

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
تخصص قانون الإدارة العامة
الموسومة بـ:

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
في الوظيف العمومي

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

مزياني فريدة

من إعداد الطالبة:

خديري حنان

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/ بوعبد الله مختار	أستاذ محاضر (أ)	جامعة أم البواقي	رئيسا
أ.د/ مزياني فريدة	أستاذة التعليم العالي	جامعة باتنة	مشرفا و مقرا
أ.د/ شيتور جلول	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د/ بن شعبان علي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة قسنطينة (1)	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2013- 2014

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

"رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَ عَلَى وَالِدِيَّ
وَ أَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ
الصَّالِحِينَ".

صدق الله العظيم

سورة النمل، الآية رقم (19)

شكر و تقدير

الحمد و الشكر لله القوي القهار العزيز الجبار من خضع له أعزّه ومن تولاه أنجاه ومن أطاعه أَرْضاه و من تقرب إليه اصطفاه و من توكل عليه كفاه.

ثم أتوجه بالشكر و التقدير عرفانا بالجميل و إقرارا بالمنة و الفضل إلى أستاذتي الفاضلة: الأستاذة الدكتورة مزياني فريدة لما حابنتني به من توجيه و إرشاد في إعداد هذا البحث فقد أفاض عليّ علمها الغزير و خلقها الطيب الكريم بما أسأل الله تعالى أن يجازيها خيرا و أن يجعله في ميزان حسناتها يوم الدين.

كما أتقدم بجزيل الشكر و عظيم الامتنان إلى الأساتذة الذين كانوا منارات علم و توجيه لنا في عالم التكوين و البحث العلمي.

كما أتوجه بالشكر و التقدير إلى كل من ساعدني وقدم لي نصحا...

ولا يسعني إلا أن أدعو الله العليّ القدير أن يكلاً الجميع بعنايته و أن يشملهم بفيض جوده ورحمته.. إنه سميع مجيب الدعاء.

الإهداء

أجمل ما أنعم به الله سبحانه و تعالى علينا العلم وأجمل ما في العلم أن يختتم
بثمرة لذا أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

إلى والديّ الكريمين أطال الله سبحانه و تعالى في عمرهما وأمدهما بالصحة و
العافية و الهناء.....

إلى إخوتي الأعتزاء حفظهم الله سبحانه تعالى و وفقهم لما فيه خير في الدنيا و
الآخرة: "محمد" "عفاف" "بلال" "أمال".

إلى جميع من عرف معنى التعب و السهر في سبيل العلم.

مقدمة:

يعد المرفق العام أحد مظاهر الدولة و الأداة التي تسمح له بالسهر على حسن تدبير شؤون المجتمع لضمان تلبية احتياجاته المختلفة بانتظام و اطراد، ويتحقق ذلك بواسطة الموظف العام لأنه أداة الإدارة في تحقيق أهدافها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة للمجتمع كما أنه وعاء سلطتها في تنفيذ القوانين واللوائح في مواجهة الأفراد و عقلها المفكر في مساندة خطى التقدم، فهو مرآة الدولة إذا صلح صلحت الدولة و إذا فسد فسدت هي الأخرى.

ونتيجة لازدياد وظائف الدولة زاد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة، لذلك اهتمت هذه الأخيرة بتنظيم الجهاز الإداري و إصلاحه و تنميته سعياً لتطوير المجتمع وتحقيق آماله في الكفاية و العدل، ظهر هذا الإصلاح في إيجاد نظام تأديبي يكفل إقامة توازن دقيق بين متطلبات المصلحة العامة المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرافق العامة و بين حق الموظف في توفير الضمانات و الإجراءات التي تؤكد له الاستقرار القانوني و النفسي، وتدفعه إلى التفاني في العمل مع صيانة كرامة الوظيفة و من أجل ذلك كله أصبح من الضروري اختيار أفضل الأنظمة التأديبية لتحقيق هذا الهدف.

وإذا كان الموظف المجدد يكافأ على جده و اجتهاده بالترقيات و غير ذلك من الحوافز المادية و غير المادية، فإنه إذا ارتكب خطأً تأديبياً يعاقب بالعقوبة المناسبة ردعاً له و لغيره. لذا يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية لأنّ عملية تأديب الموظف العام عن خطئه التأديبي ليست عملية انتقامية ولا قهرية بل هي عملية قانونية الهدف من ورائها إصلاح الموظف و تقويم سلوكه غير السوي و تحذير باقي الموظفين، حفاظاً على حسن سير المرافق العامة.

