

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور- خنشلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم الحقوق

رقابة المشروعية على إجراءات القرار التأديبي

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الدكتور:

إسماعيل بوقرة

من إعداد الطالبتين:

- فريدة باديس

- حنان خاوة

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الاصلية	الصفة
د/عبد العزيز راجي	أستاذ محاضر ب	جامعة خنشلة	رئيسا
د/اسماعيل بوقرة	استاذ محاضر ب	جامعة خنشلة	مقررا ومشرفا
أ/ بوشربي مريم	أستاذ مساعد أ	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2013-2014

شكر و عرفان

نتقدم بالشكر والعرفان لأستاذنا الفاضل الدكتور (إسماعيل بوقرة) الذي شرفنا بإشرافه على هذا البحث

ولم يبخل علينا بتوجيهاته النيرة الجمّة فجزاه الله عنا خير الجزاء

أسمى عبارات التقدير والاحترام لجميع أساتذتنا الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية

على رأسهم عميد الكلية أستاذنا الفاضل

الدكتور/ زواقري الطاهر

نشكر كل من قدم لنا يد المساعدة خلال هذا المشوار العلمي

مقدمة:

تتوقف قيمة مبدأ المشروعية كمبدأ نظري باقترانه برقابة قضائية فعالة على أعمال وتصرفات الإدارة العامة الصادرة عنها بسلطتها التقديرية أو المقيدة، إذ لا قيمة للحقوق والحريات بغير أداة للدفاع عنها ووسيلة لحمايتها، و قد عمل القضاء الإداري لمدة طويلة على نطاق الرقابة القضائية، بهدف توسيع نطاق المشروعية وتضييق نطاق السلطة التقديرية، قصد تحقيق التوازن المنشود بين فاعلية الإدارة في وظائفها وضمن حقوق وحريات الأفراد.

ومن بين أهم القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في علاقتها مع الأفراد في إطار امتيازات السلطة العامة، بصدد تسيير المرفق العام بانتظام وإضطراد هي القرارات التأديبية الصادرة في مواجهة الموظف العام الذي ارتكب خطأ تأديبيا، هذه القرارات لا تصدرها السلطة التأديبية بطريقة ارتجالية إنما تمر بمراحل إجرائية تمهيدا لإصدارها وتجسيدها لمبدأ الضمان الذي يعتبر من أهم المبادئ المسيطرة على الأنظمة التأديبية، وقد انعكس ذلك على الإجراءات التأديبية التي تجسد هذا المبدأ وتخضع لمبدأ المشروعية، هذه المشروعية الإجرائية التي تهدف لتحقيق التوازن بين المصالح المتقابلة لأطراف المسؤولية التأديبية، هنا تبرز مهمة القاضي الإداري في إعادة التوازن لطرفي العلاقة من خلال الرقابة على القرار التأديبي.

وتعتبر الرقابة على الإجراءات من أقدم أنواع الرقابة التي مارسها القضاء على القرار الإداري عموما، فتعد من الناحية النظرية من أبسط أنواع الرقابة إلا أنها لا تخلوا واقعا في القرارات التأديبية من التعقيد والغموض.

فتشكل القواعد الإجرائية السابقة والمعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي المثال الواضح للمزج بين السلطة التقديرية والمقيدة والمثال الأوضح لضرورة إقامة التوازن بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان.

سنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على هذه الإجراءات التي تظهر في شكل خطوات يمر بها القرار التأديبي قبل صدوره في شكله النهائي.

وتم وسم هذه الدراسة بـ: " رقابة المشروعية على إجراءات القرار التأديبي "

1. أهمية الموضوع :

1. دور رقابة المشروعية في ترسيخ مبدأ الضمان.
2. كون الإجراءات التأديبية أهم وأخطر حلقة في يد السلطة التأديبية لتوقيع الجزاء على الموظف، إذ يتعين على الإدارة احترامها لأنها تشكل ضمانات أساسية وجوهرية للموظف العام في مجال التأديب ويترتب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي.
3. القيمة القانونية للإجراءات التأديبية السابقة والمعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي فتعتبر تشكيلة لقواعد القانون بمفهومه الواسع.

2. أسباب اختيار الموضوع:

اختيار هذا الموضوع يعود لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية يمكن إجمالها فيما يلي:
فالذاتية ترجع بالدرجة الأولى إلى اهتمامنا بمجال الوظيفة العمومية خاصة موضوع التأديب الوظيفي الذي أثبتت لنا التجربة اليومية وممارستنا الوظيفية وجود العديد من الغموض وعدم الوضوح لإجراءاته لدى شريحة كبيرة من الموظفين، كانت السبب في عديد الحالات لتعرضهم لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية.

بالإضافة إلى إغفال تفعيل التأديب الوظيفي بصفة صارمة في العديد من الممارسات التي أصبحت عادية رغم أنها وفق نصوص القانون تعتبر تجاوزات أثرت وتأثر على أداء المرفق العام.

أما الأسباب الموضوعية تتمثل في:

1. القيمة العلمية للموضوع، إذ يعتبر من المواضيع الحيوية سواء في جانبه العلمي أو العملي، لارتباطه بمحرك المرفق العام أو كما وصفه بعضهم "يد الدولة" الموظف الذي هو فرد من أفراد المجتمع يسعى لتحقيق أمنه الوظيفي وبالتالي أمنه الاجتماعي.
2. محاولة الاهتمام بموضوع الإجراءات المتعلقة بالقرار التأديبي ورقابة القاضي الإداري في ظل عدم وجود رؤية واضحة في ظل تشتت النصوص الإجرائية التأديبية على مجمل فروع النظام القانوني.
3. عدم وضوح القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية وعدم صدور النصوص التنظيمية المتعلقة بالأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

3. إشكالية الموضوع:

انطلاقاً من دور القاضي الإداري في إقامة التوازن بين مبدأ الفاعلية و الضمان حماية لمبدأ المشروعية ما مدى فاعلية رقابته على إجراءات اتخاذ القرار التأديبي؟

هذه الإشكالية التي محورناها على النحو التالي:

ما مدى رقابة القاضي الإداري للإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبية بالنظر لقيمتها القانونية؟

ما مدى هذه الرقابة فيما يتعلق بالإجراءات المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي بالنظر لقيمتها القانونية؟

4. أهداف الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى:

التعرف على مدى فاعلية وكفاية رقابة القاضي على الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي.

1. التعرف على مدى فاعلية وكفاية رقابة القاضي على الإجراءات المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي.

2. إبراز مواطن القصور التي تتخلل الخطوات الإجرائية السابقة والمعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي ومدى تأثيرها على دور القاضي الإداري في الرقابة.

3. الدراسات السابقة:

عرف مجال الوظيفة العمومية في الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا في مجال البحث نظرا لكونه مجالا خصبا للعديد من الإشكالات التي يطرحها الواقع القانوني والقضائي واليومي، إلا ان الدراسات التي تتعلق برقابة القاضي الإداري في هذا المجال ضئيلة وأهم ما تم إجاده من دراسات سابقة متعلقة بهذا البحث:

1. دراسة: مليكة مخلوفي، بعنوان : رقابة القاضي على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي(2012)، تناولت هذه الدراسة نطاق رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي المتمثلة في الرقابة على المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية للقرار التأديبي وذلك في جانبه القانوني والتطبيقي ومدى فاعليتها في ضمان مبدأ المشروعية من ناحية ومبدأ تحقيق التوازن بين الإدارة والموظف الخاضع للتأديب من ناحية أخرى.

أما هذه الدراسة فستتناول إبراز جزء واحد من هذا النطاق المتمثل رقابة مشروعية إجراءات اتخاذ القرار التأديبي.

2. دراسة: حياة عمرابي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري.(2012) تناولت بالدراسة مدى تأمين الضمانات التي قررها المشرع الجزائري لمساءلة تأديبية عادلة للموظف العام.

3. دراسة: أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف (دراسة مقارنة)(2007) فتناول بالتحليل و المقارنة ضمانات المساءلة التأديبية في ضوء كل من النظام التأديبي المصري والأردني والفلسطيني، بإبراز أوجه الإتفاق و الإختلاف، خاصة و أن هذه الدول تشكل مزيجا من أنظمة المتابعة فتشمل التأديب القضائي و الشبه القضائي و الرئاسي.

5. المنهج المتبع:

على ضوء الإشكالية التي تم تسطيرها لهذه الدراسة وللوصول للأهداف المسطرة، بالإضافة إلى طبيعة الموضوع التي تحمل أبعاد تشريعية فقهية وقضائية اعتمدنا المنهج الوصفي الاستقرائي بشكل رئيسي، كما لم نغفل بعض المناهج التي تفرضها عناصر في الموضوع كالمنهج التاريخي و ذلك بالرجوع إلى نصوص تشريعية وأحكام قضائية سابقة في مجال الوظيفة العامة، و المنهج المقارن بإجراء مقارنات طفيفة مع ما انتهجته وأقرته بعض التشريعات والاجتهادات القضائية المقارنة في المجال، مع الاستعانة ببعض الآليات والأدوات البسيطة كالنقد والتحليل والشرح والترجيح.

6. صعوبات الدراسة

إن الصعوبات التي ستعترض هذا البحث هي الصعوبات التي تعرض البحث في مجال الوظيفة العمومية عموما، و التي تتعلق بحدائته من جهة وتشعب النصوص المتعلقة به خاصة في التشريع الجزائري، فرغم وجود العديد من الدراسات الحديثة في هذا المجال إلا أنها تتعلق في كثير من الأحيان بالأطر المفاهيمية والنظرية، والافتقار للدراسات التطبيقية التي تركز على الاجتهاد القضائي باعتباره مصدرا هاما للقانون الإداري وبتالي للنظام

التأديبي، كما أن تعدد المصطلحات المستعملة واختلافها كثيرا ما يؤدي إلى تشابهها مع اختلاف مدلولاتها في التشريعات المقارنة يشكل صعوبة في البحث في هذا الفرع من فروع القانون الإداري.

7. تقسيم الموضوع :

لتحقيق أهداف هذا البحث سوف يتم تقسيمه تقسيما ثنائيا، يخصص الفصل الأول للرقابة على الاجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي، سنتطرق في المبحث الأول لمفهوم التوقيف المؤقت وفي المبحث الثاني: التحقيق الإداري وفي المبحث الثالث: إجراء المواجهة التأديبية.

في حين الفصل الثاني سيتم تخصيصه؛ لرقابة على الإجراءات المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي سنتطرق في المبحث الأول الى اجراء استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي وفي المبحث الثاني إجراء تبليغ القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف المعني. لكن قبل ذلك ارتأينا الحديث في مبحث تمهيدي عن ماهية المشروعية الإجرائية على القرار التأديبي وذلك بصورة موجزة .

كما سيشمل البحث على خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي ستوصل إليها هذه الدراسة.

المبحث التمهيدي

ماهية المشروعية الإجرائية على القرار التأديبي

إن القرار التأديبي مهما بلغ ما يتصف به من حياد وعدالة لا يكون مبرره مشروعاً لتوقيع الجزاء التأديبي إلا إذا اتسمت إجراءات إصداره بالمشروعية، وبالتالي فالمشروعية الإجرائية في تأديب الموظف العام هي جزء من كل، حيث تنبثق من مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ المشروعية الذي يعد أهم الضمانات والضوابط القانونية المقررة والسائدة في الدولة الحديثة لتحقيق أهدافها وفق قواعد سبق وضعها وفقاً للأوضاع والشروط المقررة لذلك، وسيلتها في ذلك الموظف العام الذي في ظل تمتعه بحقوق والتزامه بواجبات وظيفته يتعين على السلطة المختصة بالتأديب حال ارتكابه لما يمس بالتزاماته الوظيفية الالتزام بمشروعية الإجراءات لتوقيع الجزاء التأديبي عليه.

الأمر الذي يتعين عليه التطرق لهذا المبدأ (ماهية مبدأ المشروعية) ثم إلى تحديد (ماهية الإجراءات التأديبية) وذلك على النحو الوارد في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: ماهية الإجراءات التأديبية.

المطلب الأول

ماهية مبدأ المشروعية

ارتبطت صفة دولة القانون ومصطلح "حكم القانون بخضوع جميع الأفراد في سلوكهم وتصرفاتهم وكذا هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية باصطلاح "مبدأ المشروعية" فما مفهوم هذا المبدأ؟ وما مضمونه من ناحية الضمانات وشروط التطبيق؟

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية من أقدم المبادئ القانونية التي أصبحت في وقتنا الحاضر من المسلمات باعتباره يكفل حماية جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذ يحقق قدرا من التوازن بين هذه السلطة ومفهوم الحريات العامة للأفراد، سنتعرض من خلال هذا الفرع للتعريف بالمبدأ ثم نطاق تطبيقه.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم.¹

ولم يتفق الفقه عموماً على تحديد معنى دقيق لمصطلح الخضوع للقانون فيستخدم الفقهاء تعبير المشروعية والشرعية كمترادفين.²

يرى الدكتور رأفت فودة أن غالبية الفقه أنكر الترادف ما بين اصطلاحى الشرعية والمشروعية، لكون الأخير تعبيراً قانونياً بحتاً قصد به ضرورة مطابقة كافة أعمال السلطات

1 محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 22

2 فادي نعيم جميل علانة: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه (رسالة ماجستير في القانون العام) جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011، ص 12.

العامّة في الدولة للقانون في أوسع معانيه، وتوافق أعمالها مع أحكام هذا القانون، في حين أن كلمة "الشرعية" تتم عن فكرة سياسية بحثة وعن مبدأ دستوري¹.

ووفقا لاتجاه غالبية الفقه فإن استخدام اصطلاح المشروعية للتعبير عن ضرورة احترام الكافة للقانون هو أقرب للدقة لما يتصف به من عمومية شمولية.

من هنا نجد أن هذا المدلول يتضمن جانبين يتعلق أحدهما بمن يخضع للقانون، ويتعلق الثاني بمضمون القانون الذي يجب الخضوع له، أما بالنسبة لمن يخضع للقانون فالأفراد هم من يخضعون له وذلك منذ أن عرفت الجماعات الإنسانية فكرة القانون، وكذلك السلطات الثلاث في الدولة حتى يمكننا القول بخضوع الدولة كليا للقانون²

أما من حيث القانون الواجب الخضوع له فقد اختلف الفقه بين من يرى الخضوع للقانون بمعناه العام والشامل والواسع الذي يضم مختلف القواعد القانونية في الدولة بدءا بالقواعد الدستورية والقواعد الواردة في المعاهدات والاتفاقيات الدولية وقواعد القانون العادي ونصوص التنظيم أو ما يطلق عليه باللوائح³.

ويعتبر الرأي الثاني هو المستقر عليه، فسريان مبدأ المشروعية يشمل القانون بمعناه الواسع، وبالتالي يوسع من نطاق مبدأ المشروعية، مما يؤدي إلى توفير أكبر قدر من الحصانة لحقوق الأفراد وحرّياتهم ضد تعسف الإدارة العامة.

وإذا كانت المشروعية في مفهومها العام هو خضوع الجميع حكما ومحكومين للقانون فإن المشروعية الإدارية هي خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارية) في الدولة للنظام القانوني السائد ولمختلف القواعد⁴.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي في الوظيفة العامة) ج2، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2008، ص 18.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1992، ص 11

3 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009، ص 11.

4 محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 7

ثانيا : نطاق مبدأ المشروعية

1- من حيث تدرج القوانين: فيقصد به خضوع الدولة للقانون بمعناه الواسع وفق تسلسل تخضع فيه القاعدة الأدنى درجة للأعلى منها فتأتي القواعد الدستورية في قمة الهرم القانوني.

2- من حيث سلطات الدولة : أما عن سريان المبدأ من حيث سلطات وهيئات الدولة فمبدأ المشروعية ملزم لكل الهيئات وهياكل الدولة بصرف النظر عن موقعها أو مركزها أو نشاطها وفي طبيعة قراراتها فالمبدأ ملزم¹ للسلطة التشريعية من خلال ما تقترحه من قوانين والسلطة التنفيذية فيما تنفذه من قوانين عن طريق لوائح وتنظيمات والسلطة القضائية من خلال فصلها في المنازعات المعروضة عليها وفقا لوظيفتها الأصلية.

الفرع الثاني: ضمانات وحدود مبدأ المشروعية

إن تفعيل آليات الرقابة بمختلف صورها من أهم وسائل تجسيد مبدأ سيادة القانون في أرض الواقع، وذلك بإلزام كل جهة بممارسة دورها في إخضاع الإدارة للقانون من أجل تجسيد واقعي لدولة القانون.

أولا: ضمانات مبدأ المشروعية

الرقابة على أعمال الإدارة أهم ضمانات لمبدأ المشروعية وتتنوع وفقا لمصادرها أو تبعا لسلطة التي تمارسها إلى ثلاثة أنواع رئيسية : سياسية، إدارية، قضائية.

1 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 11

1- الرقابة السياسية

نعني بالرقابة السياسية الرقابة التي يباشرها الشعب بكافة فئاته علي الجهاز الاداري للدولة ليضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من ناحية، ويكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات داخل الهيئات والإدارات العامة للعمل علي تصحيحها من ناحية أخرى¹ وتمارس هذه الرقابة من جمهور المواطنين عن طريق المجالس النيابية المنتخبة أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة، وكذا رقابة الرأي العام.

ويعبر الرأي العام عن موقفه باحتجاج او الاستياء والتتديد والسخط والرفض لممارسات وتصرفات ادارية الذي يكون عن طريق الاضراب والعصيان المدني او باستعمال وسائل الإعلام والهدف من ذلك هو حمل الادارة على التخلي عن موقف معين او تغيير اجراءات سبق اتخاذها² وقد تلتقي الرقابة السياسية بالرقابة البرلمانية فيسعى الحزب الي تحريك ممثليه في البرلمان للضغط علي الحكومة بشأن مسالة معينة.

اذ يمارس البرلمان في غالبية النظم القانونية رقابته علي الحكومة يمارسها بآليات مختلفة حسب طبيعة النظام الدستوري في الدولة وتأخذ هذه الرقابة في الدستور الجزائري³ عدة صور: الاستجواب والاستماع طبقا للمادة 133 من الدستور، السؤال (المادة 134)، مناقشة السياسة العامة (المادة 84)، اللائحة (المادة 84)، ملتصق الرقابة، التصويت بالثقة، لجنة التحقيق، مناقشة قانون المالية.

1 عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 69.

2 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 29.

3 المرسوم الرئاسي 437/96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر العدد (76)، سنة 1996.

2- الرقابة الادارية

من ضمانات مبدأ المشروعية ويقصد بها الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على نفسها، سواء كانت رقابة تلقائية أو بناء على تظلم.

وتتميز هذه الرقابة بكونها رقابة شاملة فهي لا تنصب على مشروعية العمل فقط بل على ملاءمته لظروف المكان والزمان، والأصل عدم خضوعها لشكليات وإجراءات ما لم يقضي القانون بخلاف ذلك.

تتحرك هذه الرقابة بإحدى الطريقتين: الأولى تتحقق وتتعد بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة سلطات وقدرات الرقابة التي منحها إياها القانون واللوائح الإدارية ومقتضيات العمل الإداري وذلك بتعديل أو إلغاء أو سحب أو الحل أو التصديق أو التأديب أو الترقية، الثانية تتحرك فيها الرقابة الإدارية بناء على شكوى أو تظلم من ذوي المصلحة ضد أعمال وتصرفات الإدارة من الأفراد وتأخذ هذه التظلمات الصور التالية:

التظلم الولائي (المادة 830 ق.إ.م.إ.)، التظلم الرئاسي (275 ق.إ.م.إ.) والتظلم أمام لجنة خاصة، وللتظلمات أهمية واضحة إذ عادة ما تكون حلا للنزاع قبل اللجوء للقضاء.

وما يعاب عن الرقابة الادارية أنها رقابة غير حيادية وغير موضوعية، وأنها تجعل من جهة الادارة خصما باعتبارها مصدرة القرار أو من صدر عنها العمل المطعون فيه وحكما باعتبارها هي من تفصل في التظلم أو الشكوى المرفوعة اليها¹ مما يجعل القصور أو التقصير قائمان من جهة الادارة الي غاية انتهاء الآجال المحددة قانونا ليفتح الطريق أمام المواطن للجوء الي القضاء المختص.

1 عمار بوضياف :دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 30.

3- الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال وضمانات قانونية واتصاف بالحياد والموضوعية وتوليه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه باعتبارها عنوان الحقيقة وحكم القانون في موضوع النزاع¹ خاصة وان مختلف الدعاوي الإدارية سواء دعاوي الإلغاء، أو دعوي التفسير أو دعوي فحص المشروعية ودعوي التعويض، تمثل ضمانات أساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، وينظر القضاء الإداري في الدعاوي المرفوعة إليه بصفة مستقلة فلا سلطان للإدارة في غالبية النظم القانونية علي القضاء خاصة وان استقلال القضاء صار اليوم يشكل حقا من حقوق الإنسان تكرر في المادة (10) من الإعلان العام لحقوق الإنسان² إذ ما الفائدة التي يجنيها المواطن إذا كانت حقوقه ثابتة بموجب نصوص دستورية وقانونية كمبدأ حياد الإدارة مثلا إذ لم يعترف للموظف باللجوء للقضاء في حالة خرق الإدارة للقانون وتطبيقها لسلطتها في التأديب دون مراعاة الجوانب الإجرائية ودون التقيد بالنصوص القانونية.

ثانيا حدود مبدأ المشروعية:

الرقابة وبالتحديد القضائية كقاعدة عامة ليست مطلقة وجامدة لأن من شأنها شل حركة الإدارة لهذا يقر المشرع والفقهاء والقضاء بإعطاء الإدارة العامة امتيازات وذلك على حد قول العميد سليمان الطماوي "لأجل موازنة مبدأ المشروعية بمنحها قدرا من الحرية يضيق ويتسع حسب الظروف" وتتمثل هذه الاستثناءات في: الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة وسلطات الإدارة.

سننظر إلى هذه الاستثناءات مع التركيز على استثناء سلطات الإدارة.

1 عبد الغني بسوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 68.

2 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 31.

1- حالة الظروف الاستثنائية نظمتها الدساتير وتتمثل في الظروف الغير العادية مثل الحروب الفيضانات الزلازل..ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة مثل هذه الظروف مشروعة رغم ما يشوبه من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية¹ وبالرجوع للدستور الجزائري نجده قد خول لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير اللازمة في حالة تهديد الأمن وسلامة الدولة وذلك بإعلان حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية.

2- أعمال السيادة: وهي نظرية من صنع القضاء الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وأطلق عليها بأعمال السيادة وقد أرجع جانب من الفقه سر ظهور هذه النظرية إلى السياسة الحكيمة والمرنة التي تتمتع بها مجلس الدولة الفرنسي والذي عرف كيف يتخطى الحاجز ولم يجرؤ على إلغاء بعض الأعمال التي صدرت من الحكومة حفاظا على استمراريته وبقائه²

وهذه الأعمال هي تصرفات إدارية عامة تحدث في ظل ظروف عادية تمر بها الدولة بمهامها الإدارية عن طريق تحضير مشاريع القوانين للحكومة واللوائح الإدارية والمعاهد وإبداء الرأي... واختلف الفقه بشأن المعيار الواجب إعماله وتطبيقه للقول أن هذا من أعمال السيادة وبالتالي يحصن ضد الرقابة.و من أهم هذه المعايير معيار الباعث السياسي ومعيار طبيعة العمل وموضوعه.

معيار الباعث السياسي يستند إلى أن خلو العمل الإداري من النية السياسية يخضعه لرقابة القضاء و العكس، لكن صفة المرونة التي يتميز بها هذا المعيار عرضته للانتقاد.

معيار طبيعة العمل وموضوعه فيكون العمل سياديا وفق هذا المعيار إذا صدر تنفيذا لنص دستوري ويكون عاديا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني لائحي،فربط هذا الرأي بين فكرة

1 عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص64

2 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص40

أداء العمل الذي قامت به الحكومة، لكن هذا الرأي يجعل النصوص الدستورية أداة ومجالاً للتهرب من الخضوع لرقابة القضاء¹

3- سلطات الإدارة: حيث ذهب غالبية النظم القانونية للاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية كامتياز من امتيازات السلطة العامة لكن ألزمها في حالات بقيود أطلق عليها السلطة المقيدة:

أ. السلطة التقديرية: حين يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها ولا يلزمها بإصدار قرار محدد بمضمون معين خلال مدة معينة. فهي في هذه الحالة تتمتع بسلطة تقديرية. و من صور هذه السلطة في المجال الوظيفي حريتها في تقييم كفاءة وأداء الموظف المعنى عما إذا كان يستحق التثبيت في منصب عمله من عدمه² ورقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية تتركز على المشروعية كقاعدة عامة، دون التدخل في الجانب التقديري للإدارة الذي يدخل في نطاق الملائمة.³

ب- السلطة المقيدة: إذا ألزم القانون الإدارة باتخاذ القرار بتوافر ظروف واجتماع عناصر ووقائع معينة، كما تكون مقيدة في مجال الاختصاص وفي مجال الأشكال والإجراءات والآجال فلا تملك مخالفتها أو استبدال قاعدة بقاعدة أو إجراء بإجراء أو زيادة المدة أو تقليصها. وهي هنا تخضع خضوعاً كاملاً لرقابة القضاء ليتأكد من احترامها لمبدأ المشروعية.

من خلال ما سبق نجد أن مبدأ المشروعية يحدد الإطار العام للعلاقة المتبادلة بين الحكام والمحكومين والتي يتعين أن تتحدد فيها الحقوق والواجبات في إطار إحترام سيادة القانون فإذا كان الأفراد مطالبين بالخضوع لأحكام القانون فإن الإدارة ملزمة فيما تتخذه من قرارات بشأنهم باحترام الإطار العام للنظام القانوني للدولة.

1 عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق ص ص 40،41،42 بتصرف

2 نفس المرجع، ص 36

3 عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص44.

وبتالي فمبدأ المشروعية يشكل ضماناً هامة بالنسبة للأفراد، حيث يكفل لهم الحماية تجاه تعسف السلطة العامة في الدولة، وتطبيق المبدأ يكون أكثر إلحاحاً في تعاملات الإدارة مع موظفيها حيث أن احترام هذا المبدأ في تلك التعاملات يكون واجباً وألزم حرصاً على الثقة المفترض توافرها لدى الموظف في الجهة الإدارية التي يعمل بها ويكون الخروج عن الإجراءات التي تعتبر ضمانات واجبة الإلتباع عند تأديب الموظف العام مساساً بمبدأ المشروعية

المطلب الثاني

ماهية الإجراءات التأديبية يقصد بإجراءات القرار الإداري عموماً أنها الترتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار أي التي تسبق إصداره نهائياً¹ وباعتبار القرار التأديبي نوع من أنواع القرارات الإدارية فهو يخضع أيضاً للإجراءات سابقة ومعاصرة لصدوره فما المقصود بالإجراءات التأديبية؟ وما هي خصائص هذه الإجراءات؟

الفرع الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية

أولاً: تعريف الإجراءات التأديبية

الإجراءات التأديبية مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف خلال الفترة ما بين اقترافه للمخالفة وحتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها² كما أنها مجموعة القواعد الإجرائية التي تسمو بالتأديب إلى المحاكمة كما شرع من أجلها وصولاً إلى العقاب التأديبي العادل الذي يضمن للموظف عدم التعرض للاضطهاد والتعسف من قبل الإدارة باعتبار أن بلوغ الإدارة هدفها يعتمد على أداء الموظف³

1 محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007، ص331.

2 مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1981، ص57.

