريعية تبين بوضوح طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: النظرية الانتقائية

لم يكتفي الفقه بمناقشة النظريات السابقة وانتقادها وإنما اتجه إلى التمييز بين الموظفين، مستأنساً بمعيار تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري، والقائم على التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير العادية. ويتوقف تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة حسب أصحاب هذه النظرية على نوع الوظيفة التي يشغلها هذا الأخير، فيعتبر الموظف الذي يمارس أعمال التسيير العادية مرتبطاً بعلاقة عقدية مع الإدارة بينما يرتبط الموظف الذي يمارس أعمال السلطة بإدارته بعلاقة تنظيمية قانونية<sup>(3)</sup>.

وتقوم هذه النظرية حسب أصحابها على أساس نظري يتمثل في الطابع الازدواجي الذي تتميز به القرارات الإدارية، المنبثق بدوره عن ازدواجية صفة الدولة؛ فالدولة تتصرف أحياناً بصفتها سلطة عامة تضمن احترام القانون بموجب ما توجهه من أوامر وتعليمات لحسن سير المرافق العامة وحفظ النظام العام، وتمارس الدولة بهذه الصفة نشاطها بواسطة موظفيها الذين يرتبطون بها بعلاقة قانونية<sup>(4)</sup>.

1-Estelle Mongbé, Simon Biauxse et autres, *La gestion des ressources humaines dans la fonction publique au sein de quelques administrations de l'OCDE, étude réalisée pour l'observatoire de l'administration publique, Université du Québec, septembre 2005, pp 85 et s.*

2- Gérard CONAC, *la fonction publique aux états unis, Armand Colin, 1985, page 15.*

- Charles DEBBASCH, Frédéric COLIN, *Administration publique, 6<sup>ème</sup> éd, Economica, Paris, 2005, pp. 685 et 708.*

3- عبد الله طلبة- نجم الأحمد، القانون الإداري، جامعة دمشق، 2005، ص 42.

4 -Nézar, *théorie générale de la fonction publique, 1901, pp. 460-461.*

-ROGER Bonnard, *Précis de droit public, 6<sup>ème</sup> éd, Recueil Sirey, 1944,*

بينما تمارس الدولة أحيانا أخرى أعمال التسيير العادية، ويتعلق الأمر بتسيير ذمتها المالية عن طريق اكتساب الموارد المختلفة وتوجيهها نحو المرافق العامة وكذا إبرام العقود؛ وتقوم الدولة بهذا الدور عن طريق موظفيها الذين يرتبطون بها بموجب علاقة عقدية تخضع لقواعد القانون الخاص<sup>(1)</sup>.

كما يبرر أصحاب النظرية مذهبهم على أساس تشريعي قام لديهم على استخلاص الفكرة من أحكام بعض النصوص التشريعية منها على سبيل المثال المواد 222 و224 من قانون العقوبات والمادة 31 من قانون الإعلام التي خصت بالحماية بعض أنواع الموظفين الذين يمارسون أعمال السلطة دون غيرهم، وكذا أحكام القانون الصادر في 09 أبريل 1898 المتعلق بالوقاية من حوادث العمل الذي يسري فقط على أعوان البريد وعمال السكك الحديدية، وقانون 05 أبريل 1910 المتعلق بمعاشات بعض أنواع العمال، بحيث يلاحظ أن هذه النصوص اقتصررت على وظائف التنفيذ التي لا تعتبر من وظائف السلطة وإنما هي وظائف خدمائية، حيث أخضعها النص لأحكام قانون العمل<sup>(2)</sup>.

وبناء على ذلك فإن أساس الحق في التأديب بالنسبة للموظف الذي يمارس أعمال التسيير العادية هو عقد العمل باعتبار أنه يرتبط بالإدارة بموجب علاقة عقدية، بينما يكون أساس الإدارة في مجال تأديب الموظف العام الذي يمارس أعمال السلطة والذي يرتبط بها بموجب علاقة تنظيمية قانونية هو النظريات أو الأساس القانوني

وقد انتقدت النظرية الانتقائية من حيث الأساس الذي بُنيت عليه، بحيث اعتبر جانباً من الفقه أن ازدواجية صفة الدولة وازدواجية طبيعة القرارات الصادرة عنها أمرٌ يتجاوز الفهم وتنقصه الموضوعية، ويحتاج إلى الكثير من النقاش<sup>(3)</sup>، كما لا يمكن التسليم بفكرة ازدواجية صفة الدولة على أساس استحالة وجود إرادتين للدولة أو وجود إرادة واحدة

1 -Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2<sup>ème</sup> éd. Tome I, 1901, page 5.

2 -Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 13<sup>ème</sup> éd. 1921, page 57.

3-Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd. Tome II, ancienne librairie fontemoin, Paris, 1927, p. 349.

بميزتين مختلفتين ومتناقضتين، فإرادة الدولة هي نفسها دائما سواء مارست أعمال التسيير العادية أو تصرفت كسلطة عامة<sup>(1)</sup>.

إضافة إلى ذلك، فإنه إذا أمكن التمييز أحيانا بين طبيعة القرارات الإدارية، فإن هذا التمييز يبقى استثناء من القاعدة ولا يمكن تعميمه، لأنه لا يوجد معيار حاسم وضوابط دقيقة للفرقة بين أعمال السلطة وأعمال التسيير العادية<sup>(2)</sup>.

وفضلا عن ذلك، فإن قصور النظرية يتأكد إذا قام الموظف بعمل من أعمال السلطة وعمل من أعمال التسيير في نفس الوقت، لأنه في مثل هذه الحالة لا يمكن إخضاعه لعلاقة عقدية وعلاقة قانونية في نفس الوقت<sup>(3)</sup>. وبما أن الموظف يتصرف دائما من أجل تحقيق المصلحة العامة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤثر القرار الذي يتخذه في طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة<sup>(4)</sup>.

ومن ناحية ثانية فقد انتقدت النظرية من حيث أساسها التشريعي، فالنصوص التي اعتمدها المدافعون عنها لم تُشر صراحة ولا ضمنا إلى وجود علاقة عقدية أو علاقة قانونية تربط الموظف بالإدارة بحسب طبيعة الأعمال التي يقوم بها، كما أن التطبيقات القضائية لتلك النصوص قد تناولتها على غير الوجه الذي استنتجه أصحاب النظرية، بحيث شملت الحماية بعض أصناف الموظفين الذين لا يمارسون أعمال السلطة كعمال البريد ورجال المطافئ وأعوان مصالح المياه، مما يستدعي حتما رد الاستنتاج<sup>(5)</sup>.

وأخيرا يجب التأكيد على أن وضعية الموظف تركز أساسا على عناصر جوهرية هي الاختصاص والحقوق والالتزامات، التي يتضمنها القانون الأساسي، وأن كل هذه العناصر

---

1- Rolland, *Précis de droit administratif*, 6<sup>ème</sup> éd., page 66.

2- عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص 47.

3- نفس المرجع، ص 47.

4- Léon Duguít, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd. Tome II, ancienne librairie fontemoin, Paris, 1927. P. 350.

5- Tchao Tchong-han, *op. cit.* page 85.



تحدد أو تُعدل بموجب القوانين أو التنظيمات، كما أن الفصل في المنازعات التي تثور بينه وبين الإدارة يكون من اختصاص القضاء الإداري دون التمييز بين من يمارس أعمال السلطة أو من يقوم بأعمال التسيير العادية؛ وعليه، فإن طبيعة العلاقة بين الموظفين والإدارة هي نفسها<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: النظريات التنظيمية

ظهرت مجموعة من الآراء لتفسير النظريات التنظيمية، أهمها:

#### أ- نظرية السلطة الرئاسية

يرى أصحاب هذه النظرية أن العلاقة بين الموظف والإدارة لا تنشأ بموجب عقد بل تنشأ على السلطة الرئاسية، وطبقاً لذلك فإن أساس حق التأديب هي السلطة الرئاسية باعتبار النظام التأديبي هو أحد وسائل السلطة الرئاسية، إضافة إلى أن القيادة السليمة تتطلب تخويل السلطة الرئاسية سلطة واسعة على موظفي المرفق تشمل حق توجيههم ومراقبتهم ومساءلتهم عما يقع منهم من أخطاء، وما دام الرئيس الإداري مسؤولاً عن حسن سير المرفق العام بانتظام فإن له الحق في استخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق هذا الهدف من بينها حق التأديب<sup>(2)</sup>

بالإضافة إلى أن ارتباط أساس حق التأديب بالسلطة الرئاسية يعتبر تطبيقاً سليماً لمبدأ أساسي في مجال الإدارة العامة وهو التلازم بين السلطة والمسؤولية<sup>(3)</sup>

وأهم انتقاد وُجّه إلى النظرية هو أنه غالباً ما لا يكون الرئيس الإداري مؤهلاً بمفرده لممارسة السلطة التأديبية بحيث يضطر إلى الاسترشاد برأي هيئة استشارية أو بمجلس تأديبي، كما أن هذا الاتجاه يتعارض مع حالات عدم اختصاص السلطة الرئاسية بتوقيع

---

1-Tchao Tchong-han, op. cit. page 89, Léon Duguit, op. cit, page 104.

2-Alain Planthey. *Traité pratique de la fonction publique*, Tome II. 37 edit. 1971. Page 484.

3- Francis DELPÉRÉE, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969, page 25 et 136.

بعض الجزاءات، التي قد تكون من اختصاص القضاء، أو أن تكون من اختصاص لجنة إدارية.

#### ب- نظرية سلطة الدولة

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الجزاء التأديبي هو حق للدولة توقعه على الموظف الذي ارتكب خطأ استنادا إلى ما تتمتع من سلطة، وهي تعمل على توقيعه حسبما تراه ملائما لتحقيق المصلحة العامة، سواء أسندته للسلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري، أو منحته للمحاكم التأديبية، بحيث يتم تنظيم هذا الحق بما لا يمس طبيعة الجزاء وأساسه وأهميته<sup>(1)</sup>.

ورغم أن النظرية تستقيم مع توزيع الاختصاص التأديبي بين السلطتين الإدارية والقضائية في بعض النظم القانونية، فقد تعرضت النظرية إلى بعض الانتقادات من بينها:

- أن سلطة التأديب ليس مقتصرة على موظفي الدولة بل توجد أنظمة متعددة للتأديب مثل مجال قانون العمل وغيره، مما لا يتفق مع كون سلطة التأديب عنصرا من عناصر سلطة الدولة.

- تقتضي سلطة الدولة توقيع عقوبات متنوعة تشمل الجزاءات البدنية والعقوبات السالبة للحرية، في حين أن أقصى عقوبة في مجال التأديب لا تتعدى التسريح، وهذا ما يبعد سلطة التأديب عن سلطة الدولة.

#### الفرع الثاني: الأساس القانوني

يقصد بالأساس القانوني لنظام التأديب الأسانيد والمبررات القانونية التي تخول للسلطة المختصة متابعة الموظف الذي ارتكب خطأ تأديبيا وتوقيع الجزاء عليه، سواء كان الأساس تشريعيًا أو كان تنظيميًا.

---

1- Francis DELPÉRÉE, *Op. cit*, page 150

يعتبر موضوع النظام التأديبي من بين أهم المواضيع التي ينظمها القانون الأساسي للوظيفة العمومية؛ ونظرا لهذه الأهمية فقد جعل المؤسس الدستوري في الجزائر تنظيمه من اختصاص السلطة التشريعية بعد أن كان في دستور 1989 من اختصاص التنظيم<sup>(1)</sup>، واهتمت مختلف التشريعات بتنظيم مختلف محاوره بشكل دقيق.

يرتبط الأساس القانوني لسلطة التأديب بما ذهب إليه الفقه والتشريع من اعتبار العلاقة بين الموظف العام والإدارة في مختلف جوانبها علاقة قانونية تحكمها النصوص التشريعية والتنظيمية.

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن أساس العلاقة بين الموظف والإدارة هو الحفاظ على المصلحة العامة، باعتبار الموظف يمثل عنصرا جوهريا بالنسبة للمرفق العام، بما يقتضي تنظيم علاقته بالإدارة بشكل ينسجم مع متطلبات سير المرفق العام<sup>(2)</sup>.

كما أن مبدأ التكيف الذي يحكم سير المرافق العامة، يقتضي أن تتمتع السلطة المختصة بحق إعادة تنظيم المرفق بما يحقق المصلحة العامة، كإلغاء وظيفة معينة، زيادة إلتزامات الموظف أو نقله بما يتناسب مع التطورات التي تمس نشاط المرفق العام، دون أن يكون للموظف حق الادعاء بمراكز قانونية مكتسبة<sup>(3)</sup>.

وبناء على هذه المعطيات، فمن البديهي أن تستند علاقة الموظف بالإدارة بكل مقتضياتها للنصوص التشريعية والتنظيمية<sup>(4)</sup>.

---

1- المادة 139 فقرة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المادة 25 من دستور 2016، المادة 26 من دستور 1996، المادة 34 من دستور فرنسا لسنة 1958

2-Tchao Tchong-han, *op. cit.* pp. 120-121.

3-Marcel Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd. Sirey, Paris, 1945, page 361.

4-Duguit, *op. cit.* page 213.

ولبيان ذلك، يمكن فحص مدى خضوع هذه العلاقة للقانون بمفهومه الواسع، من خلال فحص العناصر الأساسية التي تحكم وضعية الموظف وهي: الاختصاص، القانون الأساسي والواجبات<sup>(1)</sup>.

بخصوص عنصر الاختصاص، والذي يمثل سلطة الموظف في القيام بتصرفات قانونية أو مادية عند تسيير المرفق العام وفقا للقانون<sup>(2)</sup>، يمكن الجزم أن الموظف يستمد هذه السلطة من التشريع بمفهومه الواسع، ويتعلق الأمر بالنصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بالمرفق العام سواء فيما يخص إنشاءه، تنظيمه، تحديد اختصاصاته أو وسائل مباشرة عمله؛ ولا يختلف الأمر إذا باشر الموظف اختصاصاته بموجب تفويض من رئيسه الإداري المباشر، لأن التفويض لا يكون إلا بمقتضى القانون<sup>(3)</sup>.

أما فيما يخص النظام الأساسي والمتمثل في الوضعية التي يتمتع بها الموظف تطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تضمن حماية مصالحه المادية والمعنوية من تعسف الإدارة، فإنه يكون دائما من تحديد وتنظيم التشريع، ما يجعله مركزا موضوعيا عاما، ساريا على كل الوضعيات، ما لم تُلغى أو تُعدّل النصوص التي أنشأته<sup>(4)</sup>.

وأخيرا، يحدد التشريع والتنظيم إلتزامات الموظف المختلفة؛ ومن أجل ضمان أداء وظيفته بفعالية داخل المرفق العام، تفرض النصوص التشريعية والتنظيمية أحيانا بعض القيود على حرية التجارة أو حق الترشح على بعض أصناف الموظفين، كما تحدد النصوص طبيعة ومجال وظيفتهم وتجبرهم على أدائها بشكل معين<sup>(5)</sup>.

---

1-Duguít, *op. cit.* page 104.

2-Duguít, *op. cit.* page 153.

3-Léon Béquet, *Repertoire du droit administratif*, Edition Paul Dupont, Paris, 1900, page 71.

4-Duguít, *op. cit.* page 110.

5-Tchao Tchung-han, *op. cit.* page 127.

يبدو من خلال فحص هذه العناصر أن التشريع والتنظيم هما أساس علاقة الموظف بالإدارة، فهو الذي يُنشئها وهو الذي ينظمها، ما يؤكد طابعها القانوني.

وإضافة إلى بيان أن مصدر العلاقة بين الموظف والإدارة هو التشريع، يواصل أصحاب النظرية سرد حُججهم من خلال بيان أن هذه العلاقة تحمل خصائص القاعدة القانونية؛ بحيث تتميز أولاً بالعمومية، فهي واحدة بالنسبة لكل الموظفين الذين يحملون نفس الرتبة، فيمارسون نفس الاختصاص، يتحملون نفس الالتزامات ويتمتعون بنفس الحقوق كحق الحماية، حق الاستقرار في المنصب، التساوي في قيمة الراتب وشروط الحصول على المعاش التي تُحدّد جميعاً استناداً إلى نصوص تشريعية أو تنظيمية تؤكد عموميتها<sup>(1)</sup>.

وتتميز علاقة الموظف بالإدارة كذلك بأنها دائمة أو مستمرة، بحيث تستمد هذه الخاصية من النص التشريعي أو التنظيمي الذي أنشأها؛ ويتجلى ذلك في ديمومة مختلف العناصر التي تحكم وضعية الموظف العام حيال الإدارة؛ فالاختصاص لا يستنفذ بالممارسة وإنما يستمر ويتجدد للموظف طوال بقائه في الوظيفة، ولا ينتهي إلا بانتهاء علاقته بالإدارة، كما أن إلتزاماته تستمر وتدوم بدوام النصوص التي أنشأتها<sup>(2)</sup>.

وأخيراً، تتميز هذه العلاقة بأنها قابلة للتعديل بالإرادة المنفردة للجهة المختصة، ذلك أنها نابعة من قاعدة تشريعية أو تنظيمية قابلة للتعديل بدورها من قبل الجهة المختصة التي وضعتها<sup>(3)</sup>.

فوضعية الموظف حيال الإدارة يمكن أن تُعدّل من قبل المشرع لأنه هو الذي أنشأها ونظمها في البداية، فتعود إليه وحده سلطة تعديل كل من الاختصاص، القانون الأساسي، الواجبات والمزايا المادية، شريطة مراعاته للإجراءات المنصوص عليها مسبقاً<sup>(1)</sup>.

---

1-Lafferrière, *op. cit.*, page 619.

2-Tchao Tchong-han, *op. cit.* page 130.

3-Siwiek-Pouydesseau Jeanne, «Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002», *Revue française d'administration publique*, 2009/4 n° 132, pp. 745-756.

وقد تطور موقف مجلس الدولة الفرنسي من هذا الموضوع عبر التاريخ ليتكيف مع مقتضيات القانون العام<sup>(2)</sup> واعترف بالوضع التنظيمية للموظفين تجاه الإدارة، وذلك في قرار *Préfet de la Creuse* المؤرخ في 1919/12/05 عندما قرر أن الوضعية التي يوجد عليها الموظفون العامون في فرنسا هي وضعية قانونية تنظيمية محددة بمقتضى قواعد عامة ومجردة<sup>(3)</sup>، ثم تلاه قرار *Minaire* لسنة 1937 الذي اعترف<sup>(4)</sup>.

وقد جسّد القانون المؤرخ في 1941/09/14 المتضمن النظام الأساسي للوظيفة العامة في فرنسا هذا المفهوم بشكل جلي في المادة الرابعة: "يخضع الموظف بمجرد دخوله الوظيفة للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على الوظيفة العامة، وتُطبق عليه التعديلات اللاحقة بمجرد نشرها دون أن يكون له حق الادعاء بحقوق سابقة مكتسبة بموجب النصوص السابقة السارية المفعول"، وأكدته كذلك المادة الخامسة من قانون 1946/10/19 والمادة الخامسة من أمر 1959/02/04 اللتان نفيتا عن الموظف صفة الأجير واعتبرت وظيفته خدمة وليست مهنة. وقد أكدت المادة الرابعة من قانون 1983/07/13 هذه العلاقة بقولها: " يكون الموظف في وضعية قانونية وتنظيمية مع الإدارة"<sup>(5)</sup>.

وقد تبنى المشرع الجزائري الوضعية القانونية صراحة في المادة السابعة من قانون 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، والمادة الخامسة من المرسوم 59-85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وكذا المادة السادسة من الأمر 133-66 المؤرخ في 1966/06/2 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، حينما أشار أن

---

1-Marie-Hélène Pautrat, «Fonction publique: négociations sur les statuts», *Regards sur l'économie allemande*, 69/2004, consulté le 05/03/2013. URL: <http://rea.revues.org/3403>.

2-G. Bichoffe, *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Fonction publique et contrat*, Thèse Nancy, Sirey, 1927,

3 -*Revue de Droit Public et de la science politique*, 1920, Tome 37, Année XXVII, page 90.

4 -C.E, 22 octobre 1937, *Demoiselle Minaire et autres*, concl. Lagrange, note Gaston Jèze RDP 1938, page 121.

5-Alain Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, T1, 3<sup>ème</sup> éd., LJDG (sans date d'édition), page 57.

الموظف يكون في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية تجاه الإدارة، وكانت مختلف جوانب القانون الأساسي للوظيفة العمومية بما في ذلك مجال النظام التأديبي محل بيان وتفصيل بواسطة التنظيم، من بينها على سبيل المثال: المرسوم رقم 62-502 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يحدد شروط تعيين بعض كبار الموظفين، والمرسوم رقم 62/503 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يتضمن تدابير ترمي إلى تيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية، و المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرسوم الرئاسي 20-199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء<sup>(1)</sup>.