وعليه فالتأديب أمر وجوده حتمي في كل نظام إداري فهو وسيلة للإدارة للقيام بوظائفها، غير أنّ احتمال جنوحها أمر وارد عند اتخاذ القرارات التأديبية اتجاه الموظفين العموميين لذا لا بد من ضمانات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطة، الأمر الذي يحتم على المشرع توفير ضمانات تكفل له حماية حقوقه من كل تعسف أو تحكّم إداري، ولتفعيل هذه الضمانات حوّل المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطة رقابة العقوبات التأديبية إذا صدرت في شكل قرار تأديبي؛ وذلك بمنح الموظف الحق في إبداء العديد من الدفوع أمام القاضي الإداري، التي يرى أنّها في صالحه بهدف إلغاء القرار التأديبي على أساس أنّه غير مشروع أو غير ملائم دون المساس بحقه في طلب التعويض عمّا أصابه من ضرر منه.

أولاً : أهمية الموضوع

يتمتع موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي بأهمية نظرية وعملية بالغة.

1- الأهمية النظرية:

تظهر الأهمية النظرية في أنّ التأديب يعتبر من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة باعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي، فالغاية التي يقوم عليها التأديب ليست مجرد العقاب بقدر ماهية للإصلاح. كما أنّ للتأديب في الوظيفة العامة دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من الاطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء إتيانه تصرفات مؤثمة تشكل مخالفات تأديبية بغرض مواجهة سلوك منحرف يمثل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

2- الأهمية العملية:

تستجيب هذه الدراسة على المستوى العملي لانشغالات الموظف المتقاضي لأنّ رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة في توقيع العقوبات التأديبية تمثل ضماناً أساسية للموظف اتجاه مركزه القانوني.

و ضماناً لحق الموظف وتحقيقاً للعدالة، ومنعا لكل الإجراءات التعسفية التي قد تصدر من السلطة المختصة بالتأديب، لابد من فرض رقابة القضاء الإداري الذي يعمل على إرساء الرقابة القانونية، حيث يتأكد القاضي الإداري من مدى مشروعية وملائمة القرار التأديبي، فهو بغية تكريس مبدأ المشروعية يحكم بإلغاء القرار التأديبي إذا ما ثبت تعسف الإدارة في استخدام سلطتها، وبذلك جاءت فاعلية دور القضاء الإداري في الرقابة على القرارات التأديبية لضمان مبدأ المشروعية ومبدأ الملائمة.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع

تكمن الأسباب التي من وراء اختيار موضوع الدراسة في ما يلي:

1- الأسباب الموضوعية:

- تمثل الرقابة القضائية على القرار التأديبي الضمانة الأخيرة و الملاذ الأخير للموظف الذي يسعى لإلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه. فالأصل في توقيع الجزاء كما هو مستقر عليه فقها و قضاء من صميم عمل القاضي إلا أنّ الجزاء التأديبي لا يصدر عن جهة قضائية لأن التشريع الوظيفي في الجزائر

يعهد به إلى سلطة التعيين بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في حالات معينة، وهذا ما استقر عليه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تركيز السلطة التأديبية في يد الإدارة رغم عدم توفر ضمانات الحيطة و الاستقلال.

- وجوب إخضاع سلطة التأديب للرقابة القضائية حتى تتم هذه السلطة طبقا لإجراءات و ضمانات دقيقة، لاسيما في ظل السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها تلك السلطة نتيجة عدم حصر الأخطاء التأديبية وهو ما قد يؤدي إلى التحكم و الاستبداد، وبالتالي فتح المجال واسعا للقضاء الإداري لخلق و إرساء الضمانات التي تتفق وطبيعة النظام التأديبي.

2- الأسباب الذاتية: تتمثل فيما يلي :

- استقطاب محور الوظيفة العامة اهتمامي خاصة في مجال التأديب نظرا لخطورة الملف التأديبي على الحياة المهنية للموظف العام و ما للإجراءات و العقوبات التأديبية من آثار على الاستقرار النفسي والمالي للموظف العام لا تقل في بعض الأحيان عن آثار العقوبات الجنائية إن لم تزد عليها.