3 سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة 1995،

وبتالي فالإجراءات التأديبية هي الخطوات والمراحل الإجرائية المنظمة التي يتوجب على السلطة الإدارية المختصة إتباعها للتحقق والتأكد من ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه وذلك لتوقيع العقوبة التأديبية عليه.

ولضمان سلامة الحكم والقرار التأديبي وعدم إغائه من طرف القضاء فإنه يتعين أن يكون مستندا إلى إجراءات مشروعة من الناحية القانونية¹.

ثانيا : الخصائص العامة للإجراءات التأديبية

إن الإجراءات التأديبية للموظف العام تتميز بخاصيتين أساسيتين الأولى إيجابية تتمثل في كونها ضمانات لحماية الموظف العام، أما الأخرى فسلبية تتمثل في قصور النصوص ذات الطبيعة الإجرائية.

1- الإجراءات التأديبية ضمان

تعد ضمانات أساسية لحماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في المجال التأديبي وهي لم توضع كما يزعم البعض لتعقيد الإجراءات الإدارية²، فهي بمراحلها ضمانات تكفل السرعة والفاعلية وتحول دون استمرار التأديب لمدة طويلة³، وتظهر هذه الضمانة بصفة أدق في سلامة الإجراءات عبر مراحل المتابعة التأديبية، وعلى هذا إذا ما توافر هذا الضمان على النحو الفعال فإنه لا خوف من الاحتفاظ بالصيغة الإدارية للتأديب⁴، وترتبا لذلك فإن القضاء الإداري يشدد في مراقبة سلامة الإجراءات التأديبية ولا يتردد في إلغاء القرار التأديبي إذا ما تأكد من عيب يشوب هذه الإجراءات.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي في الوظيفة العامة)، المرجع السابق، ص 21.

2 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، ط 3، الجزائر، 2006، ص 168.

3 سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 571.

4 فاطمة مولوة: الجريمة التأديبية للموظف العام (مذكرة مقدمة لدرجة الماجستير)، كلية الحقوق بن عكنون. جامعة الجزائر 1، 2012، ص 152.

2- قصور النصوص في مجال الإجراءات

صبغة الضمان التي تميز النصوص الإجرائية التأديبية وسعت دائرة مجال التأديب الوظيفي بعد أن كانت موضوعا إداريا للسلطة الرئاسية وحدها البت فيه اتسعت باستحداث المجالس التأديبية المشكلة من ممثلي الإدارة والموظفين واستحداث جهات الطعن الإداري فأدى ذلك لتدخل المشرع لتنظيم العديد من الإجراءات في قوانين والسلطة التنفيذية في مراسيم والسلطة الإدارية في لوائح وتعليمات.

إلا أنه مازال يكمن في نصوص الإجراءات التأديبية العديد من النقص والقصور ولهذا أخذ القضاء على عاتقه مهمة تكملة ما في النصوص من نقص وغموض ودرجة جعلت الفقه والقضاء يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية¹، وهو نقص نجده في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري باستثناء المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي الذي وإن ألغي يعتبر مرجعا حسب رأي العديد من الباحثين في مجال قانون الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية

بتأصيل الإجراءات التأديبية نجد أنها جزء من علم الوظيفة العامة الذي بدوره فرع من فروع القانون الإداري هذا الأخير الذي تتميز قواعده بالعديد من الميزات والخصائص تجعله ذا طبيعة خاصة، لذلك فحتما ستصطبغ الإجراءات التأديبية بهذه الطبيعة.

أولا: الإطار القانوني للقاعدة الإجرائية التأديبية

القاعدة الإجرائية التأديبية تحدد بصفة مجردة النموذج القانوني لعمل إجرائي معين أي الشكل الذي يجب أن ينصب فيه هذا العمل حتى يصبح له وجود من الناحية القانونية.

1 سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) المرجع السابق، ص 571.

فتهدف القواعد الإجرائية التأديبية إلى إثبات سلطة الدولة في العقاب التأديبي المناسب في الحالات الواقعية كما تتناول هذه القواعد كل ما يتعلق بالمتابعة التأديبية للموظف المرتكب للخطأ التأديبي عبر جميع المراحل إلى غاية توقيع العقوبة التأديبية¹.

وقد أفرغ المشرع الجزائري هذا النموذج في جميع تشريعات الوظيفة العمومية ابتداء من: الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المرسوم رقم : 152/66 المؤرخ في : 1966/06/02 المتضمن الإجراءات التأديبية.

المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

الأمر 03/06 المؤرخ في : 2006/07/15 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

من خلال هذه النصوص والنماذج القانونية التي أفرغت فيها القاعدة الإجرائية نجد أن انه لا يوجد في التشريع الجزائري قانون يجمع الإجراءات التأديبية على غرار قانون الإجراءات الجزائية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية لذلك جاءت تلك الإجراءات متفرقة ومشتتة في العديد من القوانين.

ثانيا: خصائص القواعد الإجرائية التأديبية

تتميز القواعد الإجرائية في التأديب بمجموعة من الخصائص يمكن إجمالها في:

1 محمد فتوح عثمان: مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، مصر، 1994، ص 9.

1- القواعد الإجرائية من القواعد التنظيمية

إنها القواعد التي تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي، وإذا تخلف أي شرط منها ترتب عن ذلك بطلان الإجراءات فلا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية إلا بإتباع الإجراءات التأديبية.

2- القواعد الإجرائية التأديبية هي قواعد ذات جانبيين

تقرر حق أو رخصة أو سلطة لأحد الموظفين أو للسلطة الرئاسية التأديبية أو لمجلس التأديب مما يقابلها من التزامات على عاتق الطرف الثاني في الوقت، سواء في الموظف أو من يمثله كالشهود أو غيره¹.

3- القاعدة الإجرائية التأديبية قابلة للتفسير

إن تفسير القاعدة الإجرائية التأديبية هو البحث عن معناها الحقيقي وإظهار الإرادة الحقيقية للمشرع المتضمنة في القاعدة من الوجهة الموضوعية، إذ أن القانون ينفصل عن الإدارة بمجرد إصداره ويصبح له كيان مستقل، هذا ووجود القاعدة مرتبط بوجود سبب منشئ لها والتفسير قد يكون تشريعياً أو قضائياً أو فقهيًا.

فالإجراءات التأديبية هي القواعد تحكم المتابعة التأديبية للموظف العام المنسوب إليه الخطأ المستوجب لتوقيع الجزاء التأديبي، خطوة خطوة من لحظة وقوع الخطأ إلى صدور القرار التأديبي.

ومن خلال ما سبق ذكره نستخلص أن؛ مضمون المشروعية في الإجراءات التأديبية بيان الحدود المراد تطبيق القواعد التأديبية في إطارها، دون تجاوز لها باعتبارها بمثابة سياج إجرائي غير مستهدف لذاته بل التمسك به -بمشروعية الإجراء التأديبي- هدفه الأساسي

1 فاطمة مولوة: الجريمة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص157

تحقيق التوازن بين كافة المصالح المتقابلة لأطراف المسؤولية التأديبية¹ (السلطة التأديبية والموظف محل المساءلة التأديبية).

ولغرض تحقيق هذا التوازن تبرز الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري في هذه المرحلة الهامة في القرار التأديبي المتمثلة في الرقابة على مشروعية الإجراءات السابقة والمعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الغاء القرار الإداري وتأييب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ج3، مصر، 2008، ص 31.

الفصل الأول

الرقابة على الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار التأديبي

تقتضي المشروعية الإجرائية في التأديب أن لا يصدر القرار التأديبي، إلا بناء على إجراءات متبعة سابقة تلتزم فيها السلطة التي لها صلاحية التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي ببعض الخطوات التمهيدية التي نص عليها التشريع أو المبادئ العامة للقانون، ينتج عن عدم مراعاتها إلغاء القرار التأديبي سواء كان إهمال هذه الإجراءات كلياً أو جزئياً، فتلجأ الإدارة عند ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي أو جنائي فوراً للتوقيف المؤقت ثم قد تقوم بالتحقيق الإداري ثم المواجهة التأديبية.

انطلاقاً من هنا سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المحاور التالية:

المبحث الأول: التوقيف المؤقت

المبحث الثاني: التحقيق الإداري

المبحث الثالث: المواجهة التأديبية

المبحث الأول

التوقيف المؤقت

يعد التوقيف المؤقت أول إجراء تقوم سلطة التعيين باتخاذها قبل مباشرة إجراءات المتابعة التأديبية، وقد امتدت رقابة القاضي الإداري على هذا الإجراء وعلى عناصر جوهرية فيه فما هو مفهوم هذا الإجراء؟ وما هي خصائصه؟

المطلب الأول: مفهوم التوقيف المؤقت

الفرع الأول: تعريف التوقيف المؤقت

لم تعرف التشريعات التوقيف المؤقت لكن عرفه الفقه و القضاء عدة تعريفات تتفق في مجموعها.

أولاً: التعريف الفقهي

عرفه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: هو إقصاء الموظف عن مباشرة مهام وظيفته مؤقتاً إذا اقتضى إظهار الحقيقة في التحقيق إجرائه في جو يخلو من مؤثرات ويعيدا عن سلطات العامل المحال للتحقيق¹.

وعرفه الدكتور علي جمعة محارب على أنه: أبعاد الموظف عن المحل الذي يشتغل فيه، إلى أن يبيث في تهمة منسوبة إليه².

كما عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو: هو منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه بصفة مؤقتة³.

وعرفه الأستاذ رحماوي كمال: هو إبعاد الموظف عن منصب عمله بصفة مؤقتة⁴

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضمانات تأديب الموظف العام) منشأة المعارف بالإسكندرية، ج 3، مصر، 2008، ص 160.

2 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 440.

3 ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 318

4 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 112.

من خلال هذه التعريفات نجد أن الفقه عموماً يتفق على أن التوقيف المؤقت هو إبعاد مؤقت للموظف عن وظيفته في حالة ارتكابه لخطأ تأديبي أو جريمة جنائية.

ثانياً: التعريف القضائي

عرفت المحكمة المصرية العليا التوقيف المؤقت: "هو إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل مؤقتاً حتى يجري التحقيق في جو خال من مؤثراته التي قد يكون من شأنها إعاقة، الوصول إلى حقيقة الاتهام".

كما جاء في قرار لمجلس الدولة الجزائري: "قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي مؤقت¹".

تتضمن هذه الاجتهادات القضائية العديد من العناصر التي سيتم التطرق لها كل واحدة على حدى في مضمون هذا المبحث.

الفرع الثاني: خصائص التوقيف المؤقت

أولاً: إجراء تحفظي وقائي

على غرار التشريعات المقارنة، تتمتع السلطة التأديبية بحق اتخاذ بعض التدابير الداخلية لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ولما كانت هذه التدابير الداخلية من شأنها أن تمس بمصالح الموظف العام المادية والوظيفية، أخضعها المشرع لشروط معينة وإجراءات محددة يتعين على الإدارة احترامها، والتوقيف المؤقت أحد أهم هذه الإجراءات.

يري الدكتور كمال رحماوي في هذا الصدد أن هذا الاتجاه يخالف ما جاء به النظام التأديبي الفرنسي الذي ترك للإدارة حرية واسعة النطاق في اللجوء إلى التدابير الداخلية دون تقييدها بنصوص قانونية ولكنه أخضعها للرقابة القضائية.

1 مجلة مجلس الدولة: قسم المستندات و النشر للمحكمة العليا، وزارة العدل، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 160_158، قرار رقم: 009740، مؤرخ في: 16 ديسمبر قضية (م ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)،

لا يعتبر التوقيف المؤقت عقوبة، وإنما هو إجراء وقائي تلجأ إليه الإدارة خدمة لمصلحة المرفق¹، فمسؤوليتها المرفقية تدفع بها حرصا على المصلحة العامة عند الاقتضاء اتخاذ إجراءات ضد موظفيها مخولة لها بمقتضى سلطتها التقديرية.

وعليه فهو إجراء مؤقت، لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانونا، ومن ثم لا يجب ألا يلتبس مع التوقيف المنصوص عليه في المادة 163 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، الذي يشكل عقوبة تأديبية من الدرجة الثانية و الثالثة تتخذها السلطة المختصة بقرار إداري.

أطلق المشرع الفرنسي على هذه العقوبة "عقوبة الاستبعاد المؤقت" L'exclusion temporaire de fonctions وقد ميز البعض بين الوقف كعقوبة تأديبية و الوقف عن العمل كإجراء إداري بقوله: "في حالة ارتكاب خطأ جسيم، يجوز إيقاف الموظف فورا انتظارا لإنهاء التحقيق التأديبي و هنا لا يتعلق الأمر بجزاء تأديبي، وإنما بإجراء إداري يهدف إلى تجنب النتائج غير المرضية لبقاء موظف تحوم حوله الشبهات"³.

جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 82/07/10:

"من المقرر قانونا أن إيقاف موظف من عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد (54،55،56) من القانون العام للوظيفة العمومية ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء"⁴

إذن فرقابة القاضي الإداري على هذا الإجراء هي ليست رقابة إلغاء بنص قرار صادر عن الغرفة الإدارية و إنما: إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية... ومن ثم فهو لا

1 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 113.

2 الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في: 15/06/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.، العدد 46، المؤرخة في: 16/06/2006.

3 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 270.

4 المجلة القضائية للمحكمة العليا: قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، وزارة العدل، العدد 2، الجزائر، 1982، ص 182_ قرار رقم 24316 مؤرخ في 10 جويلية 1982، قضية (ل.م) ضد (وزير العمران والبناء).

يرقي إلي درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف حق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه¹.

فالملاحظ أن المشرع الجزائري قلص رقابة القاضي الإداري على إجراء التوقيف المؤقت باعتباره من التدابير الداخلية وفي المقابل لخطورة هذا الإجراء قيد الإدارة بحالات اللجوء إليه بمقتضى المادة (173) و(1/174) من الامر 03/06.

ثانيا: يهدف لحسن سير التحقيق الإداري

لم يحدد المشرع الجزائري الهدف من التوقيف المؤقت بصفة صريحة، عكس المشرع المصري الذي جعل مصلحة التحقيق سببا للوقف الاحتياطي بصفة واضحة.

علة اشتراط أن تكون مصلحة التحقيق هي سبب الوقف الاحتياطي عن العمل أنه في بقاء العامل في عمله أثناء سير التحقيق ما يعوق القائمين به عن الوصول للحقيقة، إذ قد يتيح له ذلك التأثير علي شهود الإثبات أو طمس معالم الجريمة أو محو أثارها، أو أن يأتي غير ذلك مما يؤثر تأثيرا ضارا علي سير التحقيق².

هذا وقد اختلف الفقه في تحديد المقصود بمصلحة التحقيق حيث فسرها البعض تفسيرا ضيقا بينما توسع الآخر في حين أن هناك رأي ثالث تبني موقفا وسطا بين الرأيين:

❖ التفسير الضيق لعبارة مصلحة التحقيق:

حسب هذا الاتجاه مشروعية الوقف الاحتياطي تقضي أن يكون هناك تحقيق قائم بالفعل مع العامل الصادر بشأنه قرار الوقف، وأن يكون هذا الوقف في مصلحة التحقيق أو أن

1 مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي(مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012،ص59.

2 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة،المرجع السابق،ص272 .

يثور ضد العامل اتهام يقتضي إقصائه من عمله وسند هذا الرأي في ذلك انه شرع لتيسير مهمة التأديب لا لأي غرض آخر¹

❖ التفسير الموسع لعبارة مصلحة التحقيق:

لم يتقيد هذا الاتجاه بالمفهوم اللفظي لنص القانون تأسيسا على أنه اذا كان النص قد أجاز الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق،فانه من باب أولي أن يكون هذا الوقف جائز اذا تطلبته المصلحة العامة ،حيث أن ذلك يتفق مع روح النص وان كان لا يتفق مع لفظه فيقوم هذا الرأي علي دمج مصلحة التحقيق في المصلحة العامة،توصلا لجعل الأخيرة مبررا لوقف العامل²

إن النقد الموجه لتوسعة تفسير اصطلاح مصلحة التحقيق لدرجة أن أجاز الوقف عن العمل مادام ذلك محققا للمصلحة العامة حتى ولو لم يكن التحقيق قائما أو وشيك تستدعي مصلحته هذا الوقف وذلك تغليباً لعنصر فاعلية الجهاز الإداري ودوره،علي حساب ما يجب أن يكفل للعامل من ضمانات،فإذا كان تحقيق المصلحة العامة في مجال الوظيفة العامة أمر بالغ الأهمية،إلا أنه لتحقيق هذا الأمر وسائل أخرى يمكن للإدارة الالتجاء إليها تغنيها عن وقف الموظف عن عمله لماله من آثار معنوية ومادية خطيرة،لذلك نرى بأن الاتجاه الأول الذي يربط ما بين الوقف الاحتياطي عن العمل ومصلحة التحقيق هو الأجدر بالتأييد وذلك لتماشيه مع غاية الوقف الاحتياطي كإجراء تأديبي³

استقر قضاء المحكمة الإدارية المصرية العليا علي أن الربط بين الوقف الاحتياطي ومصلحة التحقيق،مؤيدا بذلك مذهب أصحاب الاتجاه الأول والذي أعطي تفسيراً ضيقاً

1 سليمان الطماوي: القضاء الإداري(قضاء التأديب)،المرجع السابق،ص 372

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة:إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي في الوظيفة العامة)، المرجع السابق،ص 176.

3 نفس المرجع، ص 178.

لسبب الوقف الاحتياطي، والمقتصر على مصلحة التحقيق القائم بالفعل دون أي مصلحة أخرى.¹

أما في التشريع الجزائري رغم أن المشرع لم يحدد الهدف من التوقيف المؤقت كما هو مذكور أعلاه بل ذكر حالاته فقط؛ إلا أنه يستنتج من خلال النصوص القانونية وأحكام القضاء الجزائري أن الهدف هو أبعاد الموظف العام عن وظيفته مؤقتا حتى لا يكون له أي تأثير على مجريات التحقيق الذي يجري بشأن الخطأ التأديبي المرتكب من طرفه.

ولا توجد هناك شكليات معينة تتبع بشأن الوقف التحفظي، فيمكن إصداره دون مراعاة إجراء خاص.² فقد جاء في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بخصوص إبلاغ المعني بمقرررة التوقيف المؤقت ما يلي: "... و متى صدر عنها قرار بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف، أعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها و كان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم اكتسائه الطابع التأديبي ولاحتفاظه للمعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير إجراء الإيقاف عن الوظيفة، مما يستوجب معه رفض الطعن الموجه ضد هذا القرار"³

المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية للتوقيف المؤقت

رغم أن التوقيف المؤقت يدخل ضمن التدابير الداخلية إلا أن خطورة الآثار التي يخلفها والتي تمس بمصالح الموظف المادية و المعنوية كما سبق الإشارة إليه، استوجبت

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي في الوظيفة العامة)، المرجع السابق، ص178.

2 serg salon/ jean_charls savignac :function publique et fonctionaries edition Armand colin .paris 1997.p200 et suv

نقلا عن :الياس بن سليم : الياس بن سليم:الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص 80

3المجلة القضائية للمحكمة العليا، قسم المستندات و النشر للمحكمة العليا، وزارة العدل، العدد 3 ،الجزائر 1989، ص ص 201_200 ،القرار رقم :39742، مؤرخ في 1 جوان 1985، قضية(ب ر) ضد (مدير التربية)

ضبطه بإجراءات محددة بنص تشريعي يتعين على الإدارة احترامها و إلا وصف إجراءاتها بالمعيب تتمثل في: حالات اللجوء إليه، مدته القانونية و الآثار التي يترتبها.

الفرع الأول: حالات التوقيف المؤقت

أجاز المشرع للإدارة و هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، حق توقيف الموظف العام مؤقتا، ونظرا لآثار السلبية التي يترتبها هذا الإجراء على الموظف فإن القانون قيد سلطة التعيين باللجوء إليه في حالتين.

أولا: ارتكاب الموظف لخطأ جسيم:

تنص المادة (173) من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹ "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا"

سنركز خلال تحليل مضمون هذه المادة على ما ورد في الأمر 03/06، فالأخطاء الوظيفية لا تخضع كقاعدة عامة لمبدأ " لا جريمة إلا بنص" تضمنت المادة: 160 من الأمر 03/06 الإطار العام المحدد للخطأ الوظيفي بقولها: "يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"

وعدم تحديد الأخطاء التأديبية في كل حالة كما هو الشأن في قانون العقوبات يوسع من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف لمعرفة ما إذا كانت تصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباتها² وقد صنفت الأخطاء التأديبية مع إعطاء الإدارة حرية

1 الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في: 2006/06/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المشار إليه سابقا

2 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 51

في إدراج مخالفات تحت كل وصف سواء عن طريق التقنين في بعض النصوص أو بالنظر إلى واجبات الموظف¹

ذكرت المادة 01/ 173 عبارة الخطأ الجسيم هذا المصطلح الذي يعتبر من مفاهيم القانون الإداري التي يصعب ضبطها وعموما هو "الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام ويكون على درجة كبيرة من الخطورة، أو هكذا تكيفه الإدارة فلها سلطة تقديرية واسعة في ذلك"² وصنف المشرع الأخطاء التأديبية بنص المادة 177 من نفس الأمر بقوله: "تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكيفها الجزائي كما يأتي:

- أخطاء الدرجة الأولى

- خطأ الدرجة الثانية

- أخطاء الدرجة الثالثة

- أخطاء الدرجة الرابعة

أما العقوبات التأديبية فقد حددها على سبيل الحصر حيث لا يمكن للإدارة تجاوزها أو توقيع عقوبة أخرى غيرها انطلاقا من مبدأ "لا عقوبة إلا بنص" نجد أن المشرع الجزائري في المادة 163 من الأمر 03/06 قسم العقوبات التأديبية إلى أربع درجات تبعا لخطورة الأخطاء المرتكبة فنص على: "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات :

-الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ

-الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاث أيام، الشطب من قائمة التأهيل

1 نرجس تدرنات: النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل و الوظيفة العمومي (مذكرة لنيل إجازة

القضاء) مديرية التريصات، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص 25

2 الياس بن سليم: الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 52

-الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من ثمانية أيام،التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل

الإجباري

-الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح

من خلال سلم العقوبات المذكور نجد أن المشرع الجزائري قد نص على كل عقوبة بما يتماشى و درجة الخطأ المرتكب¹ وهو ما يحيلنا إلى التناصب بينها و بين الخطأ، خاصة أنه قد قرن في المادة 1/173 بين الخطأ الجسيم المستوجب للتوقيف المؤقت وعقوبة الدرجة الرابعة التي تعتبر أقسى العقوبات المقررة لمواجهة الموظف، و بالعودة الى المادة 181 التي حددت أخطاء الدرجة الرابعة ب:

"الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفة، ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،التسبب عمدا في أضرار مادية وجسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة، إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بترقية، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر"²

من خلال ما سبق ذكره، و انطلاقا من كون الأخطاء مذكورة على سبيل المثال لا الحصر لعدم إمكانية جمع جميع الأخطاء خاصة و مع اتساع قطاعات الوظيف العمومي واختلافها من قطاع إلى آخر لا يمكن الجزم بالقول أن الأخطاء الجسيمة التي قصدها المشرع في نص المادة 1/173 هي أخطاء الدرجة الرابعة فقط.

1 نرجس تدرنات:النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع ... المرجع السابق،ص 26

2 الأمر 03/06 المؤرخ في:15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،المشار إليه سابقا

كما أن التساؤل الذي يطرح هنا هو مدى إمكانية التزام سلطة التعيين بتحقيق تناسب الخطأ مع العقوبة في هذه المرحلة الأولية خاصة و أن مبدأ التناسب فرع من مبدأ المشروعية.

فسلطة التعيين وإن كانت هي المؤهلة قانونا لتكليف الخطأ و تقرير العقوبة المناسبة في هذه المرحلة الأولية و في إطار ما حدده النص فإن المادة 161 من الأمر 03/06 عدت مجموعة من الضوابط عند تحديد العقوبة التأديبية:

درجة جسامة الخطأ، الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، مسؤولية الموظف المعني النتائج المترتبة على سير المصلحة، الضرر الذي يلحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

لكن رغم ذلك يبقى للإدارة الدور في تكليف الخطأ و تبقى سلطتها التقديرية أيضا قائمة مما يجعل تعسفها أمر محتمل¹.

ثانيا: حالة المتابعة الجزائية:

مسألة الموظف العام تقوم على أساس صفته هذه التي تجعله على خلاف غيره من الأفراد العاديين محلا لمتابعات متعددة الأوجه، فإذا كان الفرد العادي يمكن أن يواجه اتهامات جنائيا أو مدنيا أو كلاهما مجتمعين، فإن صفة الموظف العام ترتب مسؤولية إضافية لحاملها ألا وهي المسؤولية التأديبية إذ يمكن أن يتعرض الموظف العام إلى إحدى هذه المتابعات أو إليها جميعها باعتباره شخصا عاديا أو باعتباره موظفا أخل بأحد إلتزاماته الوظيفية²

تنص المادة 1/174 من الأمر رقم: 03/06 "يوقف فورا الموظف الذي كان محل

متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه"

¹ نرجس تدرنات: النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع ...، المرجع السابق، ص 30

² بوساحية عبد الحكيم: مسؤولية الموظف التأديبية (مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير) كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

فقد يرتكب الموظف أثناء أدائه لمهامه الوظيفية أخطاء شخصية تأخذ تكييفا جزائيا و قد يرتب أخطاء ليست لها صلة و لا علاقة بالوظيفة التي يزاولها، ولكنها تكون جريمة جنائية تؤثر في حياته الخاصة و تمس بمركزه الوظيفي فلسلطة صاحبة التعيين أن توقفه فورا و في الحال.

لكن المشرع قيد التوقيف الفوري بالمتابعة الجزائية التي لا تسمح له ببقائه في منصبه، هنا يطرح التساؤل التالي: ما هي حالات المتابعة الجزائية التي لا تسمح للموظف بالبقاء في منصبه الوظيفي؟

انطلاقا من المبدأ العام و هو استقلال كل من الخطأ التأديبي عن الجريمة الجنائية فإن هذا لا ينفي وجود علاقة تأثير و تأثر بينهما^(*) يمكن أن نفترض هنا إحتمالين مهمين في هذا السياق:

❖ الاحتمال الأول:

أن يكون الخطأ المنسوب إلى الموظف يشكل جريمة جنائية فقط، مما لا يؤثر كمبدأ عام على وضعه الوظيفي كارتكابه خطأ في قواعد المرور مثلا، وبالتالي فهي جرائم لا تؤثر على المسلك الوظيفي إذ لا تتعدى آثارها إلى الوظيفة العامة، حيث يقتصر أثرها بالنسبة للموظف على العقوبة الجنائية فقط و إن كان لها تأثير غير مباشر فالحكم على الموظف بالحبس يعني إيقافه عن عمله بقوة القانون¹

❖ الاحتمال الثاني:

إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة جنائية و تأديبية في الوقت ذاته أي ما يسمى بازدواجية وصف الخطأ المنسوب إلى الموظف كقيامه بسرقة أموال عمومية، أو

(*) أنظر في ذلك: بن علي عبد الحميد: طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام-دراسة مقارنة-(مذكرة لنيل شهادة الماجستير)،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة تلمسان،الجزائر،2010/2011.

1 كمال رحماوي:تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق،ص34.