إن الوضعية القانونية والتنظيمية بالنسبة للمنتسبين للوظيفة العامة لا تنسجم مع مقتضيات العقد الذي من شأنه أن يعدل من حقوق أو التزامات هذا الطرف أو ذلك، أو أن يحدد مدة الوظيفة أو شروط الخروج منها أو البقاء فيها<sup>(2)</sup>.

وتترتب عن هذه الوضعية نتيجة أساسية هي أن حق السلطة في تأديب الموظف العمومي يجب أن يستند إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم مساره المهني<sup>(3)</sup>؛ فإذا كانت الدولة تتمتع بسلطة تعديل مراكز أعوانها وتكييف وضعياتهم بما يتماشى ومقتضيات المصلحة العامة في حدود النصوص التشريعية والتنظيمية، دون أن يكون لهم حق الاعتراض على تعديل تلك الوضعيات والمراكز، فمن باب أولى أن تكون سلطة التجريم وتوقيع الجزاءات المهنية مستوحاة من ذات التشريع والتنظيم الذي يحكم مسارهم<sup>(4)</sup>.

1- الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962، ص 26.

2 -Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, T II, op. cit.. Page 244-245.

3 -Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public, 2003, La documentation française, 2003, page 242.*

4 -J.F. Lachaume et autres, *Droits des services publics*, 3<sup>e</sup> éd., Armant Colin, 2004, pp 382-385.

## المبحث الثاني

### الأنظمة التأديبية المقارنة

تختلف سلطة التأديب في الدول باختلاف أنظمتها القانونية، وبما تتضمنه أيديولوجيتها من أفكار سياسية واجتماعية واقتصادية، وتحدد القوانين في كل دولة الجهة التي تملك صلاحيات تأديب الموظفين وشروط وإجراءات ممارسة هذه المهمة.

وقد عرفت قوانين الوظيفة العامة في العالم ثلاثة أنظمة تأديبية أساسية، هي النظام التأديبي الرئاسي أو الإداري، النظام التأديبي القضائي والنظام التأديبي شبه القضائي.

### المطلب الأول

#### النظام التأديبي الرئاسي

يعد حق تأديب الموظف العام في هذا النظام مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريين، إذ ذهبت بعض التشريعات إلى الاعتراف بسلطة التأديب للرئيس الإداري باعتباره المسؤول عن تحقيق أهداف الجهاز الإداري<sup>(1)</sup>.

ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى بعض الحجج:

- عدم قيام المخالفة التأديبية على الاعتبارات القانونية فقط، على اعتبار أن الرئيس الإداري هو الأكثر قرباً من الظروف المحيطة بجهة عمله وما ينتج عن مباشرة العمل من حدوث أخطاء وتجاوزات، فهو الأقدر على تقدير ما هو مناسب من إجراءات وجزاءات لمواجهة ارتكاب تلك المخالفات التأديبية، ويمكن أن يقدر كذلك أن المصلحة العامة في ظل ظروف معينة تقتضي التجاوز عن المخالفة رغم ثبوتها في حق مرتكبها<sup>(2)</sup>.

---

1-Y. Fargon, rapport paru dans *Revue Administrative*, numéro spécial, 1995, page 86.

2 -V. Melleray, *Droit de la fonction publique*, *Corpus, Economica*, 2005, page 198.



- قد تتأثر هيبة الرئيس الإداري إذا ما اقتصر حقه على مجرد الاتهام وحرمانه من حق في توقيع الجزاء المناسب، وهذا الأمر يؤثر بالسلب على حسن سير العمل بالمرفق العام.

- قيام الجهة الإدارية بتوقيع الجزاء التأديبي يؤدي إلى سرعة اتخاذ القرار، وهو ما يعود بالمنفعة على الإدارة من خلال تحقيق الردع العام والخاص من جراء توقيع العقوبة بصورة سريعة وحاسمة.

- لا يقتصر الهدف من التأديب على مجرد توقيع العقاب بل يمتد الهدف إلى سد الثغرات ومعالجة أوجه القصور في أداء الجهاز الإداري، والجهة الإدارية هي الأقدر على إدراك ذلك الهدف لأنها تكون أكثر الماماً بظروف العاملين ومختلف شؤونهم.

وقد تعرض هذا النظام لجملة من الانتقادات على أساس أن ذلك يرتب جمع الرئيس الإداري بين صفتي الخصم والحكم بما يتنافى مع مقتضيات العدالة، وأهم الانتقادات هي :

- التخوف من تعسف جهة الإدارة في استخدام السلطة التأديبية الممنوحة للرئيس بما يخل بالضمانات الممنوحة للمتهم في المجال التأديبي ذلك أن للموظف المخطئ الحق في محاكمة عادلة.

- قد تتردد جهة الإدارة في استعمال سلطاتها التأديبية تحسباً لإثارة الرأي العام الوظيفي.

- إن إسناد أمر التأديب للسلطة الرئاسية قد يؤدي إلى انشغال جهة الإدارة بمسائل التأديب على حساب أعمالها الأصلية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بعمل المرفق العام وعدم تقديمه للخدمة على الوجه الأكمل.

- جمع السلطة الإدارية لدى ممارستها للتأديب لسلطة الاتهام والحكم، وهو ما قد يؤدي خرق مبدأ الحياد. على أساس أن مبدأ حياد الجهة التأديبية يقتضي أن يستقل سلطة الحكم عن سلطة الاتهام لكي لا تتأثر الأولى بالثانية.

## المطلب الثاني

### النظام التأديبي القضائي

يتميز النظام القضائي في التأديب بمجموعة من الخصائص تميزه عن النظام التأديبي الإداري والنظام شبه القضائي

أولاً: أنه نظام يحقق مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب

تكون السلطة التأديبية في ظلها بعيدة عن مساوئ كل من النفوذ السياسي والإداري، الأمر الذي يوفر للموظفين ما يأملون فيه من أمن وطمأنينة. كما أنه نظام كفيل بمنع استبداد أو انحراف السلطات الرئاسية فيما لو باشرت هي ذاتها الاختصاص التأديبي.

ثانياً: أنه نظام أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية، خاصة أن قيام السلطة الرئاسية بمباشرة مهام التأديب يبعدها في الواقع عن دورها الحقيقي في إدارة وتسيير المرفق العام، كما يؤدي إلى إضاعة وقت الرؤساء الذي يجب أن يخصص لإنماء العمل بتلك المرافق.

ثالثاً: القول بأن هذا النظام يضعف السلطة الرئاسية لا أساس له من الصحة، ذلك أن معظم الدول التي أخذت به تتسم بإدارة جيدة كألمانيا والنمسا .

رابعاً: إن السلطة الرئاسية قد لا تكون قادرة على ممارسة سلطة التأديب تحت ضغط النقابات والهيئات السياسية، مما يؤدي بها إلى الإحجام عن توقيع العقوبات التأديبية خوفاً من تكتل العاملين في مواجهتها الأمر الذي يؤدي إلى الصعوبة في التسيير والتنظيم الإداري .

خامساً: يتميز بالتقارب بين الدعوى التأديبية والدعوى الجنائية

وهو ما يجعل نظام التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح، وذلك بفضل سلطتي التحقيق والادعاء من جهة، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى. وفي ذات الوقت وضع عدة قيود للحد من حق السلطات الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب، وقصرها على العقوبات البسيطة.

سادساً: يكون الموظف المتهم أكثر استفادة من الضمانات الفعالة في مختلف مراحل التأديب، حتى يتمكن من إبعاد التهمة عن نفسه وإثبات ثبوت براءته، أو يبين على الأقل الظروف التي أحاطت بارتكاب الخطأ، وأهم هذه الضمانات هي مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه كتابياً وحق الدفاع وإعلامه بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وإلا عد عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها، ويبطل الحكم الصادر على أساسها. ويمكن للموظف أن يحضر الجلسة بنفسه وأن يستعين بمحام أو مدافع، وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهاياً، وله حق الاطلاع على المستندات وملف التحقيق، وطلب الاستعانة بالشهود.

### المطلب الثالث

#### النظام التأديبي شبه القضائي

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 شبه القضائي للتأديب

يعتبر النظام شبه القضائي للتأديب نظاماً وسطاً بين النظام الرئاسي والنظام القضائي، حيث أخذ من إيجابيات كل نظام وشكل نظاماً 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 شيء<sup>1</sup>.

لكن في بعض الحالات تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأي هذه الهيئة، وبذلك يكون رأيها إلزاميا وليس استشاريا<sup>2</sup>، خاصة عندما تكون درجة خطورة الأخطاء المرتكبة من قبل الموظفين جسيمة.

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 شبه القضائي للتأديب

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 قيودا 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

<sup>1</sup> سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007 ص455.

<sup>2</sup> فهمي عزت، المرجع السابق، ص136.

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 التطور<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: عيوب النظام شبه القضائي للتأديب

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 التنفيذية.
- 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 لها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فهمي عزت، المرجع السابق، ص ص 137-138.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 120.

## المحور الثاني

### الأخطاء التأديبية

إن التزام الموظف العام بالقيام بمهامه وواجباته الوظيفية لا يمنعه من الوقوع في الأخطاء التأديبية ذات الصلة بتلك الواجبات، 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.

### المبحث الأول

#### ماهية الخطأ التأديبي

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 الجزائية<sup>1</sup>، ومنه فإن النظام التأديبي يعتبر آلية لضمان حسن سير المرفق العام وتقويم سلوك الموظف العام.

<sup>1</sup> 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.

## المطلب الأول

### مفهوم الخطأ التأديبي

اختلفت آراء الفقه والقضاء في وضع تعريف للخطأ التأديبي، وتباينت في تحديد طبيعته.

#### الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي

##### أولاً: التعريف الفقهي

استعمل الفقه والقضاء مصطلحات متعددة للتعبير عن السلوك الذي يرتكبه الموظف العام والذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة ويعرضه للعقوبة التأديبية؛ من بين هذه المصطلحات نجد الخطأ المنهي، الجريمة التأديبية، الذنب الإداري أو المخالفة التأديبية.

واختلفوا تبعاً لذلك في تعريف هذا السلوك، بحيث ذهب بعضهم إلى أن المخالفة التأديبية ليست فقط الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة، بل توجد كلما سلك العامل خارج نطاق الوظيفة أو المهنة سلوكاً معيباً يمس كرامة المرفق الذي يعمل به<sup>(1)</sup>، ويرى آخر أن الجريمة التأديبية هي كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل أو الموظف يجافي واجبات منصبه<sup>(2)</sup>.

وهناك من يعرف الجريمة التأديبية بأنها تعني عدم التزام الموظف بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجها<sup>(3)</sup>.

وفي ذات السياق، يرى اتجاه آخر أن الجريمة التأديبية هي فعل أو امتناع عن فعل ينسب إلى الفاعل ويعاقب عليه القانون بعقوبة تأديبية<sup>(4)</sup>.

1 - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 368.

2- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 53.

3 - الشخيلي عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1973، ص 159.

4- Francis DELPEREE, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, LGDJ, Paris, 1969, page 69.

الخطأ التأديبي هو كل سلوك يأتيه الموظف يشكل بموجبه إخلالا بالتزاماته الوظيفية، ويعرقل حسن سير المرفق العام بصورة مباشرة، ويمكن أن يرتبط الخطأ بالوظيفة بصورة غير مباشرة إذا أخل الموظف بكرامة الوظيفة، وعليه، فلا مجال للحديث عن العقوبة التأديبية إلا إذا تعلق الأمر بخطأ له علاقة بالمرفق بهذه الصورة أو بتلك<sup>(1)</sup>.

بينما يذهب جانب آخر من الفقه أن الخطأ التأديبي ينصرف طبقا للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا لكرامة الوظيفة<sup>(2)</sup>.

أما ما ذهب إليه اتجاه في الفقه والذي يعرف الخطأ التأديبي بأنه إخلال بالتزام قانوني، مع التأكيد بأخذ القانون بمعناه الواسع الذي يشمل القواعد القانونية سواء كان مصدرها التشريع أو اللائحة أو العرف أو القواعد الخلقية<sup>(3)</sup>، فإن هذا التعريف يبالغ في توسيع دائرة السلوك الذي يشكل ارتكابه خطأ تأديبيا إلى الحد الذي يخرج من مجاله؛ ذلك أن الموظف قد يرتكب سلوكا فيه إخلال بالتزام قانوني بوجه عام سواء كان هذا الإخلال ذا طبيعة جزائية أو مدنية أو تجارية أو غيرها، ولا تكون له بالوظيفة العامة أي علاقة مباشرة أو غير مباشرة، بما يستلزم حتما نفي صفة الخطأ التأديبي عنه.

### ثانيا: التعريف القضائي للخطأ

لم يحد القضاء الإداري المقارن عموما عن مسلك الفقه، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر: "أن الجرائم التأديبية وإن كانت غير محصورة أو محددة في تقنين

1- Frederic Colin, *Droit public, Gualino, Paris, 2018, France, page 432.*

2- بو الشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66-133، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 51.

3- خلف فاروق، منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، دار هومة، الجزائر، 2019، ص 180.



واحد يجمعها بوصف أن كل خروج على مقتضيات وواجبات الوظيفة العامة يمثل مخالفة تأديبية...." (1).

وهو نفس التوجه الذي أخذ به القضاء الفرنسي لما قضى بأن الإخلال بواجبات الوظيفة وبكرامتها يشكل خطأ تأديبيا (2)، وأن الإخلال بمقتضيات الوظيفة يشكل خطأ تأديبيا يستوجب توقيع العقوبة التأديبية دون الإخلال عن الاقتضاء بالمتابعة الجزائية (3).

لا يقتصر وصف المخالفة التأديبية في نظر القضاء الإداري الجزائري على مجرد إخلال الموظف بواجباته أو إتيان المحظورات وما تتطلبه الوظيفة من ضرورة احترام وطاعة الرؤساء الإداريين، وإنما يسري هذا الوصف على كل سلوك يأتيه الموظف العام دون مراعاة لأخلاقيات الوظيفة أو كرامتها؛ وهذا ما ذهب إليه صراحة المجلس الأعلى في حكمه الذي قضى فيه أنه: "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة مباشرة بممارسة الوظيفة" (4).

وفي ذات السياق قضى مجلس الدولة أن: "...وارتباطا بالظروف الحالية، جاء المرسوم 54-93 المؤرخ في 16/12/1993 ليذكر ببعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان الإداريين وكذا عمال المؤسسات العمومية، هذا الالتزامات الهادفة إلى تحلي

1- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 2005/10/15، طعن رقم 14428 لسنة 48 ق، مُشار إليه في سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 45.

2- <https://www.conseil-etat.fr/section-du-contentieux-6e-de-la-4eme-sous-sections-reunies-seance-du-11-septembre-2000-lecture-du-18-octobre-2000>, site visité le 23/03/2020 à 12h 30mn

3 -Conseil d'Etat, Assemblée, 30 décembre 2014, Bonnemaïson, requête numéro 381245, <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-assemblee-30-12-2014-bonnemaïson-requete-numero-381245-publie-au-recueil>, site visité le 23/03/2020 à 12h 30mn

4- قرار المجلس الأعلى رقم 42568 مؤرخ في 1985/12/07، قضية: (ب.م.ش) ضد: (وزير الداخلية - المديرية العامة للأمن الوطني)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص 215.

الموظفين بواجب التحفظ حتى خارج المصلحة، والامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضاً مع وظائفهم.

وإذا كان الخطأ يمكن تكييفه بالخطأ الشخصي لارتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق، فإنه يمس بالسلوك المنتظر توافره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد والتحفظ " (1)

وأهم ما يمكن ملاحظته حيال الاتجاهات الفقهية والقضائية الجزائرية والمقارنة في تعريف الخطأ التأديبي بمختلف مسمياته أنها تتسم بعدم الدقة في بيان مضمونه، ذلك أن جل تلك التعريفات توسع من مجال الأفعال التي تعتبر أخطاءً تأديبية بحيث تشمل كل فعل يشكل إخلالاً بمقتضيات الوظيفة سواء كان ذلك إخلالاً بواجب أو إتيان محذور أو مساس بأخلاقيات الوظيفة، وسواء وقع ذلك أثناء أداء الوظيفة أو بمناسبةها.

### ثالثاً: التعريف التشريعي

تدور المخالفات التأديبية التي تؤدي إلى توقيع عقوبات ضد الموظف العام حول محور الواجبات التي قررتها النصوص، وما تقتضيه أخلاقيات المهنة في مجال الوظيفة العامة (2). إن مناط الخطأ التأديبي هو الإخلال بالواجبات التي فرضتها النصوص التشريعية والتنظيمية، لذلك يجب بيان مجمل هذه الواجبات التي حددها القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المواد من 40 إلى 54 التي يغلب عليها طابع التداخل والتكرار، بالإضافة إلى الأخطاء المهنية التي نظمها المشرع في الفصل الثالث من الباب السابع المتعلق بالنظام التأديبي، ضمن المواد من 177 إلى 188:

1- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 2001/04/09، رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 67.

2- حول أخلاقيات المهنة في الوظيفة العامة يمكن مراجعة: عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2014، وسعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دم.ج، الجزائر، 2010، ص ص 300-330.

- الالتزام بتنفيذ الأعمال المنوطة به: يجب على الموظف أن يلتزم بتأدية مهامه الوظيفية بنفسه في الزمان والمكان المخصصين لذلك بعناية الرجل الحريص بكل أمانة وبدون تحيز، وهذا الواجب من النظام العام لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً، فلا يوكلها إلى شخص آخر إلا إذا وجد نص يخول له ذلك ( المواد 47 و 41ق.أ.و.ع)

- الالتزام بطاعة الرؤساء: إطاعة الموظف أوامر رؤسائه أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها وهو يتعلق بالسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه والتي تفرضها طبيعة النظام الإداري، ومما لاشك فيه أن الأوامر المشروعة من الرؤساء في السلم الإداري واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها يعرض الموظف للمساءلة التأديبية. أما الأوامر غير مشروعة فيجب التمييز بين عدم المشروعية الصارخة كالأمر بتلقي الرشوة أو الاختلاس... الخ، فهذه الأوامر لا تجب إطاعتها وإلا تحمل مسؤولية تنفيذها، وفي غير هذه الحالة يطلب توجيه الأمر كتابياً حتى يحمي نفسه من تحمل تبعة المسؤولية الناتجة عن تنفيذها.

ويتفرع من واجب الطاعة التزام آخر هو احترام الموظف لرؤسائه وتمسكه بأداب اللياقة في مخاطبتهم، حيث يجب عليه التقيد بالحدود اللازمة للمحافظة على كرامة رؤسائه وحرمة الوظيفة عندما يجد نفسه مجبراً على إبداء آرائه ومقترحاته بشأن مسألة معينه(المواد 40 و 52 ق.أ.و.ع)

- الالتزام بإتباع السلوك الحسن خارج الخدمة: طبقاً لأحكام المادة 42 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية: السيرة والسلوك الحسن هي مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الفرد فيكون موضع ثقة عند الآخرين، ومقتضى هذا الشرط أن يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة بعيداً عن الشبهات التي تثير الشك لدى الآخرين وتؤدي إلى الإخلال بنزاهة الوظيفة العامة، حيث يجب على الموظف أن يراعي في سلوكه وتصرفاته في حياته الخاصة والعامة حسن السيرة والسلوك وذلك بالامتناع عن كل ما يخل بشرف وكرامة

الوظيفة العامة كالسكر العلني، لعب القمار، والتواجد في أماكن الشبهة، فحسن السيرة من الشروط الواجب توافرها في الالتحاق بالوظيفة، وهو شرط الاستمرار فيها، يعني أنه لا بد من استمرار توفره حتى بعد الالتحاق بالوظيفة، غير أنه شرط مرن يختلف من وظيفة إلى أخرى.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف الاحتجاج بفكرة خصوصية حياته الشخصية طالما أنه مرتبط بالوظيفة، لذلك فهو مطالب بإتباع السلوك الحسن الذي يرفع من مقام الوظيفة ولا يحط من شأنها.

الأصل أن كل شخص حسن السيرة والسلوك إلا إذا ثبت العكس، ويقع عبء الإثبات على الإدارة العامة لكونها ملزمة بتسبب قرارها عندما تستبعد مرشحا للوظيفة، ويكون قرارها هذا خاضعاً لرقابة القضاء.