- تكريس ثقافة قانونية للموظفين و المتمثلة في إمكانية استخدام الوسائل القضائية من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض لمواجهة القرارات التأديبية غير المشروعة لأن القضاء الإداري خاصة قضاء الإلغاء يعتبر ضمانات قضائية لمواجهة احتمال تعسف السلطة المختصة بالتأديب، ومن جهة أخرى فالضرر الذي يتعرض له الموظف جراء القرار التأديبي يجعله يلجأ لمحو العقوبة و الحصول على التعويضات المترتبة على الأضرار التي لحقت به وذلك من خلال دعوى التعويض.

- الرغبة في المساهمة بتزويد المكتبة القانونية بدراسة قانونية حول موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي.

- وجوب تبصير الموظفين خاصة بعد كثرة المخالفات الوظيفية بأهمّ الضمانات المقررة لهم بعد اتخاذ القرار التأديبي ألا وهي ضمانات الطعن القضائي لتمكينهم من مواجهة سلطة التأديب بشكل قانوني.

ثالثا : أهداف الدراسة

ترمي هذه الدراسة إلى عدة أهداف، يمكن تقسيمها إلى أهداف علمية و أخرى عملية.

1- الأهداف العلمية: وتتمثل فيما يلي:

- وفّر المشرع الجزائري نصوص قانونية للبيئة الوظيفية من أجل أداء عمل إداري أفضل وعلى أكمل وجه، و إعطائه المبادرة من خلال توفير حماية في مجال الأخطاء و العقوبات التأديبية و بالتالي معرفة مدى دور القضاء الإداري في تحقيق الحماية للحياة الوظيفية للموظف العام.
- إعطاء صورة واضحة ودقيقة للدور الرقابي للقضاء الإداري في حماية حقوق الموظف أثناء تأديبه.
- محاولة توضيح المشاكل التي تعترض الموظف و الإدارة في مجال التأديب و إيجاد حلول ومقترحات تزيل الغموض.

2- الأهداف العملية: و تتمثل فيما يلي :

الموضوع يشكل مرجع للموظفين والقضاة، فبالنسبة للموظفين يخوّل لهم الاطلاع و معرفة حقوقهم و ضماناتهم في مجال التأديب و علاقتهم بالإدارة في هذا الشأن. أما القضاة من خلال العرض و التعليق على القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري مقارنة مع مجلس الدولة الفرنسي عن طريق تتبع التطور التاريخي الحاصل في مبدأ الملائمة مثلا عن طريق الوقوف على مضمون ومرتكزات الاتجاهات الحديثة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إضافة إلى كيفية أعمال تلك الاتجاهات كي نضعها أمام مجلس دولتنا.

رابعا- إشكالية البحث:

اعتبارا لإمكانية التعسف من قبل السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي في حق الموظف نتيجة لخطئه أو لإخلاله ببعض الالتزامات المفروضة عليه قانونا، يبقى اللجوء للقضاء من أجل الطعن في هذا القرار آخر وسيلة و ضمانة للموظف العام في تحقيق ما يسعى إليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه والتعويض عن الأضرار التي لحقت به جزاء تنفيذ القرار التأديبي.

قد ترفض السلطة التأديبية المصدرة للقرار التأديبي الاعتراف بالخطأ، وأنّ ترك النزاع بينها و بين الموظف لتفصل فيه بنفسها لا يمكن أن يبيث الثقة في نفسية الموظف لأن من مقتضيات العدالة ألا يكون الحكم خصما في النزاع ، هذا ما يجعل ضرورة طرح الإشكالية الآتية :

إلى أي مدى يمكن اعتبار الرقابة القضائية ضماناً لحماية حقوق الموظف من تعسف السلطة المختصة بالتأديب أثناء توقيع العقوبة التأديبية عليه؟ وهل أن هذه الرقابة كفيلة بحماية مشروعية وملائمة القرار التأديبي؟

خامساً-الدراسات السابقة:

بالرغم من أهمية الموضوع إلا أنه لم يلق الاهتمام الذي يستحقه نظراً لندرة الدراسات القانونية المتخصصة لهذا الموضوع، وما وجد من دراسات فكانت لمحمد الأخضر بن عمران بعنوان النظام القانوني للدعوى التأديبية في التشريع الجزائري دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،قسم العلوم القانونية والإدارية كلية الحقوق بجامعة باتنة، وتتمحور إشكالية هذه الرسالة حول انقضاء العقوبات التأديبية، ومذكرة ماجستير لزياد عادل بعنوان الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري، كلية الحقوق بجامعة تيزي وزو، حيث تدور إشكالية هذه المذكرة حول آليات و إجراءات الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري والمصري، كما أن هناك مذكرة ماجستير لقوتال ياسين بعنوان الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الجزائري بكلية الحقوق جامعة عنابة وتتمحور إشكالية هذه المذكرة في مدى امتداد العمل الرقابي للقاضي الإداري إلى المجال الوظيفي وخاصة مجال القرارات التأديبية وهل أن المبدأ المشهور لا يجوز للقاضي الإداري إعطاء أوامر للإدارة يحول دون ممارسة رقابة قضائية عليها أم أنّ لهذا المبدأ مفهوم خاص لا ينطبق على المجال التأديبي.