التزوير أو استعمال مزور أو الرشوة...¹ فالعقوبة الجزائية المقررة كأصل كما قد تمس بحريات الأفراد وأموالهم قد تفتقرن بعقوبات تكميلية مثل: العزل أو الإقصاء المؤقت من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة طبقا لنص المادة 09 مكرر 1 و نص المادة 14 من قانون العقوبات² التي تنص على أنه:

"يجوز للمحكمة عند قضائها في جنحة، وفي الحالات التي يحددها القانون أن تحضر على المحكوم عليه، ممارسة حق أو أكثر من الحقوق الوطنية المذكورة في المادة 09 مكرر 1 و ذلك لمدة لا تزيد عن 05 سنوات.

وتسري هذه العقوبة من يوم انقضاء العقوبة السالبة للحرية، أو الإفراج عن المحكوم عليه" فهذه العقوبة الجنائية تجرد المعني من صفة الموظف العام مما يتعارض مع بقاءه في منصبه طبقا لنص المادة 2/75 من الأمر 03/06: "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية...2- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية"

بالإضافة الى حالتى الخطأ الجسيم و المتابعة الجزائية رسخ القضاء حالة تعارض وجود الموظف العام في منصب العمل مع حسن سير عملية التحقيق الإداري... وهذا الوضع لا يتصور إلا في حالة ما إذا كان وجود الموظف العام في أماكن العمل شأنه أن يؤدي إلى تغيير الأدلة أو يؤثر على الشهود³

ذلك بنص قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى المؤرخ في 27 فبراير 1988، (ب_أ.ن)

ضد وزير التعليم العالي "حيث يحق للسلطة المختصة عندما ترى أن مصلحة المرفق تتطلب ذلك إبعاد الموظف مؤقتا عن عمله لغاية البت في القضية..."⁴

1 سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، المرجع السابق، ص 225

2 القانون رقم: 23/06 المؤرخ في: 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر، العدد 84، المؤرخة في: 2006/12/24.

3 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 112

4 المجلة القضائية للمحكمة العليا، قسم الوثائق و المستندات، وزارة العدل، العدد 3، الجزائر، 1988، ص 25، قرار رقم مؤرخ في: 27 فبراير 1988، قضية (ب.أ.ن) ضد (وزير التعليم العالي و البحث العلمي)

ونجد في هذا الصدد أن هذه الحالة التي أقرها القضاء كانت ناتجة عن عدم تحديد
المشروع الهدف من التحقيق بنص صريح.

لكن بصدور الأمر 03/06 الذي حدد كما تم الإشارة إليه سابقا حالات لجوء سلطة
التعيين لتوقيف الموظف مؤقتا تستبعد هذه الحالة التي استحدثها القضاء في ظل المرسوم
59/85 لأن حالات التوقيف المؤقت أصبحت منصوص عليها على سبيل الحصر.

من خلال ما سبق نجد أن المشروع الجزائري في نص المادتين 173 و 1/174
المذكورتين أعلاه؛ قيد السلطة التقديرية لسلطة التعيين بحالات اللجوء للتوقيف المؤقت
بصيغة أمرة، وذلك حماية لحقوق الموظف، وفي المقابل جعل منه إجراء فوريا و ذلك
حماية لمبدأ الفاعلية الذي تسعى السلطة الإدارية لتحقيقه.

الفرع الثاني: مدة التوقيف المؤقت

إن لمدة التوقيف المؤقت أهمية جوهرية، حيث أنها إذا طالت صارت نوع من العقوبة
المقنعة¹، وعليه فإن المشروع يحدد نطاقه بمدى زمني معين، فيجب أن يعود الموظف العام
الموقف إلى وظيفته إذا لم يسفر التحقيق التأديبي معه بشأن المساءلة التأديبية بشي معين
لذلك يجب على سلطة التعيين، أن تقوم بالإجراءات اللازمة لتسوية وضعية الموظف العام
الموقف مؤقتا في المدة القانونية التي تسمح بحماية هذه الحقوق.

وتأقيت التوقيف المؤقت عن العمل يعني أن العلاقة الوظيفية بين الموظف الموقوف
وجهة عمله لا تنفصم بهذا الوقف، بل تظل قائمة وتعود لطبيعتها بعد زوال مدته.

والطبيعة المؤقتة لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل ترتب إمكانية إنهاؤه في أي لحظه،
شأنه في ذلك شأن كافة القرارات المؤقتة بطبيعتها².

1 سليمان الطماوي: سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، المرجع السابق، ص

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري
و القضائي في الوظيفة العامة)، مرجع السابق ص 232.

أولاً: مدة التوقيف المؤقت في حالة الخطأ الجسيم

تنص المادة 137 من الأمر 03/06 في فقرتها الثانية: "يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه الرئيسي و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي" لم تحدد هذه المادة مدة التوقيف رغم أن المشرع أشار في الفقرة الثانية إلى أن مدة التوقيف منصوص عليها في الفقرة أعلاه^(*)، لكن دون ورود أي تحديد بشأنها في الفقرة التي أحال إليها، مما جعل بعض الموظفين يعتبرون مدة التوقيف المؤقت (45) يوماً حسب نص المادتين 165-166 من نفس الأمر فتم استخلاص المدة منها ضمناً؟

لكن بالرجوع للمدة المذكورة في نص المادة 165 نجد أنها تتعلق بأجل بت المجلس التأديبي في القضية المطروحة عليه و التي تبدأ من تاريخ إخطاره.

أما المادة 166 تتعلق بتقديم سلطة التعيين لتقريرها في الموضوع للمجلس التأديبي يبدأ من تاريخ معاينة الخطأ هذه الأخيرة التي تطرح من خلال فقرتها الثانية إشكالية قانونية هامة تتعلق بسقوط الخطأ حال انقضاء هذا الأجل دون إخطار.

إن عدم وضوح النص التشريعي في تحديد المدة التي تعتبر إجراء جوهري يجب أن يصدر بنص صريح يدل على أن المشرع قد أبقى على المدة الواردة في ظل المرسوم 159/85¹ أي إحالة ضمنية إلى نص المادة (130) فقرة 3 التي تنص على أنه: "ويجب أن تسوى وضعية هذا الموظف الموقوف في أجل شهرين ابتداءً من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف"

وهذه الإحالة تجد سندها القانوني في نص المادة 122: "تبقى الأحكام القانونية الأساسية المعمول بها في تاريخ نشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية لاسيما أحكام المرسوم رقم: 59-

(*) أشارت إلى ذلك: الباحثة حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري (مذكرة لنيل درجة الماجستير) كلية الحقوق، جامعة محمد لخض، باتنة، الجزائر، 2012/2011، ص 88
1 المرسوم رقم 59/89، مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر، عدد (13)، مؤرخة في: 1985/03/24.

85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية"

حيث نعتبر هذه المدة مثالية من ناحيتين:

الأولى: تقادي قصر المدة الذي يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة لتجديد أو تمديد المدة.

الثاني: أن المدة تحسب من يوم توقيف الموظف الذي يعتبر ضماناً أكثر لحقوق الموظف من جهة و حماية للمال العام من جهة أخرى.

ثانيا: مدة التوقيف المؤقت في حالة المتابعة الجزائية

طبقاً للمادة 02/174 من الأمر 03/06: "و يمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز 06 أشهر ابتداءً من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب.."

الملاحظ أن المدة المقررة في هذه الحالة ممتدة إلى غاية صدور حكم قضائي جزائي نهائي بشأن الموظف ابتداءً من تاريخ التوقيف ، و مدة 6 أشهر متعلقة بأقصى حد ممكن لسريان آثار التوقيف المؤقت القانونية.

مرة أخرى نجد أن المرسوم 59/85 كان أوضح في هذا الشأن بنص المادة 131 الفقرات 1، 2، 3.

و خروجاً عن مواعيد إجراء التوقيف المؤقت للموظف المنصوص عليها في قانون الوظيف العمومي يمكن للمشرع تقييد سلطة التأديب بمواعيد أخرى لهذا الإجراء بموجب نصوص قانونية خاصة تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مشروعية وعدم تعسف سلطة التأديب في استعماله¹

1 مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، المرجع السابق، ص 62.

وهو ما جاء به في أحد قرارات مجلس الدولة، الذي قضى بإلغاء مقرر العزل المتخذ من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية ضد قاض، مؤسسا ذلك في أن مقرر العزل المتخذ بعد مرور ستة أشهر من تاريخ التوقيف المؤقت للقاضي، يعتبر خرقا للإجراءات الجوهرية تطبيقا للمادة (86) من القانون الأساسي العام للقضاء، مما يتعين إلغاء مقرر العزل¹

إن إلغاء قرار العزل بسبب عدم مشروعية مدة التوقيف التي تعتبر من الإجراءات الجوهرية، وامتداد رقابة القاضي الإداري عليه تشكل ضمانا هامة جدا تضاف إلى الضمانات الهامة التي توفرها الرقابة القضائية لحقوق الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب الإداري.

الفرع الثالث: الآثار القانونية للتوقيف المؤقت

تسري الآثار القانونية لتوقيف الموظف العام ابتداء من يوم صدور مقرر التوقيف حسب الحالتين المذكورتين أعلاه (المادة 173_174 الأمر رقم 03/06) و تتعلق الآثار إلى تمس مصلحة الموظف المالية و الوظيفية.

أولا : الآثار القانونية للتوقيف المؤقت في حالة الخطأ الجسيم

طبقا للفقرة الثانية من المادة 03/173 " يكون من حق الموظف أثناء فترة توقيفه أن يتقاضى نصف راتبه الرئيسي طيلة مدة التوقيف و كذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي(*) .

وفي حالة ما إذا اتخذ المجلس التأديبي عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئة الموظف محل المتابعة من الأعمال المنسوبة إليه، أو إذا لم يبت المجلس

1 مجلة مجلس الدولة، قسم الوثائق و المستندات، وزارة العدل، العدد الأول، الجزائر، 2001، ص ص 109_، قرار رقم

182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)

(*) وهو عكس ما اخذ به المشرع الفرنسي في مثل هذه الحالة ذلك بالاعتراف للموظف العام بحق الاحتفاظ بكامل مرتبه، و ووافق به المشرع المصري الذي ينص على احتفاظ الموظف بنصف مرتبه.

التأديبي في الأجل المحددة، فيكون في هذه الحالة من حق الموظف استرجاع كامل حقوقه والجزء الذي خصم منه.

وهو ما أكدته قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الذي أيد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة، الذي قضى بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى آخر أجل التوقيف المؤقت للموظف، بهذا فإن قضاة المجلس القضائي بباتنة بقضائهم هذا طبقوا صحيح القانون¹

و هو عكس ما كانت عليه أحكام المرسوم رقم 59/58 السالف الذكر، لم يكن الموظف الموقوف مؤقتا يستفيد من أي راتب طوال مدة التوقيف ما عدا التعويضات ذات الطابع العائلي طبقا للفقرة الثانية من المادة 130 .

ثانيا : حالة المتابعة الجزائية

من أهم الآثار القانونية للتوقيف في حالة المتابعة الجزائية التأثير على الوضع المالي للموظف وكذا على الوضع الوظيفي أي البقاء في المنصب.

إذا صدر في حق الموظف المتابع جزائيا حكما قضائيا نهائيا، يقضي بإطلاق سراحه، ببراءته أو بانتفاء وجه الدعوى، نتيجة عدم تأكيد الأفعال التي كانت مصدر المتابعة القضائية، يعاد إدماجه وجوبا في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين²، تنص المادة 2/174 من الأمر 03/06: "يمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف"

1 المجلة القضائية للمحكمة العليا، قسم الوثائق و المستندات ،وزارة العدل، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص 153_156 قرار رقم 78275، مؤرخ في: 13 جانفي 1991، قضية (مدير ق.ص.أ لولاية باتنة) ضد (و. و ومن معها).
2 المنشور رقم: 5 المؤرخ في: 12 افريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية، ص 8.

وهو عكس ما أخذ به المشرع في المرسوم 59/85 في نص المادة 3/131 والتي تقضي بحرمان الموظف من التمتع بمرتبه بنسبة $3/4$ من المرتب الكلي و ذلك لمدة لا تتعدى 6 أشهر.

يحق لسلطة التعيين اللجوء إلى هذا الإجراء إلى حين صدور حكم قضائي جزائي نهائي بشأنه، فإذا قضى بالبراءة الموظف جنائيا فيحق له طلب إعادة إدماجه في منصبه، غير أنه لا يمكن له طلب التعويض أو الراتب عن فترة توقيفه.

هذا ما قرره مجلس الدولة الجزائري ، في قراره الصادر بتاريخ 15 جوان 2004، بشأن قضية (خ.غ) ضد (مديرية الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، الذي تمسك أمام المجلس بدفع رواتبه لمدة 47 شهر من يوم توقيفه عن عمله إلى غاية إعادة إدراجه في منصبه

رفض مجلس الدولة طلبه، على أساس أن الإدارة غير مسؤولة عن تحريك الدعوى

الجزائية ضده، ما يعني أنها خارج إطار المسؤولية الإدارية، وأن إجراء التوقيف المؤقت جاء نتيجة المتابعة الجزائية للموظف حسب ما نص عليه قانون الوظيف العمومي¹

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 5 فيفري 1958 بخصوص قضية MILLOT إلى القول بأنه في حالة متابعة موظف عن مخالفة جزائية و أودع الحبس، فإن الإدارة غير مطالبة باتخاذ إجراء التوقف ضده؛ فيكفيها اتخاذ إجراء بوقف دفع مرتبه لعدم القيام بالخدمة، وإذا كان حبس المعني جاء بعد قرار توقيفه فإن الإدارة مطالبة بإنهاء وضعية التوقيف بتاريخ إيداع المعني في الحبس و التوقف عن دفع مرتبه، لأن الإبقاء على مقرر التوقيف في مثل هذه الحالات يؤدي إلى الاحتفاظ له بالمرتب المنصوص عليه في المقرر²

1 مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 147_149، قرار رقم 10847، مؤرخ في 15 جوان 2004، قضية (خ.ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)

2 سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 449.

فالقاضي الإداري الجزائري و الفرنسي يأخذان بالتعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي، من خلال تفحصهما لمدى وجود الحالات التي سمح بها القانون للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء، ومدى احترامهما للميعاد المحدد له، وفي حالة ثبوت عدم مشروعيته فيعد هذا الإجراء تعسفيا ما يمكن المضرور من طلب التعويض عنه، نتيجة للآثار السلبية المترتبة عنه، كعدم ترقيته خلال مدة التوقيف، ناهيك عن الآثار المالية التي تحول دون تمكنه من قبض راتبه كاملا¹

1 مليكة خلوفي : رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، المرجع السابق، ص 62.

المبحث الثاني: التحقيق الإداري

يكتسي التحقيق الإداري أهمية بالغة في مجال الإجراءات التأديبية لكونه يعد الأداة القانونية التي تمكن من الوصول إلى الحقيقة سنحاول في هذا المبحث تحديد عناصره الرئيسية والأساسية في مجال التأديب الوظيفي.

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري**الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري**

لم تنص التشريعات على تعريف للتحقيق التأديبي، في مقابل ذلك عرف العديد من التعاريف الفقية.

فقد عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو على أنه الأداة القانونية للوصول إلى الحقيقة وهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً و التهمة المنسوبة إليه ووسيلة لجمع أدلة الإثبات و مرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة ما إذا استوجب الأمر الإحالة إلى المحكمة التأديبية¹.

وعرفه الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر "التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة و إمطة اللثام عنها².

كما عرف على أنه: الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم والخطأ التأديبي المنسوب إليه³ و جاء في حكم للمحكمة الإدارية المصرية "الفحص والتقصي

1 ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 522.

2 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 486.

3 الياس بن سليم: الفصل التأديبي للموظف العمومي، المرجع السابق، ص 81.

الموضوعي والمحايد والنزيه لإظهار الحقيقة من حيث حدوث الوقائع و مدى نسبتها للموظف"¹.

إذا للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف العام، فالهدف من إجراءه هو كشف الحقيقة الكاملة أي؛ التحقق من ارتكابه للخطأ المنسوب إليه؟مدى نسبته إليه؟هل ارتكبه وحده أو ساهم مع غيره في وقوعه؟ نسبة مساهمته فيه؟وكل الظروف التي أحاطت بارتكابه؟ لذلك يكون التحقيق أكثر خطورة في النظام الرئاسي حيث يمكن أن نصفه بالأول و الآخر درجة في مساءلة الموظف تأديبيا، ويرجع الاختلاف في تعريف التحقيق الإداري التأديبي إلى اختلاف نظم المتابعة التأديبية في التشريعات المقارنة.

بالرجوع إلى نص المادة(171)، من الأمر 03/06 نجد أن المشرع الجزائري حدد مجال التحقيق الإداري بالأخطاء التي توقع عليها العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة مع استبعاد العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية،كونها لا تستلزم الأخذ بالرأي الملمزم للمجلس التأديبي.

الفرع الثاني:طبيعة إجراء التحقيق الإداري

نظرا لما للتحقيق الإداري من أهمية للموظف ولجهة الإدارة فإن قواعده نضمها المشرع صراحة إضافة إلى القضاء الإداري الذي قام بدور كبير في سد جوانب النقص في النصوص القانونية استنادا إلى المبادئ العامة للقانون وقد اختلفت التشريعات المقارنة حول مدى اعتبار التحقيق إجراء إلزاميا أو جوازيا؟

1 حكم رقم 4499 مؤرخ في 24ديسمبر 2000،المحكمة الإدارية العليا المصرية
- أشارت إليه: مليكة خلوفي، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال التوظيف العمومي،المرجع السابق،ص 64.

أولاً : التحقيق الإداري إجراء ملزم

وهو موقف المشرع المصري حيث اعتبره شرطاً أساسياً و ضمان لمتابعة الموظف فقد أوردت المادة 78 من قانون العاملين المدنيين رقم 115 المعدل سنة 83 أنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه.."

شدد المشرع المصري على إلزامية هذا الإجراء و اعتبره جوهرياً ،فجاء في قرار للمحكمة الإدارية المصرية:"ذلك أن توقيع الجزاء دون تحقيق أو بتحقيق قاصر يؤدي إلى الإخلال بضمانة هامة حرص المشرع على حمايتها" لأجل ذلك فإنه يترتب على تخلف التحقيق الإداري، أو الإخلال بأي من مقوماته الأساسية بطلان قرار الجزاء لما ينطوي عليه ذلك من إخلال بمقتضيات حق الدفاع الواجب احترامها كشرط لمشروعية هذا القرار¹

ثانياً: التحقيق الإداري إجراء غير ملزم

نص المشرع الجزائري بموجب المادة (171) من الأمر رقم 03/06 "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة" و كان قد أخذ بنفس الموقف في المادة (3) من المرسوم رقم 152/66² المتعلق بالإجراءات التأديبية"يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذا لم يكتف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذا الأفعال"

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري و القضائي في الوظيفة العامة)، المرجع السابق، ص 119.

2 المرسوم رقم: 125/66، المؤرخ في: 1966/07/02، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر، العدد 476، سنة 2006

و لأن التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدي فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جديا يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظا على سمعته و مكانته¹

بناء على المواد أعلاه فإن، المشرع الجزائري جعل هذا الإجراء جوازيا إختياريا إختياريا أي يخضع للسلطة التقديرية للإدارة ،في حالة ما إذا لم يتوصل المجلس التأديبي إلى إسناد الخطأ للموظف، انطلاقا من إطلاع على التقرير المفصل الذي أخطر به من طرف سلطة التعيين طبقا للمادة 166 من الأمر رقم 03/06.

فلمجلس التأديبي حق مطالبة سلطة التعيين بفتح تحقيق في حالة ما إذا كانت المخالفات المنسوبة للموظف غامضة أو كانت الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ غير واضحة، فتزداد إذن أهمية التحقيق عندما يكون الخطأ المقترف جسيما²

من خلال ذلك يطرح إشكال مدى حياد الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية و ضمانات عدم تعسفها في استعمال هذا الحق، الذي إذ كان يعتبر بالنسبة إليها يدخل في إطار الفاعلية فإنه في المقابل يدخل بالنسبة للموظف في إطار الضمان؟ فما هو دور القاضي الإداري في هذه المرحلة ؟

إن سلطة الإدارة التقديرية في اللجوء إلى هذا الإجراء تطرح احتمالين:

الأول: عدم القيام بالتحقيق هنا سلطة القاضي مقيدة إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات فليس له أن يلزم الإدارة بالقيام بالتحقيق التأديبي.

الثاني: قيام سلطة التعيين بالتحقيق و هنا تفتح مجالا واسعا للقاضي الإداري لبسط رقابة المشروعية لوجود ضمانات هامة تتضمن بدورها إجراءات جوهرية تتخلل هذا الإجراء إذا

1 ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 522

2 كمال رحماوي : تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص156.

شابهها القصور لا تخضع لرقابة الإلغاء بذاتها لكنها لا تصلح لأن تكون سندا للقرار التأديبي مما يسبب إغائه.

المطلب الثاني: مباشرة التحقيق الإداري

سنتطرق في هذا المطلب الى الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق و الطبيعة القانونية لهذه الإحالة أما السلطة المختصة بالتحقيق نتطرق لها في الفرع الثاني المتضمن مدى حياد سلطة التحقيق.

الفرع الأول : طلب فتح تحقيق إداري

يبدأ التحقيق الإداري فور الإحالة إليه من السلطة المختصة حيث تجرّيه السلطة المحال إليها وفق إجراءات و ضوابط محددة.

أولاً: السلطة المختصة بطلب الإحالة للتحقيق:

نجد في المادة (171) من الأمر 03/06 الأساس القانوني الذي تضمن الإشارة إلى السلطة المختصة بطلب الإحالة للتحقيق "يمكن للجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة"

حيث تخطر للجنة المتساوية الأعضاء المجتمع كمجلس تأديبي مسبقاً عن طريق تقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى (45) يوماً ابتداء من تاريخ معينة الخطأ ،وقد نص المشرع المصري في نص المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1968 على أن السلطة المختصة بإحالة العاملين للتحقيق هي السلطة التي تملك حق تأديبه¹

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري والقضائي في الوظيفة العامة)، مرجع السابق ص 81.

والإحالة على التحقيق من سلطة غير مختصة هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق وينسحب هذا البطلان بالطبع على القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق حيث ما بني على باطل فهو باطل¹.

ثانيا: الطبيعة القانونية لطلب الإحالة على التحقيق

الطبيعة القانونية لإجراء الإحالة للتحقيق تثير مسألة طبيعة رقابة القاضي على هذا الإجراء سؤال مهم مفاده هل طلب الإحالة يقبل الطعن بالإلغاء أم لا؟ هناك من رأى تكيفه على انه قرار إداري، و يقبل الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري²

ورجح القضاء الإداري الجزائري الموقف الثاني، الذي رفض باستمرار النظر في مشروعية هذا الإجراء و إلغائه محتجا في ذلك أنه لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي ولا شك أن هذا المسلك غير صائب، إذ أن طلب الإحالة إلى التحقيق الإداري له آثار قانونية على وضعية الموظف الإدارية، فيمكن لسلطة التعيين أن تقوم به و الذي قد يستتبع إجراء التوقيف المؤقت³.

لكن نجد أن القول بهذه الحجة فيه العديد من المآخذ ذلك أن إجراء التوقيف المؤقت للموظف لا يتبع بالضرورة طلب الإحالة للتحقيق لأنه إجراء فوري تتخذه الإدارة فورا بنص القانون قاعدة أمر_ أي قد يكون سابق لطلب الإحالة للتحقيق، بتالي فهو لا يمس بذاته مركز قانوني للمحال على التأديب و بذلك تتعدم المصلحة الشخصية التي تعتبر شرطا للطعن بالإلغاء، إذا فهو مجرد تدبير إداري داخلي يسهل سيرورة العمل الإداري فقط، كما أن طبيعة اللجوء للتحقيق غير الوجوبية تعتبر حجة أخرى للأخذ بهذا الاتجاه.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري و القضائي في الوظيفة العامة)، مرجع السابق ص 81.

2 مليكة خلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص 66

3 نفس المرجع، ص 66

الفرع الثاني: مدى حياد سلطة التحقيق

أولاً: ضمانات الحياد في مرحلة التحقيق

للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمان للموظف العام لأن الهدف الأساس من إجراءه هو كشف الحقيقة كاملة ومشروعية هذا الإجراء تتوقف على مبدأ الحياد.

ولهذا المبدأ طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والميل والهوى بالإضافة إلى الطبيعة الموضوعية التي تقتضي ضرورة الفصل بين سلطتي الإدعاء والجزاء، وفي هذا الصدد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على بطلان التحقيق غير المحايد باعتبار ذلك من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون الحاجة إلى نص يقرها¹.

فالحيدة ضمانات للأفراد يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص وفيما يصدر عنه من أعمال².

ولتحقيق الحياد يجب أن يجرى التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الآمرة به، وأن تتمتع جهة التحقيق باستقلال في عملها و عدم التأثير عليها بالانحياز لجانب أية جهة كانت، وينبغي على من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنها التأثير على إرادة المتهم، كأنه يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقول أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته، إذن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته، بحيث قد يكون قد قصد فعلاً و بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره و لا يرجع لأي سبب آخر³.

ويرى الدكتور عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم أن التحقيق الإداري الذي تتولاه الإدارة أكثر حاجة إلى ضمان حيده الجهة القائمة به من التحقيق الجنائي للأسباب التالية:

1 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 371

2 نفس المرجع ص 371

3 أمجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، (دراسة مقارنة) (أطروحة مقدمة لاستكمال درجة الماجستير)، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 30.

- لا يتمتع المحقق الإداري بضمانات (كأعضاء النيابة) لتبعيته للرئيس الإداري الذي يتولى توقيع الجزاء.
- يتخذ التحقيق الإداري في جميع الأحوال أساسا لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة، ولهذا التقدير أهمية خاصة في تحديد الذنب الإداري، والجزاء المناسب له.
- يكون التحقيق الإداري هو المستوى الوحيد لمسائلة الموظف عندما يكون التأديب رئاسيا¹

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من مبدأ الحياد

تختلف السلطة المكلفة بالمتابعة التأديبية في التشريعات المقارنة و هي لا تخرج عن ثلاث رئاسي، شبه قضائي، قضائي.

ورغبة من المشرع الجزائري في تحقيق مقاصد موضوعية من التأديب الوظيفي استهدف تفعيل النظام الشبه القضائي إلى جانب النظام الرئاسي، وذلك بإعطاء دور للجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لإبداء رأيها قبل اتخاذ القرار التأديبي، مما يؤدي إلى عدم تركيز سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية في يد سلطة التعيين بصورة مطلقة فالنظام شبه القضائي يعد قيادا على سلطة التعيين و في نفس الوقت ضمانة إجرائية هامة بالنسبة للموظف محل المساءلة التأديبية²

فكرس النظام الرئاسي بنص المادة (162) من الأمر 03/06 بنصها "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين" و المادة(165) الفقرة الأولى منها "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات.." الذي يسند وظيفة التأديب بمختلف مراحلها و بصورة مباشرة لسلطة التعيين.

1. أمجد جهاد نافع عياش:ضمانة المساءلة التأديبية للموظف العام،المرجع السابق ص33

2 مليكة خلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي،المرجع السابق،ص 19

و تنظيم سلطة التعيين لزال يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 99/90¹، هذه الأخيرة التي منحها المشرع حق توجيه الاتهام والتحقيق في التهم المنسوبة للموظف العام و هي مختصة و مطالبة قانونا بتقديم تقرير مفصل و برر عن الخطأ المرتكب من و العقوبة المقررة والتي يجب أن تكون في إطار العقوبات المحددة على سبيل الحصر (المواد: 165.166.167)

وكرس النظام شبه القضائي بموجب المادة 165 "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي، و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (54) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.."