-الامتناع عن ممارسة نشاطات مربحة طبقاً لأحكام المادة 43: يلتزم الموظف بعدم القيام بنشاطات مربحة سواء بنفسه أو بإسم مستعار حفاظاً على أداء وظيفته بدقه وكفاءة وحتى لا يغلب المصلحة الخاصة والشخصية على المصلحة العامة، وحفاظاً على مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها حيث أن الموظف باعتباره ممثلاً للإدارة قد تنشأ بينه وبين الغير ارتباطات تجره للانحراف بالسلطة وتؤثر على استقلالية المرفق، لذلك منع القانون الموظف الجمع بين الوظيفة وأي نشاط مربح في إطار خاص، فلا يجوز له ممارسة التجارة، أو المشاركة في تأسيس الشركات أو يكون عضواً في المجلس إدارتها إذا كانت تلك المشاركة تؤثر على إستقلاله الوظيفي، وتطبيقاً لأحكام المادة 45 يمنع الموظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري ومهما كان موقع المصالح داخل التراب الوطني أو خارجه سواء بنفسه أو بواسطة شخص آخر امتلاك مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقاً للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة أو إدارة عمومية.

ويقع على عاتق الموظف الالتزام بالتصريح بنشاط زوجه متى كان يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا للإدارة التي ينتمي إليها لتتخذ من جهتها ما يلزم من الاحتياطات الكفيلة بالمحافظة على المصلحة العامة وعدم التصريح يعد خطأ مهنيا يعرض صاحبه إلى العقوبات المنصوص عليها في هذا الأمر (المادة 46)

غير أن هذا الحظر لا يمتد للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذلك أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مربح خاص متى كان يتوافق مع تخصصهم، كما يحق لهم إنتاج أعمال أدبية علمية وفنية ولكن في هذه الحالة لا يمكن للموظف الإعلان عن صفته ولا رتبته الإدارية عند نشره لهذه الأعمال إلا بعد موافقة السلطة الإدارية المختصة (المادة 44)

-الالتزام بالمحافظة على السر المهني: يشكل خرق الموظف العام لمقتضيات هذا الواجب تعرضه للمسؤوليتين التأديبية والجنائية، تطبيقا لأحكام المادة 48 من الأمر 03/06 مؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة<sup>(1)</sup> ج.ر. عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006، ص 3. وكذا أحكام المواد 14 وما بعدها من أمر رقم 09-21 مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية<sup>(1)</sup> ج.ر. عدد 45 مؤرخة في 09 يونيو 2021، ص 9.

وإذا كانت المادة 48 من القانون الأساسي للوظيفة العامة التي وردت ضمن باب الواجبات قد جاءت عامة، وأشارت إلى تقرير المسؤولية التأديبية على مخالفة هذا الواجب كأصل عام دون الإخلال عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية، فإن أحكام الأمر 09-21 قد بينت بالتفصيل المقصود بهذا الواجب، وحددت العقوبات الجزائية المترتبة

يجب على الموظف أن يلتزم بالسر المهني الذي يطلع عليه بحكم ممارسة مهامه، والسر المهني هو الذي لم يكن بوسع الموظف الإطلاع عليه لولا الوظيفة، سواء تعلق

بأسرار التقنية المتعلقة بالعمل أو أسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالأفراد وبالغير حتى بعد انتهاء خدمته، وألا يمكن الغير من الإطلاع عليه،

ويزول هذا الواجب إذا اقتضت الضرورة لصالح القضاء أو مصالح الرقابة كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، ولا يتحرر منه إلا إذا حصل على ترخيص مكتوب من السلطة المختصة.

-الالتزام بالمحافظة على وثائق وممتلكات الإدارة: ألزمت المواد 49، 50 و51 الموظف بضرورة المحافظة على كل ممتلكات المؤسسة أثناء أو بمناسبة أدائه لوظيفته بما في ذلك حماية الوثائق إدارية من الاختفاء أو التحويل أو التلف، إضافة إلى ممتلكات الإدارة التي يلتزم بعد استعمالها لأغراض خاصة أو شخصية أو خارجة عن مصلحة الإدارة.

-الالتزام بعدم قبول الهدايا والامتيازات مقابل خدمة في إطار تأديته لمهامه: حددت هذا الواجب أحكام المادة 54 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، والتي نصت على ضرورة إلتزام الموظف العام بالامتناع عن تلقي أو طلب أو اشتراط أو استلام أي هبات أو هدايا أو امتيازات من أي نوع كان سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.

تقابل هذه الواجبات جملة من الحقوق التي كفلها القانون الأساسي للوظيفة العامة للموظف العمومي والتي وردت في الباب الثاني المتعلق بالضمانات وحقوق الموظف وواجباته، والتي نصت عليها المواد من 26 إلى 39، تدور حقوق الموظف عموما حول: الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور منها حرية التعبير، الحق في الترشح، ممارسة الإضراب (المادة 36)، الحق في الحماية من كل ما يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كان أثناء ممارسته وظيفته أو بمناسبةها (المادة 30)، الحق في الحماية الاجتماعية (المادة 33)، الحق في الخدمة الاجتماعية، الحق في ظروف عمل

ملائمة، الحق في التكوين وتحسين المستوى، الحق في الترقية، الحق في الراتب وملحقاته، الحق في العطل.

وعلى غرار جل التشريعات المقارنة، لم يعطِ المشرع الجزائري تعريفا دقيقا ومحددا للخطأ التأديبي، وإنما اكتفى باستعمال عبارات للدلالة على بعض تصرفات الموظف العام سواء أثناء أداء وظيفته أو بمناسبةها والتي تؤثر سلبا على حسن أداء المرفق، في هذا الإطار نصت المادة 17 من الأمر 66-133 المؤرخ في المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: " أن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات" (1).

ولم يخرج المرسوم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (2) عن مضمون ما ورد بالمادة 17 من الأمر 66-133 سالف الذكر حينما نصت مادته 20 على: "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي، إن اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية"، ثم أحالت المادة 122 منه تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأخطاء المهنية وعقوباتها التأديبية إلى أحكام المواد من 61 إلى 76 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية (3)، الذي حددت مواده 69، 70 و71 الأخطاء المهنية مع بيان درجاتها.

وجاء الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (4) مسايرا لما أخذت به التشريعات سابقا، حيث جاء تعريف الخطأ التأديبي

1- جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 8 يونيو 1966، ص 548.  
2- جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في 24 مارس 1985، ص 353.  
3- جريدة رسمية عدد 38 مؤرخة في 13/09/1982، ص 1797.  
4- جريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006، ص 03.

في المادة 160 منه بشكل عام خالٍ من الضبط والدقة: " يشكل كل تخلٍ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية" وقد ثار نقاش فقهي واسع حول سبب عدم تحديد التشريع للخطأ التأديبي بصورة دقيقة على غرار ما هو معمول به بالنسبة للجرائم الجنائية، واختلف الفقه في هذا الشأن بين مدافع عن فكرة التقنين ومعارض لها.

**الاتجاه الأول:** نادى هذا الاتجاه بتقنين الأخطاء التأديبية، لكنه يعترف بحجم الصعوبات الجدية التي تحيط بالعملية، والتي تدور عموما حول فكرتين أساسيتين هما:

- أن محاولة وصف وترتيب الأخطاء التأديبية هي محاولة سطحية، على أساس أن واجبات الموظفين مستمدة أصلا من المركز القانوني للموظف ومن مختلف القوانين التي تحكم سير المرفق العام، وكذا من الطبيعة الخاصة لكل مرفق والمختلفة باختلاف طبيعة النشاط الذي يؤديه؛ بما يؤدي إلى تعدد الأخطاء التي يمكن أن يحاسب عنها الموظف بالنظر إلى قائمة الواجبات الكبيرة جدا، فإذا حاول المشرع ضبط واجبات الموظف وتقنين كل ما يرتبط بها من جرائم تأديبية بدقة، فإن هذا التقنين سيغدو بمرور الزمن عديم الجدوى وغير معبر عن الحقيقة وغير قابل للتنفيذ<sup>(1)</sup>.

- استحالة عملية الوصف والترتيب الدقيق لكل من الواجبات الوظيفية والعقوبات المقررة لها؛ ذلك أن كثيرا من واجبات الموظفين تعتمد في تنفيذها على الالتزام بقواعد الشرف المنظمة لكيفية أداء العمل، فهم ملزمون بالإخلاص وأن يتجردوا من كل غرض شخصي وأن يبتعدوا عن كل ما ينال من سمعتهم وهيبتهم وأن يراعوا منتهى الدقة واللياقة في تصرفاتهم، وعليهم أن يراعوا اعتبارات الشرف في حياتهم العامة والخاصة، وأن تقوم علاقاتهم مع المواطنين على أساس الثقة<sup>(2)</sup>.

1- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2014، ص 489.

2 -Francis DELPEREE, *Op. cit.* page 134.



وفضلا عن ذلك فإن هذا الاتجاه يرى أن ضبط الواجبات وكل ما يقابلها من عقوبات تأديبية بدقة على غرار تقنين الجرائم الجزائية، من شأنه أن يثقل فاعلية الإدارة ويعطل سلطة التأديب فيها ويبعدها عن تحقيق أهدافها، لأن الإدارة لن يكون بوسعها معاقبة الموظفين إلا عن الأخطاء التي تم تحديدها مسبقا<sup>(1)</sup>.

ولمواجهة هذا الانتقاد الموضوعي يمكن للمشرع أن يتفادى تقنين جميع الأخطاء على سبيل الحصر ولكن يحددها بصورة عامة قابلة للقياس، وأن يترك للإدارة سلطة تقديرية في تجريم ما يعرقل حسن سير المرفق العام، على أساس أن فاعلية العمل الإداري توجب توسيع مجال السلطة التقديرية للإدارة في إدانة كل تصرف يعرقل حسن سير المرفق العام بدون قيود مسبقة<sup>(2)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** ينتقد هذا الاتجاه عدم تقنين واجبات الموظف وما يقابلها من عقوبات تأديبية ويبرر لعملية التقنين الدقيق التي تنطوي على عدة فوائد، من بينها أن إعلام الموظفين بواجباتهم وبكل ما يشكل خطأ تأديبيا يمكنهم من احترام الواجبات وتجنب الوقوع في الأخطاء، وتظهر الفائدة كذلك في مجال الضمانات المقررة للموظف العام، على أساس أن هذا التحديد المسبق ينطوي على نوع من الطمأنينة بالنسبة للموظف، ويصره مقدما بالنتائج الخطيرة التي قد يتعرض لها في حالة إخلاله بواجباته، خلافا لعدم تحديد تلك الأخطاء مسبقا الذي يؤدي إلى إمكانية استبدال الإدارة وتعسفها في التأديب<sup>(3)</sup>.

**الاتجاه الثالث:** ينتقد هذا الاتجاه الرأي المنادي بضرورة التقنين مع الاعتراف ببعض الصعوبات التي تعترضها؛ ذلك أن هذا الاتجاه تجاهل بعض العناصر الأخرى التي تتدخل في صعوبة تحديد الأخطاء التأديبية والمتمثلة أساسا في الفروق الموجودة بين مختلف الأخطاء وصعوبة وضع معيار مضبوط لكل خطأ؛ إذ أن الخطأ الواحد تختلف درجته

1- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1973، ص 31.

2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ص 93-100.

3- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979،

باختلاف مركز من اقترفه والوظيفة التي يشغلها والمصلحة التي ينتمي إليها وتقدير سلطته الرئاسية، بالإضافة إلى أن هذا الرأي تجاهل كذلك أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ليست مطلقة، فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

كما ينتقد كذلك الرأي الداعي إلى ضرورة التقنين الدقيق على أساس أنه يتجاهل الفارق الجوهرى بين الجريمة الجنائية التي تتطلب اعتماد مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وبين الخطأ التأديبي، فهذا الاتجاه لا يراعي دور التطور وتأثيره على الأعمال الإدارية والذي يقود بالضرورة إلى تعدد وتكاثر الأخطاء التأديبية.

ويميل هذا الاتجاه إلى الرأي المناهض بتقنين أهم الواجبات الوظيفية وأكثرها صلة بالمرفق العام، على أساس أن الوظيفة العمومية في تطور مستمر وأن تحديد أهم الواجبات الوظيفية أحسن من حصر الأخطاء التأديبية بدقة<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### طبيعة الخطأ التأديبي

ستتم دراسة طبيعة الخطأ من حيث تحديده والتميز بينه وبينه الأخطاء المشابهة له

### الفرع الأول: تحديد الخطأ التأديبي

تتسم الأخطاء التأديبية بطبيعة خاصة وتمييزة عن الأخطاء أو الجرائم في المجالات الأخرى، لذلك يعمد المشرع إلى تحديدها بأسلوب مغاير ومختلف عن الأسلوب الذي تتحدد به الجرائم الجزائية وغيرها؛ ذلك أن عملية حصرها بشكل جامع مانع صعبة ومعقدة ومتعارضة مع مقتضيات تطور العمل الإداري وتنوعه، وعليه، فإن المشرع يلجأ غالباً إلى تحديدها بصورة عامة مستعملاً مصطلحات واسعة أو غامضة وتحتل أكثر من معنى، زهو ما نجده في عبارات الإخلال بالانضباط، وشرف الوظيفة وكرامتها وغير ذلك من العبارات

1- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 53-54.

ذات المعاني الفضفاضة، وقد يكون هذا السبب هو الذي دفع ببعض الفقه إلى القول بإمكانية اعتماد مبدأ الشرعية في مجال الجريمة التأديبية بشكل مرن (1).

ويترتب عن صعوبة حصر المخالفات التأديبية وتقنينها بشكل دقيق جملة من الآثار تتمثل أساساً في تمتع السلطة الإدارية بقدر واسع من السلطة التقديرية في تقدير وتكييف سلوك موظفيها بالشكل الذي يتحقق به حسن سير المرفق العام، شريطة مراعاتها لضوابط معينة تحول دون تعسفها في تجريم أعمال موظفيها.

بالإضافة إلى خضوع سلطة التأديب إلى رقابة القضاء الإداري سواء من ناحية الوجود المادي للوقائع التي توابع من أجلها الموظف، من ناحية التكييف القانوني لتلك الأفعال أو من ناحية مدى التناسب بين خطورة الأخطاء المرتكبة والعقوبات التأديبية الموقعة عليها.

### الفرع الثاني: التمييز بين الخطأ التأديبي والأخطاء المشابهة له

#### أولاً: الخطأ التأديبي والجريمة الجزائية

يشارك كل من الخطأ التأديبي والجريمة الجزائية في كونهما يقومان على أساس خرق مقتضيات القانون في مجال معين بما يعرض مرتكبهما للمساءلة والعقاب تحقيقاً للمصلحة العامة، ويظهر الارتباط بينهما بمناسبة الإخلال الذي يرتكبه الموظف العام والذي قد يشكل في ذات الوقت خطأً تأديبياً وجريمة جزائية، ولا تنفك السلطة التأديبية بالمحاكمة الجزائية إلا فيما يتعلق بإثبات وقوع الفعل المجرّم أو نفيه، إلا أن لكل منهما نظامه الخاص، ويمكن بيان ذلك من عدة أوجه (2):

1- تغريد النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2013، ص 416  
2 - André MAURIN, Droit administratif, 11<sup>e</sup> édit. Dalloz, France, 2018, page 346

من حيث طبيعة الخطأ: يقوم الخطأ التأديبي على أساس مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية أثناء أو بمناسبة ممارسته لمهامه إضافة إلى الإخلال بشرف الوظيفة وكرامتها، بينما تقوم الجريمة الجزائية على أساس مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص<sup>(1)</sup>.

من حيث الهدف من العقاب: يهدف العقاب التأديبي إلى حماية الوظيفة وضمان حسن سير المرفق العام، بينما تقرر العقاب الجزائي لحماية للمجتمع وردع الجاني.

من حيث نطاق ارتكاب الخطأ: يقتصر نطاق الخطأ التأديبي على فئة الموظفين دون سواهم، بحيث لا يمكن متابعة الشخص تأديبياً ما لم يحمل صفة الموظف العام مهما كانت طبيعة الإخلال الذي ارتكبه، بينما يمكن متابعة الشخص جزائياً سواء كان موظفاً عاماً أو مواطناً عادياً إذا ارتكب فعلاً مجرماً بمقتضى قواعد القانون<sup>(2)</sup>.

من حيث سلطة العقاب وإجراءاته: تخضع المخالفة والعقوبة التأديبية إلى قواعد القانون الإداري، وتختص السلطة الإدارية في نظام التأديب شبه القضائي بتأديب الموظف العام الذي ارتكب خطأ تأديبياً متبعة في ذلك إجراءات خاصة ابتداء من مرحلة تحرير تقرير بالخطأ المرتكب مروراً بمراحل تبليغ الموظف وأجال وكيفيات إحالته إلى مجلس التأديب وبما يتمتع به من ضمانات، وصولاً إلى صدور قرار العقوبة التأديبية وتبليغها له، طبعاً كل ذلك تحت رقابة القضاء الإداري، بينما تخضع الجريمة والعقوبة الجزائية إلى قواعد القانون الجزائي وتختص السلطة القضائية بمكافحة الجريمة الجزائية وفقاً لإجراءات المتابعة والتقاضى المقررة ودرجاته<sup>(3)</sup>.

من حيث طبيعة العقوبات الموقعة: تقتصر العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف المذنب على المساس بمركزه الوظيفي والمالي فقط مهما كانت درجة جسامة العقوبة الموقعة عليه، ابتداءً بعقوبة الإنذار أو التوبيخ، مروراً بعقوبة التوقيف عن العمل لمدة معينة والشطب

1- ماجد راغب الطلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008، ص 348.

2- محمد مختار عثمان، المرجع السابق، ص 209.

3- André MAURIN, *Droit administratif*, 11<sup>e</sup> édit. Dalloz, France, 2018, page 346

من قائمة التأهيل، وصولاً إلى التنزيل في الرتبة السفلى أو النقل الإجباري أو التسريح من الوظيفة.

بينما تمتد آثار العقوبة الجزائية الموقعة على الجاني لتصيبه في جسده ابتداءً من الحبس أو السجن موقوف التنفيذ وصولاً إلى السجن المؤبد، أو تمسه في ذمته المالية بفرض غرامات مالية عليه، أو تحرمه من التمتع ببعض حقوقه أو حرمانه من ممارسة بعض حرياتِه.

### ثانياً: الخطأ التأديبي والخطأ المدني

يختلف الخطأ المدني الموجب للمسؤولية المدنية من حيث طبيعته عن الخطأ التأديبي الموجب للمسؤولية الإدارية، إذ أن أساس المسؤولية المدنية هو إخلال بأي التزام قانوني طالما ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر للغير، في حين أن المسؤولية التأديبية وإن كانت تقوم على أساس فكرة الخطأ فإن الضرر ليس ركناً لازماً فيها يفترض وقوعه وتكون جسامته أو بساطته محل اعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي، ويمكن رد أهم الفروق بين الخطأين إلى:

من حيث طبيعة الخطأ: يترتب الخطأ التأديبي عن مخالفة الموظف بالتزاماته الوظيفية بما في ذلك ضرورة احترام حقوق الأفراد، والإخلال بشرف الوظيفة وكرامتها، بينما يقتصر الخطأ المدني على الإخلال بالتزام قانوني يؤدي إلى المساس بحقوق الغير.

من حيث نطاق ارتكاب الخطأ: يقع الخطأ التأديبي من طرف طائفة الموظفين فحسب، بينما لا يقتصر الخطأ المدني على طائفة معينة وإنما يمكن أن يرتكبه كل الناس.

من حيث طبيعة العقوبات الموقعة: يقتصر أثر العقوبة المدنية على التعويض الذي يُحكم به على الطرف الذي أخل بالتزاماته، بينما يؤثر العقاب التأديبي على المركز الوظيفي أو المالي للموظف العام.

من حيث سلطة العقاب وإجراءاته: يخضع الخطأ التأديبي إلى نظر السلطة المختصة بالتأديب تحت رقابة القضاء الإداري بينما يخضع الخطأ المدني إلى نظر المحاكم المدنية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### أركان الخطأ التأديبي

اختلف الفقه في تحديد عناصر الخطأ التأديبي وبيان أركانه وذهبوا مذاهب متعددة، وقد تمحورت تلك الدراسات عموماً حول العناصر الآتية: العنصر الشخصي للخطأ والمتمثل في الموظف العمومي الذي ينسب إليه الخطأ، العنصر المادي المتمثل في التصرف الإيجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف، العنصر المعنوي والمتمثل في عدم الاحتياط أو الإرادة الآثمة، وأخيراً العنصر الشرعي المتمثل في الضوابط القانونية لتحديد الخطأ؛ مع تباين في تغليب أهمية أحد العناصر على حساب الآخر، ويستخلص من مختلف الدراسات التي أجريت في هذا الصدد أنه يمكن رد هذه الأركان إلى ثلاثة:

#### الفرع الأول: الركن الشخصي

مناط المخالفة التأديبية هو الموظف المخالف لواجباته الوظيفية أثناء أو بمناسبة ممارسته لمهامه إضافة إلى الإخلال بشرف الوظيفة وكرامتها، فلا يمكن الحديث عن الخطأ التأديبي إلا إذا تعلق الأمر بموظف عمومي، يرتكب خطأ أثناء أو بمناسبة أدائه لمهامه.