سادساً: المناهج المتبعة

سنتولى دراسة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي من خلال هذا البحث مستعملين ما يلي:

(1) المنهج الوصفي لأنّ الموضوع له جانب فقهي خاصة فيما يتعلق بمبدأ الملائمة بين الخطأ و العقوبة مما يفرض معالجة بعض المعلومات و المعطيات.

(2) المنهج التحليلي باعتباره المنهج المناسب لمعالجة مختلف العناصر الأساسية للبحث من تحليل و شرح النصوص القانونية و التنظيمية محل الدراسة لبيان مواطن الصواب ليحقق هذا البحث أهداف علمية. كما أن إتباع هذا المنهج سيكون ضروريا لتحليل موقف القضاء الإداري الجزائري و مدى قدرته في الرقابة الكاملة على القرار التأديبي.

و تتخلل هذه الدراسة الاستعانة بأسلوب المقارنة في بعض جوانب الموضوع بغرض الاستئناس بالاجتهاد القضائي المصري و الفرنسي بسبب ندرة الاجتهاد القضائي الجزائري في هذه المادة و متى اقتضى الأمر ذلك.

سابعاً: الصعوبات المعترضة

من الصعوبات التي اعترضت دراسة هذا الموضوع قلّة الدراسات الأكاديمية في التشريع الوظيفي الجزائري بصفة عامة و في التأديب الإداري بصفة خاصة، مع وجود نقص من حيث المراجع الفقهية خاصة في الفقه الجزائري و القرارات القضائية الجزائرية المتعلقة بالموضوع.

كما واجهت هذه الدراسة صعوبة تذبذب موقف اجتهاد القضاء الإداري الجزائري في العديد من المسائل، إذ نجد أن القاضي الإداري لا يسبب قراره تسبباً قانونياً عند إلغاء القرار التأديبي وفي بعض الأحيان يظهر عدم وضوح موقفه و استعماله لعبارات لا تفيد المعنى المقصود والمبتغى و هو ما وجدناه مثلاً في حالة عيب عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب مما اضطرنا إلى البحث والدراسة العميقة في حيثيات القرار القضائي عن السبب الحقيقي الذي اعتمد عليه القاضي الإداري في إلغاء القرار التأديبي.

ولقد تطرقنا في موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي إلى فصلين وكل فصل تم تقسيمه إلى مبحثين كما يلي:

الفصل الأول: نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي .

المبحث الأول: الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة القضائية على القرار التأديبي.

المبحث الأول: دعوى الإلغاء لحماية الموظف من التجاوز في القرار التأديبي.

المبحث الثاني: دعوى التعويض لجبر الضرر الناتج عن القرار التأديبي.

الفصل الأول:

نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي

الفصل الأول: نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي

إن وجود رقابة إدارية واجبة لحماية حقوق الموظف، إلا أنها ليست كافية لضمان حماية حقيقية لهذه الحقوق، لأن هدف الرقابة الإدارية هو العمل على أن ينشط الموظفون وأن يسيروا وفقا للسياسة التي رسمتها الإدارة، لأجل هذا لابد أن توجد رقابة قضائية تهدف إلى احترام حقوق الموظف، فدون هذه الرقابة يمكن للسلطة المختصة بالتأديب أن تخالف أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كلما وجدت لها مصلحة في هذه المخالفة. وفي مثل هذه الحالة تهدد الحقوق؛ لذا فالهدف من وجود رقابة قضائية على القرارات التأديبية هو احترام القانون وحماية حقوق الموظفين، هذا الالتزام وتلك الحماية واجبة مهما يكن سلطان الإدارة، لأن القانون يجب أن يفرض احترامه على السلطة المختصة بالتأديب. فبغير رقابة يباشرها القضاء على القرارات التأديبية المخالفة للقانون يمكن للإدارة أن تأتي من التصرفات التعسفية ما تشاء.