الفرع الثالث : مقومات سلطة التحقيق

حتى يرتب التحقيق الإداري آثاره القانونية يجب أن تتوفر فيه مجموعة من المقومات الأساسية.

أولا : كتابة إجراءات التحقيق

إن الهدف الأساسي من عملية التحقيق هو إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية فالتحقيق إذن عملية معقدة، ترمي إلى معرفة الظروف التي تم فيها ارتكاب الذنب الإداري إذ يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود و الاستماع الى توضيحات الموظف المتهم خاصة عندما يتعلق الأمر بالأخطاء الجسيمة كتحويل

1 مرسوم تنفيذي رقم: 90-99، مؤرخ في 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد(13)، بتاريخ: 28 مارس 1990.

الأموال الأميرية فلا يتصور الاستماع إلى أقوال الموظف المذنب إلا كتابة و لا يمكن توضيح ظروف ارتكاب الجريمة التأديبية إلا كتابة¹

يضاف إلى ذلك أهمية الكتابة في تيسير مهمة القاضي، في الرقابة على مدى مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء²

ثانيا :البيانات الشكلية اللازمة في المحضر:

لكي يكتسب المحضر قيمة قانونية وقوة ثبوتية يتعين أن يستوفي جميع البيانات الشكلية اللازمة لصحته دون أي لبس أو غموض ومن أبرز هذه البيانات ما يلي:

- يجب أن يتضمن التحقيق اسم المحقق الذي يتولى التحقيق و بيان وظيفته _ يجب أن يتضمن المحضر تاريخ و مكان و ساعة افتتاحه و إتمامه و أن تذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق.

- يجب أن يذكر في التحقيق اسم الموظف المسؤول عن الخطأ و سنه و محل إقامته و وظيفته و درجة وظيفته و أن تدون الإجابات التي أدلى بها ردا على أسئلة المحقق.

- توقيع الموظف على المحضر وفي حالة رفض التوقيع يثبت المحقق ذلك و يجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق و ليس فقط الصفحة الأخيرة.³

1 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص ص 156،157

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضمانات تأديب الموظف العام) ج3، المرجع السابق، ص111

3 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري و القضائي في الوظيفة العامة) ج2، المرجع السابق ص 122

المبحث الثالث

إجراء المواجهة التأديبية

إن المواجهة التأديبية مهما تباينت واختلفت النظم التأديبية تشمل إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات و حقه في الاطلاع على ملفه لتقديم دفاعه.

المطلب الأول: إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات

الفرع الأول: نشأة المبدأ

نشأ هذا المبدأ في فرنسا سنة 1905 حيث اعترف المشرع صراحة للموظف العام بحقه في الاطلاع على الملف التأديبي كلما عزمت الإدارة على نقله أو تأديبه أو المساس بحقوقه في مجال الترقية و على الرغم من أن المشرع الفرنسي آنذاك خص بالذكر قطاع الوظيفة العامة إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عمم تطبيق هذا المبدأ و جعله يطبق كلما أرادة الإدارة العامة معاقبة أي عامل و مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه¹

فجعل مجلس الدولة الفرنسي من هذا المبدأ مبدأ قانوني عام تلتزم به الإدارة حتى و لو لم ينص عليه المشرع صراحة إلا في الحالات الاستثنائية أو حالة وجود نص صريح يمنع الموظف من التمتع بهذا الحق²

و قد ثار جدل كبير في الفقه و القضاء حول ما إذا كانت الإدارة ملزمة أصلا بالمبادرة بتبليغ الملف الى الموظف المعني بالتوازي مع التبليغ بتحريك الدعوى قبل أن يستقر مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 27 افريل 1966 في قضية *choux ?min de l'éducation nationale* على أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظف حالا بتحريك الإجراءات

1 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص ص147،146

2 نفس المرجع، ص 147

التأديبية ضده و إعلامه بحقه في الاطلاع على ملفه و الاستعانة بمدافع أو أكثر من اختياره و سيارتها النصوص التنظيمية بعد ذلك¹

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري

لم يشر المشرع الجزائري في الأمر رقم 133/66 و كذا المرسوم 95/85 صراحة إلى وجوب إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه و هذا ما تدركه في القوانين اللاحقة كالمرسوم 54/93 و الأمر 03/06.

فنص المرسوم 54/93 في المادة 12 على أن: "يعلم الموظف المعني كتابيا بالماخذ المسجلة عليه والعقوبات التي يتعرض لها، و في وسعه أجل 15 يوما للتقديم شرحه كتابيا"²

ونصت المادة 167 من الأمر 03/06 "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع في أجل (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"

و تسري أحكام هذه المادة على كل الإجراءات التأديبية بما فيها الإجراءات المتعلقة بالعقوبات المصنفة في الدرجة الأولى-وذلك لأن المبدأ الذي تستند إليه يعد من المبادئ العامة للقانون التي يلتزم الكل باحترامها و لو في غياب نص صريح في هذا الشأن.³

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري:

اعتبر القضاء الإداري الجزائري هذا الإجراء جوهرية إذا لم تحترمه الإدارة يتعرض القرار التأديبي للإلغاء القضائي، و هذا ما اعتمدهتة الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، ضمن قرارها

1 سعيد مقدم : الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية، المرجع السابق، ص457
2 المرسوم رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1982 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على المؤسسات العمومية، ج.ر العدد 11، 1993
3 هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة، ط2012، ص340.

الصادر بتاريخ: 04 جوان 1977 بشأن قضية (طالبى محمد ضد وزير العدل) الذي اتخذ بشأنه عقوبة العزل دون تقديم دفاعه، و قد تصدت الغرفة الإدارية للقرار بإلغاء باعتباره مشوبا بعيب تجاوز السلطة.

وقضى مجلس الدولة في قرار له صادر في: 20/04/2004 على أن إجراء استدعاء الموظف في المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل النطق بالعقوبة التأديبية.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها، و دون أن تُعلم للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي، فإن هذا القرار يكون قد صدر معيبا عيبا جوهريا يستدعي بطلانه"¹ من خلال ما سبق، نجد أن إخطار الموظف بما نسب إليه من أخطاء يعتبره القاضي الإداري إجراء جوهريا يترتب عنه إبطال القرار التأديبي.

فالإجراء الجوهري حسب المحكمة الإدارية العليا المصرية " هو الذي يترتب عن إغفاله تفويت المصلحة التي دعي القانون لتأمينها"² و تعتبر مصلحة الموظف في هذه الحالة هامة جدا لأنها بالنسبة إليه تمس ضمانته تمكنه من تقديم دفاعه و دفع ما نسب إليه وتلافي آثار القرار التأديبي التعسفية في حقه.

بالإضافة إلى أن إحاطة الموظف بالخطأ المنسوب إليه ليس كأصل عام هدفا في حد ذاته بل هو وسيلة تمكنه من تحضير دفاعه، و قواعد العدالة تقتضي أن لا يفاجئ الموظف بإقحامه في التحقيق بصدد أخطاء لا يكون قد ارتكبها أصلا.

فيطرح هنا التساؤل حول كيفية إعلام الموظف بالخطأ المنسوبة إليه؟ و موقف القاضي الإداري في هذا المجال؟

1 أمجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 8.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (أسباب و شروط قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري) ج1 منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2008، ص 142.

الفرع الرابع: كيفية إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه

لا يشترط مجلس الدولة الفرنسي شكلا معيناً لإخطار الموظف العام بما هو منسوب إليه، من مخالفات إذ يكفي أن يكون على علم كاف بالتهم المنسوبة إليه، بطريقة تمكنه من تقديم دفاعه فعلا من شأنه أن يدفع عنه التهم المنسوبة إليه¹ وقد عرف هذا الاتجاه العديد من الانتقادات أراد المشرع الجزائري تفاديها عندما نص في التعلّمة رقم 07 ماي 69 الخاصة بالإجراءات التأديبية.

التبليغ يكون بموجب برقية موصى عليها تسلم إلى رئيس المصلحة الذي يرسلها بدوره إلى الموظف الذي يستوجب عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لانعقاد المجلس التأديبي.

وقد أكد المنشور رقم (05) على شكلية الإخطار (رسالة موصى عليها) مع وصل استلام.

يبين بالاستدعاء أيضا :

- مكان، تاريخ و ساعة جلسة المجلس التأديبي
- أسباب الاستدعاء
- ضمانات الدفاع طبقا لأحكام المادة 129 من المرسوم رقم: 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985.²

وتوقيع الموظف على وصل استلام الإخطار هو قرينة على استلامه تحول دون إنكاره العكس، خاصة وأن عبء إثبات إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات على الإدارة³ وهو نفس اتجاه القضاء المصري حيث يؤكد على أن الإخطارات والإعلانات في المسائل التأديبية تكون بإخطار موصى عليه مع علم الوصول.."

1 كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 147

2 المنشور رقم: 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131، المشار إليه سابقا

3 كمال رحماوي : تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 150

وعموما التشريعات المقارنة لا تشترط لهذا الإعلام شكلا معيناً كأصل عام عليه مع علم الوصول للتأكد من إتمام هذا الإجراء¹

أما أجل التبليغ فحدده المشرع في نص المادة 03/167 من الأمر رقم: 03/06 بـ:خمسة عشر (15) يوماً على الأقل تبدأ من تاريخ تسلمه الإخطار و أكد المنشور رقم 05 المؤرخ في: 2004/04/12 هذه المدة و هي تعتبر أجلاً كافياً لتحضير الموظف لدفاعه.

المطلب الثاني: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي

إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه يليه إجراء آخر يتمثل في حقه في الإطلاع على ملفه التأديبي، حيث يمكن هذا الأخير من معرفة الأدلة التي تمكنه من تحضير دفاعه.

الفرع الأول: التعريف بالمبدأ

يمثل حق الإطلاع على الملف التأديبي و ما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم، (الموظف محل المتابعة التأديبية) إذ لا يكفي إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه بشكل فعال و سليم، بل لا بد من إتاحة الفرصة له للإطلاع على الملف التأديبي لما يحتويه من أوراق، و تحقيقات و أدلة ومستندات تتعلق بالاتهام الموجهة إليه²

ويعني إحاطة الموظف علماً بجميع الأوراق التحقيقية التي تستخدم كأساس لمحاكمته تأديبياً³، استقر الفقه المصري على اعتبار حق الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية بما يحتويه من أوراق و مستندات تعيين الموظف على ممارسة حق الدفاع من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف و سلامة التحقيق.

1 على جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 270

2 أمجد جهاد نافع عياش: ضمانة المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 10.

3 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 327.

في حال عدم النص على هذا الحق في التشريعات الوظيفية وإن كان ذلك يشكل نقصا تشريعيًا إلا أنه لا يشكل إهدار أو نفيًا لهذا الحق لان حق الاطلاع على الملف تفرضه المبادئ العامة للقانون لارتباطه بضمانة تأديبية و دستورية هامة و هي حق الدفاع الذي يمهد له و يحكمه حق الإطلاع¹

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري

تقرر هذا الإجراء بنص تشريعي صريح،وفقا للمادة (167) من الأمر رقم 03/06 إذ يمكن للموظف الإطلاع على كامل ملفه الإداري ،وعلى كافة الوثائق و المستندات الملحقة به التي يمكن أن تستخدمها السلطة التأديبية كأساس لمحاكمته تأديبيا .

و قد اخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ ابتداء من الأمر 133/66 في نص المادة 57 " إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الإطلاع على ملفه .."

كما نصت المادة 129 الفقرة الأولى من المرسوم 59/85 على أنه "يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية".

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري

أكد القضاء الإداري الجزائري أهمية هذا الإجراء من خلال قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا و مجلس الدولة الذي قضى بأنه: من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف يحال 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 له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه ،و من ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن وظيفتها و

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضمانات تأديب الموظف العام) ج 3 ،منشأة المعارف بالإسكندرية،مصر 2008، ص142.

المتخذ دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه¹

الفرع الرابع: كيفية الإطلاع على الملف

نصت مختلف التشريعات المقارنة على إجراءات الإطلاع على الملف " فطبق مجلس الدولة الفرنسي قاعدة الإطلاع على الملف بطريقة دقيقة و محددة جداً² و كيفية الإطلاع تطرح العديد من المسائل القانونية تتعلق ب: طبيعة الملف محل الإطلاع؟ مكان الإطلاع على الملف؟ حق أخذ نسخ من الملف؟

أولاً: طبيعة الملف محل الإطلاع

اختلفت التشريعات المقارنة في طبيعة الملف محل إطلاع الموظف المرتكب لخطأ مهني بين من أقر بحق الموظف في الإطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بالملف الشخصي والملف التأديبي.

فنص المشرع المصري على حق الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالتحقيقات وحق أخذ صورة عنها ولكن هذا الإطلاع لا يجوز إلا بعد الانتهاء من التحقيق³ ونص المشرع الجزائري على هذا الحق في قانون الوظيفة العمومية لكن السؤال الذي يطرح تحديد طبيعة هذا الملف؟

1 المجلة القضائية للمحكمة العليا، قسم الوثائق و المستندات، وزارة العدل، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 151-153، قرار رقم 75502، مؤرخ في: 21 أبريل 1990، قضية (ق م) ضد (وزير العدل)

2 PLANTEY (Alain): discipline Encyclopedia juridique de l'administration TOM IDALLOZ 1985، P، 499

نقلا عن مؤلف: علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 428

3 علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 484

1. الملف الشخصي:

هو الملف الذي يتضمن الوثائق المتعلقة بالمسار المهني للموظف و قد نص عليه
المشرع الجزائري في الفصل المتعلق بسير الإداري للمسار المهني للموظف بنص المادة
93 في فقرتها الأولى و الثانية من الأمر 06.03 :

" يتعين على الإدارة تكوين ملف إداري لكل موظف

يجب أن يتضمن الملف مجموعة من الوثائق المتعلقة بالشهادات و المؤهلات
والحالة المدنية و الوضعية الإدارية للموظف و تسجل هذه الوثائق و ترقم و تصنف
بإستمرار"

2. الملف التأديبي

نص المنشور رقم 105¹ على مضمون الملف التأديبي:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف
 - بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف و سوابقه التأديبية عند الاقتضاء
 - نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء
 - تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة
- و يرجوع لنص المادة 167 من الأمر 06.03 على : "...و أن يطلع على كامل ملفه
التأديبي..". والمادة 03/93 "يتم استغلال الملف الإداري لتسيير الحياة المهنية للموظف
فقط"

ف نجد أن المشرع حصر حق الإطلاع على الملف التأديبي فقط دون الملف الشخصي
رغم أنه نص على حق الإطلاع على الملف الشخصي و التأديبي معا في المرسوم

1 المنشور رقم 5: المؤرخ في: 12 افريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131، المشار إليه سابقا

59¹/85 طبقا للمادة 129 ، و الأمر 133/66 في المادة 257² التي تنص على ".له الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية الإطلاع على ملفه الشخصي جميع الوثائق الملحقة به.."

إن حصر حق الإطلاع على الملف التأديبي يعتبر انتقاصا من ضمانات هامة جدا في مواجهة التأديبية، حيث يمكن أ، يكون المسار المهني للموظف محققا للجزاء. "إذ ما فائدة التقارير إذ لم تشفع للموظف عند المساءلة التأديبية"³ وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة المصري بأن القرار التأديبي الذي يبنى على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوبا بالبطلان⁴

ثانيا: مكان الإطلاع على الملف

نص المشرع الجزائري فنص في المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن في نص المادة (10)"الإطلاع يتم في عين المكان و الأصل أن يكون المكان هو مقر الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف"؛ لكن المشرع لم يشر الى مكان إطلاع الموظف المقيم بالخارج ؟

كما أن مسألة تسليم الملف عدة مشاكل لم يتطرق إليه القانون بصفة دقيقة، فلم يحدد المدة التي بإمكان الموظف أن يحتفظ فيها بالملف و أن يستنسخ منه ما يراه مفيدا للدفاع عن حقوقه فافتداء بما توصل إليه القضاء الإداري في بعض التشريعات من الأهمية أن تقترن عملية تسليم الملف بمفهوم "الآجال المعقولة" و الآجال الضرورية حتى لا يحيد هذا الحق عن حدود ممارسته بصفة موضوعية.

1 المرسوم 59/85 مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المشار إليه سابقا

2 الأمر 133/66 : مؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المشار إليه سابقا

3 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ص 484، 485

4 نفس المرجع، ص 440.

المطلب الثالث

حق الموظف في الدفاع أمام سلطة التأديب

احترام حق الدفاع و بالاتفاق مبدأ أساسيا و جوهريا من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية و الجنائية و الإدارية و التأديبية و ضمانة أساسية لتحقيق قرتها المواثيق الدولية و الدساتير الوطنية منها الدستور الجزائري في نص المادة : " الحق في الدفاع معترف به.."¹ فالمقصود بهذا المبدأ؟ و ماهي مقتضيات ممارسته؟

الفرع الأول : تعريف حق الدفاع

يعتبر تعريف مفهوم حق الدفاع و تحديده من الأمور التي يكتنفها بعض اللبس و الغموض بسبب صعوبة الفصل بين حق الدفاع و بعض الضمانات الإجرائية الأخرى(كضمانة الموجهة و الحياد) و يرجع ذلك إلى عمومية معنى حق الدفاع و الاعتراف المبكر به، الأمر الذي أهله لان يكون الضمانة الأساسية التي ترد إليها باقي الضمانات، بالإضافة لما يوجد من تكامل بين حق الدفاع و بعض الضمانات الأخرى² وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون هذا الحق و علاقته بإجراء المواجهة استقصاها الباحث امجد جهاد نافع عياش في بحثه: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة) وهي^(*):

❖ الرأي الأول: يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصرا لمبدأ المواجهة وبذلك أخذ الدكتور الطماوي، حيث يرى أن المواجهة تقوم على عنصرين وهما إخطار الموظف بما نسب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

1 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر، العدد 1989

2 امجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 13.

(*) أنظر في ذلك: امجد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص ص

ص ص 12، 14، 15

❖ الاتجاه الثاني: يذهب إلى إنكار حقوق الدفاع في المواد القضائية حيث يسود مبدأ المواجهة الحضورية باعتبار أن حقوق الدفاع توجد في الإجراءات الإدارية غير القضائية، حيث يلزم القاضي باحترامها كمنظير للمواجهة الحضورية في الإجراءات القضائي.

❖ الاتجاه الثالث: أخذ أصحاب هذا الاتجاه بالترسيخ الوظيفي لحق الدفاع و مبدأ المواجهة الحضورية بحيث يوضع كل منهما في الدعوى موضع الاعتبار ،فلكل منها مجال مختلف، فمبدأ المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات ،بينما يضمن مبدأ حق الدفاع احترام ما يبديه الأطراف في الدعوى.

❖ الاتجاه الرابع: يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، وأن الإجراءات مقررة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي وأن حقوق الدفاع تضمن هذه الحماية التي تدعمها المواجهة فمبدأ المواجهة وفقا لأصحاب هذا الاتجاه عنصر من حقوق الدفاع. من خلال ما سبق نجد في الرأي الأول الذي يرى أن حق الدفاع هو من متطلبات مبدأ المواجهة رأياً سليماً، لأننا بإخطار الموظف محل المتابعة التأديبية ثم بإطلاعه على ملفه و تقديمه لدفوعة تشكل في مجموعها مواجهة بين سلطة التأديب و الموظف محل المتابعة التأديبية.

وبالرغم ما يكتنف هذا المفهوم من غموض ولبس، بسبب صعوبة الفصل بين حقوق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى، فقد عرفه البعض بأنه حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة¹

الفرع الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع

تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، و إنما يشكل ضماناً تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه، حيث يتعين كأصل عام تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة و أن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، و أن يسمح له بالاستعانة بمحامي بالإضافة لإتاحة المجال لسماع أقوال من تقدم بهم من شهود²

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام(ضمانات تأديب الموظف العام)، المرجع

السابق، ص 211

2 نفس المرجع 212

أولاً : إبداء الملاحظات الشفوية أو الكتابية

تنص المادة 169 من الأمر 03/06 " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية.. "

إذا كان حق الدفاع مقرر لمصلحة المتهم فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق، ولئن كان الأصل أن يبدي المتهم أقواله كتابة إلا أن بوسعه إبدائها شفاهة على أن يتم إثباتها في محضر التحقيق الابتدائي أو الجلسة حسب الأحوال.

وقد وجد هذا الأمر سنده التشريع المصري فيما نصت عليه المادة 37 من قانون مجلس الدولة المصري بقولها " العامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة، ويجوز له إبداء دفاعه شفاهة أو كتابة في نفس الوقت كأن يبدي دفاعه الشفهي مدعماً لمذكرات مكتوبة تتضمن أسانيد الدفاع¹

ثانياً: حق الاستعانة بمدافع :

يجد حق المتهم في الاستعانة بمحام من الضمانات الجوهرية، التي تقررت لمصلحة المتهم في المجال التأديبي والجنائي على حد سواء، وتقرير ضمانات الاستعانة بمحام هدفها الجوهري، خلق نوع من التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل تتخذها حيال المتهم وهي في سبيلها للبحث عن الحقيقة، وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه، حيث لا يستطيع المتهم الاضطلاع بهذا العمل بمفرده لأسباب ربما تكون شخصية أو موضوعية، فيكون بوسعه الاستعانة بمحام مؤهل للقيام بهذا الدور².

ويجد حق الاستعانة بمحام أساسه القانوني في العديد من التشريعات و الأحكام القضائية.

1 علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 424

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضمانات تأديب الموظف العام) المرجع

السابق، ص 232

1- نشأة المبدأ

إن هذا المبدأ من صنع القضاء الفرنسي حيث أكد بأنه إذا كان من حق الموظف المتهم الإطلاع على الملف التأديبي فمن المنطقي إذا أن يسمح الموظف لمحاميه بالإطلاع على هذا الملف¹

فاعترفت المادة 19 من القانون رقم: 634 الصادر في: 13/06/1983 صراحة للموظف بحقه في الاستعانة بمحام أمام هيئات التحقيق، و قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 03/11/1963 بما يلي: "إن قاعدة الاستعانة بمحام بشرط ألا يتعارض حضور المحامي مع عمل الهيئة التأديبية"²

2- موقف المشرع الجزائري

لقد اعترف المشرع الجزائري و نص صراحة على هذا المبدأ في العديد من النصوص القانونية إبتداءا بالأمر 133/66 " يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره بنفسه.. " ونصت المادة 169 من الأمر 03/06 "و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.."

والملاحظ في هذا الصدد لفظ "محام" غير أنه استعمل عبارات دالة على ذلك و يندرج ضمنها معنى الاستعانة بمحام كعبارة "مدافع يختاره" أو مدافع مخول"³ كما أن عبارة "مدافع يختاره" تفتح المجال للموظف لاختيار من يراه مناسباً للدفاع عنه فلا يشترط أن يكون صاحب صفة محامي، نقابي... إلا أنه و طبقاً للقواعد العامة للقانون يشترط أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.

وقد وسع المشرع الجزائري من مجال الاستفادة من هذا الحق بناء على ما ورد بنص المادة 168 في فقرتها الثانية التي تنص على: "يمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر

1 كمال رحماوي : تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ،المرجع السابق، ص ص 152،151

2 علي جمعة محارب :التأديب الإداري في الوظيفة العامة،المرجع السابق ،ص 235.

3 حياة عمراوي:الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسألة التأديبية في ظل التشريع الجزائري،المرجع السابق،ص 78

مقبول لغيابه أن يلتزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجلس
تأديبي، تمثيله من قبل مدافع"

من خلال ما سبق نجد، مبدأ الاستعانة بمحام من المبادئ العامة للقانون لذلك تطبيقه لا
يحتاج الى نص يقرره و بتالي فهو كما قال عميد القانون الإداري سليمان الطماوي (مبدأ
عام لا يجوز استبعاده إلا بنص خاص¹)، و نص المشرع الجزائري عليه على غرار
التشريعات المقارنة منها التشريع الفرنسي في قانون الوظيفة العمومية ضمانته و تأكيد لأهمية
تجسيده في جميع المجالات باعتباره مبدأ دستور و عالمي.

ثالثا: طلب سماع الشهود

شهادة الشهود وسيلة هامة للكشف عن الحقيقة في التحقيقات الإدارية² وتعتبر من
الإجراءات التي تساهم في تجسيد حق الدفاع بجميع جوانبه.

وتتمثل الشهادة في تقرير الشخص بما يكون قد وصل إلى علمه من معلومات تفيد في
كشف الحقيقة في التحقيق الإداري محل الشهادة، يستوي في ذلك أن يكون مصدر تلك
المعلومات سماعه لها من صاحب الشأن أو الآخرين أو رؤيته لها بنفسه وإدراكها بحواسه³
و في تحديد للمحكمة العليا المصرية لمفهوم الشهادة، ذهبت إلى أنها الأقوال التي يدلي
بها غير الخصوم، بما أدركوه بمسامعهم، أو ما استقوه من غيرهم بأسماعهم و بأبصارهم
متعلقا بالواقعة، أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، و يكفي في الشهادة
ان لم توصل إلى الحقيقة كلها، أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجا سائغا مقبولا⁴

و لقد نص المشرع الجزائري على هذا الأجراء في المادة 169 من الأمر 03/06 "يمكن
للموظف تقديم ملاحظات كتابية و شفوية أو يستحضر شهودا.."

1 سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، المرجع السابق، ص 35.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري و
القضائي في الوظيفة العامة) ج2 المرجع السابق، ص 203

3 نفس المرجع، ص 203

4 نفس المرجع، ص 203

من خلال هذا الفصل نستخلص أن الرقابة على المشروعية الإجرائية السابقة لاتخاذ القرار التأديبي تمر بمراحل و خطوات تعكس كل واحدة منها ميزة القاعدة الإجرائية التي تجمع بين عنصري الفاعلية و الضمان و دور القاضي الإداري الفعال في إقامة التوازن بين المبدأين حماية لمبدأ المشروعية:

أولاً: إجراء التوقيف المؤقت هذا الإجراء الذي تتخذه الإدارة في حق الموظف بصفة تحفظية ووقائية تخرجه من نطاق العقوبات التأديبية و الذي يعد هدفه الرئيسي إبعاد الموظف عن وظيفته في حالة الخطأ الجسيم أو المتابعة الجزائية بطريقة جبرية و مؤقتة. و بذلك يكون هذا الإجراء من قبيل الإجراءات أو التدابير المضبوطة و تختلف ضوابط هذا الإجراء و آثاره القانونية بحسب ما إذا كان ناجماً عن الخطأ الجسيم أو عن المتابعة الجزائية، ففي حالة الخطأ الجسيم لم يحدد الأمر 03/06 مدته لكن بالعودة للمرسوم 59/85 نجده حددها بشهرين من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف مع احتفاظ الموظف بنصف راتبه و مجمل المنح العائلية أما حالة المتابعة الجزائية فمدته 6 أشهر من تاريخ التوقيف و خلال هذه المدة يتقاضى الموظف الموقوف راتباً لا يتجاوز 1/2 راتبه الأصلي. و تقتصر رقابة القاضي الإداري على التعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي من خلال تفحص حالاته و مدته.

و يتجسد في التوقيف المؤقت مبدأ الضمان بتقييد المشرع لسلطة التعيين بحالات اللجوء إليه و مبدأ الفاعلية بجعله إجراء فورياً لحماية لمصلحة المرفق و يظهر دور القاضي في إعادة التوازن لطرفي العلاقة باحتفاظ الموظف بحق التعويض.

ثانياً إجراء التحقيق الإداري هذا الإجراء تقوم به هو الآخر الإدارة لكن بطلب من اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي بهدف الوصول للحقيقة، و قد قصره المشرع على العقوبات من الدرجة الثالثة و الدرجة الرابعة وبطريقة جوازية.