يؤكد هذا التوجه ما ورد بنص المادة 160 من الأمر 03-06 التي ربطت الخطأ أو المخالفة التأديبية بالموظف: "... يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه..."

1- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 79.

كما لم تهمل المادة 161 العنصر الشخصي المتمثل في الموظف في تقدير تحديد العقوبة التأديبية وتقدير جسامة الخطأ : " يتوقف تحديد العقوبة المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني..."

### ثانيا: الركن المادي

الركن المادي هو المظهر الخارجي للخطأ التأديبي، ويتمثل في السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف العام بما يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية<sup>(1)</sup>.

يتجسد السلوك الإيجابي في القيام بفعل محظور مثل إفشاء السر المهني أو استعمال ممتلكات المؤسسة وتجهيزاتها لأغراض شخصية، في حين يكون السلوك السلبي بالامتناع عن القيام ببعض الواجبات مثل إخلاله بواجب التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه أو التعامل بلياقة ودون مماطلة مع مستعملي المرفق العامة.

للإشارة فإن عدم الكفاءة المهنية لا تعتبر خطأ تأديبيا، كما أن التصرفات العامة غير المرضية بالنسبة للإدارة أو التفكير في ارتكاب الخطأ أو لا يشكل خطأ تأديبيا، أما الفعل المادي الذي يتخذ مظهرا خارجيا سواء كان تاما أو في حالة شروع، وسواء وقف تنفيذه بإرادة الموظف أو خارج بتأثير ظروف خارجية عن إرادته فيعتبر خطأ تأديبيا<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: الركن المعنوي

يذهب اتجاه في الفقه أن الخطأ التأديبي لا يلزم لقيامه توافر إرادة أئمة مبنية على سوء نية دائما تهدف إلى إلحاق ضرر بالإدارة أو بالأفراد أو بكليهما معا، وإنما يكفي توافر نوع من عدم الاحتياط أو الإهمال الذي يؤدي إلى تعطيل حسن سير المرفق<sup>(3)</sup>.

1- ماجد راغب الطلو، المرجع السابق ص 344

2- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007، ص 16

3- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 58.

وقد عالج المشرع فكرة القصد في ارتكاب الأخطاء التأديبية وجعلها معياراً لتشديد العقوبة عند توافره، يبدو هذا التوجه في أحكام المادة 179 من الأمر 03-06 حينما اعتبر: " .. المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الدولة " خطأ من الدرجة الأولى، بينما اعتبر في 181 من الأمر 03-06: " التسبب عمداً في أضرار جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة... " و " إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة"، أخطاء من الدرجة الرابعة.

ولا يشترط أن يترتب عن المخالفة التأديبية حدوث ضرر معين ظاهر، فالضرر ليس ركناً من أركان المسؤولية التأديبية ومجرد ارتكاب الخطأ يؤدي إلى ضرر مفترض بالنسبة للمرفق<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: الركن الشرعي

يذهب أغلب الفقه إلى عدم خضوع الأخطاء التأديبية إلى مبدأ لا جريمة إلا بنص، وهو ما يظهر جلياً من اتجاه التشريع نحو تحديد الأخطاء التأديبية بشكل عام وعدم حصرها بدقة، وعليه فإن السلطة الإدارية تتمتع بهامش واسع من السلطة التقديرية في تحديد سلوك الموظفين الموجب للمتابعة التأديبية من أجل ضمان حسن سير المرفق العام. غير أن سلطة الإدارة في تأثيم سلوكات الموظفين التي من شأنها الإخلال بسير المرافق ليست مطلقة، وإنما تحددها ضوابط الهدف منها هو تحقيق بعض الضمانات الأساسية للموظف كما يلي:

- إن عدم وجود نص مانع أو مجرم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا العمل مباح
- أن تحديد الأفعال التي تكون جريمة تأديبية متروك تحت لتقدير الجهات التأديبية تحت رقابة القضاء.

1- نفس المرجع، ص 65



-تلتزم السلطة التأديبية في تقديرها للمخالفات التأديبية بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات وليس بضوابط قانون العقوبات

-عدم سريان مبدأ الشرعية على الجرائم التأديبية من شأنه أن يضيء عليها نوعاً من المرونة في اختلاف النظرة إلى مدى تأميمها طبقاً للظروف السياسية أو الاجتماعية السارية<sup>(1)</sup>.  
تحت نظر ورقابة القضاء الإداري، هذا الأخير الذي يتمتع بسلطة رقابة الوجود المادي للأفعال التي توبع من أجلها الموظف

### المطلب الرابع

#### تصنيف الأخطاء التأديبية وبيان بعض صورها

ستتم دراسة تصنيف الأخطاء التأديبية في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعاقبة التي عالجت الموضوع، ثم دراسة بعض صور الأخطاء التأديبية في بعض الأسلاك الخاصة.

#### الفرع الأول: تصنيف الأخطاء التأديبية

جمع المشرع الجزائري بين طريقتي تقنين الأخطاء التأديبية وتصنيفها، وعليه فقد قام بتقنين بعض الأخطاء التأديبية في مجال قانون العقوبات على غرار الجرائم التي يرتكبها الموظف العام والتي تشكل جريمة جزائية وخطأاً تأديبياً في نفس الوقت مثل تحويل الأموال العامة، الإلتلاف المتعمد للوثائق الإدارية، جريمة الإجهاض المرتكبة من قبل الأطباء أو موظفي الصيدليات؛ وبخصوص مجال القانون الأساسي العام للعامل فقد قام بتقنين أخطاء تأديبية مثل إفشاء الأسرار المهنية.

أما في مجال القوانين المنظمة لبعض شؤون الموظفين فقد قام بتقنين الأخطاء المهنية في مثل المرسوم 82-302 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل، المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرسوم 88-131 الصادر في 04-07-1988 الخاص بتنظيم العلاقات بين

1- محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 19-20

الإدارة والمواطن، القانون 02-90 المؤرخ في 06-02-1990 الخاص بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، القانون 91-05 الصادر في 16-01-1991 الخاص تعميم استعمال اللغة العربية<sup>(1)</sup>.

وقد قام المشرع بتصنيف الأخطاء المهنية بموجب أحكام المواد 69، 70 و71 من المرسوم 82-302 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل إلى ثلاث درجات كما يلي:

أخطاء الدرجة الأولى: حصرت المادة 69 أخطاء الدرجة الأولى في الأعمال التي يمس بها العامل الانضباط العام.

أخطاء الدرجة الثانية: ضبطت المادة 70 الأعمال التي يرتكبها العامل نتيجة غفلة أو إهمال وصنفتها في الدرجة الثانية كما يلي:

-إلحاق ضرر بأمن المستخدمين أو بممتلكات الهيئة المستخدمة،

-إلحاق خسائر مادية بالمباني والمنشآت والأدوات والمواد الأولية أو الأشياء الأخرى التي تمتلكها عليها الهيئة المستخدمة.

أخطاء الدرجة الثالثة: حددت المادة 71 جملة الأخطاء التي يرتكبها العامل والتي تصنف من الدرجة الثالثة<sup>(2)</sup>، من بينها على سبيل المثال:

-التلبس بإخفاء معلومات أو الإدلاء بتصريحات في مجال تنافي الوظائف أو الجمع بينها.

-رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر.

1- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، 2003، الجزائر، ص 58.

2- أنظر المادة 71 من المرسوم 82-302 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 14/1982، ص 1805.

وصنف المشرع الأخطاء التأديبية بموجب أحكام المادة 177 من الأمر 03-06 إلى أربع درجات، وحددتها المواد من 178 إلى 181 كما يلي:

أخطاء الدرجة الأولى: حددتها المادة 178 وحصرتها في كل إخلال بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمرفق.

أخطاء الدرجة الثانية: حددتها المادة 179، وحصرتها في الأعمال التي يقوم الموظف من خلالها بما يلي:

-المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة

-الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادة 180 و181 من الأمر 03-06.

أخطاء الدرجة الثالثة: ضبطتها المادة 180 في الأعمال التي يقوم الموظف من خلالها بما يلي:

-تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية

-إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

-رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول

-إفشاء أو محالة إفشاء الأسرار المهنية.

-استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية خارجة عن المصلحة.

أخطاء الدرجة الرابعة: حددتها أحكام المادة 181 كما يلي:

-الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

-ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

-التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة  
-إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة  
-تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية  
-الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر

### الفرع الثاني: صور الخطأ التأديبي في بعض الأسلاك الخاصة

يمكن الإشارة إلى صورتين تضمنهما التشريع والتنظيم كما يلي:

أولاً: السر المهني

ثانياً: الإخلال بأحكام القانون 91-05 المؤرخ في 16-01-1991 المتضمن تعميم

استعمال اللغة العربية<sup>1</sup>

#### أ- المقصود بالسر المهني:

يشكل كتمان السر المهني واجبا خلقيا تقتضيه قواعد الأمانة ومبادئ الشرف، وأن

مسألة إفشائه تعتبر جريمة بنص القانون، لكونها تضر بالمصلحة الاجتماعية.

وقد حرصت مختلف القوانين على تنظيمه بقواعد أمرة وجعله التزاما مقررًا على

عائق كل من يمارس أي مهنة في شتى القطاعات، كقطاع الطب والعدالة والأمن وغيره.<sup>2</sup>

وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في قانون العقوبات، ورتب على إفشائه عقوبات

قاسية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جريدة رسمية عدد 3، بتاريخ 16 جانفي 1991، ص 47.

<sup>2</sup> العمري صالح، الجزاء المرتب على إفشاء الصيدلي للسر المهني في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 322

<sup>3</sup> شراز جاري، مسؤولية الموظف عن إفشاء السر المهني، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 24.23

وعليه فإن طبيعة السر المهني تقتضي أن يحظر على الموظف ما يلي:

- الإفصاح بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر الأخرى، إلا إذا كان مرخص له بذلك كتابة من الرئيس المختص.
- إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل الالتزام قائماً حتى بعد ترك العامل الخدمة، كما تظهر مظاهر عدم الالتزام بالسر المهني في المجال الطبي والوسط المهني.
- يقوم الالتزام بالسر المهني على مبررين يتمثلان في اعتبار الموظف العمومي هو ممثل الدولة المؤتمن من ناحيتها على أداء الخدمات العامة للمواطنين والمؤتمن على أسرار السلطة العامة التي لا يجب إذاعتها أو نشرها على عموم المواطنين، ومن جهة أخرى يقف الموظف العام بحكم عمله على كثير من أسرار الناس لا سيما أولئك الذين يتصل عملهم بالخصوصيات الدقيقة للمواطنين كرجال النيابة والأطباء، ورجال الأمن ومأموري الضرائب، وإذا كان المواطنون يكشفون مكرهين أسرارهم لهؤلاء الموظفين فإن الدين والأخلاق وحتى القانون الوضعي يحثون على عدم إذاعتها لعامة الناس.
- وإدراكاً لأهمية هذا الالتزام جعل المشرع الحفاظ على أسرار العمل الوظيفي واجبا يلزم الموظف العام حتى بعد تركه الخدمة لأي سبب كان، علماً أن المعلومات المقرر حمايتها نوعين:

-يتمثل النوع الأول في المعلومات السرية بطبيعتها بما فيها تلك التي يحرص المواطن على ألا يطلع عليها أحد، كتلك المتصلة بحياته الخاصة.

- بينما يتمثل النوع الثاني في المعلومات السرية بموجب تعليمات أو أوامر من طرف الرئيس الإداري، وهي تلك المعتبرة كذلك من قبل السلطة الرئاسية بحيث قد تكون معلومات اقتصادية، اجتماعية، أمنية....<sup>1</sup> الخ

<sup>1</sup> حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 717

## ب- السر المهني في المجال الطبي

من أكثر الالتزامات التصاقا بواجبات الطبيب الأخلاقية والإنسانية هي التزامه بحفظ أسرار المهنة، حيث يقع عليه الالتزام بالاحتفاظ بكل ما يصل إلى علمه أو يكشفه عن المريض من أسرار، ويتعين عليه ألا يفشيها للغير، وذلك انطلاقا من ثقة المريض في طبيبه<sup>1</sup>.

ومن المبادئ المستقر عليها قانونا وقضاء هو حق كل شخص في الحصول على الرعاية الصحية، وبهذا نص المشرع الجزائري في المادة 24 فقرة 1 من قانون الصحة العمومية رقم 11-18 على وجوب المحافظة على السر الطبي، احتراما لشرف المريض وحماية شخصيته بكتمان السر المهني، الذي يلتزم به كافة الأطباء وجراحو الأسنان والصيدلة التي نصت على: "لكل شخص الحق في احترام حياته الخاصة وسر المعلومات الطبية المتعلقة به، باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون"<sup>2</sup>، ونص المادة 417 التي جاء فيها: "عدم التقيد بالتزام السر الطبي والمهني، يعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في أحكام المادة 301 قانون العقوبات"<sup>3</sup>

كما نلاحظ أن المشرع ميز في هذه المادة بين السر المهني والسر الطبي نظرا لأهميته، حيث نصت مدونة أخلاقيات الطب الفقرة الثانية من الفصل الثاني من الباب الأول، التي جاءت تحت عنوان السر المهني، وقد احتوت على ستة مواد من المادة 36 إلى المادة 41<sup>4</sup> على واجب التزام الطبيب وجراح الأسنان بالحفاظ على السر الطبي.

<sup>1</sup> مليكة حجاج، المرجع السابق، ص 513

<sup>2</sup> المادة 24 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-18 مؤرخ في 02 يوليو 2018 يتعلق بالصحة، جريدة رسمية عدد 46، مؤرخة في 29 يوليو 2018، ص 06

<sup>3</sup> المادة 417 من القانون رقم 11-18، المرجع نفسه

<sup>4</sup> المواد من 36 إلى 41 من المرسوم التنفيذي رقم 22-276 الصادر في 6 سبتمبر 1992 المتضمن مدونة أخلاقيات الطب الجريدة الرسمية الصادرة في 08 يوليو 1992، عدد 52

أما المادة 113 من نفس المدونة فقد نصت على التزام الصيدلي بالسر الطبي، حيث جاء فيها ما يلي: "يلتزم كل صيدلي بالحفاظ على السر المهني الا في الحالات المخالفة المنصوص عليها في القانون"<sup>1</sup>

فيما يتعلق بعقوبة خرق هذا الالتزام فقد نصت المادة 180<sup>2</sup> من نفس القانون على أن الطبيب الذي يكشف سرا مهنيا يتعرض لعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، وهي الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، أو التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري.

### ت- السر المهني في مجال مهنة القضاء

تعد المحافظة على السر المهني واجبا قانوني يلتزم به تجاه الناس، إذ تقتضي مهنتهم الاطلاع على معلومات ويدلى إليهم بأسرار أثناء تأدية وظائفهم، حيث يهدف السر إلى حماية الأشخاص ليس فقط المنتفعين بخدمات المرافق العامة، وإنما أيضا الموظفين أنفسهم.

ويعتبر من بين صور الإفشاء المحظور كافة المعلومات باختلاف طبيعتها المصرح بها من قبل الأشخاص المعنيين إلى الموظفين المؤهلين لتلقي هذه الأسرار، ولا بد أن أهمهم القضاة، حيث يحظر عليهم إفشاء سر المداولات قبل صدور الحكم وبعده، وقد تقرر هذا الواجب بموجب المادة 11 من القانون 04-11 المتضمن القانون الأساسي لمهنة القضاء بنصها: "يلتزم القاضي بالمحافظة على سرية المداولات وألا يطلع أيا كان على معلومات تتعلق بالملفات القضائية، إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك"<sup>3</sup> واعتبر الإخلال بهذا الالتزام خطأ تأديبيا جسيما طبقا لأحكام المادة 61 من نفس القانون: "يعتبر خطأ تأديبيا جسيما كل عمل أو امتناع صادر عن القاضي من شأنه المساس بسمعة القضاء أو عرقلة

<sup>1</sup> المادة 113 من المرسوم التنفيذي 22-276، المرجع نفسه

<sup>2</sup> المواد 48 و 180 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية

<sup>3</sup> المادة 11 من القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2001 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية مؤرخة في 08 سبتمبر 2004، عدد 57، ص 05

حسن سير العدالة"<sup>1</sup>. وقد نصت المادة 62 من ذات القانون على أنه: "تعتبر أخطاء تأديبية جسيمة لاسيما ما يلي:-...

- إفشاء سرية المداولات..."

فالقاضي ملزم بحفظ السر المهني وفق ما تمليه عليه القوانين الأساسية والداخلية التي تنظم مهنة القضاء، وهذا الالتزام هو التزام أخلاقي يتجسد بمجرد أداء اليمين القانونية وبالتالي يكون هذا القسم بمثابة مانع أخلاقي ومعنوي يحول دون إفشاء السر المهني، ويجب التذكير بأن هذا الالتزام يستمر قائماً مع من يحمل صفة القاضي حتى بعد انتهاء المهام الموكلة إليه أو انتهاء الخدمة، وفي جميع الأحوال التي ينص عليها القانون.<sup>2</sup>

مما لا شك فيه أن خطأ القاضي المتمثل في إفشاء السر يختلف عن أخطاء غيره، فمهما بلغت أخطاء هؤلاء فلا تصل في خطورتها إلى خطأ القاضي لأن أثره لا يقف عند شخص معين بل يمتد إلى المجتمع بأسره.<sup>3</sup>

### ث- السر المهني في مجال سلك الأمن

إن أساس الالتزام بالسر المهني تمليه القوانين الخاصة لكل سلك من أسلاك الإدارات العمومية، وتلزم هذه الأخيرة من خلال تلك القوانين موظفيها بالحفاظ على السر المهني وعدم إفشائه وإلا ترتب عن ذلك قيام المسؤولية التأديبية للموظف والتي قد تقترن بالمسؤولية الجزائية إذا لم يحافظ على التزامه وأقضى السر المهني.<sup>4</sup>

يعد موظفو سلك الأمن من الموظفين الذين يقع على عاتقهم واجب الالتزام بالسر المهني، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن

<sup>1</sup> المادة 61 من القانون العضوي رقم 04-11 المرجع نفسه

<sup>2</sup> مداولة تتضمن أخلاقيات مهنة القضاء، المرجع السابق، ص 06

<sup>3</sup> مداولة تتضمن أخلاقيات مهنة القضاء، المرجع نفسه، ص 07

<sup>4</sup> بولرباح نويجم، مسؤولية الضبطية القضائية عن إفشاء السر المهني، مذكرة ماستر، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013-2014، ص 36



القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ويتجلى ذلك في نص المادة 08 التي تنص على ما يلي: "يؤدي الأعوان والملازمون الأوائل للشرطة عند نهاية فترة التكوين القسم الآتي: "أقسم بالله العلي العظيم أن أكون مخلصا لوطني وأن أؤدي واجبي بأمانة وصدق، ملتزما بالسر المهني حريصا على سيادة القانون جادا في المحافظة على أمن البلاد والله على ما أقول شهيد"<sup>1</sup>.

يتبين من نص المادة أعلاه أن موظفي الشرطة بعد انتهائهم من فترة التكوين يؤدون اليمين ويقسمون صراحة على الالتزام بالسر المهني، كما نصت المادة 14 من المرسوم 10-322 سالف الذكر على ما يلي: "دون الإخلال بأحكام قانون العقوبات يتعين على موظفي الشرطة الالتزام بالسر المهني سواء تعلق الأمر بالوقائع أو بالمعلومات أو بالوثائق التي اطلعوا عليها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبتها"<sup>2</sup>

جاءت المادة 14 أعلاه صريحة بنصها على الالتزام بالسر المهني كواجب من واجبات موظفي الشرطة سواء ما تعلق بالمعلومات والوثائق التي بموجبها أتاحت لهم وظيفتهم الاطلاع عليها وذلك طيلة مدة مزاوتهم بمناصبهم، ويمدد هذا الالتزام في الفقرة الثانية من نفس المادة: "و يستمر التزام موظفي الشرطة بهذا الواجب حتى بعد إنهاء الخدمة"<sup>3</sup>

إضافة إلى المرسوم التنفيذي 10-322 فقد نص قانون أخلاقيات الشرطة بدوره على واجب الالتزام بالسر المهني في الفصل الثاني الموضوع تحت عنوان مبادئ وقيم أخلاقيات الشرطة، حيث نصت المادة 15 منه على ما يلي: "على موظف الشرطة للالتزام بالسر

<sup>1</sup> المادة 8 من المرسوم التنفيذي 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، الجريدة الرسمية عدد 78، ص 05

<sup>2</sup> المادة 14 من المرسوم التنفيذي 10-322، المرجع السابق

<sup>3</sup> انظر الفقرة الثانية من المادة 14 من المرسوم التنفيذي 10-322، المرجع نفسه

المهني وهو ملزم بالامتناع عن كشف معلومات أو وقائع أو وثائق اطلع عليها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة<sup>1</sup>

**ثانيا: الإخلال بأحكام القانون 05-91 المؤرخ في 16-01-1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية.**

ألزم القانون 05-91 في فصله الثاني جميع المجالات التي ينبغي استعمالها للغة العربية وحث جميع الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات على اختلاف أنواعها باستعمال اللغة العربية وحدها في كل أعمالها من اتصال وتسيير إداري ومالي وتقني وفني.