وعليه فالرقابة القضائية هي الضمان الذي يحمي الموظف إذا لم تسعفه الضمانات الأخرى، لأن السلطة المختصة بالتأديب مصدره القرار قد ترفض الاعتراف بالخطأ، و ترك النزاع بينها وبين الموظف لتفصل فيه الإدارة بنفسها، لا يمكن أن يبيث الثقة في نفوس الموظفين لأن مقتضيات العدالة تفرض ألا يكون الحكم خصما في النزاع.

وبالتالي تقتضي دراسة نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي التطرق إلى الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي في **المبحث الأول** ثم نعالج الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي في **المبحث الثاني**.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي

إن وجود رقابة قضائية لفحص مشروعية تصرفات الإدارة في المجال التأديبي المنصبة على القرارات التأديبية تمثل ضماناً مهمة من ضمانات حقوق الموظفين لما في ذلك من تبني لمشروعية دولة القانون، فقد اقتضت وظيفة النظام القضائي إيجاد قضاء يعمل على ضمان احترام حقوق الموظف، والمتمثل في أجهزة القضاء الإداري من خلال الرقابة على القرارات التأديبية لضمان مشروعيتها⁽¹⁾.

ونظراً لأهمية الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي فقد رأينا أن نقسم المبحث إلى مطلبين نعالج في المطلب الأول مفهوم القرار التأديبي و الرقابة القضائية وفي المطلب الثاني نتناول مبدأ المشروعية في القرار التأديبي.

المطلب الأول: مفهوم القرار التأديبي و الرقابة القضائية

تحتل القرارات التأديبية حيزاً كبيراً من أعمال الإدارة، لذا لا بد من سنّ الأنظمة والتشريعات اللازمة لبيان ما لموظفيهم من حقوق وما عليهم من التزامات حتى إذا خالف موظف أحكام القوانين والأنظمة فإنه لا يكون بمنجاة من فرض العقاب، ولكن ضمن شروط نصت عليها التشريعات ذات العلاقة و ضوابط قررها القضاء الإداري على أساس أن رقابه القاضي الإداري تكمل ضمانات الموظف من القرارات التأديبية التعسفية.

لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مفهوم القرار التأديبي في الوظيفة العمومية وفي الفرع الثاني نعالج مفهوم الرقابة القضائية على القرار التأديبي.

1- أدى النمو المضطرب في نشاط الدولة إلى تزايد عدد الموظفين، لذلك اهتمت الدولة بالنظام تأديبي حتى يكفل إقامة توازن دقيق بين متطلبات الصالح العام، المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرافق العامة و بين حق الموظف في توفير الضمانات و الإجراءات التي تؤكد له الاستقرار القانوني، لذا أصبح من الضروري إخضاع السلطة المختصة بالتأديب أثناء توقيع العقوبة التأديبية لرقابة القضاء الإداري إذا أخلت هذه السلطة بالسير الحسن للمرفق العام و بالإجراءات و الضمانات الممنوحة للموظف العام أثناء خضوعه للتأديب الإداري. راجع في هذا الخصوص، الدكتور علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى/الإصدار الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص15.

الفرع الأول: مفهوم القرار التأديبي في الوظيفة العمومية

يكتسي القرار التأديبي أهمية في تفعيل النشاط الإداري داخل مختلف الأجهزة الإدارية وفي حياة الموظف خاصة بالنظر إلى حجم تأثيراته على مركزه القانوني لأنه يخضع للمراقبة التأديبية الدائمة ومن ثمة فإن الموظف الذي يترك الخدمة بعد استقالة قبلت لا يمكن أن يفرض عليه النظام التأديبي⁽¹⁾. لذا نتناول في هذا الفرع تعريف القرار التأديبي و تبيان خصائصه.

أولاً: تعريف القرار التأديبي

بالرغم من المكانة التي يحتلها القرار التأديبي والمتعلقة أساساً بمدى استمرارية أو قطع العلاقة الوظيفية مع الموظف العام، إلا أنّ المشرع الجزائري لم يضع له تعريفاً، فالوضع المعتاد والطبيعي أن يعزف المشرع عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركاً هذا الأمر للفقهاء والقضاء. ولقد قدم الفقه والقضاء الإداريين عدة تعريفات للقرار التأديبي وهو ما سنوضحه.