و لكي ينتج التحقيق الإداري آثاره القانونية يجب أن تتوافر فيه مجموعة من المقومات لعل أهمها أن يفرغ في شكل كتابي يطلق عليه اسم محضر التحقيق هذا المحضر له قوة ثبوتية بالنظر الى البيانات التي يجب أن يتضمنها.

و يتعرض القاضي الإداري للعيوب التي تصيب إجراء التحقيق الإداري هو الآخر مع القرار التأديبي باعتباره مجرد إجراء أو تدبير داخلي غير وجوبي و ليس قرارا إداريا نهائيا له صفة تنفيذية.

ثالثا إجراء لمواجهة التأديبية :هو إجراء يحدث بحسب ما نصت عليه المادة 167 من الأمر 03/06 على إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات و التي تتم بواسطة برقية يوصى عليها تسلم لرئيس المصلحة الذي يرسلها إلى الموظف المعني بها و الذي يجب عليه التوقيع عليها اطلاع الموظف على ملفه التأديبي و هذا لإحاطة الموظف علما بجميع الأوراق التحقيقية التي تستخدم في المحاكمة التأديبية

حق الموظف في الدفاع عن نفسه فهو ضمانه لبقية الضمانات كالحق في المواجهة والحياد و الذي يقتضي إبداء الموظف لملاحظاته الشفوية أو الكتابية بالإضافة إلى استحضار شهود أو الاستعانة بمدافع أو موظف يختاره بنفسه و هذا كله بشرط مثوله الشخصي إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك مادة 168 من الأمر 03/06.

الفصل الثاني

الرقابة على الإجراءات المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي

لترسيخ مبدأ المشروعية حتى لا يكون مبدءاً مفرغاً تم العمل على تفعيل أدوات وآليات الرقابة، وكل هذا لتفعيل مبدأ الضمان المساند لمصالح الموظف العام في مواجهة الإدارة العامة ولهذا السبب تم استحداث جملة من الإجراءات التأديبية المتزامنة والمعاصرة مع عملية اتخاذ القرار التأديبي هذه الإجراءات تخضع بدورها وكسابقاتها من الإجراءات السابقة لرقابة القاضي الإداري الأمر الذي يفرض علينا التعرض لهذه الإجراءات في المبحثين التاليين والتطرق لمدى فعالية الرقابة القضائية على هذه الإجراءات وعلى النحو سنتعرض في :

المبحث الأول: إجراء استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

المبحث الثاني: إجراء تبليغ القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف المعني

المبحث الأول

إجراء استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

لقد نصت المادة 64 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي: " تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظف "

ولهذا فللجان المتساوية الأعضاء دور استشاري في المسائل المتعلقة بالمسار المهني للموظف وكلجنة في حالة الترسيم وكمجلس تأديبي في حالة معاينة نوع معين من المخالفات وتكون أعضائها من بين أعضاء لجان الطعن ولهذا السبب سنسميها في متن هذا المبحث بالمجلس التأديبي لأنه ما يهمننا في مسألة الإجراءات هو انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي كشكل من أشكال الضمانات المقررة للموظف اتخاذ في الحالة التي تكون استشارتها ضرورية تتعلق باتخاذ تدابير من شأنها أن ترتب جزاءات جسيمة ضد الموظف موضوع المتابعة التأديبية جانب إحداث قنوات أخرى للطعن¹ ولإلزام بهذا الإجراء سنتطرق فيه إلى مطلبين: المطلب الأول : مفهوم المجلس التأديبي وفي المطلب الثاني: اختصاصات المجلس التأديبي

المطلب الأول : مفهوم اللجان المنعقدة كمجالس تأديبية

لم يهتم الأمر رقم 03 /06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول حالياً بشكل واسع بكيفية تنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي كما لم يصدر أي نص تنظيمي بتنظيمها بعد صدور هذا الأمر.

مما يبقينا دوما ضمن أحكام المرسوم رقم :10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيله وتنظيمه وعمله.

¹ سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية..، المرجع السابق، ص 360.

الفرع الأول: تعريف المجالس التأديبية والقيمة القانونية لاستشارتها

يشكل وجود مجالس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية الأصلية المختصة بسلطة التأديب ضماناً من ضمانات تحقيق الموضوعية والحياد وترسيخ مبدأ الضمان وضابط لحماية الموظف من تعسف سلطة التأديب.

التسمية: ويقصد بمجالس التأديب في هذا المجال كل من :

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في الجزائر أو لجنة الموظفين أو المستخدمين واللجنة الإدارية المشتركة التي تؤدي الدور التأديبي في فرنسا أي المنعقد كمجلس تأديبي قصد مشاركة سلطة التعيين في اتخاذ القرار التأديبي إما بموجب قرارات اختيارية أو إلزامية وتطبع هذه المشاركة خاصة الأنظمة شبه قضائية.

أولاً: تعريف المجالس التأديبية

تقوم المجالس التأديبية بتقديم الاستشارة للسلطة المكلفة بالتعيين لتوقيع العقوبات الملائمة والمناسبة للأخطاء المرتكبة من الموظف العام وكلمة استشارة هي من الكلمات الغامضة والمركبة في اللغة العربية أو في اللغة الانجليزية ولكن تجاوز الكلمة استشارة فإن الهيئات الاستشارية والتي تعد المجالس التأديبية من بينها هي حسب تعريف الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي " تلك الأجهزة التي يحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة ، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كافة هذه الخدمة الاستشارية ، فالإدارة تتطوي على مشاكل بشرية ، ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل"¹

¹ أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر،

وقد أدرجها مورييس هوريو ضمن أهم العناصر الأساسية في الإجراءات الإدارية ويرى العميد سليمان محمد الطماوي بأنها هيئات إدارية تقوم أصلا لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها لأنها تنحصر في الإعداد والتحضير والبحث ، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار¹

ويعرفها الأستاذ محمد مهنا بأنها "تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بآراء فنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم².

وقد عرفها الدكتور احمد بوضياف بأنها: "هيئات -أو الأفراد- متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة يبدون آراء مؤكدة وغير ملزمة لتخفيف العبء على الإدارة ومساعدتها³

ويعرف البعض الإدارة الاستشارية بأنها: " تلك الإدارة التي تشمل المنظمات الموجودة بجانب الإدارة العامة العاملة من أجل تقديم الرأي لها ، والتي تلتزم بطلبه منها وأن بقيت حرة بعد ذلك في الأخذ به⁴

¹ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي ، ط 4 ، 1979، ص 100

² احمد بوضياف : الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، المرجع السابق، ص ص 85، 84

³ المرجع نفسه ، ص 90

⁴ نقلا عن أبو النور السيد عويس: الإدارة الاستشارية ، ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط 1 ، 2011، ص 97

وهي عند الدكتور حمدي أبو النور السيد عويس إحدى الوحدات الإدارية وهي إما وحدات تنفيذية عاملة أو وحدات مساعدة أو وحدات استشارية¹

ثانيا : القيمة القانونية للاستشارة

يرى البعض أن للاستشارة دورا سلبيا ومن بينهم لويس رولان الذي يقرر بأن الرأي الذي يدلي به إنما وجهة نظر عقيمة ، تلك الوجهة التي يغالي فيها دائما، فلا ينتج العمل الاستشاري آثار قانونية فحسب بل يؤثر على بعض المفاهيم في القانون الإداري ويعقدها فهو بالتالي مجرد وجهة نظر عقيمة²

في حين يرى جانب آخر إلى استحالة اعتبار العمل الاستشاري (على مستوى المجالس التأديبية في موضوعنا هذا) مجرد عدم أو غير منتج بالنظر إلى الآثار القانونية الناتجة عن العمل الاستشاري ، هذا العمل الذي يعد نتاجا لاحترام قواعد الاختصاص سواء من طرف الهيئة الاستشارية أو السلطة المستشيرة والتزاما ايجابيا اتجاه من تصدر عنه، فاحترام هذه الآراء ومبدأ الاستشارة عموما مرتبط باحترام قواعد الاختصاص كما أن عيب تشكيل الهيئات الاستشارية هو عيب في الشكل .

أما عدم قيام السلطة المستشيرة باستشارة الهيئة المستشارة فهو عيب في الإجراءات³ وتتميز الاستشارة بالمرونة لأنها لا تلزم السلطة المستشيرة من حيث محتوى الحكم النهائي كما أن السلطة المستشيرة تتقيد بموضوع الاستشارة فلا تخرج عنها.

وتأكيدا على أهمية إجراء الاستشارة في المجال التأديبي، قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ببطلان مقرر الفصل المتخذ من وزير الداخلية في حق الموظف(س س) الذي كان

¹ أنظر حمدي أبو النور السيد عويس: الإدارة الاستشارية ، ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها(دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 97 ص 101

² احمد بوضياف: الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص ص 97-98

³ مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي ، المرجع السابق ، ص 76

يشغل مديرا عاما لمركب مواد البناء لولاية الجزائر، مبرر ذلك بأن قرار فصل المدعي لا يمكن اتخاذه من طرف وزير الداخلية بأن " تعيين مدير المؤسسة العمومية المحلية للولاية يتم بموجب مقرر يتخذه الوالي بعد اخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي، ويتم وضع حد لمهامه وفق نفس الأوضاع"

وعلى هذا قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ببطلان قرار الفصل بسبب عيب في إجراءاته¹.

الفرع الثاني : تشكيل اللجان المنعقدة كمجالس تأديبية

نصت المادة 62 من الأمر رقم :03/06 على أنه "تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية : لجان إدارية متساوية الأعضاء" وتضطلع هذه اللجان التي سميناها في متن هذا المبحث بالمجالس التأديبية بالنظر لاختصاصها التأديبي الذي يهنا في الرقابة على الإجراءات المتعلقة بالقرارات التأديبية أساسا بصلاحيات المشاركة والمساهمة في تسيير الحياة المهنية للموظفين كشكل من أشكال الضمانات المقررة للموظفين ومنها ممارسة سلطة التأديب ولهذا أولى بنا أن نتعرض إلى :

أولا : تشكيل هذه اللجان

تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء : أو ما يسمى بلجان الموظفين أو المستخدمين والتي تنعقد كمجلس تأديبي من ممثلي الإدارة والأعضاء المنتخبين من طرف الأعوان وهو ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03/06 " تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء، حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو مسلك أو مجموعة أسلاك تساوي مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

¹ المجلة القضائية للمحكمة العليا: قسم الوثائق والمستندات، وزارة العدل، العدد الثالث، 1990، ص ص 188-190
الغرفة الإدارية قرار رقم 46877، مؤرخ في 16/05/1987، قضية(س س) ضد(وزير الداخلية ومن معه).

تتضمن هذه اللجان، بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن المواطنين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة وعلى هذا يكون التمثيل في اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي كآتي:

- 1- بالنسبة لممثلين المستخدمين: يخضع الانتساب لهذه اللجان إلى جملة من الشروط حددتها المادة 3 من المرسوم 84-10 السالف الذكر
- الناخبون بعنوان لجنة متساوية الأعضاء محددة تخص المواطنين الموجودين في حالة القيام بالخدمة المدرجين في سلك موضوع التمثيل من قبل هذه اللجنة.
 - الأعوان المتربصون المعينون في إحدى الوظائف الدائمة لهم حق المشاركة في انتخاب ممثلي السلك المنتمين له وفقا للمادتين 76 و 27 من الأمر 03/06.
- كما يمكن للموظفين المتربصين الذين لهم صفة الموظفين المرسمين في سلك آخر والموظفين المنتدبين المشاركة في انتخاب أسلاكهم الأصلية¹ و قد أشارت المادة 68 من الأمر 03/06 إلا انه " يقدم المرشحون إلى عهدة انتخابية قصد تمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من طرف المنظمات الأكثر تمثيلا.
- وإذا كان عدد المصوتين أقل من نصف الناخبين يجرى دور ثاني للانتخابات وفي هذه الحالة يمكن أن يترشح كل موظف يستوفي شروط الترشح ويصح حينئذ الانتخاب مهما يكن عدد المصوتين²

¹ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 362

² المادة 02 من المرسوم 84-11 المؤرخ في: 1984/04/14 محدد لكيفيات تعيين ممثلين من أعضاء لموظفين في اللجان المتساوية، المشار إليه سابقاً

كما أضافت المادة 69 من الأمر 03/06 "عندما لا توجد منظمات نقابية ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية يمكن لكل الموظفين الذين تتوافر فيهم شروط الترشح أن يقدموا ترشيحهم لانتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء"

وعموما تحدد قائمة الناخبين المدعويين لإحدى الفروع الانتخابية من قبل رئيس المصلحة التي يوجد بها مكتب الانتخاب وتعلق القائمة في الأماكن الإدارية عشرون يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاقتراع ، كما يمكن عند الاقتضاء للناخبين مراجعة التسجيلات أو تقديم طلبات التسجيل أو التظلم ضد بعض التسجيلات أو الإغفال الواقع بشأن القوائم الانتخابية في أجل لا يتعدى 11 يوم من تاريخ نشر هذه القوائم ويتعين على الوزير أو الوالي المعني الفصل في هذه الطلبات قبل التاريخ المحدد للاقتراع (8 أيام+3 أيام المشار إليها في المادة)¹

2- بالنسبة لممثلي الإدارة: يتم تعيينهم في أجل 15 يوما من تاريخ إعلان نتائج انتخابات ممثلي المستخدمين بقرار من الوزير المعني فيما يخص لجان الإدارة المركزية أو المؤسسات العمومية الوطنية وبقرار من الوالي بالنسبة للجان الولاية أو المؤسسات العمومية المحلية، مع الإشارة إلي أن ممثلي الإدارة المركزية هم رؤساء المصالح الذين يتمتعون بالسلطة السلمية علي المستخدمين المعنيين باللجنة وهذا وفقا للمادة 7 من المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 التي تنص علي أن ممثلي الوزارات سواء كانوا دائمين أو إضافيين يجب اختيارهم من بين مستخدمي الإدارة المعنية أو التي تمارس الرقابة على هذه الإدارة من بين المرسمين علي الأقل في سلك مساوي لسلك المتصرفين الإداريين أو سلك مماثل. وفي حالة ما إذا كان عدد المتصرفين غير كاف فإنه يمكن تعيين ممثل الإدارة من الأعوان المرسمين في السلك الأدنى مباشرة. علما أن صفة الموظف المرسم لا تشترط

¹ المادة 02 من المرسوم 84-11 المؤرخ في 14/01/1984

في ممثلي الإدارة وفقا لأحكام المرسوم رقم 226/90 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق
بالعاملين الشاغلين لوظائف عليا في الدولة(*)

وعلي هذا يكون تنظيم لجان المستخدمين المنعقدة كمجلس تأديبي بهدف تعجيل وفعالية
وسرعة الإجراءات التي ينبغي اتخاذها في هذا المجال.

❖ **على مستوى الإدارة المركزية:** تشمل المستخدمين الذين يباشرون مهامهم على
مستوي الإدارة المركزية وأقسامها بصفة فعلية كما يمكن للإدارة إحداث إدارة لكل سلك إذا
كان عدد الأعوان كافيا وفي حالة عدم كفاية النصاب اللازم لإحداث اللجنة في كل سلك
يمكن اللجوء إلي طريقة الضم المنصوص عليها في المادة 02 من المرسوم 10-84
السالف الذكر.

❖ **على مستوى الإدارة المحلية:** نشأ علي مستوي كل ولاية لجان المستخدمين تحدث
علي مستوي كل سلك أو عن طريق الجمع أو ضم الأسلاك، وهذا علي مستوي الولاية
باختلاف الجهة التي يمارسون فيها وظائفهم الأمانة العامة. المديرية التنفيذية. المؤسسات
العامة المحلية وتشمل وفقا للأمر رقم 66/133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة
العمومية

الأسلاك المدرجة 12 فما فوق (وقف الشبكة الاستدلالية المنصوص عليها:

(الأسلاك المشتركة+ الأسلاك النوعية المصنفة في السلم تحت 12 أو ما يعادله في
التصنيف الجديد)، التابعة للولاية+المصالح الخارجية، كالمفتشين ومراقبي الضرائب وأملاك
الدولة والأسعار.... الخ أي الأسلاك التقنية.

(*) يفهم من هذا أن صفة الموظف المرسم تشترط في ممثلي الموظفين حتى لو كانوا مترشحين ولكن مرسمين في آخر
أما ممثلي الإدارة فلا يشترط فيهم صفة الموظف المرسم

وتنشأ هذه اللجان وفقاً لأحكام المادة 63 من الأمر 03/06 حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوي مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

على مستوى المؤسسات العمومية (المحلية+الوطنية) علي غرار المصالح الخارجية بالولاية (المديريات التنفيذية) تنشأ علي مستوى المؤسسات العامة المحلية، لجان خاصة بالأسلاك النوعية للمؤسسة كما تحدث علي مستوى المؤسسات العامة الوطنية لجان خاصة بمستخدمي المؤسسة، حسب السلك أو مجموعة أسلاك، كلما يسمح العدد بذلك وفي حالة عدم كفاية العدد علي مستوى المؤسسة (أقل من 10 أعوان علي الأقل) فان الاختصاص في النظر في شؤونهم ومن بينها تأديبهم يعود إلي اللجان التي تتعد علي مستوى الإدارة المركزية.

والجدير بالملاحظة أن اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي علي مستوى الإدارة المركزية أو المؤسسات العمومية الوطنية تنشأ بموجب قرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، في حين تنشأ هذه اللجان علي مستوى الولايات والمؤسسات الوطنية المحلية بمقتضي قرار يتخذ الوالي بعد رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية^{1*}.

ثانياً: شروط الترشح لعضوية اللجان المتساوية الأعضاء

طبقاً للمادة 3 من المرسوم 11/84 المؤرخ في 14/01/1984 بشرط أن تتوفر في كل موظف مرشح لعضوية اللجنة المتساوية الأعضاء الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية بهذه اللجنة (أي شروط أي ناخب) وأضافت المادة 02 شرط ممارسة المرشحين لمهامهم في المقاطعة الإقليمية المقصودة منذ ستة أشهر علي الأقل من تاريخ الاقتراع.

*وهنا يكون الاختصاص علي المستوى المحلي للمفتشية العامة للوظيفة العمومي الموجود علي مستوى كل ولاية

كما لا يمكن مثلا انتخاب الموظفين الموجودين في إجازة مرضية طويلة الأمد ولا الموظفين الذين تم تنزيلهم أو طردهم مؤقتا من وظائفهم إلا بعد إلغاء العقوبة الموقعة عليهم، كما لا يمكن أن ينتخب كعضو في اللجنة المساوية الأعضاء الأعوان المترشحين سواء كانوا مرسمين في احدي الأسلاك الأخرى أم لا) المادة من المرسوم رقم 151/66 المؤرخ في 1966/06/02 وكذا الموظفين المصابين بالعجز والموظفين الموجودين في وضعية استيداع فالترشح لعضوية هذه اللجان هو حق لكل موظف يرغب في ذلك بإرسال تصريح موقع عليه عن طريق التسلسل الإداري إلي السلطة المختصة (الوزير أو الوالي أو المدير التنفيذي أو مدير المؤسسة التي يتبعها)

تقوم هذه الجهات بجمع واستقبال كافة التصريحات المرسلة إليها من المرشحين وإفراغها في القائمة المعدة لهم، وهذا خلال خمسة أسابيع علي الأقل قبل التاريخ المحدد للانتخابات ويجب أن تحتوي هذه القائمة علي عدد من المترشحين مساويا علي الأقل أو مضاعفا لعدد المراكز المرغوب شغلها وبعد هذا التاريخ فإنه يمكن تعويض أحد أو أكثر من المرشحين المسجلين ممن أصبح غير جازز انتخابه أو قدم استقالته، وذلك دون تغيير تاريخ الانتخاب المادة 04 من المرسوم 11/84 السالف الذكر.

وعند غلق قائمة الترشيحات نهائيا فان السلطة المعنية تتولي توزيعها علي مختلف المصالح المعنية وتعلق هذه القوائم في فروع ومكاتب التصويت المحدثة بموجب قرار الوزير أو الوالي المعني (أنظر المواد 5 و6 من نفس المرسوم)

وفيما يتعلق بسير العمليات الانتخابية فان تنظيم فروع التصويت متروكة لتقدير السلطة المعنية التي ينبغي تنصيبها مراعاة لتوزيع المستخدمين وشروط سير المصلحة والعدد الخاص لكل سلك، وينشأ مكتب مركزي لكل لجنة متساوية الأعضاء يتولي استقبال جميع الأصوات المحصل عليها في مختلف فروع التصويت في شكل غلاف بواسطة رئيس المصلحة التي يوجد فيها الفرع. ويقوم المكتب المركزي للتصويت بإعلان النتائج بعد إجراء

عمليات الانتخاب في أماكن وأوقات العمل علانية ويكون التصويت سرىاً في ظرف والذي يكون عادياً أبيضاً وقد يتم بالمراسلة (يقصد بالعادي أن يقوم الناخب باختيار المرشح) المادة 8 من المرسوم 11/84

وقد حددت المادة 3 من المرسوم رقم 11/84 الخاص بتنظيم تمثيل العمال في اللجان المتساوية الأعضاء هذه الشروط وبالتالي يمنع من الترشح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في إحدى هذه الحالات:

- الإجازة المرضية الطويلة المدى حسب المادة 39 من الأمر 66-133
 - الإحالة على الاستيداع نصت عليها المادة 6 من المرسوم 10-84
 - حالة التبرص لم ينص عليها أي من المرسومين لكنها نتيجة منطقية
 - حالة من حكم عليه بعقوبة التنزيل في الرتبة أو الإقصاء المؤقت من الوظيفة المادة 3 مرسوم 11-84 وهنا يقصد التسريح أو العزل حسب المادة 185 من الأمر 03/06
- وهي الحالات التي نصت عليها المادة 6 من المرسوم 10-84 التي نصت عليها حالات الوفاة والاستقالة أو العطلة الطويلة الأمد.

ويعد مكتب التصويت محضر العمليات الانتخابية ويرسله فوراً إلى الوزير أو الوالي المعني المادة 11 مرسوم 11-84

3- مدة العضوية في اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي

عادة ما يحدد القانون المنشي للجهاز الاستشاري مدة العضوية وهذه المدة قد تكون كبيرة نسبياً أو متوسطة أو قصيرة حسب ما تمليه طبيعة عمل الجهاز الاستشاري وما يراه القانون محققاً للمصلحة العامة له¹

¹ حمدي أبو النور السيد عويس: الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه (دراسة مقارنة)، المرجع

وهو الأمر الذي تضمنه المرسوم 84-10 الذي يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

حيث نصت المادة 5 من المرسوم 84-10 يعين أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء لمدة 3 سنوات ويمكن تجديد عضويتهم هذا بالنسبة للأعضاء الدائمين.

وبالعودة للمادة 4 من نفس المرسوم نجدها تنص علي أنه " تتكون اللجان المتساوية الأعضاء من أعضاء دائمين وأعضاء إضافيين يتساوون في المدد مع الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيون في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين متعديين" والمدة المحدد للأعضاء المعينين هي نفسها المدة المحددة للمنتخبين وهو ما يفهم من نص المادة 3 من المرسوم 84-10 " تشمل اللجان المتساوية الأعضاء عددا متساويا من ممثلي الإدارة والممثلين الذين ينتخبهم الموظفين.

وعن مدي قابلية مدة العضوية للتجديد فقد تكون المدة قابلة للتجديد أو غير قابلة والمعيار في ذلك هو وجود نص قانوني يقرر ذلك، وعادة ما يكون النص المقرر للقابلية للتجديد خال من تحديد عدد مرات التجديد مما يعني أنه يمكن تجديد العضوية لأي عدد من المرات¹

وهو ما نص عليه المرسوم 84-10 في المادة سالفه الذكر بقوله " 3 سنوات ويمكن تجديد عضويتهم" فلم يحدد عدد مرات التجديد وقد أشارت نفس المادة إلي إمكانية تقصير أو تطويل مدة العضوية استثناءا إذا كان ذلك في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري حتى يمكن خاصة تجديد عدة لجان تابعة لمصلحة واحدة أو مجموعة مصالح في آن واحد.

¹ حمدي أبو النور السيد عويس: الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه (دراسة مقارنة)، المرجع

ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو التطويل مدة ستة أشهر، غير أنه في حالة ما إذا طرأ تعديل علي هيكل أحد الأسلاك، أمكن إنهاء عضوية أعضاء اللجان المختصة بقرار من الوزير أو الوالي دون اشتراط المدة.

وبياشر الأعضاء الجدد مهامهم من تاريخ نهاية عضوية الأعضاء الذين سبقوهم وعليه ما يمكن أن نشير إليه في هذا الصدد أن تشكيلة المجالس التأديبية المتساوية الأعضاء مناصفة بين الإدارة وممثلي الموظفين من شأنه أن يؤكد ضمانه هامة للموظفين غير أن النصوص المنظمة لهذه اللجان تبين بصورة جلية ما يحدد من فعالية هذه الضمانة المقررة للموظف من عدة جوانب¹

فالاستقلالية تتجسد من خلال تحديد مدة العضوية(المادة 5 من المرسوم 10/84) حتى لا يتعرض العضو للعزل أو التوقيف في أي وقت لكن منح الإدارة سلطة تقصير أو تمديد مدة العضوية يلغي فعالية هذا الضمان لانه يؤثر على الاستقلالية العضوية للجان وهو النقيض الوارد في نفس المادة أي المادة 5 من المرسوم 10/84.

من حيث رئاسة المجلس أو اللجنة فإن الأمر 03/06 من المرسوم 10/84 في المواد 36 و 11 على التوالي جعلت الرئاسة للسلطة التي وضعت على مستواها الأمر الذي يجعل السؤال المطروح هو قيمة هذه اللجان والفائدة من إنشائها ما دام الرئيس ينتمي إلى الإدارة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوته وهو ما يجعل صوت الرئيس يخدم الإدارة على حساب الموظف .

¹ السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، المرجع

وبتالي فإن الاستقلالية العضوية هي استقلالية نسبية وليست مطلقة مما أدى إلى تغليب مبدأ الفاعلية على مبدأ الضمان¹

كما أن الاستقلالية الوظيفية للمجالس التأديبية لا تخلوا من بعض الإشكالات ذلك أن التشريع الوظيفي في الجزائر لم يتناول أو ينص على مسألة رد عضو مجلس التأديب رغم أهميتها الأمر الذي يؤثر على حيده عضو التأديب والإضرار بمصلحة الموظف كما أن وضع هذه اللجان لنظامها الداخلي يعد مظهرا من مظاهر الاستقلالية غير أن اشتراط عرضه على الوزير أو الوالي المعني للموافقة عليه يؤكد على تبعية هذه اللجان للسلطة الإدارية الموضوعة على مستواها²

المطلب الثاني: اختصاصات اللجان المنعقدة كمجالس تأديبية كمجلس التأديبية

باعتبار المجلس التأديبي هيئة مشاركة في تسيير الحياة المهنية للمواطنين وصورة من صور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء³

كما نصت علي ذلك المادة 64 من الأمر فاستشارة المجلس التأديبي قد تكون إلزامية كما قد تكون اختيارية وهذا تبعا لطبيعة العقوبة المفتوح توقيعها علي الموظف العام، والتي يعتقد أنها العقوبة التي تناسب الخطأ المرتكب من الموظف والمعاین من طرف الإدارة هذا الاختصاص سنتعرض له في الفرع الأول الذي سنبين فيه مجال استشارة المجلس التأديبي أما الفرع الثاني سوف نخصه لموضوع الإجراءات المتبعة أمام المجلس.