وقضى بأن تحرر كل الوثائق الرسمية والتقارير ومحاضر الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات باللغة العربية، ومنع استعمال لغة أجنبية أخرى في المداولات والمناقشات.

إضافة إلى تحرير العقود باللغة العربية وحدها ومنع تسجيلها وإشهارها إذا كانت بغير اللغة العربية.

وفصل في ضرورة استعمال اللغة العربية في جميع المجالات وأمام مختلف الجهات. وأهم ما يمكن الإشارة إليه بخصوص هذا القانون هو ما تضمنه الفصل الرابع منه المتعلق بالأحكام الجزائية، في مادته 30 التي اعتبرت الإخلال بأحكام هذا القانون خطأ جسيما يستوجب جزاء تأديبيا.

<sup>1</sup> المادة 15 من الأمر المؤرخ في 12 ديسمبر 2017 الذي يحدد قانون أخلاقيات الشرطة، الجريدة الرسمية الصادرة في 07 فيفري 2018، عدد 08

## المحور الثالث

### العقوبات التأديبية

يهدف نظام التأديب في الوظيفة العمومية إلى ضمان حسن سير المرفق العمومي، بواسطة توقيع العقاب في حق كل موظف تسبب في مخالفة القوانين والتنظيمات وأخل بواجباته الوظيفية، وإن كان المشرّع الجزائري على غرار بقية التشريعات قد بيّن الإطار العام للأفعال الشخصية التي تمثّل أخطاء مهنية، فإنّه في الوقت ذاته قد حدّد العقوبات المقرّرة لها ضمانا لعدم تعسف السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي.

تتوقف درجة العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف المخطئ على مدى جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكبت فيها ومسؤولية الموظف المعني وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمنفعين من خدمات المرفق العام. وسيتمّ دراسة هذا المحور من حيث ماهية العقوبة التأديبية، وتصنيفاتها، والمبادئ التي يحكم توقيعها كما يلي.

### المبحث الأول

#### ماهية العقوبة التأديبية

يمكن دراسة ماهية العقوبة التأديبية من حيث بيان مفهومها وتحديد طبيعتها وكذا تصنيفها ودراسة المبادئ التي تحكم توقيعها.

### المطلب الأول

#### مفهوم العقوبة التأديبية

إذا كان التشريع لم يبين بدقة مفهوم العقوبة التأديبية، فإن الفقه تناولها من مختلف أوجهها وقد تعددت آراؤه بخصوصها.

## الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

### أولاً: التعريف الفقهي

أخذ الفقه في تعريف العقوبة التأديبية مذاهب متعددة، فعرفها بعضهم بأنها ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على الحياة العملية للموظف (1)

وعرفها اتجاه آخر بأنها جزاء أدبي ومادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلاء الذي يلحق بالموظف العام في حياته الوظيفية، حيث يؤدي حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع أو الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية عكس العقوبة الجزائية التي تلحق بالشخص في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته (2)

وهناك من يرى أن العقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي دون شخصه ولا ملكه الخاص بينما يرى اتجاه آخر أن العقوبة التأديبية هي إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله (3)

### ثانياً: التعريف التشريعي

لم يرد في التشريع الجزائري والمقارن تعريف دقيق للعقوبة التأديبية، وإنما اكتفى المشرع بتحديد العقوبات على سبيل الحصر متبعاً في ذلك تدرجاً تصاعدياً من حيث مدى شدتها وتأثيرها على مركز الموظف.

### الفرع الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية

تهدف السلطة التأديبية من خلال توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب إلى تحقيق أهداف مهمة تصب عموماً في بلوغ المصلحة العامة التي أنشئت المرافق من أجل

1 -Francis DELPEREE, Op. cit. page 100.

2- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 319.

3- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص94.

تحقيقها، ومن بين أهم ما تهدف العقوبة إلى تحقيقه هو كشف اختلالات البناء الإداري تمهيدا لإصلاحها بما يمنع من ارتكاب المخالفات المهنية مستقبلا، بمعنى أن العقوبة هي إجراء علاجي يرمي إلى سد الثغرات بالنسبة للماضي، وإجراء وقائي يحول دون وقوع الخطأ مستقبلا، وهو يهدف في نفس الوقت إلى إصلاح شخص الموظف من خلال تقويمه وتبصيره بواقعة الأخطاء التي ارتكبها لكي لا يكررها مستقبلا، فالتأديب لا يقوم على أساس فكرة العقاب فقط وإنما هو أداة إصلاح وتهذيب سلوك الموظف ورفع كفاءته.

ويهدف إجراء توقيع العقوبة كذلك إلى ضمان حسن سير المرفق العام؛ ذلك أنه إذا أدرك الموظف أن تقصيره وإهماله ستواجهه الإدارة بعقوبات تأديبية فإن هذا الأمر سيشكل له حافزا للمحافظة على أداء واجباته الوظيفية لضمان سير المرفق بانتظام<sup>(1)</sup>

ورغم أن المسؤولية التأديبية مستقلة وقائمة بذاتها، إلا أن مفهومها قد يتداخل مع مفهوم المسؤولية الجنائية بسبب ارتباطهما في بعض الجوانب، لذلك يمكن التمييز بينهما على النحو الآتي بيانه:

أ- من حيث الهدف: تهدف العقوبتان إلى تحقيق المصلحة العامة، غير أن العقوبة الجنائية أوسع نطاقا من العقوبة التأديبية، فتحقيق المصلحة العامة في مجال المسؤولية التأديبية مرتبط بالمرافق العامة الإدارية من خلال ضبط النظام وفرض حسن الأداء لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أما من العقوبة الجزائية فقد تقررت ردعا للجاني وحماية للمجتمع وحقوقه وحماية المجتمع كله وضمان أمنه واستقراره<sup>(2)</sup>.

ب- من حيث مجال توقيع العقوبتين: تظهر الاستقلالية بين العقوبتين من حيث نطاق توقيع كل منهما؛ فالعقوبة الجزائية توقع على كل من يقيم على إقليم الدولة سواء كان موظفا عاما أو مواطنا عاديا إذا ارتكب فعلا مجرما بمقتضى قواعد القانون، بينما ترتبط المسؤولية

1- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 65

2- Patrice CHRETIEN et autres, Droit administratif, 15è éd. Dalloz, France, 2016, p 444.

Voir aussi George DUPUIS et autres, Droit administratif, 12è édit, Dalloz, 2011 page 406

التأديبية بالموظف العام دون سواه، فلا توقع العقوبة التأديبية إلا على فئة الموظفين، باعتبار الموظف أحد أهم أركانها، ومن ثمة تكون المسؤولية الجنائية أوسع نطاقا من حيث الأشخاص من المسؤولية التأديبية<sup>(1)</sup>.

ج- من حيث طبيعة الأخطاء المشكلة للجريمة: حدد المشرع الكثير من الأخطاء التأديبية بشيء من الدقة والوضوح وأشار بشكل عام إلى البعض الآخر، بما يجعل الأخطاء التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية المعروف في مجال قانون العقوبات " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" لأنها غير واردة على سبيل الحصر، بينما لا يمكن متابعة شخص جزائيا إلا على فعل محدد بشكل دقيق في قانون القانون، لأن الأصل في الأفعال الإباحة لذلك ترد الأفعال المجرمة على سبيل التحديد والحصر تطبيقا لقاعدة الشرعية المذكورة أعلاه.

د- من حيث سلطة توقيع العقوبة: تستند العقوبة التأديبية إلى قواعد القانون الإداري، وتختص السلطة الإدارية في نظام التأديب شبه القضائي بتوقيعها في مواجهة الموظف العام الذي ارتكب خطأ تأديبيا، بينما تخضع العقوبة الجزائية إلى قواعد القانون الجزائي وتختص السلطة القضائية بتوقيعها وفقا لإجراءات المتابعة والتقاضى المقررة ودرجاته<sup>(2)</sup>.

هـ- من حيث طبيعة العقوبات الموقعة: تقتصر العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف المذنب على المساس بمركزه الوظيفي والمالي كالتنبيه والإنذار والتوبيخ، أو التوقيف عن العمل لمدة محددة، أو التنزيل في الدرجة أو في الرتبة، أو النقل الإجباري أو العزل من الوظيفة؛ وكل هذه العقوبات محددة سلفا على سبيل الحصر في النصوص التشريعية أو التنظيمية التي تحكم الوظيفة العامة بمختلف قطاعاتها وخصوصياتها، مع الاعتراف للسلطة الإدارية بهامش من السلطة التقديرية في توقيعها؛ بينما تمتد آثار العقوبة الجزائية الموقعة على الجاني لتصيبه في جسده أو تمسه في ذمته المالية أو تحرمه من التمتع ببعض حقوقه أو حرمانه من ممارسة بعض حريات.

1- محمد مختار عثمان، المرجع السابق، ص 209.

2- André MAURIN, Droit administratif, 11è édit. Dalloz, France, 2018, page 346

و- من حيث الإجراءات: يختلف النظام القانوني المتعلق بالإجراءات التي يجب اتباعها بمناسبة متابعة ومحاكمة وتوقيع كل من العقوبتين؛ ذلك أن إجراءات المتابعة والمحاكمة وتوقيع العقوبة الجزائية منصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، بينما تخضع إجراءات المتابعة التأديبية وكيفيات مثول الموظف أمام مجلس التأديب بالنسبة لأخطاء الدرجتين الثالثة والرابعة وكذا وكيفيات وضوابط توقيع العقوبة عليه إلى قواعد القانون الأساسي للوظيفة العامة؛ وهي إجراءات تختلف من حيث طبيعتها عن إجراءات المتابعة الجزائية.

ز- من حيث استقلالية المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية: قد يُتابع الموظف بسبب ارتكابه فعلا يشكل خطأ تطبيقا لمقتضيات المسؤولية التأديبية، ويشكل في نفس الوقت جريمة في نظر قانون العقوبات، في هذه الحالة فإنه تطبيقا لاستقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية فإن المتابعة التأديبية لا تتقيد بالمتابعة الجزائية إلا فيما يتعلق بإثبات ارتكاب الموظف للفعل المشكل للجريمتين من عدمه؛ فإعفاء الموظف من المسؤولية الجزائية أو نفي التهمة الجنائية عنه لا يمنع من متابعته تأديبياً، لأن الموظف يسأل تأديبياً بسبب خرقه لكل واجباته التي حملتها النصوص التشريعية أو التنظيمية أو مقتضيات الوظيفة العامة، في حين أن الجريمة الجزائية لا تقوم ولا تثبت إلا إذ ارتكب الشخص فعلا مجرماً بصريح النص. وهذا ما قضى به مجلس الدولة في قراره رقم 039009 بتاريخ 2007/11/14: " إن حكم البراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية ومتابعة تأديبية لا يؤثر على مواصلة إجراءات إحالته على الهيئة التأديبية ومعاقبته إذا ثبت في حقه الخطأ التأديبي " (1).

1- مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 09، ص 61.

## المطلب الثاني

### تصنيف العقوبات التأديبية

تبين الدراسات المقارنة لتشريعات الوظيفة العامة وجود سلم للعقوبات التأديبية يحتوي على عقوبات مختلفة تتفاوت درجة خطورتها تبعاً للمخالفة التأديبية المرتبطة بها، وهناك اتجاه نحو توحيد العقوبات التأديبية على المستوى الدولي، طرحته الدول للمناقشة لما شعرت بأن العقوبة التأديبية كثيراً ما تستعمل كأداة للردع<sup>(1)</sup>.

ولقد تأثر المشرع الجزائري بهذا التوجه وعمل على تقسيم العقوبات التأديبية معتمداً على معيار خطورة الأخطاء المرتكبة ومدى تأثير العقوبات المقررة لها على مركز الموظف المذنب كما يلي:

#### الفرع الأول: تصنيف العقوبات التأديبية حسب أمر 66-133

قسمت المادة 55 من الأمر 66-133 العقوبات التأديبية إلى درجتين، كما يلي:

عقوبات الدرجة الأولى:

- الإنذار: هو مجرد عقوبة أدبية تحمل معنى التنبيه واللوم معاً، وليس لها أثر مالي، وهي أخف العقوبات التأديبية بعد التنبيه، لذلك فهي عقوبة تتناسب مع الأخطاء الأقل خطورة.

- التوبيخ

عقوبات الدرجة الثانية:

- الشطب من قائمة الترقيّة

- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات

- النقل التلقائي

- التنزيل في الرتبة

1- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 89.



-الإحالة على التقاعد تلقائيا

-العزل دون إلغاء الحقوق في التقاعد

-العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش

### الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية حسب المرسوم 59-85

خلافا لما كان عليه الوضع في ظل الأمر 66-133 فقد تم تصنيف العقوبات التأديبية

حسب المادة 124 هذا النص إلى ثلاثة درجات كما يلي:

-عقوبات الدرجة الأولى:

-الإذار الشفوي

-الإذار الكتابي

- التوبيخ

-الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام

أ-عقوبات الدرجة الثانية

-الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام

-الشطب من جدول الترقية

ج- عقوبات الدرجة الثالثة:

-النقل الإجباري

-التنزيل

-التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات

-التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير تعويضات

وطبقا لأحكام هذا النص فإنه يمكن للقوانين الأساسية الخاصة بالمؤسسات والإدارات

العمومية أن تقرر عقوبات أخرى مع الدرجتين الأولى والثانية تتناسب وطبيعة العمل في هذه

المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا من شأنه مساعدة الإدارة على توقيع عقوبات أقل من تلك التي قررها النص.

### **الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية حسب الأمر 03-06**

وخلافا للتصنيف السابق، فقد صنفنا أحكام المادة 163 من الأمر 03-06 العقوبات التأديبية إلى أربع درجات كما يلي:

#### **عقوبات الدرجة الأولى:**

-التوبيخ

-الإنذار

-التوبيخ

#### **عقوبات الدرجة الثانية**

-التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام: هو منع الموظف من ممارسة المهام المرتبطة بوظيفته لمدة مؤقتة، وهي عقوبة ذات أثر مالي لأن الموظف يحرم من مرتبه للأيام التي توقف فيها عن ممارسة مهامه، تطبيقا لقاعدة العمل المنجز التي تُصرف المرتبات استنادا إليها.

-الشطب من قائمة التأهيل

#### **عقوبات الدرجة الثالثة**

-التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام: هو منع الموظف من ممارسة المهام المرتبطة بوظيفته لمدة مؤقتة،

-التنزيل من درجة إلى درجتين

-النقل الإجباري

#### **عقوبات الدرجة الرابعة**

-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة

-التسريح

نموذج مقرر توقيع عقوبة تأديبية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

تحديد المؤسسة أو الإدارة المعنية

مقرر

إن .....

- بمقتضى الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 304-07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: ..... المؤرخ في ..... المتضمن القانون الأساسي ..... الخاص .....
- وبناء على القرار رقم ..... المؤرخ في ..... المتضمن تعيين/إدماج وإعادة ترتيب السيد(ة): ..... (بيان الاسم واللقب) في رتبة ..... ابتداء من .....
- وبناء على التقرير رقم ..... المؤرخ في ..... المتضمن .....
- وبناء على طلب التوضيحات الكتابية المؤرخ في ..... الموجه للمعني بالأمر
- وبعد الاطلاع على الرد الكتابي للمعني بالأمر .

- ونظراً لكون الخطأ المهني المرتكب من طرف المعني بالأمر يعتبر خطأ مهنياً من الدرجة .....

- وباقتراح من السيد.....

يقرر

المادة الأولى: تسلط على السيد(ة).....(بيان الاسم واللقب) رتبة..... عقوبة تأديبية من الدرجة ....., وهي .....(بيان العقوبة المتخذة)..... بسبب ارتكابه خطأ مهنياً من الدرجة ....., وهو (بيان الخطأ المهني)..... وتحفظ في ملفه الإداري.

المادة الثانية: يكلف السيد: .....(بيان السلطة الإدارية المعنية) بتنفيذ هذا المقرر.

حرر ب.....في.....

توقيع سلطة التعيين والتسيير في المؤسسة أو الإدارة العمومية

## المطلب الثالث

### المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية

خول المشرع الإدارة سلطة توقيع العقوبات التأديبية في مواجهة الموظف العام، ومقابل ذلك، ضبط عملية تأديبه بجملة من الإجراءات، تتأرجح المبادئ التي تحكمها بين اعتبارين رئيسيين هما: منطوق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف العام، ومقتضى فاعلية العمل الإداري، وتبرز الغلبة لمنطق الضمان واضحة في مجال إجراءات التأديب<sup>(1)</sup>.

يخضع توقيع العقوبات التأديبية إلى جملة من المبادئ التي تبنتها تشريعات الدولة ضمن أنظمتها القانونية، تحقيقاً للمصلحة العامة ومراعاة لمصلحة الموظف محل التأديب

### الفرع الأول: مبدأ الشرعية

يفتضى هذا المبدأ عدم إمكانية توقيع أي عقاب على الموظف إلا إذا كان وارداً في النظام التأديبي للدولة، وبناء على ذلك فقد عمدت تشريعات الوظيفة العامة في الجزائر إلى تحديد العقوبات التأديبية تحديداً حصرياً، فأصبح لزاماً على سلطة التأديب احترام ما ورد ضمن النصوص عدم إمكانية الخروج عليه سواء تخفيفاً أو تشديداً على الموظف.

حمايةً لحقوق الموظف العام من تعسف الإدارة، يحدد المشرع الأخطاء المهنية على سبيل الحصر، ويرسم مجال العقوبات المقررة لها بدقة لا تثير أي لبس ولا تحتتمل أكثر من تأويل، مما يجعل السلطة الإدارية ملزمة بعدم تخطيها والخروج على حدودها<sup>(2)</sup>.

يُقصد بمشروعية العقوبة التأديبية أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من بين أحد الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، مما يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته<sup>(3)</sup>.

1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1987، ص 496.

2- تغريد النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي، لبنان، 2013، ص 416.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 15.

وقد نظم المشرع الجزائري الأخطاء التأديبية ضمن الفصل الثالث من الباب السابع المتعلق بالنظام التأديبي، في المواد من 177 إلى 188 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، ورسم حدود العقوبات المقررة لها في الفصل الثاني من نفس الباب في المادة 163.

أما القضاء الإداري الجزائري فقد عمل على إرساء دعائم مبدأ المشروعية فيما يتعلق بسلطة تأديب الموظف العام، نظرا لخطورتها على مركزه القانوني بصفة عامة؛ يبدو ذلك من خلال إلغائه قرار توقيف موظف عام عن ممارسة مهامه لمدة تتجاوز الحد الذي تقتضيه النصوص التنظيمية<sup>(1)</sup>.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ حين قضت أن: " السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذة المتهم عما يثبت في حقه من اتهام، ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر " <sup>(2)</sup>.

إضافة إلى ذلك، فإن مشروعية العقوبة التأديبية تقتضي توقيعها بالضرورة من قبل الجهة المخولة قانونا، وقد حصرتها المادة 165 من الأمر 03-06 في السلطة التي لها صلاحية التعيين.

يُضاف إلى ضوابط تحقيق مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية ضرورة أن تكون العقوبة الموقعة صريحة ومباشرة<sup>(3)</sup>؛ ذلك أنه إذا كانت الإدارة تتمتع بهامش من السلطة التقديرية في توقيع العقوبات التي وضع لها المشرع حداً أقصى وحداً أدنى ضمن كل صنف من أصناف العقوبات<sup>(4)</sup>، فقد أكد القضاء الإداري حمايته لمبدأ المشروعية أولاً، ولحقوق الموظف العام

1- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 2000/01/31، (ع.م) ضد بلدية قسنطينة، لحسين بن شيخ آث ملوبا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 265.

2- المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3101، لسنة 31 ق، جلسة 1988/10/22.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 22.

4- بخصوص تصنيف الأخطاء التأديبية، أنظر: كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 55 وما بعدها. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 431 وما بعدها.

بالنسبة للنظام الفرنسي أنظر: René CHAPUS, *Droit administratif Général*, T2, 8<sup>ème</sup> édit, Montchrestien, Paris, France 1995, pp. 295 et suites

ثانياً، حين تصدى للعقوبات المقنعة التي توقعها الإدارة على الموظف العام؛ يتجلى ذلك في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا التي ألغت قرار الوالي المتضمن نقل موظف عام من منصب عمله، ذلك أن قرار النقل كان يتضمن في الحقيقة عقوبة مقنعة في شكل تنزيل في الرتبة تحت غطاء النقل<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: مبدأ التناسب

المقصود أن تراعي السلطة الإدارية عند توقيع العقوبة مدى تناسبها مع درجة الخطأ الذي وقع فيه الموظف، مع مراعاة مختلف الظروف والملابسات التي رافقت وقوع الخطأ<sup>(2)</sup>.

يتبين أن تقدير خطورة الخطأ يرتبط بشكل وثيق بطبيعة وظروف ارتكاب الخطأ ومدى تأثيره سلباً على المصلحة العامة<sup>(3)</sup>.

يحقق تطبيق هذا المبدأ نوعاً من الموازنة بين العقوبة الموقعة والخطأ المرتكب، بحيث لا يمكن معاقبة الموظف بجزاء لا يتناسب مع الخطأ الذي ارتكبه؛ وعليه فإن عدم مراعاة هذا المبدأ يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي.

وقد حدد المشرع الجزائري معايير هامة لتكريس مبدأ التناسب بموجب أحكام المادة 161 من الأمر 03-06 التي قضت أن تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف العام تتوقف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة عن الضرر الذي لحق بالمرفق بسبب الخطأ المرتكب.

1- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار رقم 115657 مؤرخ في 1997/01/05، قضية (والي ولاية بسكرة) ضد (ش. أ)، المجلة القضائية، العدد 1، 1997، ص 101.

2- نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2007، ص 185.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 77.



وفضلا عن ذلك، فقد عمد المشرع إلى تصنيف الأخطاء التأديبية وتحديد درجاتها، حيث نصت المادة 183 أن الأخطاء المهنية المنصوص عليها بموجب المواد من 178 إلى 181 تقتضي تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة. وعليه، فقد ضبط المشرع سلطة الإدارة في توقيع العقاب التأديبي على الموظف، وألزمها بمراعاة العوامل السابق بيانها.

### الفرع الثالث: مبدأ وحدة العقوبة أو عدم تعدد العقوبات

يقضي هذا المبدأ بعدم جواز معاقبة الموظف بأكثر من عقوبة أصلية واحدة عن ذات الخطأ، كأن توقع على الموظف عقوبة التوبيخ وعقوبة التوقيف عن العمل لمدة ثلاثة أيام، أو عقوبة التنزيل في الرتبة والنقل الإجباري عن نفس الخطأ؛ ففي هذه الحالة يكون القرار التأديبي غير مشروع لمخالفته مبدأ وحدة العقوبة، لأن غاية الجزاء التأديبي تتحقق بمجرد توقيع العقوبة الأصلية، على أساس أن التعدد يمثل إفراطا غير مبرر. للإشارة، فإن توقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام الذي صدر في حقه حكم جزائي عن نفس الخطأ لا يشكل خرقا لمبدأ وحدة العقوبة بسبب استقلال كلتا العقوبتين عن بعضهما.

### الفرع الرابع: مبدأ عدم الرجعية العقوبة التأديبية

يقصد بهذا المبدأ عدم إمكان سريان العقوبة التأديبية بأثر رجعي، بحيث يكون تاريخ توقيع العقوبة لاحقا لتاريخ ارتكاب المخالفة. يشكل مبدأ عدم رجعية العقوبة أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون العام، والمتمثل في السريان الفوري لآثار القرارات الإدارية.

### الفرع الخامس: مبدأ المساواة

يستمد هذا المبدأ أساسه من المواثيق والعهود الدولية، ويعتبر من أهم مقتضيات مبدأ المشروعية، والذي يجب مراعاته في مختلف مجالات القانون؛ بحيث يجب تحقيق المساواة

في توقيع العقوبة كلما تماثلت نوعية الأخطاء التأديبية والظروف التي وقعت فيها والنتائج المترتبة عنها، دون أن يكون للمركز الوظيفي للموظف المخطئ أو رتبته أو خبرته تأثير على طبيعة العقوبة.

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا المبدأ العام في دساتيره المتعاقبة، وقضى أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي.

وتبنت المادة 27 من القانون الأساسي للوظيفة العامة نفس المبدأ لما منعت التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.

## المحور الرابع

### الضمانات التأديبية

تشكل إجراءات التأديب جملة من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، والتي يمكن إدراجها ضمن وسائل الحماية التشريعية له؛ تحول هذه الضمانات دون تعسف الإدارة وخرقها لمبدأ المشروعية، وتهدف إلى توفير حماية فعالة للموظف العام خلال مختلف المراحل التي تمر بها عملية التأديب.

وإذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطة توقيف الموظف العام تحفظيا قبل إحالته إلى مجلس التأديب، فقد وفر لراتبه حماية خاصة، تسمح له بتقاضي جزء منه قد يصل إلى النصف، فضلا عن مجمل المنح العائلية، سواء كان توقيفه بسبب ارتكابه لخطأ من الدرجة الرابعة أو كان بسبب تعرضه لمتابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.

يستفيد الموظف الذي أحيل إلى مجلس التأديب من ضمانات، يمكن أن تكون سابقة لإصدار القرار التأديبي أو معاصرة له.

### المطلب الأول

#### الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي

يتمتع الموظف العام بضمانات عند إحالته إلى مجلس التأديب وقبل صدور قرار التأديب، يمكن إجمالها في إخطاره بالخطأ المنسوب إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي وتوفير حق في الدفاع.

الفرع الأول: إخطار الموظف بالخطأ المنسوب إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه

#### التأديبي

يعود أصل نشأة هذا المبدأ إلى المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 المتضمن قانون المالية العامة<sup>(1)</sup>، التي تمنح كل أصناف الموظفين دون تمييز حق الاطلاع على الملف التأديبي، والتي تم التصديق عليها بمناسبة الجدل الحاد بخصوص ما سُمي ب: *affaires des fiches*<sup>(2)</sup>.

لقد تبنى المشرع الجزائري هذا المبدأ وجعله من بين الضمانات الأساسية التي يتمتع بها الموظف العام الذي يتعرض لإجراء تأديبي؛ وتأكيداً لأهمية هذا الإجراء، وضماناً للأمن والاستقرار الوظيفي بالنسبة للموظف العام، فقد قيّد المشرع بأجل خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، وعليه، فإن القرار التأديبي الذي يصدر خلافاً لما يقتضيه هذه المبدأ من حيث محتواه أو من حيث الآجال المقررة له، يُعتبر قراراً غير مشروع<sup>(3)</sup>.

لقد اعتنق القضاء الإداري الجزائري هذه الفكرة صراحة في أكثر من مناسبة، من بينها قراره الذي جاء فيه: "حيث أن الإجراء المتخذ ضد الموظف يمكن اعتباره عقوبة عزل، وحيث أن الجهة الإدارية المختصة بعزل الموظف العام بإرادتها المنفردة في شكل عقوبة بسبب عدم كفاءته، تلتزم باحترام الإجراءات التأديبية مثل إحالة الموظف أمام مجلس التأديب وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي. حيث يتبين من ملف الدعوى أن الإدارة زودت ملف الموظف بمحضر اللجنة متساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي بتاريخ 1974/02/07 الذي اكتفى بالتأكيد على إجراء العزل دون غيره. حيث أنه يحق

---

1- «Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté» voir : Maurice HAURIUO, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, T3, Recueil Sirey, Paris, France, 1931, pp 155 et suites.

2 -Alain Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, T1, 3<sup>ème</sup> éd. op. cit, pp. 498 et suites. Voir aussi René CHAPUS, *Droit administratif Général*, op.cit, pp 67, 267, 305 et suites

3- المادة 167 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية" وكان المشرع الجزائري قد تبنى المبدأ في المادة 65 من المرسوم 82-302، والمادة 129 من المرسوم 85-59

للموظف الاطلاع شخصيا وسريا على ملفه، حيث أن الإدارة لم تحترم هذه الإجراءات الأساسية، مما يتعين التصريح ببطلان القرار محل الطعن والحكم بإلغائه" (1).

وجاء في قرار مماثل: "من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف يُحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه؛ ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة المتخذ دون احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية يُعدُّ مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه" (2).

وغني عن البيان مدى أهمية هذا المبدأ بخصوص حماية حقوق الموظف العام؛ فهو يجعله على بينة من الخطأ المنسوب إليه، ويوفر له فرصة تحضير آليات دفاعه ليستفيد منها بصورة جدية وفعالة، كما أنه يستبعد عنصر المفاجأة عند توقيع العقوبة التأديبية المحتملة.

---

1- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار مؤرخ في 1977/10/29، قضية (ح م) ضد المديرية العامة للأمن الوطني، أنظر: *H. BOUCHAHDA et R. KHALLOUFI, Recueil d'arrets jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1979, p. 121*

2- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار رقم 75502 المؤرخ في 1990/04/21، قضية (ف م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية، العدد 3، 1992، ص 151.

## نموذج محضر تبليغ الأخطاء المنسوبة للموظف

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

تحديد المؤسسة أو الإدارة المعنية

### محضر تبليغ الأخطاء المنسوبة للموظف

والاطلاع على الملف التأديبي للمتابعة التأديبية بسبب خطأ مهني/متابعة جزائية

في عام..... وفي اليوم..... من شهر.....، نحن (ذكر اسم  
ولقب وصفة المسؤول.....، قمنا بتبليغ الأخطاء المنسوبة إلى السيد(ة):.....،  
الرتبة:..... وذلك بصدد المتابعة التأديبية من الدرجة:.....، حيث اطلع  
المعني على ملخص الأخطاء المهنية المنسوبة إليه وكامل ملفه التأديبي المتكون من الوثائق  
المبينة في الجدول المبين أدناه.

1-ملخص الأخطاء المهنية المنسوبة للموظف المعني:.....(ذكر ملخص

الأخطاء المهنية):.....

الرقم	طبيعة الوثائق	العدد
01		
02		
03		

2- جرد الوثائق المتواجدة في الملف التأديبي:

إمضاء المعني(ة) إمضاء السلطة التي لها صلاحية التعيين إمضاء المسؤول

## الفرع الثاني: حقوق الدفاع

يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي وطورها عبر مراحل متعددة من نشاطه تجسيدا لدوره الفعال في حماية الحقوق الفردية؛ وقد كرس هذا المبدأ في قرارات عديدة، من بينها قرار: *Téry* (1) و-*Dame veuve TROMPIER* *GRAVIER* (2)، التي جسد فيها مبدأ حماية حقوق الدفاع، وجعله من المبادئ العامة للقانون التي يجب احترامها، ويجب على الهيئة التي تصدر قرارا ذا طابع عقابي، ويشكل مساسا بحق أو وضعية فردية، أن تحترم حقوق الدفاع، سواء كان موضوع القرار موظفا عاما أو غيره، ولو كان ذلك في ظل غياب النصوص التشريعية أو التنظيمية التي تكفله.

وفضلا عن اعتراف المشرع الدستوري الجزائري بحق الدفاع في الدساتير المتعاقبة (3)، فقد حرص النظام القانوني الجزائري على تبني حقوق الدفاع في المجال التأديبي ضمن مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالوظيفة العامة، على غرار قانون 66-133 (4)، المرسوم 59-85 (5)، و الأمر 03-06 (6).

تُمكن هذه النصوص الموظف العام خلال المساءلة التأديبية من استعمال الوسائل المتاحة لِنفي التهمة عن نفسه، والمتمثلة أساسا في إبداء ملاحظاته الكتابية أو الشفاهية،

---

1 -CE, 20 juin 1913, *TERY*, Rec. 736, concl. Corneille, voir : M. Long- P. Weil- G. Braibant- P. Delvolvé –B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administratives*, 12<sup>e</sup> édit. Dalloz, 1999, pp. 163-169 : « Le dit sieur Téry est fondé à soutenir qu'il s'est trouvé privé du droit de défense accordé par les dispositions des art. 11 alinéa 5 de la loi du 27 février 1880 et 11 du décret du 11 mars 1889 et à demander, pour ce motif, l'annulation de la décision attaquée, ... annulation ».

2 -CE, 05 Mai 1944, *Dame veuve TROMPIER-GRAVIER*, Rec. 133, , voir : M. Long et autre, *Les grands arrêts de la jurisprudence administratives*, op. cit. pp. 363-368 : « Que la requérante n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet... et dès lors, entachée d'excès de pouvoir ; ...annulation ».

3- المادة 61 من دستور 1963، المادة 176 من دستور 1976، المادة 142 من دستور 1989 والمادة 151 من دستور 1996 التي نصت جميعها على أن: "الحق في الدفاع معترف به "

4- المادة 57 فقرة 2 من قانون 66-133: " ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفاهية أو أن يطلب حضور الشهود... "

5- المادة 129 من مرسوم 59-85

6- المادة 169

استحضار شهوده، بالإضافة إلى إمكانية الاستعانة بمدافع مخول قانونا أو أي موظف يختاره بنفسه<sup>(1)</sup>.

وتطبيقا لهذا المبدأ صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في 1962/12/12 قرار في قضية السيد بن تومي ضد بلدية الأغواط، تضمن: " أن الإجراء التأديبي الذي اتخذ ضد السيد (..) دون إخطاره من طرف الإدارة بأنها ستوقع عليه عقوبة العزل ولم تطلب منه التقدم للدفاع عن نفسه وعن الأفعال المنسوبة إليه، يُعتبر بمثابة تجاوز السلطة " وقضت بإلغاء قرار العزل<sup>(2)</sup>.

وكذلك قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 1977/06/04، الذي تضمن: " حيث أن محضر اجتماع اللجنة لا يشير إلى استدعاء الموظف لحضور اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ولم يحدد تاريخ استلام المعني بالاستدعاء، وحيث أنه لا يوجد بالمحضر ما يدل على حضور الموظف اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ولا ما يدل على إبداء ملاحظاته الشفوية والمكتوبة....، لهذه الأسباب يُلغى قرار وزير العدل " <sup>(3)</sup>.

وفي نفس السياق، أكد القضاء الإداري الجزائري ضرورة احترام حقوق الدفاع من خلال إخطار الموظف بالمثل أمام المجلس التأديبي وتمكينه من إبداء أوجه دفاعه: " حيث يستخلص من الملف أن الطاعن لم يستفد من الضمانات المنصوص عليها في القانون الأساسي، فهو لم يتلق أي إخطار قانوني بالمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي لم يتمكن من إبداء أوجه دفاعه، الأمر الذي يُعدُّ خرقا للمادة 57 من القانون الأساسي المذكور سالفًا، و أن قرار العزل الذي لم يحترم هذه الضمانات مستوجب للإبطال " <sup>(4)</sup>.

1- المادة 169 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03

2- بو الشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا لأمر 66-133، المرجع السابق، ص 128.

3 -H. BOUCHAHDA & R. KHALLOUFI, Op. cit. p. 110.

4- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898، قضية : (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه، المجلة القضائية، عدد 3، 1990، ص 172.



## المطلب الثاني

### الضمانات المعاصرة لإصدار القرار التأديبي

يمكن للسلطة الإدارية المختصة إصدار قرارها التأديبي بمجرد الانتهاء من الإجراءات السابقة له؛ وضمانا لاحترام حقوق الموظف العام وحمايتها من تعسف الإدارة، يضع المشرع جملة من الضمانات؛ يمكن الإشارة إلى ما يدخل منها ضمن آليات حماية حقوقه المالية.

#### الفرع الأول: الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي

قبل دراسة هذه الضمانة، يبدو من المهم بيان النظام القانوني للجان الإدارية متساوية الأعضاء من حيث نشأتها و تحديد أهم صلاحياتها

نظرا لخطورة العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة على المسار المهني للموظف العام، فقد ربط المشرع إصدارها باستشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، تحت طائلة بطلان القرارات المتضمنة توقيع تلك العقوبات، وتجدر الإشارة ابتداءً أن هذه اللجان تمثل ضمانة أساسية للموظف محل التأديب ضد تعسف الإدارة، وهي تشكل فضاءً تشاركيا يمكن للموظفين من المساهمة في تسيير حياتهم المهنية عن طريق ممثليهم<sup>(1)</sup>.

#### أولا: نشأة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء هي لجان استشارية للوظيفة العمومية، تنشأ لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك، تتساوى مستويات تأهيلها، على مستوى

1- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص

المؤسسات والإدارات العمومية، بقرار أو مقرر حسب الحالة، تصدره السلطة التي لها صلاحية التعيين<sup>(1)</sup>، أو هيئة تقليدية لتمثيل الموظفين<sup>(2)</sup>.

ارتبطت مراحل نشأة وتطور نظام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بمراحل نشأة وتطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر، هذا الأخير الذي عرف تطورا واضحا بتطور مجموع النصوص التشريعية والتنظيمية التي حكمته منذ الاستقلال، ويمكن الإشارة إلى المراحل الآتي بيانها:

### أ- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل الأمر 133-66

بموجب صدور الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية<sup>(3)</sup> عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر قبل الأمر 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية صدور بعض النصوص التنظيمية المرتبطة بشؤون الموظفين كشروط التعيين في بعض الوظائف أو تدابير تيسير الدخول في الوظيفة العامة<sup>(4)</sup>، رغم أنها كانت امتدادا للتشريع الفرنسي<sup>(5)</sup>.

اعترف المشرع مبكرا باللجان المتساوية الأعضاء بموجب الأمر 133-66، حيث أشار أن الموظفين يُمثلون بالتساوي مع الإدارات في اللجان المتساوية الأعضاء المكلفة بالتدخل بصفة استشارية في التدابير المتعلقة بمجموع ذوي الأجور، ثم أكد ذلك بالإشارة إلى إحداث لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء لدى الإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، قصد إمكانية استشارتها في المسائل الفردية التي تعني

1- رشيد حبان، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 153

2- Essaid TAIB, *Droit de la fonction publique*, Edition-distribution HOUMA, Alger, 2005, p 209.

3- جريدة رسمية عدد 02 مؤرخة في 11 جانفي 1963.

4- مرسوم رقم 62-502 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يحدد شروط تعيين بعض كبار الموظفين، والمرسوم رقم 62/503 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يتضمن تدابير ترمي إلى تيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962، ص 26.

5- Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, JORF N°0033 du 8 février 1959 page 1747, <https://www.legifrance.gouv.fr>

الموظفين<sup>(1)</sup>، وحدد اختصاص هذه اللجان وتشكيلتها وتنظيمها وسيرها بموجب المرسوم 143-66<sup>(2)</sup>.

### ب- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل القانون 06-82

تأكد اهتمام المشرع باللجان المتساوية الأعضاء بصدور القانون 06-82 المؤرخ في 27 فيفري 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، الذي نص في المادة 77 منه على ضرورة استشارة اللجان المتساوية الأعضاء التابعة للمؤسسة في المسائل التأديبية خاصة ما يتعلق بإجراءات الفصل التأديبي تحت طائلة البطلان<sup>(3)</sup>.

### ت- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل المرسومين 10-84 و 11-84

جسد المشرع أهمية اللجان المتساوية الأعضاء بموجب إصدار المرسوم 10-84 المتضمن تحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والمرسوم رقم 11-84 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية<sup>(4)</sup>.

### ث- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل النصوص التنظيمية الأخرى

تطور مفهوم وطريقة تشكيل وعمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظل التشريع والتنظيم بعد ذلك خاصة في ظل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظل المرسوم الرئاسي 199-20 الذي جاء ليحسم الركود الذي طبع هذه المسألة منذ عقود.

رغم أن المشرع خول السلطة التي تملك صلاحيات التعيين اتخاذ عقوبات الدرجة الأولى والثانية دون اشتراط استشارة جهة معينة<sup>(5)</sup>، ولم يتطلب رأي اللجنة الإدارية

1- المادة 13 من الأمر 133-66، ج ر عدد 08 مؤرخة في 08 جوان 1966، ص 548

2- الجريدة الرسمية عدد 08 مؤرخة في 08 جوان 1966 ص 569.

3- الجريدة الرسمية عدد 9 مؤرخة في 02 مارس 1982، الصفحة 457

4- الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 17 جانفي 1984، ص ص 88-93

5- المادة 01/165 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني..."