¹ حياة عمرأوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسألة التأديبية في ضل التشريع الجزائري، المرجع السابق ،

ص 90

² نفس المرجع، ص ص 91-92

³ السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، المرجع

السابق،ص 462

الفرع الأول: إستشارة اللجان المنعقدة كمجلس تأديبي

لقد اتسع مجال الإجراءات الاستشارية في العصر الحديث، وهو الأمر والإجراء الذي تبنا المشرع الجزائري في التشريع الوفي، لكن الدور الاستشاري للمجالس التأديبية في الجزائر تطور عبر مختلف القوانين التي نظمت الوظيفة العمومية الساري المفعول

أولاً: تطور الدور الاستشاري للمجالس التأديبية:

1- قبل صدور الأمر 03/06: بالرجوع إلي الأمر 133/66 نجد أن المشرع الجزائري قد تشدد في تقييد سلطة التعيين بالزامية استشارة المجلس التأديبي بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية تحت طائلة بطلانها أمام القضاء الإداري، كما قيدها بالرأي المطابق له بالنسبة لعقوبة العزل نظرا لجسامة خطورتها.

فرقابة القاضي الإداري تكون لإجراء الاستشارة في حد ذاتها وليس الأخذ بالرأي من عدمه بينما بالنسبة للرأي المطابق للقاضي الإداري يمارس رقابة معمقة علي عقوبة العزل وهذا لضرورة أخذ سلطة التعيين بإجراء الاستشارة الإلزامية إلي جانب الرأي المطابق لها.

بينما خفف المرسوم رقم 59-85 من تقييد سلطة التعيين طلب استشارة المجلس التأديبي، والذي قصرها علي العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة¹

والتي يمكن للقاضي الإداري بسط رقابته عليها في حالة المخالفة وعدم الالتزام بإجراء الاستشارة، بينما ترك لسلطة التعيين المجال التقديري والاختياري في اللجوء إلي إجراء الاستشارة لعقوبات الدرجة الثانية.

2- الاستشارة في ظل الأمر 03/06: اكتفي الأمر 03/06 بالاستشارة الإلزامية بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة تطبيقا للمادة 165 من الأمر 03/06.

¹ أنظر المادة 127 من المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23/03/1985 المشار إليه سابقا

الأمر الذي يقيد سلطة التعيين بضرورة احترام هذا الإجراء تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مشروعية القرار التأديبي من خلال بحثه في مدى احترام سلطة التعيين لهذا الإجراء من عدمه. وهذا تطبيقاً للمادة 165 من الأمر 03/06 "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي"

ثانياً: مجال الإستشارة

نصت المادة 65 من الأمر 03/06 علي ما يلي:

"تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين... وتجتمع زيادة علي ذلك كمجلس ترسيم وكمجلس تأديبي"
وعلي هذا تكون استشارة المجلس التأديبي إلزامية في مجال درجة معينة من العقوبات التأديبية كما تكون في حالة المتابعة أمام المحاكم الجزائية.

1- في مجال العقوبات التأديبية:

استناداً إلي الأمر 03/06 نجد أن المشرع قد جعل للسلطة الإدارية المختصة اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بقرار مبرر بعد حصولها علي توضيحات كتابية من المعني حيث رسخ المشرع النظام الرئاسي في نطاق هذه العقوبات.

أما في نطاق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد جعل الأمر 03/06 اتخاذها يكون بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي والمعنية بمشاركة الإدارة في تسيير المسار المهني للموظف وترسيمه وترقيته وتأديبه.
ففي مجال العقوبات التأديبية، الإدارة مطالبة بإخطار المجلس بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين بمعني أن الجهة التي لها سلطة التأديب مطالبة بإخطار المجلس

التأديبي تحت عنوان الاستشارة الإلزامية وقد نصت المادة 163 من الأمر 03/06 علي أن:
العقوبات من الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام
- التنزيل من درجة إلى درجة
- النقل الإجباري

العقوبات من الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلي مباشرة
- التسريح

وهي في رأينا عقوبات تتناسب مع الخطأ الجسيم المنصوص عليه في المادة 173 من الأمر 03/06 ويضاف إلي ذلك وبالرجوع إلي المادة 185 من الأمر 03/06 التي يفهم منها أن المشرع قد سوي بين عقوبة العزل والتسريح بسبب عدم القدرة المهنية أو العجز الجسماني أما العزل لنفس السبب فهو ليس عزل تأديبي أي أنه إجراء غير تأديبي¹

ولكن العزل التأديبي هو الذي يكون نتيجة إهمال المنصب لأكثر من 15 يوما حسب

المادة 184 من الأمر 03/06

ولما أحالت المادة 184 من الأمر 03/06 إلي التنظيم لتوقيع عقوبة العزل وتنظيم استشارة المجلس التأديبي في هذه الحالة، هذا التنظيم الذي لم يصدر بعد فان إجراءات العزل السارية المفعول في ظل الأمر 133/66 والتي تستوجب الرأي المطابق للمجلس التأديبي مازالت سارية المفعول (أنظر المادة 56 من الأمر 133/66)

¹ سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، المرجع السابق

2- في مجال المتابعة أمام المحكمة الجزائية:

في حالة متابعة موظف أمام المحكمة الجزائية فيكون من المفيد للسلطة الإدارية المختصة إرجاء اتخاذ العقوبات التأديبية إلى غاية صدور حكم نهائي من السلطة القضائية المختصة " علما أنه لا يوجد أي نص يحول دون اتخاذ عقوبة تأديبية ضد الموظف من قبل الإدارة دون انتظار صدور حكم قضائي نهائي غير أن الاستقلالية بين الهيئتين الجزائية والتأديبية تمنع التمسك بتبرير العقوبة جنحة أو جناية مزعومة لا يمكن معاينتها إلا من قبل جهة قضائية ردعية وفي غياب أي قرار لهذه الجهة القضائية. فان العقوبة لا يمكن تأسيسها إلا علي خطأ مهني ويعود تقديرها قصرا للجهة التي تتمتع بصلاحيه التأديب بعد أخذ رأي الهيئات المختصة.

فمن الممكن إذن أن يصدر قرار تأديبي سابق لأوانه لا يأخذ بعين الاعتبار كافة العناصر المتوصل إليها في التحقيق القضائي أو في هذه الفرضية وتقاديا لسريان الأجل المقرر لإعطاء رأيها ، فان الإدارة مطالبة بالتريث في إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء إلي غاية التعرف علي نتائج ما توصلت إليه الهيئة الجزائية، وأثناء هذه الفترة يمكن توقيف الموظف إلي غاية صدور حكم قضائي نهائي توقيفا فوريا إذا كانت متابعته الجزائية لا تسمح ببقائه في منصبه حسب نص المادة 1/174 من الأمر 03/06¹

¹ سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق

الفرع الثاني: إجراءات استشارة المجالس التأديبية

سنعرض في هذا الفرع إلي انعقاد المجلس التأديبي ثم إلي الإجراءات المتبعة أمامه

أولاً: انعقاد المجلس التأديبي

يتولي الرئيس السلمي المباشر بإجراء التبليغ ودعوة المعني إلي أخذ العلم بذلك بتاريخ انعقاد الجلسة، ويتعين علي الإدارة التأكد من إخطار الموظف موضوع المتابعة بإحالته علي المجلس التأديبي مع إعلامه بالضمانات المقررة له لضمان دفاعه وفق ما نصت عليه أحكام المادة 168 من الأمر 03/06.

1- اجتماع المجلس التأديبي:

نصت المادة 13 من المرسوم 84-10 علي أنه: "تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء باستدعاء من رؤسائها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الدائمين علي الأقل أو مرتين في السنة علي الأقل ومهما يكن الأمر"

ما يفهم من هذه المادة أن اللجان لها:جمعية عامة(دورات عادية) مرتين في السنة علي الأقل ومهما يكن الأمر لنظر كل المسائل التي تختص بها تعقد دورة استثنائية إن صح التعبير بدعوة رئيس اللجنة أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها وهنا يكون من الواضح اختصاصها كمجلس تأديبي.

وهو ما تؤكد المادة 16 من المرسوم 84-10 حيث أكدت "تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء في جمعية عامة إلا إذا عرضت عليها اقتراحات النقل أو المسائل الناتجة عن تطبيق المواد 54-55 و 68 من الأمر 66-133 " وهي المواد المتعلقة بإجراء الاستشارة الإلزامية في العقوبات من الدرجة الثانية وفي عقوبة العزل

2- إجراءات صحة انعقاد المجلس التأديبي: يتعين علي صاحب الحق في دعوة المجلس للانعقاد أن يسهر علي تبليغ الموظف العام المنسوبة إليه الأخطاء التأديبية والمعرض للمساءلة التأديبية بحيث يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها أساسا

- الوقائع المبررة لتحريك الدعوة التأديبية ضد الموظف موضوع المتابعة
- حقه في الاطلاع علي كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوم ابتداء من تحريك الدعوة التأديبية (المادة 167 من الأمر 03/06) علي تبيان المكان الذي يتم فيه تبليغه
- حقه في الاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختاره بنفسه (المادة 169 من الأمر 03/06)

- حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجلس التأديبي أو أن يستحضر شهودا
- هذه المعلومات من المفترض أن يبلغ ويعلم بها الموظف بعد أن يكون رئيس اللجنة المنعقدة كمجلس تأديبي قد قام بتحديد تاريخ وساعة اجتماع المجلس التأديبي
- علما أن تبليغ تاريخ انعقاد المجلس للمعني يتم وفقا لنفس الشروط التي يتم بها الاستدعاء أمام المجلس التأديبي¹

ويجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه الذي يمثل الوزير في الإدارات المركزية أو الوالي في الإدارات المحلية أو من ينوب عنهما كالأمين العام للوزارة أو مدير المستخدمين مثلا.

ومن الناحية العملية فان المجلس عند الانعقاد بغرض نجاعة أعماله يعين مقررا يقوم بتلاوة التقرير الذي بموجبه أحيل الموظف أمام المجلس التأديبي من قبل السلطة الإدارية المختصة بحضور الموظف موضوع المتابعة ودفاعه²

¹ السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق ، ص466

نفس المرجع، ص ص466-467²

ثانيا: الإجراءات المتبعة أمام المجلس التأديبي

نتعرض في هذا العنصر إلي الإجراءات المتبعة أمام المجلس التأديبي من افتتاح الجلسة التأديبية حتى تصبح القضية في المداولة ثم نتطرق إلي صدور قرار المجلس التأديبي والصيغة القانونية التي تميزه من الناحية الشكلية ومن ناحية الرقابة عليها هل هو قرار أم إجراء؟

1- افتتاح جلسة المجلس التأديبي والتداول والتصويت:

يشرع المجلس عند افتتاح الجلسة بمناداة شهود الإدارة الواحد بعد الآخر ثم الانصراف بمجرد الانتهاء من الإدلاء بالشهادة والرد علي الاستفسارات التي يمكن أن يطرحها أعضاء المجلس التأديبي، كما يمكن إعادة الاستماع لهم من جديد عند الاقتضاء وهذا عمليا ثم يطلب المجلس التأديبي من المعني ودفاعه تقديم ملاحظاتهم، وعند الاقتضاء يتم تلاوة الملاحظات التي تم تقديمها كتابيا

يتم الاستماع للشهود التي استحضرها المعني تباعا وفق نفس الشروط التي يتم الاستماع فيها لشهود الإدارة.

وبعد الانتهاء من الاستماع إلي الجميع يجري المجلس مداولاته في غياب المقرر إذا لم يكن عضوا في اللجنة، وكذا الموظف المتابع ومرافعة، ولا يسمح بالحضور إلا لأعضاء وكاتب اللجنة المتساوية الأعضاء حسب الممارسة العملية كما يمكن تعيين كاتب مساعد¹

وفي حالة تبين للمجلس التأديبي أن المعلومات المقدمة غير كافية يكون بوسعه إعطاء رأي حول العقوبة الملائمة والوقائع المنسوبة للمعني، ويعطي هذا الرأي بأغلبية أعضاء

¹رغم أن المادة 12 من المرسوم 84-10 قد أكدت علي أنه يتولي كتابة اللجنة ممثل عن الإدارة غير عضو فيها.

الحاضرين¹ وفي حالة انقسام الأصوات فان صوت الرئيس هو المرجح. كما أنه من حق المجلس إذا ما بدا له أن التوضيحات المقدمة له أو الأفعال المنسوبة للمعني أو حول الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال غير كافية، أن يأمر بفتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وذلك قبل البث في القضية المطروح استنادا للمادة 171 الأمر 03/06 بهدف الحصول علي معلومات مكملة، كما يمكن للإدارة تكليف عضو أو عضوين من أعضائها للمشاركة إلي جانب ممثل الإدارة في التحقيق التكميلي المطلوب

وينتج عن هذا الإجراء التكميلي تمديد الأجل المخصص للمجلس التأديبي لإبداء رأيه وعند الانتهاء من إجراء التحقيق التكميلي، ترسل نتائجه لرئيس اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يستدعي بدوره المجلس التأديبي والموظف المتابع وفقا لنفس الشروط²

ويلتزم الأعضاء بواجب الكتمان لما أطلعوا عليه بمناسبة عهدتهم وتجدرالإشارة في حالة التوقيف إذا لم يجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي خلال شهرين ابتداء من تاريخ التوقيف يعاد إدماج الموظف وتعاد إليه حقوقه ويتقاضي كامل مرتبه³

هذا بالإضافة إلي الأجل المنصوص عليه في المادة 165 و 166 من الأمر 03/06 وهو 45 يوم ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، ويسقط الخطأ بانقضاء هذا الأجل إذا لم يحضر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين (تقادم مسقط)

ويتم التصويت برفع الأيدي إلا إذا تم الاتفاق علي أن يتم التصويت بالاقتراع السري وتكون اجتماعات اللجان المتساوية الأعضاء سرية حسب المادة 15 من المرسوم 84-10

1 أنظر المرسوم رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 المشار اليه سابقا

² السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع

السابق، ص 468

³ أنظر المرسوم رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131، المشار إليه سابقا.

وهو ما ينجر عنه بالتبعية سرية جلسات المجلس التأديبي المنعقد من أعضاء هذه اللجان لخطورة وحساسية اختصاصه في هذا الصدد.

وفي الأخير يتم إرسال الرأي المقدم حول الدعوي التأديبية مباشرة قبل الرئيس إلي السلطة التي تتمتع بصلاحيه التأديب.

2- قرارات المجلس التأديبي:

ما يهمنا في هذه النقطة هي معرفة الشكلية التي يصدر فيها قرار المجلس التأديبي وصيغته القانونية ونقصد بذلك هل هو إجراء أم قرار إداري قابل للطعن فيه بدعوي تجاوز السلطة مستقلا عن قرار سلطة التأديب؟

فمن حيث الشكلية ووفقا لنص المادة 170 من الأمر 03/06 تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة بوضوح، علما أنها لا تلزم السلطة التي لها صلاحية التعيين.

كما أنه لا توجد شكلية نمطية ملزمة نموذج القرار التأديبي، غير أن الإدارة ملزمة بمراعاة المرجعية الشكلية والقانونية للقرار الإداري (التأشيرات)، فالإشارة مثلا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التطبيقية ذات العلاقة بالنظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، ومحضر اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي. علاوة علي منطوق المداولة في الدعوي التأديبية، من تحديد درجة العقوبة وصفة الموظف موضوع التأديب، والجهة المكلفة بالتطبيق والسلطة الموقعة علي القرار وهي جميعها من المرجعيات والشكليات الضرورية لسلامة القرارات أو المقررات الصادرة عن الإدارات الخاضعة لقانون الوظيفة العمومية¹

1 السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع

السابق، ص ص 470، 471

وهو الأمر الذي شرحه المنشور رقم 05 السابق الذكر فبخصوص كيفية تطبيق المادة 130 و 131 من المرسوم 85-59 حيث جاء في المنشور ما يلي:

"يسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر ويبلغ دون أجل إلي الموظف والى السلطة التي لها صلاحية التعيين"¹

ويتم اختيار العقوبة التأديبية من السلطة الإدارية التي يمكنها مسايرة المجلس التأديبي في رأيه أو توقيع عقوبة أخري، غير أنه في حالة العزل أو التنزيل فان الرأي المطابق للمجلس ضروري، ففي حالة اقتراح المجلس التأديبي لعقوبة أقل من العزل لا يمكن عندها للسلطة الإدارية توقيع عقوبة العزل والعكس صحيح، في حالة اقتراح المجلس لعقوبة العزل، أمكن للسلطة الإدارية المكلفة بالتأديب توقيع عقوبة أقل منها جسامة، كما يمكنها الاسترشاد بشخصية الموظف، سنه، وتجربته ومن الظروف المخففة وأهمية المسؤولية التي يضطلع بها وحينها يجوز التشدد في العقوبة التأديبية وكذا الوقوف علي وضعه العائلي أو حالة كونه صاحب سوابق تأديبية²

أما من حيث تكيف الطبيعة القانونية لقرار المجلس التأديبي فقد اختلفت الآراء الفقهية وخاصة بالنسبة للاستشارة الإلزامية أو المقيدة. مما يثير الخلط بين القرار الصادر عن السلطة الإدارية والرأي المقدم من الهيئة الاستشارية ولهذا انقسم هذا التكيف إلى اتجاهين³

الاتجاه الأول: يعتبر الرأي المقدم من طرف الهيئة الاستشارية المنعقدة كمجلس تأديبي مجرد إجراء إداري من الإجراءات السابقة علي اتخاذ القرار الإداري والتي يتطلبها القانون من سلطة اتخاذ القرار قبل أن تصدر قرارها الإداري، فالاستشارة من وجهة هذا الرأي إجراء

¹ نشور رقم: 5 المؤرخ في: 12 افريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق، المرجع المشار إليه.

² السعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، المرجع

السابق، ص473

³ المرجع السابق، ص 317.

من الإجراءات التي يتبعها مصدر القرار، ليصل في النهاية إلي القرار المناسب الذي يبقى وحده صاحب السلطة في اتخاذه سواء في مجال تحديد المسؤولية أو في مجال تحديد الاختصاص القضائي ويكون دور المجلس التأديبي كجهاز استشاري تقديم الرأي إزاء القرار وينتج عن هذا اعتبار الاستشارة إجراء إداري لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء لأنه ليس قرار إداري نهائي، فلا يجب أن يختلط الرأي بالقرار الإداري بحيث لا يتمتع هذا الرأي بالخاصية التنفيذية ويتبنى هذا الاتجاه الكثير من الفقهاء¹

الاتجاه الثاني: يرى أن الاستشارة قرار إداري غير نهائي لا يختلف في قيمته وآثاره أو الرقابة عليه عن أي قرار إداري آخر ويؤسسون رأيهم علي اعتبار أن عدم قبول الاستشارة للطعن فيها لا يرجع لكونها ليست عملا قانونيا وإنما يرجع لاعتبارات عملية، أهمها تحاشي الطعن السابق لأوانه، بالرغم أن القضاء يقبل مثل هذا الطعن أحيانا كما أن ربط الطعن بالعمل التنفيذي ليس صحيحا علي إطلاقه فهناك أعمال غير تنفيذية ومع ذلك يقبل الطعن فيها بالإلغاء، ومثال ذلك قبول القضاء الفرنسي الطعن في تأشيرات الموظفين رغم أنها إجراءات داخلية، وعلي ذلك يكون العمل الاستشاري قرار إداري لأنه يصدر عن هيئة مختصة واختصاصها محدد قانونا وفي مباشرتها لاختصاصها تخضع لرقابة القضاء²

وفي الجزائر رجع المشرع الاتجاه الأول الذي اعتبر استشارة المجلس التأديبي مجرد إجراء إداري، وهو الأمر الواضح جليا في المنشور رقم 05 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59 السابق الإشارة إليه حيث نص المنشور علي :

" يسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر ويبلغ دون اجل إلي الموظف والي السلطة التي لها صلاحية التعيين" فالتبليغ دون أجل دليل واضح بعدم ارتباط المحضر بالآجال وبالتالي بالطعن القضائي فلا يكون المحضر محلا للطعن. وهو الأمر الذي رسخه القضاء واستقر

¹ حمدي أبو النور السيد عويس، المرجع السابق ص 319

² نفس المرجع ، ص 320

عليه فقد استثني من الرقابة الآراء الصادرة عن المجالس التأديبية ، وتؤكد ذلك في قراره الصادر بتاريخ 1993/01/03، بشأن الطعن الذي رفعه المعني ضد الرأي الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي المتضمن لعقوبة تأديبية صادرة بحقه

وقد رفضت المحكمة العليا رقابة مشروعية الرأي الصادر عنها باعتبار هذه اللجان مجرد هيئات استشارية تصدر آراء لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية وبالتالي لا يمكن مهاجمتها بدعوى تجاوز السلطة عكس قرارات لجان الطعن التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية¹

لكن حديثا قضي مجلس الدولة بإلغاء قرار النقل الذي اتخذته محافظ الغابات بقالمة ضد الموظف (ب.ر) بسبب إغفال عرض ملف النقل علي لجنة الموظفين لإبداء رأيها باعتباره إجراء جوهريا تلتزم به الإدارة²

ولكن في رأينا أنه يجب علي القاضي بحث ورقابة إجراء النقل هل كان تأديبيا أم عقوبة مقنعة جاءت في الأصل لتأديب الموظف وهو التناقض الموجود بين المادة 163 والمادة 156 من الأمر 03/06 حيث يعتبر النقل حسب المادة الأولى عقوبة من الدرجة الثالثة بينما يعد وفقا للمادة 156 سلطة وامتياز من امتيازات السلطة العامة.

¹ مليكة خلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، المرجع السابق، ص 76-77

² مجلة مجلس الدولة، قسم المستندات والوثائق، وزارة العدل ، الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 200، ص 164-165 ، قرار رقم 485، مؤرخ في: 2002/07/22.

المبحث الثاني

تبليغ الموظف العام بالقرار التأديبي

حماية للمواطن عموما والموظف العام من آثار لتنفيذ المفاجئ للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة وخصوصا القرارات التأديبية ذات الأثر المباشر والخطير على حياة المسار المهني للموظف، أوجد القانون ضمانا أساسية للمواطنين عموما والموظفين خصوصا جد مهمة تمكنهم من الدفاع عن مصالحهم إعمالا لمبدأ الضمان من جهة وتعمل على استقرار الأوضاع والوضوح في طريقة عمل وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد وإعمالا لمبدأ الفاعلية.

و على هذا الأساس سنتعرض في هذا المطلب إلى :

في المطلب الأول: مفهوم التبليغ

في المطلب الثاني: آثار التبليغ

المطلب الأول: مفهوم التبليغ

سنتعرض في هذا المطلب الى تعريف التبليغ(الفرع الأول)ثم نتطرق الى مسألة المضمون الذي يجب أن يبلغ به الموظف العام (الفرع الثاني)

الفرع الأول:تعريف التبليغ

يتحدد تاريخ نفاذ القرارات الإدارية عموما والقرارات التأديبية خصوصا من تاريخ تبليغها، حيث يعد التبليغ بداية لسريان آجال الطعن الإداري، والقضائي¹

¹محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2005، ص98

أولاً: تعريف التبليغ

يمكن تعريف إجراء التبليغ أنه الطريقة أو الإجراء التي يعلم بموجبه المتقاضى بوجود قرارات إدارية، تعنيه، والوسيلة التي تنقل بها الإدارة القرار الى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور¹

كما يحدد التبليغ أو الإعلان آثار القرار افردي التي لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلا من تاريخ تبليغه وإعلانه إليهم بموجب توصيل مضمون القرار إلى علمهم شخصياً².

أما النشر فهو ما تعمد الإدارة لإعلامه للجمهور وفقاً للشكليات وطرق محددة في القانون والأنظمة بحيث لا ترتب حقوق والتزامات اتجاه الأفراد إلا بنشره، ذلك أن سلطتها تكون مقيدة أما في غياب النص القانوني فتكون سلطتها تقديرية في اختيار وسيلة النشر بما يكفل إعلام الجمهور بها.

ويجد التبليغ سنده القانوني في المادة 35 من المرسوم 131/88 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن حيث تنص على ما يلي: " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا تم تبليغه إليه قانوناً، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف" وهو ما أشارت له المادة 36 من نفس المرسوم وأكدتة.

أما الوسيلة التي يتم بواسطتها التبليغ فالقاعدة ان يتم بالوسيلة المحددة قانوناً والمنصوص عليها لكن في حالة عدم النص فالقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر قد

¹ تاجر محمد: بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، المحاماة، مجلة تصدر عن منظمة المحامين ، منظمة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص 6

¹ نقلا عن: مخلوفي مليكة : رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق ، ص 79

سلك مذهباً مرناً ليوازن بين مصلحة الأفراد وإمكانيات الإدارة ، حيث اعتمد وسائل للتبليغ منها:

1. التبليغ المباشر: عن طريق أعوان الإدارة مباشرة أو بواسطة محضر قضائي

2. البريد: حيث نصت المادة 26 من المرسوم رقم 131/88 على ما يلي: "تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها بالمواطنين"

ولكن رغم هذا النص الواضح إلا أن اجتهاد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا توصل في إحدى اجتهاداته إلى القول بأنه "لا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري الفردي المبلغ عن طريق الصحافة"¹

أما بالنسبة للنشر فالقرارات التأديبية هي قرارات فردية لا تنشر وإنما تبليغ بالوسائل القانونية وبالطرق المحددة في القانون والتنظيم أما النشر فلا مجال للحديث عنه في هذا الموضوع إلا استثناء وفي إطار المرسوم 126/95 والذي سنتعرض له لاحقاً.

ثانياً : التبليغ في القوانين الإجرائية

نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 831 منه على أنه "لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 ق إ م إ أعلاه، إلا إذا اشير إليه في التبليغ القرار المطعون فيه"

وبالعودة للمادة 829 ق إ.م.إ التي أحالت لها المادة نجدها تنص على أنه:

"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي التنظيمي" الأمر الذي يطرح السؤال التالي :إذا كانت القرارات الإدارية تبليغ في حالة كانت

¹ملكية مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص76

فردية وتنتشر اذا كانت جماعية أو تنظيمية ، وطالما أن القرارات التأديبية هي قرارات فردية متضمنة لعقوبة تأديبية صادر في حق موظف عام أدخل بالتزاماته الوظيفية بدرجة محددة يتطلبها القانون تطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة فهل يوجد محل في مثل هذه القرارات على إمكانية أو حالة من الحالات أين يتطلب فيها نشر القرار التأديبي؟

هذا ما أجاب عليه ولو ضمناً المرسوم 145/66 المتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 126/95¹ في مادته السادسة (6) بقوله "ان مقررات التعيين والترسيم والترقية والإيقاف عن ممارسة المهام فيما يخص الموظفين المعنيين بموجب مرسوم، تتخذ بعد التأشيرات المطلوبة قانوناً وتنتشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"

وبما أن هذا المرسوم صدر في إطار سريان المرسوم رقم: 59/85 الأمر الذي يطرح التساؤل عن طبيعة التوقيف الوارد في المادة 06 من المرسوم المذكور أعلاه هل هو عقوبة أم هو إجراء تنظيمي لحسن توزيع المهام وبهذا يكون للنشر وجهان:

الوجه الأول: في الحالة التي يكون فيها الإيقاف عقوبة مقنعة هنا يكون النشر لقرار تأديبي ويتحقق استثناء حالة من الحالات التي تنتشر فيها القرارات الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظف (إطار عام معين بمرسوم حسب نص المادة 6 من المرسوم 126/95 السابق الذكر)

¹ المرسوم رقم: 145/66 الصادر في: 12 صفر الموافق لـ: 2 يونيو 1966 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 126/95 بتاريخ: 29 ذي 1415 الموافق لـ: 29 أبريل 1995 المعدل والمتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ج.ر. رقم 26 المؤرخة في: 29 ذو القعدة 1415 الموافق لـ: 29 افريل 1995.