المتساوية الأعضاء<sup>(1)</sup> المنعقدة كمجلس تأديبي إلا عندما يتعلق الأمر بتوقيع عقوبات الدرجتين الثالثة و الرابعة<sup>(2)</sup>، إلا أن ذلك يعتبر بمثابة ضمانة هامة لحقوق الموظف العام. تبدو الأهمية البالغة لهذا الإجراء بالنظر إلى علاقته القوية ببعض الضمانات الأخرى، أهمها المبدأ المتعلق بحقوق الدفاع؛ على اعتبار أن اللجنة الإدارية لا تقدم استشارتها دون الاستماع إلى الموظف العام؛ بما يعني توفير فرصة له للدفاع عن نفسه بكل الوسائل المتاحة، كإبداء ملاحظاته الشفوية والمكتوبة، واستحضار الشهود أو استعانتهم بمدافع. إضافة إلى أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء يمكنها طلب فتح تحقيق إداري تستنير بنتائجه قبل تقديمها للإستشارة<sup>(3)</sup>، بما يرجح صدور رأيها وفقا لما تقتضيه قواعد العدالة، بحيث يحول رأي اللجنة الملزم دون احتمال تعسف الإدارة، خاصة وأن الأمر يتعلق بعقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة.

وتأكيدا لأهمية هذا الإجراء فقد ضبط المشرع هذه اللجنة، من حيث تشكيلتها، طبيعة الاستشارة التي تقدمها للإدارة، آجال إخطارها بالملف التأديبي وكيفية فصلها فيه. فمن جهة أولى يمكن اعتبار تشكيلة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ضمانة لحقوق الموظف؛ ذلك أنها تتضمن بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين<sup>(4)</sup>، بحيث يكون لحضور ممثلي الموظفين المنتخبين اعتبارات تؤثر على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، وتقف دون تسليط أقصى العقوبات على الموظف.

ومن جهة أخرى اعتبر المشرع رأي اللجنة الإدارية ملزما للإدارة: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ

---

1- المادة 62 فقرة أولى، والمواد 63 و 64 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06.

2- المادة 2/165 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي...."

3- المادة 171 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجموعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة"

4- المادة 63 فقرة 2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03-06.

الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي..."،  
فصدور قرار التأديب خرقاً لهذه القاعدة يجعله عرضة للإلغاء بسبب عدم احترامه لركن  
الإجراءات.

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره الذي ألغى بموجبه مقرر العزل  
الصادر عن الإدارة رغم إخطارها للجنة المتساوية الأعضاء، لأن هذه الأخيرة إلتزمت  
الصمت ولم تفصل في الموضوع محل الإخطار: "حيث أنه كان يجب على لجنة التأديب  
إصدار قرار تجاه المستأنف عليه ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه طبقاً لأحكام المواد 127 و 132 من  
المرسوم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال  
المؤسسات والإدارات العمومية، وليس السكوت وترك التصرف للإدارة، مما يجعلها متعسفة  
ومتجاوزة لسلطاتها"<sup>(1)</sup>.

وعملاً على استقرار أوضاع الموظفين، فقد ألزم المشرع الإدارة أن تُخطر المجلس  
التأديبي بالخطأ المنسوب للموظف بموجب تقرير مبرر في أجل خمسة وأربعين يوماً ابتداء  
من تاريخ معاينة الخطأ<sup>(2)</sup>، بحيث يسقط حق الإدارة في متابعة الموظف تأديبياً بانقضاء هذا  
الأجل<sup>(3)</sup>.

وأكد القضاء الإداري الجزائري ضرورة استشارة اللجنة الإدارية، في قراره الذي  
قضى فيه أنه: "من المقرر قانوناً أن القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول  
على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء ودون أن يتسلم المعني بالأمر أي إخطار

---

1- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، فهرس 330، مؤرخ في 22/05/2000، قضية الوكالة الوطنية للأثار ضد (ي. ك، بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 225.

2- المادة 166 فقرة أولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 03-06: " يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل خمسة وأربعين يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ ".

3- المادة 02/166 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 03-06: "...يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل".

قانوني للمثول أمامها، يعتبر مشوبا بعيب خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات ويستوجب الإبطال " (1).

---

1- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 مؤرخ في 1986/02/01، قضية (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه، المجلة القضائية، عدد 3، 1990، ص 172.

## نموذج تقرير إخطار المجلس التأديبي حول متابعة تأديبية

### الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

#### تحديد المؤسسة أو الإدارة المعنية

### تقرير إخطار المجلس التأديبي حول متابعة تأديبية

#### بسبب خطأ مهني/متابعة جزائية

تبعا للتقرير رقم..... المؤرخ في ..... المتضمن تقرير حول معاينة خطأ مهني و/أو متابعة جزائية مرتكب و/أو تعرض لها السيد(ة):.....، يشغل رتبة.....، هذا من جهة وتطبيقا لأحكام المادة 166 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذا من جهة أخرى، يشرفني أن أوافيكم بالتقرير الآتي نصه بخصوص المتابعة التأديبية التي تخص السيد(ة):..... بسبب خطأ مهني/متابعة جزائية.

1- تم تحريك الدعوى التأديبية بموجب التقرير رقم: ..... المؤرخ في .....، الصادر عن.....

2- معاينة الخطأ: تم معاينة الخطأ المهني المرتكب من طرف المعني بالأمر بموجب الشكوى الكتابية أو الشفوية و/أو الملاحظة أو المراسلة رقم.....، المؤرخة في .....، الصادرة عن.....

3- الأفعال المكونة للخطأ المهني هي:.....

4- ظروف وقوع الخطأ المهني هي:.....

5- تحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوع الخطأ المهني:.....

5- مختلف التقييمات التي يمكن إجرائها على الحالة هي:.....

## خلاصة التقرير:

نظرا لكون الأفعال المشار إليها أعلاه والمكونة للخطأ المهني المرتكب من طرف السيد(ة): .....، أفعالا نصت عليها المادة ..... من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه "....." فإن اقتراح تكييف الخطأ المهني والعقوبة يكون كالآتي:

1- تكييف الخطأ المهني على أنه خطأ مهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة، ويتمثل في: .....(ذكر الخطأ)

2- تكييف العقوبة على أن تكون من الدرجة الثالثة أو الرابعة، وتتمثل في.....(ذكر العقوبة).

وعليه يعتبر هذا التقرير بمثابة إخطار للمجلس التأديبي ويتم من خلاله تحريك المتابعة التأديبية، وأنه سوف يتم إعلامكم بتاريخ ومكان انعقاد المجلس التأديبي في حينه وحال انتهاء من الإجراءات التأديبية المعمول بها في هذا المجال.



## الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

### تحديد المؤسسة أو الإدارة المعنية

### استدعاء للمثول أمام المجلس التأديبي

السيد(ة):.....

الرتبة:.....

العنوان:.....

يشرفني أن أنهي إلى علمكم بأن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ستعقد جلستها التأديبية للنظر في ملفكم التأديبي، يوم:.....، الموافق لـ..... على الساعة:..... بمقر.....، وعليه فأنتم مدعوون للمثول أمام المجلس التأديبي في التاريخ والمكان المشار إليهما أعلاه.

في هذا الإطار، أذكركم بأنه وطبقا لأحكام المواد 168 و169 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنه:

يتعين عليكم المثول شخصيا أمام المجلس التأديبي إلا إذا حالت القوة القاهرة دون ذلك. كما أنه يمكنكم وفي الغياب تقديم مبرر مقبول وتمثيلكم من طرف مدافع.

كما يمكنكم الاستعانة بمدافع أو موظف تختارونه بأنفسكم، وتقديم مذكرة دفاعكم التي تتضمن تقديم ملاحظات كتابية أو أن تستحضرون شهودا.

وفي جميع الأحوال، في حالة عدم حضوركم على الرغم من استدعائكم بطريقة قانونية أو في حالة رفض تبرير غيابكم فإن المتابعة التأديبية سوف تستمر.

حرر ب.....في.....

## 2- تسبب القرار التأديبي

قياساً على القاعدة الأساسية في التقاضي التي تقضي بأن يصدر الحكم مُسبباً<sup>(1)</sup>، فإنّ المشرّع قد سحب ضمانه تسبب الأحكام القضائية إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب استثناء من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تسبب قراراتها<sup>(2)</sup>، لأنّ تسبب القرار التأديبي يمكّن السلطات التأديبية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر توقيع العقوبة، وكذا الأسباب القانونية التي استندت إليها سلطة التأديب في إصداره، مما يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام<sup>(3)</sup>

وتعدّ القرارات التأديبية مجالاً واسعاً لإلزامية التسبب بالنسبة للقرارات الإدارية؛ ذلك أن المشرّع نصّ صراحة في المادة 165 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تَبْتَّ في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها"<sup>(4)</sup>.

1- تطبيقاً لأحكام المادة 144 من الدستور، يُعتبر التسبب من أهم الضمانات التي فرضها الدستور على القضاء، وتولى التشريع تنظيمها، فهو يشكل دلالة ظاهرة على قيامهم بواجب التدقيق في الطلبات والدفع؛ والمقصود بالتسبب أن يتضمن حكم القاضي مجموع الأسباب المتصلة بالوقائع والقانون التي أدت إلى إصدار المنطوق وتبرير صدوره. أنظر: الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، ط2، 2000، ص 362.

إذ أن اشتراط التسبب وفقاً للمادة 11 من قانون 09-08 التي تنص على: "يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة"، يحقق فوائد هامة تسمح لأطراف الخصومة بممارسة رقابة على الأسباب التي دفعت القاضي إلى اتخاذ قراره، وأنه أحاط بوقائع الدعوى إلى الحد الذي يمكنه من الفصل فيها، بعد تفحص مختلف جوانبها لكي لا يقع في التناقض ويوفر لجهات الطعن فرصة بسط الرقابة على الحكم. أنظر: عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، ط2، 2009، ص 29.

2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 602 - 603.

3- نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، 1992، ص 187.

4- المادة 165 من قانون 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

وعليه، تلتزم الإدارة بتسبب قراراتها التأديبية مهما كانت درجة العقوبة المقررة، ذلك أن الموظفين المحالين للمجالس التأديبية يتمتعون بضمانات تأديبية أكثر من غيرهم، إذ يتعين تسبب القرارات الصادرة بمواجهتهم<sup>(1)</sup>.

يجب التمييز بين التسبب كإجراء شكلي يتطلبه القانون في القرار لضمان صحته، وبين السبب الذي يبرره من حيث وجوده القانوني والمادي والذي من شأنه إحداث تغيير أو أثر في الوضع أو النظام القانوني القائم؛ فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون موجوداً دائماً وصحيحاً، سواء كان التسبب لازماً أو غير لازم، لأن عمل الإدارة عملٌ واعٍ ومقصود ولا يمكن أن يكون عرضياً<sup>(2)</sup>.

وأخيراً، لا يبقى أمام الموظف العام الذي توفرت له الضمانات المقررة قانوناً قبل وأثناء المحاكمة التأديبية، ثم صدر في حقه قرار تأديبي يمس بمركزه المالي، إلا طريق التظلم الإداري، ومن بعده الطعن القضائي

1- علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمّان، الأردن، 1998، ص342.

2- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر 2007، ص641. و د. علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 13 فبراير 2000، ص140 وما بعدها.

## المحور الخامس

### منازعات الوظيفة العامة

رغم أن سلطة التعيين والتسيير في المؤسسات والإدارات العمومية تتمتع بهامش من السلطة التقديرية في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف العام الذي ثبت ارتكابه لخطأ تأديبي، إلا أنها ملزمة بمراعاة الضمانات واحترام الشروط والإجراءات والآجال التي فرضها التشريع والتنظيم، وذلك حماية لحقوق الموظفين العموميين ومنع تعسف الإدارة المحتمل.

وإذا خالفت الإدارة بعضاً من الشروط والإجراءات والآجال الواجب احترامها عند ممارسة عملية التأديب أو لم تحترم مجمل الضمانات التي اعترف بها التشريع والتنظيم للموظف العمومي محل التأديب، يكون من حق الموظف المتضرر مخاصمة الإدارة أمام الجهات المختصة وفقاً للكيفيات التي حددتها النصوص.

### المبحث الأول

#### ماهية منازعات الوظيفة العامة

تتشكل منازعات الوظيفة العامة من مجموع المنازعات التي يمكن أن تحدث بين الموظف العام والإدارة التي تستخدمه بمناسبة تنفيذ العلاقة الوظيفية بينهما، التي تبدأ بقرار تعيينه وتتم بمختلف القرارات التي تعني تطور مساره الوظيفي، وتنتهي بقرار انتهاء علاقته بالإدارة، سواء تعلق الأمر بانتهاء العلاقة بطريقة عادية أو غير عادية.

## المطلب الأول

### تعريف منازعات الوظيفة العامة وبيان طبيعتها

اختلفت آراء الفقه في تعريف منازعات الوظيفة العامة بسبب تشعبها ونظرا لأهميتها.

#### الفرع الأول: تعريف منازعات الوظيفة العامة وأهميتها

لم يحظى موضوع منازعات الوظيفة بتعريف التشريع ولا القضاء، وقد عرفه الفقه في مناسبات متعددة، منها: "هي جزء من المنازعات الإدارية، وتتمثل في مجموع المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين وأعوان الدولة التي تنجم عن نشاط المؤسسات والإدارات العمومية التي تباشرها في إطار القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة والتي يؤول الفصل فيها إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة وفقا لقواعد وإجراءات قانونية معينة<sup>(1)</sup>.

"وهي مجموع المنازعات التي تحدث بين الموظف العام والإدارة المستخدمة بمناسبة تنفيذ العلاقة الوظيفية"<sup>(2)</sup>.

ويعرف جانب من الفقه موضوع منازعات الوظيفة العامة من خلال ارتباطها بصفة الموظف العام رافع الدعوى: "هي المنازعات التي يثيرها الموظفون استنادا إلى هذه الصفة"<sup>(3)</sup> هي الطعون التي يتقدم بها رافعوها لحماية مصالحهم وحقوقهم الوظيفية بصفتهم موظفين عموميين وليسوا أفرادا عاديين، وتتنوع هذه الطعون تبعا لنوع القرار الإداري المطعون فيه، ...<sup>(4)</sup>

تجدر الإشارة في هذا الصدد أن أساس منازعات الوظيفة العامة هو الموظف العام بمقتضى العلاقة التي تربطه بالجهة الإدارية التي تستخدمه، بما يعني أن تقتصر هذه المنازعات على القرارات المرتبطة بمركزه القانوني الذاتي شخصا والمتعلقة بحقوقه

1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 24.

2- عمار بوضياف، منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضاء مجلس الدولة الجزائري، مجلة الفقه والقانون، عدد 12، 2013، ص 4.

3- سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 537.

4- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 306.

الوظيفية ذات الصلة بتقلده الوظيفة وبمختلف مراحل مساره المهني كالترقية في الدرجة، السلك أو الرتبة، أو النقل، وصولاً إلى مرحلة انتهاء علاقته بالإدارة، بما يعني عدم إمكانية الطعن في مختلف القرارات المتصلة بتنظيم أو تسيير المرفق العام.

ولموضوع منازعات الوظيفة العامة أهمية متميزة تظهر من خلال ارتباطها بشكل مباشر بالموظف العام باعتباره الأداة التي تمارس بها الدولة مختلف نشاطاتها، وتتجلى هذه الأهمية من جانب في أن هذه المنازعات تمثل مظهراً من مظاهر دولة القانون وصورة من صور ممارسة الرقابة القضائية على الإدارة بخصوص مجمل القرارات الإدارية التي تتعلق بالمسار المهني للموظف العام.

وإذا كان نظام التأديب في مجال الوظيفة العامة يهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام، إلى جانب تحقيق نوع من التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الموظف العام، فإن هذا النوع من المنازعات يعمل على تحقيق هذه الأهداف ويسهر على تكريس هذا التوازن من الناحية الواقعية؛ ذلك أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في مجال التأديب لا يجب أن تنحدر بها إلى مزالق خرق مبدأ المشروعية في هذا المجال، وعدم احترام الحقوق التي يتمتع بها الموظف والضمانات التي اعترف له بها التشريع.

فضلاً عن ذلك، فإنه بالنظر إلى العدد الهائل من الموظفين داخل قطاع الوظيفة العامة وتأثيرهم المباشر على وظيفة الدولة، فقد كان لزاماً ضبط آليات الفصل في منازعات الوظيفة العمومية تحقيقاً للأمن والاستقرار الوظيفي والاجتماعي لهذه الشريحة الهامة من المجتمع.

### الفرع الثاني: خصوصيات منازعات الوظيفة العامة

ارتبط موضوع منازعات الوظيفة العامة في الجزائر عبر التطورات التي عرفها منذ الاستقلال، بالمنازعات الإدارية بصفة عامة، وكانت المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة من

اختصاص المحاكم الإدارية منذ المرحلة الانتقالية ومرورا بمختلف الإصلاحات التي عرفها التنظيم القضائي في الجزائر.

وتتميز المنازعة في هذا المجال بخصوصيات، منها ما يرتبط بمسابقات التوظيف أو بالأعوان المتربصين، وأهما على الإطلاق ما يخص المراكز القانونية للموظفين العموميين في مختلف مراحل مسارهم المهني.

تتعلق أهم خصوصيات منازعات الوظيفة العامة بالجانب الإجرائي في الدعوى:

- كإلزامية كتابية الإجراءات وسريتها،

- ارتباط موضوع النزاع بمسألة تسند إلى حق أو مركز قانوني،

- صفة رافع الدعوى الذي يشترط فيه أن يكون مترشحا للوظيفة العمومية أو موظفا

عاما.

- خضوع منازعات الوظيفة العامة إلى آجال مضبوطة،

- بعض منازعات الوظيفة العامة منقوصة من جانب درجات التقاضي،

وتتميز كذلك ببعض الخصوصيات في مجال السلطات الممنوحة للقضاء، منها على

سبيل المثال:

- سلطة القاضي في سير الدعوى،

- جواز سماع أعوان الإدارة وطلب تقديم الإيضاحات،

- سلطة تقدير مدى تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب،

- سلطة توجيه أوامر للإدارة والأمر بالغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

## المطلب الثاني

### أنواع منازعات الوظيفة العامة وآثارها

يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى بعض أنواع الطعون الإدارية التي يمكن للموظف أن يرفعها أمام الجهات أو اللجان المختصة، وكذا الطعون القضائية التي يمكنه أن يرفعها أمام الجهات القضائية المختصة.

### الفرع الأول: أنواع الطعون في مجال منازعات الوظيفة العامة

#### أولاً: الطعون الإدارية

تشكل الطعون الإدارية أحد أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام الذي صدر بحقه قرار تأديبي، بحيث يمكنه أن ينتظم من تصرفات الإدارة التي تؤدي إلى الإضرار ببعض مصالحه.

ترفع هذه الطعون إلى جهات مختصة تتشكل وتتحدد اختصاصاتها بموجب قوانين ولوائح عامة مُلزِمة لها فيما تباشره من إجراءات ووسائل، فتقوم تلك الجهات بموجب النظر في تلك الطعون بتصحيح ما بدا لها من أخطاء في تصرفات الإدارة، أو ما تعرّض له الأفراد من تعسف ورفعه إليها عن طريق تظلماتهم<sup>(1)</sup>.

يعتبر النظر في تلك الطعون نوعاً من الرقابة الإدارية، التي تستمد وجودها من الدستور وتستمد سموها منه، وتتجلى هذه أهميتها في الهدف الأساس الذي تحققه وهو ضمان احترام مبدأ المشروعية<sup>(2)</sup>، الذي يترتب عنه كشف انحراف عمل الإدارة، والوقوف على ما يعترض حسن سير المرافق العامة<sup>(3)</sup>.

1- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 17.  
2- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 8.  
3- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 24-25.



في هذا الإطار، وحمايةً لحقوق الموظف العام، يلتزم الرئيس الإداري باحترام مبدأ المشروعية بمفهومه الواسع عند ممارسته لصلاحياته تجاه شخص المرؤوس، بما يوفر له الحق في التظلم الإداري أو القضائي ضد أعمال رئيسه التي أضرت بمركزه الذاتي<sup>(1)</sup>.

أنشأ المشرع بعض هيئات الرقابة في شكل لجان، بهدف المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظف العام<sup>(2)</sup>، على غرار لجان الطعن التي تنشأ لدى كل وزير وكل والٍ وكذا لدى كل مسؤولٍ مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية<sup>(3)</sup>.

تختص هذه اللجان بالنظر في طعون الموظفين طبقاً لأحكام المادة 67 من أمر 06-03، التي تخول الموظف حق إخطارها فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة<sup>(4)</sup>، في أجل أقصاه شهراً واحداً<sup>(5)</sup> ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار<sup>(6)</sup>.

## ثانياً: الطعون القضائية

### أولاً: الجهات القضائية المختصة

- 1- عبد الغني بسيوني، النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 122.
- 2- المادة 62 من قانون 03-06: "تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية: - لجان إدارية متساوية الأعضاء، - لجان طعن، - لجان تقنية".
- 3- المادة 65 من قانون 03-06: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل والٍ وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية. تتكون هذه اللجنة مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يُختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثلهم في لجان الطعن".
- 4- المادة 67 من قانون 03-06: "تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر". تتكون هذه اللجنة مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يُختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثلهم في لجان الطعن".
- 5- المادة 175 من قانون 03-06: "يمكن الموظف الذي تعرض لعقوبة تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار".
- 6- تنص المادة 73 من قانون 03-06 أن اختصاصات اللجان المذكورة في المادة 62 من ذات القانون، وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي النموذجي وكيفية سير الانتخابات تحدد عن طريق التنظيم. وفي انتظار صدور تلك النصوص التنظيمية، تخضع تلك اللجان لأحكام المرسوم 10-84 المؤرخ في 14/01/1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، وكذلك المرسوم 11-84 المؤرخ في 14/01/1984 المحدد لكيفية تعيين ممثلي الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء. إضافة إلى أحكام التعليم رقم 02 المؤرخة في 07/07/1990 المتعلقة بإنشاء وتجديد اللجان المتساوية الأعضاء، والتعليم رقم 20 المؤرخة في 26/06/1984 المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، والمنشور رقم 1640 المؤرخ في 27/10/1996 المتعلق بإنشاء وتجديد اللجان المتساوية الأعضاء، والمنشور رقم 67 المؤرخ في 09/02/1999 المتعلق بإنشاء وتجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

تخضع منازعات الوظيفة العامة في الجزائر في ظل الإصلاح القضائي إلى اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

تفصل المحاكم الإدارية في كل منازعات الوظيفة العامة سواء في مجال قضاء الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية وكذا دعاوى قضاء التعويض إذا كانت الإدارة المدعى عليها بلدية أو ولاية أو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية.

ويفصل مجلس الدولة في منازعات الوظيفة العمومية بصفة ابتدائية نهائية إذا كانت الإدارة المدعى عليها سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية، وذلك طبقاً لأحكام المادة 9 من القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، والمادة 804 فقرة 4 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وطبقاً لأحكام الفقرة 4 من المادة 804 يؤول الاختصاص الإقليمي في الفصل في منازعات الوظيفة العامة إلى المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان ممارسة الموظف لوظيفته.

### الفرع الثاني: آثار المنازعة الإدارية في مجال الوظيفة العامة

قد يترتب عن المنازعة الإدارية في مجال الوظيفة العامة تأييد القرار التأديبي محل الإلغاء إذا ثبت للقاضي مشروعية ذلك القرار، بما يستلزم سريان آثار القرار التأديبي، وإذا ترتب عنها إلغاء قرار التأديبي بسبب عدم مخالفته لأي وجه من أوجه المشروعية، فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء العقوبة المقررة وفقاً للشروط والإجراءات المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول.

ينبغي الإشارة إلى مسألة كيفية تنظيم المشرع لمسألة رد الاعتبار من عقوبة الدرجتين الأولى والثانية:

طبقاً لأحكام المادة 176 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي صلاحيات التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة.

وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة.

وفي حالة إعادة الاعتبار يُمحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

يقتصر رد الاعتبار على عقوبات الدرجة الأولى والثانية دون عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة.

يمكن تسجيل ملاحظتين أساسيين هما:

1. الترقية ورد الاعتبار للموظفين الذين تعرضوا لعقوبة من الدرجتين الأولى أو الثانية، وما هي الأمور المترتبة على ذلك وإشكالية احتساب مدة العقوبة في الترقية .
2. عدم استفادة الموظفين المعرضين لإحدى عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة لرد الاعتبار وفق أحكام المادة 176 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية .

وفقا لمراسلة مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية التابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري إلى السيد وزير العدل خاتم الأختام (المديرية العامة للموارد البشرية) المؤرخة في 25 فيفري 2016، والتي وردت ردا على استفسار بشأن العقوبات التأديبية ومسألة رد الاعتبار، فقد تضمنت بيان المحورين المذكورين وفقا للتوضيح الآتي بيانه:

أولاً: المدة المحددة لإعادة الاعتبار بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية وفق المادة 176 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية :

1- يمكن للموظف المعني بإعادة رد الاعتبار بعد مرور (01) سنة من تاريخ العقوبة.

2- يعاد اعتبار الموظف بقوة القانون بعد مرور (02) سنتين من تاريخ إتخاذ العقوبة إذا لم يعترض لعقوبة جديدة خلال هذه المدة .  
وعليه:

• إن مدة السنة أو سنتين حسب الحالة ليست عقوبة في حد ذاتها وإنما هي فترة زمنية محددة لإثبات حسن سلوك الموظف والتزامه بقواعد الانضباط، كما أنها مقترنة بشرط عدم ارتكاب خطأ آخر، وبالتالي عدم التعرض لعقوبة جديدة خلال تلك المدة والذي يعد شرطاً أساسياً للاستفادة من إمكانية إعادة الاعتبار، كما أنه لا يوجد أي سند قانوني يقضي بحذفها من الأقدمية المطلوبة للترقية سواء في الرتبة أو الدرجة .

• حالة عقوبة الشطب من جدول الترقية في الدرجات حسب المادة 163 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية. فينبغي على السلطة التي تملك صلاحية إتخاذ العقوبة أن تحدد مدة شطب بسنة واحدة أو سنتين كحد

أقصى، استثناسا بالمدة المحددة في المادة 176 المذكورة أعلاه، لكون المادة 163 سالفه الذكر لم تحدد مدة الشطب.

إن المدة التي يتعرض فيها الموظف للشطب من جدول الترقية لا ينبغي حذفها من الأقدمية المكتسبة والمطلوبة لنيل الدرجة الموالية وإنما فقط هي عقوبة تمنعه من التسجيل في جدول الترقية حتى وإن استوفى شروط الأقدمية اللازمة .

ثانيا: فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة التي لم تشملها إمكانية إعادة الاعتبار ومن بينها:

• عقوبة التنزيل بدرجة واحدة (01) أو درجتين (02)، فزيادة عن الأثر المالي لهذه العقوبة المتمثل في إنخفاض المرتب، تترتب عنها خسارة الأقدمية الموافقة للدرجة الموالية من المسار المهني للموظف المعني، بحيث يبدأ حساب المدة المطلوبة للترقية في الدرجة الأعلى بعد التنزيل من تاريخ اتخاذ العقوبة .

• عقوبة النقل الإجباري، في ظل انعدام إمكانية إعادة الاعتبار للموظف المعني فإنه طبقا للمادة 163 و176 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر، فإن الموظف المنقول إجباريا وتأديبيا يواصل مساره المهني في مكان العمل أو الإدارة التي تم نقله إليها بصفة عادية ودائمة، كما أنه لا يمنع من مراجعة وضعيته الإدارية، في إطار حركات النقل العادية للموظفين أو لضرورات المصلحة القصوى بشرط أن لا يكون تحايلا يقصد منه محو آثار العقوبة .

في الحالات العادية لا ينقل الموظف إلى منصبه إلا بعد مرور مدة سنتين المشترطة لرد الاعتبار للعقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، بشرط أن يثبت خلال تلك الفترة حسن السلوك، وألا يتعرض لعقوبات تأديبية خلال تلك الفترة ولا يتم محو آثار العقوبة.

ثالثاً: فيما يخص عقوبات الدرجة الرابعة، لا سيما:

- عقوبة التسريح التي تجعل الموظف الذي تم توقيع العقوبة عليه تحت طائلة المنع من التوظيف في الوظائف العمومية الوارد في المادة 185 من الأمر 03-06 المذكور أعلاه.
- عقوبة التنزيل في الرتبة: لم ينص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على إمكانية إعادة الاعتبار لكونها تتعارض مع الغرض من العقوبة .

## الخاتمة

تشكل المرافق العامة أداة الدولة في تحقيق أهدافها في مجال تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة، غير أن هذه المرافق لا تستطيع تحقيق أهداف الدولة إلا من خلال وسائل البشرية المتمثلة في الموظفين العموميين.

وقد ازداد دور الموظف العام وأهميته باتساع نشاطات الدولة وازدياد تدخلها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها؛ وهو ما فرض تنظيم نظام الوظيفة العامة ودعمه بآليات تحفظ للدولة نشاطها وتضمن للموظف حقوقه وإلتزاماته.

يعتبر نظام التأديب جزءاً من نظام الوظيفة العامة وأحد أهم عناصره، باعتباره يهدف في الأساس إلى ضمان انتظام الجهاز الإداري وحسن سير المرفق العام واستمرارية تقديم خدماته.

وتبرز فاعلية نظام التأديب بالنظر إلى علاقة الموظف العام بالهيئة التي تستخدمه، هذه العلاقة التي تقتضي جانبا من الانضباط من قبل الموظف العام محددًا في شكل التزامات بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم مساره المهني.

وينتج عن مخالفة قواعد الانضباط جزاءات تأديبية تتولى السلطة التأديبية التي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية في العالم توقيعها في مواجهة الموظف العام محل التأديب.

وأهم ما يُبرز فاعلية نظام التأديب هي جملة الضمانات التي تكرستها الأنظمة التأديبية المختلفة؛ ذلك أن عملية التأديب لا تظهر في شكل علاقة شخصية بين الموظف العام والسلطة التأديبية تسعى إلى الانتقام منه، ولكنها آلية كرسنها التشريعات من أجل ضمان حسن المرافق العامة.

تختلف الضمانات التأديبية باختلاف مراحل التأديب، فمنها ما يتمتع به الموظف العام بمجرد معاينة الخطأ التأديبي، ومنها ما يستفيد منه خلال سريات عملية التأديب وقبل لإصدار القرار التأديبي، وأهمها على الإطلاق الضمانات التي اعترف له بها التشريع بعد صدور القرار التأديبي والمتمثلة في التظلم القضائي، الذي يقتضي بسط رقابة المشروعية على

مختلف تصرفات الإدارة في مجال التأديب، وإلغاء قراراتها غير المشروعة بالنظر إلى  
جانبيها الشكلي والموضوعي.



## قائمة المراجع

### أولاً: النصوص التشريعية والتنظيمية

- القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2001 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية مؤرخة في 08 سبتمبر 2004
- القانون 82-06 المؤرخ في 27 فيفري 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية عدد 9 مؤرخة في 02 مارس 1982
- قانون 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، جريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006.
- القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو 2018 يتعلق بالصحة، جريدة رسمية عدد 46، مؤرخة في 29 يوليو 2018
- الأمر 66-133 المؤرخ في 2/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 08 يونيو 1966.
- المرسوم الرئاسي 20-199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962
- مرسوم رقم 62-502 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يحدد شروط تعيين بعض كبار الموظفين، - المرسوم رقم 62-503 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يتضمن تدابير ترمي إلى تيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962
- المرسوم 82-302 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل، جريدة رسمية عدد 37 مؤرخة في 14/1982
- المرسوم 84-10 المتضمن تحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والرسوم رقم 84-11 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية، الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 17 جانفي 1984
- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13 مؤرخة في 24 مارس 1985.

- المرسوم التنفيذي 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، الجريدة الرسمية عدد 78
- المرسوم التنفيذي رقم 22-276 الصادر في 6 سبتمبر 1992 المتضمن مدونة أخلاقيات الطب الجريدة الرسمية الصادرة في 08 يوليو 1992.

### ثانياً: المراجع باللغة العربية

- أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري- الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مكتبة الإيمان، المنصورة، مصر، 2008.
- الشيخلي عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1973.
- بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004.
- بو الشعير سعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 66-133، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- تغريد النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي، لبنان، 2013.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر ، الإسكندرية، مصر، 2004.
- خلف فاروق، منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، دار هومة، الجزائر، 2019.
- رشيد حبان، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.
- رمزي طه الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة، ج3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.

- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2014
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979
- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983.
- فوزي حبيش، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1991.
- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، دون سنة النشر.
- عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالما المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، 1983.
- عبد الله طلبة- نجم الأحمد، القانون الإداري، جامعة دمشق، 2005.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور، المحمدية، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1981.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، ط2، 2009.
- عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2014.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008.
- علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمّان، الأردن، 1998.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، 2003، الجزائر.
- لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2002.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008
- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 2002
- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2012.
- محمد رشوان، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهدان التجارية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 1960
- محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996
- محمد محمد حسن شرف الدين، النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012
- محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1973.
- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007
- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

### الأطروحات والمذكرات:

- حسون محمد علي، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عنابة، الجزائر، 2012/2011.

- مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه، عين شمس، مصر، 1973،

- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007.

- 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

- شراز جاري، مسؤولية الموظف عن إفشاء السر المهني، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2013

#### المقالات:

العمرى صالح، الجزاء المرتب على إفشاء الصيدلي للسر المهني في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

- مازن مصباح صباح ونائل محمد يحيى، التأديب ومجالاته وآثاره، مجلة العدل، العدد 62، 1435  
علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 13 فبراير 2000.

- عمار بوضياف، منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضاء مجلس الدولة الجزائري، مجلة الفقه والقانون، عدد 12، 2013

## المراجع باللغة الأجنبية

- Alain Planthey. *Traité pratique de la fonction publique, Tome II. 37 edit. 1971.*
- Alain Plantey, *Traité pratique de la fonction publique, T1, 3<sup>ème</sup> éd., LJDG (sans date d'édition).*
- André MAURIN, *Droit administratif, 11<sup>e</sup> édit. Dalloz, France, 2018*
- Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif, 13<sup>ème</sup> éd. 1921.*
- Bischoffe, *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Fonction publique et contrat, Recueil SIREY , 1927*
- Charles DEBBASCH, Frédéric COLIN, *Administration publique, 6<sup>ème</sup> éd, Economica, Paris, 2005.*
- Essaid TAIB, *Droit de la fonction publique, Edition-distribution HOUMA, Alger, 2005.*
- Estelle Mongbé, Simon Biauxse et autres, *La gestion des ressources humaines dans la fonction publique au sein de quelques administrations de l'OCDE, étude réalisée pour l'observatoire de l'administration publique, Université du Québec, septembre 2005*
- Francis DELPEREE, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, LGDJ, Paris, 1969.*
- Frederic Colin, *Droit public, Gualino, Paris, 2018, France.*
- Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif, T II*
- Gérard CONAC, *la fonction publique aux états unis, Armand Colin, 1985.*
- George DUPUIS et autres, *Droit administratif, 12<sup>e</sup> édit, Dalloz, 2011*
- H. BOUCHAHDA et R. KHALLOUFI, *Recueil d'arrêts jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1979*
- J.F. Lachaume et autres, *Droits des services publics, 3<sup>e</sup> éd., Armant Colin, 2004.*
- Laferrière, *Traité de la juridiction administrative, 2<sup>ème</sup> éd. Tome I, 1901.*
- Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit publique, réédité par Pierre Delvolvé et Franck Moderne, Dalloz, 2002.*
- Maurice HAURIOU, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, T3, Recueil Sirey, Paris, France, 1931.*
- M. Long et autres, *Les grands arrêts de la jurisprudence administratives, 12<sup>e</sup> édit. Dalloz, 1999.*
- Patrice CHRETIEN, *Droit administratif, 15<sup>e</sup> éd. Dalloz, ,France, 2016.*
- P. Tchao Tchong-han, *Etude sur la définition et la situation juridique du fonctionnaire dans le droit administratif français, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Lyon, 1942,*

*René CHAPUS, Droit administratif Général, T2, 8<sup>ème</sup> édit, Montchrestien, Paris, France 1995*

*-ROGER Bonnard, Précis de droit public, 6<sup>ème</sup> éd, Recueil Sirey, 1944,*

*-V. Melleray, Droit de la fonction publique, Corpus, Economica, 2005.*

**Reuves :**

*-Siwek-Pouydesseau Jeanne, «Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002», Revue française d'administration publique, 2009/4 n° 132.*

*-Conseil d'Etat, Perspectives pour la fonction publique, Rapport public, 2003, La documentation française, 2003.*

*-Y. Fargon, rapport paru dans Revue Administrative, numéro spécial, 1995.*

## الفهرس

الصفحة	العنوان
01	المقدمة
03	المحور الأول: نظام التأديب والأنظمة التأديبية المقارنة
03	المبحث الأول: النظام القانوني للنظام التأديبي
04	المطلب الأول: ماهية النظام التأديبي
07	المطلب الثاني: أساس النظام التأديبي
07	الفرع الأول: الأساس النظري
08	أولاً: النظريات التعاقدية كأساس لسلطة التأديب
13	ثانياً: النظرية الانتقائية
16	ثالثاً: النظريات التنظيمية
17	الفرع الثاني: الأساس القانوني
23	المبحث الثاني: الأنظمة التأديبية المقارنة
23	المطلب الأول: النظام التأديبي الرئاسي
25	المطلب الثاني: النظام التأديبي القضائي
26	المطلب الثالث: النظام التأديبي شبه القضائي
26	الفرع الأول: تعريف النظام شبه القضائي
27	الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام شبه القضائي
28	الفرع الثالث: عيوب النظام شبه القضائي
29	المحور الثاني: الأخطاء التأديبية
29	المبحث الأول: ماهية الخطأ التأديبي
30	المطلب الأول: مفهوم الخطأ التأديبي
30	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي
30	أولاً: التعريف الفقهي
31	ثانياً: التعريف القضائي
33	ثالثاً: التعريف التشريعي
41	المطلب الثاني: طبيعة الخطأ التأديبي



41	الفرع الأول: تحديد الخطأ التأديبي
42	الفرع الثاني: التمييز بين الخطأ التأديبي والأخطاء المشابهة له
42	أولاً: الخطأ التأديبي والجريمة الجزائية
44	ثانياً: الخطأ التأديبي والخطأ المدني
45	المطلب الثالث: أركان الخطأ التأديبي
45	الفرع الأول: الركن الشخصي
46	الفرع الثاني: الركن المادي
46	الفرع الثالث: الركن المعنوي
47	الفرع الرابع: الركن الشرعي
48	المطلب الرابع: تصنيف الأخطاء التأديبية وبيان بعض صورها
48	الفرع الأول: تصنيف الأخطاء التأديبية
51	الفرع الثاني: صور الخطأ التأديبي في بعض الأسلاك الخاصة
51	أولاً: السر المهني
51	1- المقصود بالسر المهني
53	2- السر المهني في المجال الطبي
54	3- السر المهني في مجال مهنة القضاء
55	4- السر المهني في مجال سلك الأمن
57	ثانياً: الإخلال بأحكام القانون 91-05 المؤرخ في 16/01/1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية
58	المحور الثالث: العقوبات التأديبية
58	المبحث الأول: ماهية العقوبة التأديبية
58	المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
59	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية
59	أولاً: التعريف الفقهي
59	ثانياً: التعريف التشريعي
59	الفرع الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية
63	المطلب الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية

63	الفرع الأول: تصنيف العقوبات التأديبية حسب أمر 66-133
64	الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية حسب المرسوم 85-59
65	الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية حسب الأمر 06-03
69	المطلب الثالث المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية
69	الفرع الأول: مبدأ الشرعية
71	الفرع الثاني: مبدأ التناسب
72	الفرع الثالث: مبدأ وحدة العقوبة أو عدم تعدد العقوبات
72	الفرع الرابع: مبدأ عدم الرجعية العقوبة التأديبية
72	الفرع الخامس: مبدأ المساواة
74	المحور الرابع: الضمانات التأديبية
74	المطلب الأول: الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي
74	الفرع الأول: إخطار الموظف بالخطأ المنسوب إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي
78	الفرع الثاني: حقوق الدفاع
80	المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة لإصدار القرار التأديبي
80	الفرع الأول: الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي
80	أولاً: نشأة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
81	أ- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل الأمر 66-133
82	ب- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل القانون 82-06
82	ت- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل المرسومين 84-10 و 84-11
82	ث- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل النصوص التنظيمية الأخرى
89	الفرع الثاني: تسبيب القرار التأديبي
91	المحور الخامس: منازعات الوظيفة العامة
91	المبحث الأول: ماهية منازعات الوظيفة العامة
92	المطلب الأول: تعريف منازعات الوظيفة العامة وبيان طبيعتها
92	الفرع الأول: تعريف منازعات الوظيفة العامة وأهميتها
93	الفرع الثاني: خصوصيات منازعات الوظيفة العامة

95	المطلب الثاني: أنواع منازعات الوظيفة العامة وآثارها
95	الفرع الأول: أنواع الطعون في مجال منازعات الوظيفة العامة
95	أولاً: الطعون الإدارية
96	ثانياً: الطعون القضائية
97	الفرع الثاني: آثار المنازعة الإدارية في مجال الوظيفة العامة
102	الخاتمة
104	قائمة المراجع
111	الفهرس