الوجه الثاني: في الحالة التي يكون فيها الإيقاف مجرد إجراء تنظيمي وإعادة توزيع المهام بهدف السير الحسن للمرفق العام أو الغدارة العامة فهنا يكون النشر تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال طريقة إنهاء المهام هي نفسها طريقة التكليف بالمهام وفي كلتا الحالتين يتحقق استثناء نشر قرار فردي سواء في إطار تأديبي أو في إطار تنظيمي.

وتوجد بين محطتي التبليغ الذي يعتبر أساساً في القرارات التأديبية والنشر الذي أشرنا إليه استثناء محطة أخرى تسمى بنظرية العلم اليقين، هذه النظرية التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي (نظرية قضائية فرنسية) في حالات عديدة ومختلفة في بداية الأمر ثم تراجع ليأخذ بها في حالات نادرة جداً¹ وقد طبقها القضاء الإداري الجزائري بطرق متناقضة ومتذبذبة أهمها القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي قضى برفض دعوى إلغاء القرار الإداري الفردي الغير المبلغ شخصياً، بدعوى أنه جاء متأخراً عن الميعاد المحدد للطعن القضائي، نظراً لتحقق العلم اليقين للطاعن بوجود القرار المطعون فيه²

وهو الموقف الذي اتبعه مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ: 02/18/ والذي قضى فيه "حيث أنه يتضح مما سبق ذكره أنه لا ينكر أن المستأنفين كانوا يعلمون علماً يقيناً بنزع ملكيتهم والإجراءات المتبعة حولها خلال سنة 1986"³

وحديثاً تراجع مجلس الدولة عن النظرية بشكل صريح في قراره الذي جاء فيه: "لا يسري القرار الإداري الفردي اتجاه المواطن المعني به، ولا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه قانوناً"¹

¹ رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة، دعوى القضاء الكامل)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 136.

² نقلاً عن مليكة مخلوفي: 81، المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم: 100446، بتاريخ 11/04/1993، قضية (ز.م) ضد (خ.ع والي الجزائر)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1994، ص 219-224

³ مجلة مجلس الدولة: الغرفة الثانية، قرار رقم: 004595، مؤرخ في: 18/02/2002، قضية (ص.ب) ضد (والي ولاية البويرة)، قرار غير منشور، أشار إليه تاجر محمد، بدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 17.

وبهذا يكون القضاء الإداري الجزائري قد تراجع عن الآخذ بهذه النظرية متبعا للقضاء الإداري الفرنسي الذي تخلى عنها بموجب المرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1983 وفق مادته التاسعة التي اشترطت تبليغ القرارات الإدارية الفردية للأشخاص المعنيين بها² وبالعودة الى قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 406 منه نجد لأن المشرع قد اشترط التبليغ الرسمي وهو التبليغ الذي يتم بموجب محضر يعده المحضر القضائي وازدادت المادة 407 منه ما يجب أن يتضمنه محضر التبليغ الرسمي في أصله ونسخه من بيانات وحسب المادة 408 فإن التبليغ الرسمي قد يكون شخصا اذا سلم محضر التبليغ إليه شخصا أو ممثله القانوني أو الإتفاقي أو من تم تعيينه لهذا الغرض ممن حددتهم المادة 408 ق إ م إ .

كما قد يكون التبليغ الرسمي صحيحا إذا تم في الموطن الأصلي إلى أحد أفراد عائلته المقيمين معه أو يكون في موطنه المختار والذي يجب أن يكون متمتعا بالأهلية وإلا كان إجراء التبليغ قابلا للإبطال*

وقد توصل مجلس الدولة في إحدى اجتهاداته إلى أن: تبليغ القرارات الإدارية عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميليا عند الحاجة فقط.

وامتدت رقابة القاضي الإداري إلى كيفية تبليغ الإنذارين الموجهين للموظف بمنصبه بسبب غيابه المتكرر، والمحددين وفق المنشور رقم: 1024 المؤرخ في ديسمبر 1993، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومي الذي ألزم تبليغ الإنذارين للموظف شخصا وفي حالة رفض الاستلام يتم بالإشهار عن طريق البريد أو مصالح الأمن أو ترسل إلى

¹ مليكة خلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص 82

² نفس المرجع السابق، ص 82

لمعرفة أنواع الموطن أنظر المادة 37 ق إ م إ

عنوانه ، والذي يحل محل التبليغ الشخصي¹ فهذه الصياغة توحى أن مجلس الدولة قد اشترط إجراء التبليغ الشخصي للقرارات الإدارية الفردية ومنها القرارات التأديبية.

وبالعودة للمادة 172 من الأمر رقم 06.03 نجدها تنص على أنه: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية ، في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار ويحفظ في ملفه الإداري وهذا ما لا يساير مقتضى المادة 829 ق إ م إ التي جعلت تبليغ القرار الفردي ونشر القرار التنظيمي هو بداية سريان ميعاد الطعن²

ورغم أهمية هذا الإجراء بالنسبة للموظف، إلا أن غياب قاعدة قانونية تلزم سلطة التأديب في إتباع وسيلة معينة لتبليغه، يترك لها الحرية في تقدير واختيار الوسيلة الملائمة وذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي يراقب فاعليتها.

وقد نص المنشور رقم 05 السالف الذكر المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم 59/85 على أنه: "تلزم الإدارة تبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية إلى الموظف المعني"

الفرع الثاني: مضمون القرار التأديبي

حتى يكون القرار التأديبي مبلغا بطريقة قانونية صحيحة يجب أن يكون مضمونه صحيحا وقانونيا سواء من ناحية موضوعه أو من ناحية شكلية ولهذا يجب قبل إصدار قرار تأديبي أن يراعي مصدره عدة اعتبارات نتعرض لها بطريقة مقتضبة لعلاقتها المباشرة بالرقابة الموضوعية ولهذا يكون التعرض لها ليكون ربط بين عناصر الرقابة الشكلية الرقابة الموضوعية.

¹ أنظر مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص 80

² ففناذ القرار التأديبي يختلف في سريان آثاره من الإدارة مصدره القرار التأديبي وصحابة الاختصاص الزمني عن الموظف محل القرار التأديبي الذي يسري في حقه تاريخ تبليغه قانونا.

أولاً: مضمون القرار من ناحية موضوعه

حتى يصدر القرار التأديبي بطريقة سليمة يجب أن يراعي موضوعه عدة قيود وضوابط نجملها في نقطتين:

❖ مبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته: يعد مبدأ شرعية الجزاء التأديبي والمظهر الأساسي لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص والذي يعد مبداء عالميا والذي يتمثل مضمونه تلتزم السلطة التأديبية باحترامها بالنظر إلى درجة خطورة الخطأ¹

وهو ما تجسده المادة 163 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فلا يمكن للإدارة توقيع جزاءات إدارية إلا إذا كانت محددة قانونا.

غير أن هذا المبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" إذا كان صالحا في المجال الجنائي بشقيه التجريمي والعقابي، لا يصدق تطبيقه في المجال التأديبي لعدم تحديد شقه التجريمي أي في شقه الأول²

وهذه إحدى صعوبات النظام التأديبي خاصة عندما يتعلق الأمر بالأخطاء الجسيمة مما يجعل العبء ثقيلًا على القاضي الإداري الذي يراقب مثل هذه القرارات التأديبية من حيث مشروعيتها حيث يقوم بتفسير غموض النصوص العقابية تفسيرًا ضيقًا أو يلتزم بمنطوق النص دون تفسيره. أما شخصية الجزاء التأديبي فهو مبدأ ناتج من كون العقوبة التأديبية هي عقوبة ردعية ويعتبر مبداء عالميا استقرت عليه جميع السياسات العقابية بعد إن عرف بعد الثورة الفرنسية حيث نصت عليه المادتان 8، 9 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن .

¹ كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 95.

² حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، المرجع السابق،

وثبتت المسؤولية التأديبية ، وعليه تكون المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية يشترط لقيامها وقوع خطأ يشكل إخلالا بالواجبات الوظيفية مع إمكانية إسناد هذا الخطأ إلى موظف محدد.

غير أن هذا المبدأ يرد عليه استثناء وحيد حسب رأي بعض الفقهاء يتمثل في إعفاء الموظف من المسؤولية إذا ما ثبت أن ما وقع منه خطأ نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب تصدر عن رئيسه للقيام بالعمل موضوع المساءلة وهو ما انتهجه المشرع الجزائري في المادة 180 من الأمر 03/06 "رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول بمفهوم المخالفة في حالة عدم طاعة الرئيس في حالة وجود مبرر مقبول ينفي المسؤولية عن الرؤوس وهو ما يؤكد هذا الاستثناء.

• مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي يعد مبدأ المساواة من أهم مقومات الجزاء لأنها أساس الحقوق والحريات وهي تقوم علي أساس النظرية الواحدة للأفراد في الحقوق والواجبات، ومبدأ المساواة هو مبدأ عالمي ورد النص عليه في المواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان والتشريعات الداخلية الخاصة بكل دولة ويعرف هذا المبدأ علي أنه: "خضوع الموظفون جميعهم إلي ذات الجزاءات الواردة في قائمة الجزاءات بغض النظر عن فئاتهم أو درجاتهم في قانون الوظيفة العامة طالما أنهم يخضعون لنظام قانوني واحد، وذلك مراعاة لوحدة المركز القانوني للموظفين"

والمفترض وحي يتم تطبيق هذا المبدأ بطريقة صحيحة لا بد أن تكون المساواة فيما يتعلق بالعقوبات الموقعة وكذا الإجراءات المتبعة بصدها¹

ولا ينقص من هذا المبدأ مراعاة الإدارة للظروف الشخصية والاجتماعية للموظف وهي بصدد توقيع العقوبة.

1 حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص

وقد نص التشريع الجزائري علي هذا المبدأ في عدة نصوص وظيفية مثاله ما نصت عليه المادة 200 من القانون الأساسي للعامل التي نصت علي أنه:

"يتعرض العامل للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء المتابعات الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله إذا لم يراع هذا القانون والقوانين الأساسية الخاصة المطبقة في المؤسسات المستخدمة أو أنظمتها الداخلية¹

فاستعمال المشرع لعبارة "مهما كان المنصب الذي يشغله يدل علي رغبة المشرع في فرض مبدأ المساواة في توقيع العقوبة بين الموظفين، لزرع الثقة ورضا الموظفين بالإجراءات والعقوبات الموقعة عليهم حتى يكون المبدأ ضماناً في مجال التأديب

أما تتناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة فيعود إلي عدم تقنين كل المخالفات التأديبية ومنح الإدارة السلطة التقديرية الواسعة في توقيع الجزاء التأديبي ولهذا وجد هذا المبدأ حتى لا تتعسف الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية علي وجه يحقق معقولية الردع الإداري للمخالف وزجر غيره من أن يرتكب نفس الأفعال فتكون بذلك ضوابط العقاب موضوعية وكل تجاوز لهذا المبدأ يعد استبداداً، لان هدف التأديب هو انتظام المرافق العامة ولهذا يجب أن يكون التناسب بين الجزاء والذنب بحيث يمثل علاقة التطابق التي يجب أن تكون بين الوسائل المستخدمة من الإدارة والحذف الذي تقصده، ويعبر عن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري علي مبدأ التناسب برقابة الملائمة والتي يمارسها القضاء الإداري الفرنسي. وبلغ فيها درجة عالية من التطور أما القضاء الإداري الجزائري فلم يبلغ التطور الذي بلغه القضاء الإداري الفرنسي ولكن رغم هذا نجد أثر هذا الرقابة منذ صدور المرسوم 302/82 في مادته 63 منه التي تنص علي أنه " يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطابقة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة المغلظة التي ارتكبت فيها، ولمدي مسؤولية العامل المدان، ولعواقب

¹ القانون رقم 12/78 الصادر في: 1978/08/05 'المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج ر، عدد 32، 197،

خطئه علي الإنتاج وللضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو عمالها" وقد مارس القضاء هذه الرقابة خلال عدة قرارات تصدرها الإدارة في إطار سلطتها التقديرية.

2 مضمون القرار من ناحية شكله: لا بد أن نشير إلي أن القرار الشفهي الذي يصلح لبعض عقوبات الدرجة الأولى والثانية أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة والمنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 036/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تتطلب إجراءات محددة قانونا والتي سبق الإشارة لها سابقا والتي تستوجب الشكل المكتوب أمام القرار الشفهي فرقابة القاضي الإداري خاصة في الجزائر تكاد تكون منعدمة لان القاضي الإداري الجزائري نادرا ما يشير إلي عيب الشكل الذي يدخله دائما ضمن عيب مخالفة القانون عكس القاضي الإداري في كل من فرنسا ومصر اللذان فرضا رقابتهما على القرار المكتوب والشفهي¹

ولهذا سنتعرض مظهر القرار التأديبي المكتوب ثم نتعرض إلي مسألة تسببيه

• المظهر الخارجي للقرار التأديبي:

تقضي القاعدة العامة بعدم تقييد الإدارة بشكل معين عند اتخاذ القرارات الإدارية عامه لكن المشرع تطلع بتقييد سلطة التأديب في اتخاذ العقوبات في شكل كتابي وهذا واضح في نص المادة 163 من الأمر 03/06 التي حضرت جميع العقوبات التأديبية التي يمكن اتخاذها ضد الموظف العام باستثناء عقوبة التوبيخ التي توقع شفها وقد استعان الفقه الإداري بعناصر محددة تكون المظهر الخارجي للقرار التأديبي والتي يبسط القضاء الإداري عليها رقابته هذه العناصر المكونة للمظهر الخارجي للقرار التأديبي تتمثل في :

¹ مليكة خلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص 42

أ- ذكر تاريخ ومكان صدور القرار التأديبي: ينتج عن تحديد تاريخ ومكان اتخاذ القرار التأديبي آثار قانونية هامة سواء بالنسبة للإدارة صاحبة سلطة التأديب أو الموظف الذي يمسه أهمها:

• تحديد نطاق الاختصاص الزمني لمصدر القرار التأديبي أو مدي احترام الآجال القانونية المقررة لاتخاذها

• تسهيل المهمة حساب مواعيد الطعن القضائي إلغاء أو تعويضاً علي الموظف

• تمكين القاضي الإداري من حساب حقوق الموظف في حالة الحكم بإلغاء القرار التأديبي والذي يكون من تاريخ اتخاذ قرار الإلغاء

• تسهيل تحديد الجهة القضائية المختصة للطعن في القرار التأديبي، وذلك بمعرفة صيغة السلطة التأديبية متخذة القرار التأديبي محل الطعن، والتي قد تكون تابعة للجهات الإدارية المركزية، فيرفع الطعن القضائي أمام مجلس الدولة¹

أما القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية اللامركزية فيؤول الاختصاص القضائي بشأنها إلي المحاكم الإدارية²

ب- **تضمن القرار التأديبي توقيع السلطة المختصة به:** في تطوير لرقابة القضاء الإداري ذهب القضاء الإداري إلي رقابة مدي تضمن القرار علي توقيع الجهة المختصة بإصداره، مادام في مراعاته مصلحة الموظف. إذ يسهل علي الموظف معرفة مصدر القرار باعتباره صاحب اختصاص أصيل أو صادر عن تفويض وبالتالي تحديد صاحب صفة وأهلية التقاضي الذي يمكن للموظف مقاضاته أمام الجهة القضائية المختصة.

¹ المادة 9 من القانون العضوي 98-1 والمادة 901 ق ا م ا 09/08 الصادر في 2008/02/25

² المادة 1 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والمادة 801 من القانون 09/08 الصادر في 2008/02/25

ج- لغة القرار التأديبي: يتبع مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي الصياغة اللغوية له، فالأصل العام أن يصدر القرار الإداري المكتوب باللغة الرسمية التي يحددها عادة دستور الدولة باعتباره أسمى قانون فيها.

وتبعاً لهذا التفسير تعرض مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2002/02/11 إلى عدم مشروعية قرار مجلس الاتحاد الوطني للمحامين المحرر باللغة الأجنبية، خلافاً للمادة 3 من دستور 1996 التي جاء فيها "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية والمادة 2 من القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية"¹

د- قانونية سير نظام اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي: يدخل ضمن عناصر مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي مدي صحة وقانونية البناء العضوي للجنة المتساوية الأعضاء كهيئة أو مجلس تأديبي^(*)

فقد حددت المادة 19 من المرسوم 84-10 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء النصاب القانوني لصحة مداولاتها بنصها "لا تصح مداولات اللجان المتساوية الأعضاء ، إلا إذا التزمت بقواعد تشكيلها وعملها، ويتعين حضور اجتماعاتها 3 / 4 عدد أعضائها علي الأقل، وإذا لم يبلغ النصاب القانوني يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال 8 أيام الموالية، وعندئذ يصح اجتماعها بحضور نصف عدد أعضائها" وقد حددت المادة 23 من نفس المرسوم تشكيلة اللجنة التي تتراوح بين خمسة (5) إلى سبعة (7) أعضاء من كل طرف.

وقد ألغي مجلس الدولة بموجب قراره الصادر في 2001/01/22، عقوبة التنزيل من الرتبة المتخذة من طرف والي ولاية جيجا في حق الموظف (ل.م) نظراً لخرق أحكام المرسوم

¹ قانون رقم 91-05 مؤرخ في 16/01/1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية ج ر/ عدد 3 بتاريخ 16/01/1991 معدل ومتمم بأمر رقم

963-30 مؤرخ في 21/12/1996 ج ر' عدد (81) بتاريخ 22/12/1996

^(*) إن عدم استشارة اللجان المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي هو عيب في الإجراءات بينما عدم قانونية تشكيلها هو عيب في الشكل الذي يتعرض له القضاء الإداري غالباً ضمن عيب مخالفة القانون

رقم 84-10 لاسيما المواد 24 إلى 23 منه، التي قيدت صحة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بحضور 3/4 من عدد أعضائها، ومن ثم فإن عدم بلوغ نصابها القانوني في دعوي الحال، يؤدي إلى عدم مشروعية تشكيلة هذه اللجنة، ومن ثم إلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة التنزيل من الرتبة¹

فالشكلية تسمح للموظف بمعرفة الأسباب التي بنت عليها سلطة التأديب قرارها التأديبي وهو الأمر الذي اعتبره مجلس الدولة الفرنسي أمرا أساسيا وجوهريا إلى درجة اعتباره "للقرار الذي لم يأخذ الشكل الكتابي كأنه لم يسبب"²

ثانيا: تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب أهم ضمانات تمخضت عن الأنظمة التأديبية، فهو حق من حقوق الموظف العام، وسند منيع لمشروعية شكل القرار التأديبي وسبيل العدالة والديمقراطية الإدارية في مجال الوظيفة العامة ويقصد بالتسبب "إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر اتخاذه القرار التأديبي" كما يعرف على أنه "ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية والمادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف"³

فالتسبب هو عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي فهو إفصاح عن العوامل إلى أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة، وبهذا يكون من الشكليات الجوهرية التي يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف ووسيلة لإلغائه من طرف القاضي الإداري، فهو يوضح مبررات صدور القرار في

¹ مجلة مجلس الدولة: القرار رقم الفهرس رقم 40 مؤرخ في 22/01/2001 قضية (ل.غ) ضد والي ولاية جيجل 'قرار (غير منشور)

² مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على إجراءات القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص 48

³ نفس المرجع، ص 49

الشكل الذي صدر به وذلك ببيان الأدلة القانونية والحجج الواقعية التي يبني عليها القرار بإعمال الاستدلال الذي يعمل على تقريب وإيجاد علاقة بين الواقع والقانون¹

ولا تملك السلطة التأديبية تجاهه أية سلطة تقديرية كما أنه بالرجوع للتشريعات التأديبية ومنها التشريع الجزائري لا نجد أية إشارة إلى عناصر التسبب، ولهذا تدخلت بعض الآراء الفقهية للتوضيح هذه المسألة بالإجماع على الأخذ بمجموعة من العناصر الأساسية المكونة للتسبب نجملها فيما يلي:

- ذكر وتحديد الوقائع المنسوبة للموظف

- ذكر عنصر الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع محل المساءلة التأديبية (الخطأ التأديبي) ويشترط إضافة لهذه العناصر شرط أشارت له مليكة مخلوفي وهو الشرط الذي نشاطها فيه الرأي وهو أن لا يكون التسبب نمطيا بأن يتضمن عبارة (الإخلال بواجبات الوظيفة العمومية) مثلا لأنه لا يتفق مع جوهر التسبب والحكمة من وجوده ، لأن الإدارة ملزمة ببحث ظروف كل واقعة على حدى بأن يصدق القول بأن تولي الإدارة العناية الكافية له كتلك العناية التي تحضي بها القرارات والأحكام القضائية²

أما عن الأساس القانوني لضمانة تسبب القرار التأديبي فهو موجود في قوانين الوظيفة العمومية 59/85 والمادة 165 من الأمر 03/06 بقولها: " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية "

وأكثر من ذلك فقد ألزم المشرع اللجنة المساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بتسبب (تبرير رأيها في المادة 2/170 من نفس الأمر ، وكذلك في المادة 10 من المرسوم 131-88 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن والمادة 5/11 من القانون 03/06 المتضمن قانون مكافحة الفساد.

¹ حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 44

² مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على إجراءات القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، المرجع السابق ، ص ص 52، 51

فرغم أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية لافتراض قيامها على أسباب صحيحة بما تحمله من قرينة قانونية، إلا أن المشرع قد ألزم السلطة التأديبية تسبب قراراتها التأديبية وهو المنهج الذي رسخه القضاء في عدة قرارات حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في: 2001/02/19 بإلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة الشطب من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف الصادر من وزير العدل ضد الخبير (د.) مؤسسا بأن يكون القرار التأديبي جاء مخالفا للمادة 22 من المرسوم رقم 95/310 التي تقضي بأن يكون مقرر وزير العدل مسببا تحت طائلة البطلان¹

وبعكس ذلك فقد صرح مجلس الدولة بأن "إهمال الموظف لمنصبه دون مبرر قانوني رغم إعداره تسببا كافيا لاتخاذ القرار التأديبي ضده"² فاعذار الموظف الذي أهمل منصبه لمدة 15 يوم على الأقل دون مبرر قانوني مقبول م 184 من الأمر رقم 03/06 يقوم مقام التسبب.

المطلب الثاني : آثار التبليغ

إذا اكتملت أركان القرار التأديبي ومقوماته ، فإنه يصدر صحيحا مولدا لآثاره وهذا ما يسمى بنفاذ القرار التأديبي الذي يحدده تاريخ القرار التأديبي الذي يعد بيانا جوهريا كما سبق وأن أشارنا له في موضوع سابق. هذا التاريخ الذي يعد بداية لسريان آجال الطعن الإداري والقضائي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولهذا نستعرض لنفاذ القرار التأديبي في (فرع أول) ثم نتطرق الى سريان الآجال في

(فرع ثان)

¹ مجلة مجلس الدولة :قسم الوثائق والمستندات، وزارة العدل، عدد قرار رقم:70 (قرار غير منشور)، مؤرخ في:2001/02/19 قضية الخبير (د)ضد(وزير العدل).

² مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على إجراءات القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، المرجع السابق ، ص57.

الفرع الأول: نفاذ القرار التأديبي

بعد صدور القرار التأديبي يولد آثاره اتجاه الإدارة نفسها أو اتجاه الأفراد مباشرة وهذا ما يسمى بالآثر الفوري للقرار الإداري عموماً والقرار التأديبي خصوصاً غير أن نفاذ القرار التأديبي بأثر رجعي بجد له عدة تطبيقات سنتعرض لها تبعا:

أولاً: سريان القرار التأديبي بأثر فوري

تسري القرارات التأديبية كقاعدة عامة بأثر فوري مباشرة بعد صدورها ، لكن تاريخ السريان يختلف في بدايته من جهة الإدارة عن الموظف المعني بالقرار التأديبي.

1- بالنسبة للإدارة مصدرة القرار التأديبي :يسري القرار التأديبي اتجاه الإدارة العامة صاحبة سلطة التأديب من التاريخ الذي أصدرته ما دامت مختصة زمنياً كون القرار التأديبي يحمل تاريخ إصداره وهو التاريخ الذي يرجع إليه في شأن تقدير صحة ومشروعية القرار التأديبي بمختلف عناصره وأركانه.

2- بالنسبة للموظف العام : لا تسري القرارات التأديبية في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ العلم بها أي من تاريخ التبليغ بالطرق التي سبق وأن أشرنا لها.

وعلى هذا الأساس يتلاءم نصي المادتين 829ق إ م إ والمادة 172 من الأمر 03/06مع فكرة اختلاف نفاذ وسريان القرارات التأديبية من سلطة التأديب عن سريانها بالنسبة للموظف العام محل العقوبة التأديبية موضوع القرار التأديبي.

حيث جعلت المادة 829 ق إ م إ" تبليغ القرار الفردي ونشر القرار التنظيمي هو بداية سريان ميعاد الطعن فهذا النفاذ يخص الموظف العام ، بينما جعلت المادة 172من الأمر 03/06.

يبلغ القرار التأديبي للموظف المعني بالقرار المتضمن للعقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار، ويحفظ في ملفه الإداري. فهذا النفاذ يخص الإدارة أو سلطة التأديب باعتبارها مختصة زمنياً .

و هذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إحدى قراراتها التي قضت أنه "متى كان من الثابت ومن المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الصادرة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي ، وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة التأديبية ، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون¹

ثانيا: عدم سرية القرارات التأديبية بأثر رجعي

يعد مبدأ سرية القرارات التأديبية بأثر رجعي من أهم النتائج المترتبة على مبدأ الشرعية² ففي مجال التأديب تسري آثار القرارات التأديبية على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي، احتراما للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي استقرت قبل صدوره، واحترام قواعد العدالة ومراعاة لقواعد الاختصاص³

ولهذا يجب أن يترتب أثر الجزاء التأديبي الذي تضمنه القرار التأديبي من تاريخ صدوره بالنسبة للإدارة ومن تاريخ تبليغه بالنسبة للموظف، فلا ينسحب على الماضي لتاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية مثلا لكن رغم هذا يرد على هذا المبدأ أي مبدأ عدم رجعية القرار التأديبي استثناءات:

1- استثناء عام هو حالة القرار الأصح للموظف:

هذا الاستثناء معمول به في العقوبات الجنائية في حالة ما إذا ورد قانون جديد مخفف لعقوبة أو مبيح لفعل كان مجرما في السابق، فإذا كانت العقوبة الصادرة أصح للموظف المذنب كخفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه تم تطبيق هذه العقوبة الجديدة⁴.

¹ المجلة القضائية للمحكمة العليا، قسم الوثائق والمستندات ، وزارة العدل ، العدد الرابع ، الجزائر، 1989، ص ص 218، 215، الغرفة الإدارية ، قرار رقم 33853 ، مؤرخ في :1984/05/26، قضية (ل.خ) ضد(وزير الشؤون الخارجية)

² حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، المرجع السابق، ص 17

³ محمد الصغير بعلي : القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 99

⁴ حياة عمراوي : الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، المرجع السابق ، ص ص 24، 25

وهذا الاستثناء يتعلق أكثر بسريان القانون بأثر رجعي وليس القرار التأديبي، فالأمر يستوي أن يكون القرار في المرحلة الأخيرة لصدوره ثم يصدر قانون جديد يخفف عقوبة معينة أو يبيح فعل معين فهنا يعاد انعقاد المجلس التأديبي الذي يتداول في القضية بمعطياتها الجديدة التي يجب أن تكون مبررة وفقا للأسانيد الجديدة، بشرط عدم نهاية الدعوى التأديبية¹

و هذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية المصرية التي قضت بأنه " طبقا لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من حتمية التزام السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا وقت وقوع الفعل التأديبي وعدم تطبيق أي عقوبة لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية ما لم تكن العقوبة أصلح للمتهم .."²

2- استثناء خاص يتعلق بتوقيف الموظف الموظف عن العمل خلال المساءلة التأديبية ، قد يتطلب التحقيق والمصلحة العامة للإدارة إعمالا لمبدأ الضمان توقيف الموظف عن العمل لفترة محددة نتيجة :

- الخطأ الجسيم (مادة 173 من الأمر 03/06)

- أو حالة متابعة الموظف جزائيا (مادة 4/174 من الأمر 03/06)

فقرار التسريح لا يوقع من تاريخ صدوره بل تمتد آثاره إلى تاريخ صدور قرار الوقف "فرجعية قرار التسريح يعد إجحاف في حق الموظف العام الموقوف ، كون قرار الوقف صدر بالإرادة المنفردة للإدارة"³

¹ كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، المرجع السابق، ص 176

² حياة عمراوي : الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، المرجع السابق ، ص 25

³ نفس المرجع، ص 25

الفرع الثاني: سريان الآجال

لقواعد الميعاد والآجال علاقة مباشرة مع الطعون التي يرفعها الأفراد عموماً وطعون الموظفين في المجال التأديبي خصوصاً غير أن هذه المواعيد قد يعترضها حالات يمتد فيها الميعاد أو لا يعتد فيها بشرط الميعاد.

أولاً: بالنسبة للإدارة والموظف :

1- الطريق الإداري يصدق في الطريق الإداري أن تقوم الإدارة

بإيراداتها المنفردة بسحب قرارها التأديبي والسحب حسب تعريف الدكتور سليمان الطماوي "هو إلغاء بأثر رجعي"¹ فهي عملية تتضمن شقين:

- الغاء الوجود المادي والقانوني للقرار المسحوب

- انتهاء آثار القرار ماضياً ومستقبلاً وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار.

وأساس عملية السحب الإداري هي نظرية المصلحة الاجتماعية ونظرية احترام مبدأ المشروعية ولهذا يجوز سحبها بصفة مطلقة في ميعاد الشهرين حسب ما أقره مجلس الدولة الفرنسي.

ومدة 60 يوم حسب ما أقره مجلس الدولة المصري تسري من يوم صدور القرار التأديبي المشروع أو غير المشروع حسب التطبيقات القضائية لنظرية السحب الإداري.

وأن تقوم بإلغاء قرارها التأديبي نتيجة تظلم أو طعن يقدمه الموظف محل العقوبة التأديبية موضوع القرار التأديبي وبخلاف الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الذي نص على أن يكون التظلم رئاسياً كقاعدة عامة أو تظلم ولائي كاستثناء أو أمام لجنة خاصة كما هو الحال في مجال الضرائب والصفقات فإن القانون 09/08 المتضمن

¹ أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، دراسة مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى، ج 2، 1981، ص ص

لقانون الإجراءات المدنية والإدارية قد جعل التظلم اختياريًا حسب المادة 830 من ق إ م إ التي نصت على أنه : يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار في الأجل المنصوص عليه في 829 أعلاه.

وبعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم "

وعلى هذا يكون التظلم حسب هذه المادة جوازيًا إلى نفس الجهة المصدرة للقرار (ولائي) في أجل شهرين وتفيد هذه المادة بما نص عليه الأمر 03/06 في مادته 175 التي جعلت هي الأخرى التظلم جوازيًا بقولها: " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة ، أن يقدم تظلمًا أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار "

2- الطريق القضائي

يحق لكل موظف صدر في حقه قرار تأديبي غير مشروع أن يرفع طعنًا قضائيًا يحترم فيه قواعد الاختصاص القضائي بحيث ترفع طعون الموظفين القضائية أمام جهات القضاء الإداري ، وترفع الطعون القضائية في حال كان القرار التأديبي صادر عن جهة إدارية محلية أمام المحكمة الإدارية¹

أما قرارات التأديب الصادرة من جهات إدارية مركزية فترفع أمام مجلس الدولة² وقد عدت المادة 801 أنواع الدعاوى التي يمكن أن ترفع أمام المحكمة الإدارية وهي دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص وتقدير المشروعية أما دعاوى التعويض فلا ينظرها إلا حيث كانت مرتبطة بدعاوى أخرى مثل دعوى الإلغاء.

¹ المادة 801 القانون 09/08 والمادة 1 من القانون 02/98 المشار إليه سابقا

² المادة 9 من القانون العضوي 01/98 والمادة 901 من القانون 09 /08 ، المشار إليه سابقا

وتعد دعوى الإلغاء أهم دعوى يتم بواسطتها مهاجمة القرار التأديبي والتي يعتمد عليها القضاء.

علي عدة وسائل في عملية الإلغاء أهمها عيب الاختصاص وعيب الفهم السيئ للقانون وعيب الشكل الذي ينص عليه القانون (الشكليات الجوهرية)، عيب الانحراف بالسلطة¹ وحيث يتم سحب القرار التأديبي من السلطة التأديبية، أو تعديله من لجان التظلم يتم شطب العقوبة التأديبية من الملف الشخصي للموظف، أو يعاد إدماجه مع تعويضه عن الأجر الذي خصم منه في حالة توقيفه عن العمل، غير أن القضية تزداد تعقيدا حينما يكون قرار الإلغاء صادر من القضاء فهنا يتوجب علي الإدارة تنفيذ قرار القضاء القاضي بإلغاء القرار التأديبي عن طريق الشطب، كما يمكن أن يصدر عفو شامل بشأن عقوبة تأديبية.

أ- شطب العقوبة: حسب المادة 67 من المرسوم 82-302 المؤرخ في: 11/09/1982 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.

في العقوبات من الدرجة 3 و 4 "تكون المدة الدنيا الواجب انقضاؤها علي تنفيذ الإجراء التأديبي قبل حصول العفو ثلاث سنوات"

ب- العفو الشامل: هو إسدال الهيئة الاجتماعية ستار النسيان علي بعض الجرائم فهو يمحو الجريمة والدعاوي، الأحكام التي نشأت عنها وبالتالي يجعل القانون لا يسري علي الوقائع المعفون عنها، فالعفو يمحو الجزاءات التأديبية المترتبة عن الجرائم أوبسري العفو بأثر رجعي بشرط عدم صدور القرار التأديبي²

- ولم يتعرض في الأمر 03/06 من خلال المادة 176 لرد الاعتبار بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وخص به العقوبات من الدرجة الأولى والثانية.

¹كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص ص 168-169

² نفس المرجع، ص 175

- ثانيا: امتداد الميعاد والإعفاء منه:

نصت المادة 405 ق ا م ا علي أنه تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها وتعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا يمدد الأجل إلي أول يوم عمل موالي"

1- امتداد الميعاد: وهي الحالات المنصوص عليها تحت عنوان انقطاع آجال الطعن

نصت عليها المادة 832 ق ا م ا

- الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة
- طلب المساعدة القضائية
- وفاة المدعي أو تغير أهليته
- القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ

2- الإعفاء من الميعاد: وهي إما:

- حالات منصوص عليها قانونا مثل دعاوي تفسير وفحص وتقدير المشروعية والطعن

لصالح القانون

- حالات مغفأة قضائيا من شرط الميعاد وهي:
- حالة الاعتداء المالي.
- حالة القرارات المنعدمة

من خلال الفصل المتضمن للرقابة المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي والتي تتمثل في:
 أولاً: إجراء استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي هذه الاستشارة التي تعد إجراء إجبارياً وإلزامياً بنص المادة 165 من الأمر 03/06 في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، هذه اللجان التي يحكمها المرسومان 10/84 و 11/84 والتي تتشكل من 5 إلى 7 أعضاء في كل طرف (الإدارة والموظفين) وتتعد بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في اجل لا يتعدى 45 يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ وإلا تقادمت الدعوى التأديبية.

هذا الإجراء يجب أن يبلغ الى الموظف خلال 15 يوماً قبل تاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي ولهذا عدم استشارة هذه اللجان المنعقدة كمجلس تأديبي يعد عيباً جوهرياً في الإجراءات أما انعقاد المجلس بطريقة غير قانونية هو عيب في الشكل وفي حدود العيبين لا يتعرض لهما القاضي منفصلين لأن آراء مثل هذه اللجان ليس لها صفة القرارات الإدارية النهائية ذات الصيغة التنفيذية فقها وقضاء وتشريعاً فيكون على المتضرر من آراء اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي أن ينتظر الى حين صدور القرار التأديبي ليطعن فيه لوجود عيب في إجراء الاستشارة للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.

ثانياً: إجراء تبليغ الموظف بالقرار التأديبي حتى ينتج القرار التأديبي آثاره القانونية يجب أن يبلغ للموظف المرتكب للمخالفات التأديبية تبليغاً رسمياً سواء كان التبليغ شخصياً أو صحيحاً بمضمون العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي الذي يجب أن يكون سليماً من الناحية الشكلية بأن يراعي المظهر الخارجي الذي درجت الإدارات على إصدار قراراتها وفق نموذج معين يتضمنه جملة من البيانات الجوهرية مثل تسمية الموظف والإدارة العمومية المصورة له بالإضافة الى بقية القرار بالإضافة الى تسبب القرار التأديبي الذي يتضمن الوقائع المادية والقانونية التي أدت الى توقيع العقوبة وأن يكون سليماً من الناحية

الموضوعية بأن يراعي فيه مبدأ شخصية العقوبة ومبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة ومع صحة القرار التأديبي وسلامته شكلاً وموضوعاً يكون نافذاً بأثر فوري إلا بعض الاستثناءات التي ترد فيها آثار القرار التأديبي إلى الماضي مثل التوقيف المؤقت وهذا ما يجعل كذلك الآجال تبدأ في السريان سواء بالنسبة للموظف سواء تعلق الأمر بالطعون الإدارية أو الطعون القضائية مع احتساب حالات امتداد الإعفاء من الآجال .

و لا يخضع محضر التبليغ هو الآخر لرقابة الإلغاء لكن القرار التأديبي هو محل دعوى الإلغاء والتعويض يتعرض له القاضي الإداري ومن خلاله يفحص كل الإجراءات السابقة والمعاصرة.

خاتمة:

توصلنا من خلال هذه الدراسة المتواضعة لرقابة القاضي الاداري لإجراءات اتخاذ القرار التأديبي لجملة من النتائج والاقتراحات:

النتائج:

يخضع القرار التأديبي في إجراءاته كغيره من القرارات الإدارية الى رقابة المشروعية التي يمارسها القاضي الإداري على مرحلتين مرحلة سابقة لاتخاذ القرار التأديبي ومرحلة معاصرة لاتخاذها.

أولاً: بالنسبة للرقابة السابقة لاتخاذ القرار التأديبي و التي تنصب على:

1_ إجراء التوقيف المؤقت باعتباره أول إجراء تقوم به الإدارة في حق الموظف المرتكب لخطأ تأديبي هذا الاجراء الذي يعد اجراء تحفظيا ووقائيا هدفه ابعاد الموظف عن وظيفته في حالة الخطأ الجسيم او المتابعة الجزائية بطريقة جبرية وبصفة مؤقتة فهو ليس بالعقوبة التأديبية بل مجرد اجراء أو تدبير تحفظي لكنه اجراء مضبوط بمدة محددة وتنتج عنه آثار قانونية ومالية خاصة بحسب ما اذا كان ناتجا عن ارتكاب الموظف لخطأ جسيم او ناتج عن متابعته جزائيا.

ذلك انه في حالة الخطأ الجسيم لم يحدد الامر 03|06 مدة التوقف لكن بالرجوع للمرسوم 59_85 نجده حددها بشهرين من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف الذي ينتج عنه احتفاظ الموظف بنصف راتبه ومجمل المنح العائلية. اما في حالة المتابعة الجزائية فمدته ستة اشهر من تاريخ التوقيف وخلال هذه المدة يتقاضى الموظف الموقوف مؤقتا اجرا لا يتجاوز نصف راتبه الأصلي (الصافي)

وتكمن فعالية رقابة القاضي الاداري علي رقابة التعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي من خلال تفحص حالاته ومدته كنتيجة لعدم ترفيقته او عدم حصوله على منصب نوعي

خلال فترة التوقيف المؤقت التعسفي .اما رقابة الالغاء فهي مرتبطة بالقرار التأديبي المشوب بعيب في الإجراءات، وهذا لأن القيمة القانونية لمقررة التوقيف لا ترقى إلى درجة القرار الإداري النهائي.

2_ على اجراء التحقيق الاداري الذي يعد اجراء تطلب اللجنة المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي من السلطة التي لها صلاحية التعيين بهدف الوصول للحقيقة وقد قصره المشرع الجزائري علي العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وجعله جوازيا مع العلم انه ليس هناك ما يمنع من فتح تحقيق اداري في عقوبات الدرجة الاولي والثانية مادام في مصلحة الموظف.

وتكون رقابة القاضي الإداري متي قامت به الإدارة لأنه يدخل في سلطتها التقديرية لكن إذا لم تقم به لا يجوز للقاضي ان يطلب منها القيام به احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات وترتبط موضوعية وفعالية التحقيق بحياد القائم بالتحقيق ، ولكي يكون التحقيق منتجا وحتى يسهل الرجوع اليه في اي وقت يحزر في شكل محضر له قوة ثبوتية يتضمن مجموعة من البيانات الجوهرية متعلقة خاصة بجهة التحقيق والموظف المحقق معه.

ويتعرض القاضي الإداري للعيوب التي تصيب اجراء التحقيق الاداري مع القرار التأديبي باعتباره من ناحية القيمة القانونية مجرد اجراء او تدبير داخلي غير وجوبي وليس قرار نهائي له صفة تنفيذية.

3_ علي إجراء المواجهة التأديبية باعتبارها اجراء يهدف حسب المادة 167 من الأمر 03|06 الى:

- إخطار الموظف بما هو منسوب اليه من المخالفات والذي يتم بواسطة برقية موصي عليها تسلم لرئيس المصلحة الذي يرسلها بدوره الي الموظف المعني الذي يجب عليه التوقيع عليها وهو الاجراء الذي اعتبره القضاء الاداري من ناحية قيمته القانونية اجراءا جوهريا اذا لم تحترمه الادارة يتعرض قرارها التأديبي للإلغاء لعيب في الاجراءات.

-اطلاع الموظف علي ملفه التأديبي بهدف احاطة الموظف علما بكل الأوراق التحقيقية التي تستخدم كأساس لمحاكمته تأديبيا.

_ حق الموظف في الدفاع عن نفسه : هو ضمانه وسند لباقي الضمانات كالحق في المواجهة والحياد والذي يقتضي ابداء الموظف لملاحظاته الشفوية أو الكتابية او ان يستحضر شهودا او ان يستعين بمدافع مخول او موظف يختاره بنفسه مادة 169 من الامر 03|06، وهذا كله بشرط مثوله الشخصي إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك مادة 168 من الأمر 03|06

ثانيا :بالنسبة للرقابة القضائية المعاصرة على اتخاذ القرار التأديبي والتي تنصب:

1 _استشارة اللجان المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي هذه اللجان التي يحكمها المرسومان 10_84 و 11_84 والتي تتكون من 5 الي 7 اعضاء من كل طرف والتي تستشار حسب الامر 03|06 في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة هذه الاستشارة تكون اجبارية حسب المادة 165 من الامر 03|06 وتتعد هذه اللجان كمجالس تأديبية بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في اجل لا يتعدى 45 يوم ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ وإلا تقادمت الدعوي التأديبية تقادما مسقطا.هذا الاجراء الذي يجب ان يبلغ للموظف في اجل 15 يوما قبل تاريخ مثوله امام المجلس التأديبي ولذلك يكون عدم استشارة اللجان المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي عيب في الاجراءات بينما يكون انعقاد المجلس بطريقة غير قانونية كعدم اكتمال النصاب القانوني لصحة مداولاته عيب شكلي وفي وجود العيبين لا يتعرض القاضي لهما منفصلين لان اراء المجالس التأديبية لا تعتبر في قيمتها القانونية قرارات نهائية ذات طبيعة تنفيذية من الناحية القضائية والفقهية وحتى التشريعية،فيكون علي المتضرر من رأي اللجان المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي ان ينتظر صدور القرار التأديبي ليطعن فيه لوجود عيب في اجراء استشارة هذه اللجان المنعقدة كمجلس تأديبي،ولهذا تكون رقابة القاضي الإداري أكثر فاعلية لوجود

المرسوم:10/84 المحدد لاختصاصاتها وتشكيلها وتنظيم عملها والمرسوم 11/84 المحدد لكيفيات تعيين ممثلي الموظفين في هذه اللجان بالإضافة الى الأمر 03/06.

2_ تبليغ القرار التأديبي: يجب ان يبلغ للموظف المعني القرار التأديبي ويكون التبليغ رسميا شخصيا أو صحيحا لمضمون القرار التأديبي ، و توجه فاعلية رقابة القاضي الإداري الى كل من الناحية الموضوعية التي يجب أن تراعي فيها الإدارة مبدأ شرعية العقوبة ومبدأ شخصية العقوبة و مبدأ المساواة وتناسب الجزاء مع خطأ الموظف .و الناحية الشكلية التي يجب أن تراعي فيها الإدارة المظهر الخارجي الذي درجت السلطات التأديبية علي إصدار قراراتها التأديبية وفقه، بحيث يتضمن هذا الشكل جملة من البيانات الجوهرية الواضحة والمتعلقة بمصدر القرار والموظف محل العقاب ولغة القرار وقانونية سير المجالس التأديبية اضافة الي شكلية اخري تضاف للمظهر الخارجي وهي تسبب القرار التأديبي بتضمينه الوقائع القانونية والمادية التي ادت لتوقيع العقوبة علي الموظف هذا هو القرار الذي يتعرض لرقابة القاضي الاداري سواء كانت رقابة الغاء او تعويض فيتعرض من خلاله القاضي للعيوب التي اصابته الاجراءات السابقة والمعاصرة علي اتخاذه.

أما محضر تبليغ القرار التأديبي فهو من ناحية القيمة القانونية لا يرقى الى درجة القرار الإداري النهائي الذي يكون موضوع لدعوى الإلغاء.

ونحن بدورنا نرجع هذا المسلك من جهة عدم ارباك القضاء بدعاوي متعلقة بشخص واحد لان الطعن القضائي في كل إجراء علي حده يثقل كاهل مرفق القضاء، ذلك أنه لا معنى لمهاجمة أي إجراء في دعوى منفصلة إذ العبرة بنتيجة الدعوى التأديبية وليس إجراءاته.

ما يجعل جانبا من الفقه ينادي بالطعن في كل اجراء علي حده بإعطاء طابع القرار النهائي والتنفيذي لكل قرار ينتج عن اي مرحلة اجرائية هو ان القرارات التأديبية ليست كغيرها من القرارات الادارية بل لها خصوصية تتمثل في طول الوقت الذي تتخذ خلاله

اجراءاتها واشتراك الموظف العام في هذه الاجراءات وهذا لوجود مصالح متضاربة بين كل من الإدارة و الموظف.

الاقتراحات:

من خلال هذا البحث يمكن الخروج بجملة من التوصيات:

لقد جمع النظام التأديبي الجزائي بين سلطة الاتهام و التحقيق و الحكم في يد جهة الإدارة صاحبة سلطة التعيين ما يجعل من الإدارة هي الخصم و الحكم في آن واحد وهذا ما يخالف مبادئ العدالة لذلك نقترح ما يلي:

1. كان على المشرع تحديد الهدف من التوقيف المؤقت وهو عدم التأثير على مجريات التحقيق كما هو معمول به في مصر بحيث جعل المشرع المصري مصلحة التحقيق سببا للوقف الاحتياطي.

2. كان على المشرع في الأمر 03/06 تحديد مدة التوقيف المؤقت بحيث ما جاءت المادة 173 غير واضحة في قولها "المدة المذكورة أعلاه" رغم أن المادة لم تذكر أي مدة.

3. ضرورة جعل جهة التحقيق جهة مستقلة عن الإدارة و إعطائها ضمانات قانونية لتأدية مهامها للتخلص من التبعية للسلطة الرئاسية و جعل التحقيق أكثر حيده وفعالية وموضوعية .

4. جعل التحقيق إجباري وفي كل أنواع العقوبات و درجاتها ذلك أن الموظف المعرض لأن توقع عليه عقوبة من الدرجة الثالثة و الرابعة قد يتسنى له الدفاع عن نفسه مرتين أمام جهة التحقيق أو الإدارة إذا ما تم التحقيق و أمام المجلس التأديبي، أما الموظف المعرض لأن توقع عليه عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية و حيث يكون التحقيق جوازيا قد لا يتسنى له الدفاع عن نفسه و لأول مرة و هذا عكس المشرع المصري الذي جعل التحقيق اجباريا.

5. ان الغرض الذي جعل لأجله التحقيق هو إسناد الخطأ للموظف في حين كان يجب أن يكون الغرض منه هو التكييف بحيث يكون التوقيف المؤقت سببا للتحقيق فلا يكون

التوقيف إجراء مباشرا تتخذه الإدارة دون تحقيق، فالتحقيق هو الذي يعطي التكييف القانوني للخطأ المرتكب من طرف الموظف إذا كان جسيما أو بسيطا والذي ينتج عنه التوقيف أما حالة المتابعة الجزائية فهي تتضمن في حد ذاتها جسامه تتطلب التوقيف المؤقت فورا عن طريق إخطار يقدمه النائب العام للسلطة الوصية التي تقوم بتوقيف الموظف توقيفا مؤقتا.

6. تعديل المرسوم 10/84 لمسايرة مقتضيات النظام التأديبي المطبق ضمن أحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهذا لأن المرسوم 11/84 قد أغفل عدة نقاط من بينها:

✓ لم ينص المشرع في هذه النصوص الإجرائية على آلية رد عضو المجلس التأديبي الذي قد يوجد بينه وبين الموظف المخطئ عداء كما يمكن الرد من الإدارة بسبب وجود مصالح شخصية بين الموظف المخطئ و عضو المجلس التأديبي.

✓ عدم فاعلية هذا المرسوم و المرسوم 11/84 ذلك أن ممثلي الإدارة العامة يتم تعيينهم مما يجعلهم في ولاء وتبعية للسلطة التأديبية.

✓ ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات خاصة، أن الرئيس هو المسؤول الإداري للهيئة الموضوعة لديها اللجنة المنعقدة كمجلس تأديبي وبتالي صوته دائما يكون لصالح الإدارة مما يجعل من التمثيل المتساوي دون أهمية ولهذا نقترح أن يكون الرئيس منتخب من طرف كل أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي إعمالا لمبدأ الديمقراطية الإدارية.

✓ كما أن منح الإدارة إمكانية تحديد وتقصير العضوية يجعلها تتخذ القرار فقط لتحقيق مصالحها و بالتالي نقترح استبعاد هذه الآلية و انتزاعها من يد الإدارة.

✓ نقترح لتحقيق الاستقلالية الوظيفية لهذه اللجان إلغاء شرط عرض نظامها الداخلي على الوزير أو الوالي المعني للموافقة عليه لتخليصها من التبعية الوظيفية للإدارة.

1. النصوص الرسمية:

الدستور:

1. دستور 08 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_438 المؤرخ في: 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد (76)، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم بقانون رقم 02_03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر عدد (25)، بتاريخ 14 أبريل 2002، المعدل و المتمم بقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر ج ر عدد (63) بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

2. النصوص التشريعية:

1. القانون رقم: 23/06 المؤرخ في: 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج ر ، العدد 84، المؤرخة في: 24/12/2006.
2. قانون رقم: 08/ 09 مؤرخ في: 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر عدد 21 ، المؤرخة في: 23 أبريل 2008.
3. قانون رقم: 05/91 مؤرخ في 16/01/1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج ر ، عدد 3، المؤرخة في: 16/01/1991، معدل ومتمم بأمر رقم 30/963 مؤرخ في: 21/12/1996، ج ر ، عدد 81 المؤرخة في: 22/12/1996
4. أمر رقم: 66/133 مؤرخ في: 02 جوان 1966 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ، عدد 46، المؤرخة في: 8 جوان 1966
5. أمر رقم: 06 / 03 مؤرخ في: 15 جويلية 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ، عدد 46، المؤرخة في: 16 جويلية 2006.
6. مرسوم رقم: 66/125، المؤرخ في: 02/07/1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر ، العدد 476، المؤرخة في : 01/07/1966.
7. مرسوم رقم : 84 / 10 مؤرخ في: 14 جانفي 1984 يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها ، ج ر ، عدد (03) بتاريخ 17 جانفي 1984.
8. مرسوم 84 / 11 مؤرخ في: 14 جانفي 1984 ، يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء ، ج ر عدد 03، المؤرخة في: 17 جانفي 1984.
9. المرسوم رقم: 89/59، مؤرخ في: 23 مارس 1985، المتمم القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ، عدد (13)، مؤرخة في: 24/03/1985.

10. مرسوم تنفيذي رقم:99/90، مؤرخ في: 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13، المؤرخة في: 28 مارس 1990.

التعليمات الوزارية :

1. التعليمات رقم (07) الصادرة في: 07 ماي 1969 عن وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية .

المناشير:

المنشور رقم: 05 المؤرخ في 12 أفريل 2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم:85-59 المؤرخ في: 23 مارس و1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

3. الرسائل و المذكرات الجامعية:

مذكرات ماجستير:

1. مليكة مخلوفي: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
2. إلياس بن سليم: الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001/2002.
3. عبد الحكيم بوساحية: مسؤولية الموظف العام التأديبية ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2000.
4. نرجس تدرانت:النظام التأديبي في التشريع الجزائري في ضوء تشريع العمل والوظيف العمومي، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، مديرية التربصات،المدرسة العليا للقضاء، الجزائر،2008.

5. فاطمة مولوة: الجريمة التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012.
6. فادي نعيم جميل علاونة: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011.
7. حياة عمراوي: الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012.
8. عبد الحميد بن علي: طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام- دراسة مقارنة-مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010/2011.
9. أمجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.

4. الكتاب:

1. أحمد بوضياف: الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
2. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، دراسة مقارنة لتنظيم و نشاط الإدارة العامة، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، ج 2، 1981.
3. حمدي أبو النور السيد عويس، الإدارة الإستشارية و دور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2011.
4. سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.

5. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.
6. _____: علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، طبعة 4، مصر، 1979.
7. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري) الجزء 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
8. _____ : إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضمانات تأديب الموظف العام) الجزء 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
9. _____ ، إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام (ضوابط مشروعية إجراءات التأديب الإداري و القضائي في الوظيفة العامة) الجزء 3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
10. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2004.
11. عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، جسر للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2009.
12. كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
13. لحسين بن الشيخ آث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الأول دار الخلدونية، الجزائر ، 2007.
14. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
15. محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2007.
16. _____: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
17. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
18. محيو أحمد: المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
19. مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية و الضمان (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1981.
20. هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، 2012.

الإجتهااد القضاائى :

1. المآلة القضاائىة العءء 2 1982
2. المآلة القضاائىة العءء 3 1988
3. المآلة القضاائىة العءء 3 1989
4. المآلة القضاائىة العءء 3 1992
5. المآلة القضاائىة العءء 4 1992
6. مآلة مآلس الءولة العءء 5 2004

المآلات :

1. مآلة العلوم الإءارىة: العءء الأول، مصر، 1994