1-التعريف الفقهي للقرار التأديبي

عرّف محمد ماجد ياقوت القرار التأديبي بأنه: "القرار الصادر من سلطة تأديبية رئاسية ما بجزء تأديبي صريح، في حق موظف، وذلك بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة، بهدف الصالح العام وهو حسن سير العمل"⁽²⁾.

أما القرار التأديبي من وجهة نظر الدكتور مغاوري محمد شاهين فهو "ذلك القرار الصادر من الرئيس الإداري المختص أو من يفوضه على موظف معين لخطا ارتكبه أثناء تأدية وظيفته أو لخطأ من شأنه أن ينعكس على أدائها"⁽³⁾، كما عرفه الأستاذ عبد الوهاب البنداري "القرار التأديبي لا يعدو أن يكون قرار إداريا إذ هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه مصلحة عامة"⁽⁴⁾.

1- مورييس نخلة: الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الثاني، 2004، ص 757.

2- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، دون طبعة، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 656.

3- د/ مغاوري محمد شاهين: القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دون طبعة، الناشر مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1986، ص 498.

4_ عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، مصر، دون تاريخ، ص 201.

في المجال نفسه، عرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه "... قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً فرادياً يصدر بإرادة السلطة الإدارية المختصة وإرادتها المنفردة وذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائدة في الدولة"⁽¹⁾.

وعند مقابلة هذه التعريفات نستنتج أنه على اختلاف صياغتها الحرفية ومبانيها اللفظية إلا أنها أجمعت على أن القرار التأديبي لا يعدو أن يخرج عن مجال القرار الإداري على اعتباره من الأعمال القانونية الصادرة من السلطة الإدارية المختصة بالتعيين⁽²⁾ على موظف عام قصد توقيع عقوبة تأديبية عليه بسبب ارتكابه خطأ مهني لواجباته الوظيفية بغرض تحسين سير العمل.

2- التعريف القضائي للقرار التأديبي

يلعب القضاء الإداري إلى جانب الفقه دوراً هاماً في إعطاء تعريفات لمختلف التصورات القانونية وهو الدور الذي لعبه القضاء الإداري المقارن، فقد قدمت محكمة القضاء الإداري المصري ما يمكن اعتباره تعريفاً للقرار التأديبي، فذهبت في ذلك إلى أن القرار التأديبي الصادر من السلطة التأديبية هو قرار إداري وليس قراراً ذات طابع قضائي، فقضت بأنه: "ومن حيث أن قرارات التأديب الصادرة من السلطات الرئاسية هي قرارات إدارية تسري في شأنها القواعد المتعلقة بالتظلم والسحب والإلغاء وليست ذات طابع قضائي من نوع خاص ومن ثم لا تحوز قوة الشيء المحكوم فيه إذ الحكم القضائي مقرر للحق في مسألة قانونية تتعلق بمركز قانوني وليس منشأ له بعكس القرار الإداري فهو منشأ أو معدل لمركز قانوني والعدول عنه أو سحبه جائز ويكون بمثابة عفو أو عدول عن الجزاء لظروف وملابسات معينة"⁽³⁾.

1-د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 357.
2- تمثل السلطة الإدارية التي لها صلاحيات التعيين سلطة رئاسية لها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل من الرئيس الإداري في مواجهة رؤوسه تجعلهم يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع وبالتالي تتجلى للرئيس سلطة تأديب الموظف العام، كون أن السلطة التأديبية تظهر كفرع من سلطة الرؤساء التي تؤكد فاعليتها من خلال العقاب. لذلك فمن الطبيعي أن توضع ضمن اختصاصات الرؤساء الإداريين الأعلى.

أ-د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 157.

3- ذهب مجلس الدولة المصري للفرقة بين القرار التأديبي والقرار القضائي إلى: "إنّ القرار الذي يصدر من رئيس المصلحة بتوقيع جزاء تأديبي على أحد رؤوسه في الحدود المقررة قانوناً هو في حقيقته قرار إداري بحت من حيث شكله وموضوعه وليست له أية صفة قضائية، إذ القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة المختصة بمقتضى وظيفتها القضائية، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ولا ينشئ مثل هذا القرار مركزاً قانونياً جديداً." راجع في ذلك، محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 662.

كما قضت بأنه: "ومن حيث أن القرار التأديبي ليس حكماً قضائياً وليس قراراً من سلطة ذات فصل قضائي، بل هو قرار إداري لأنه يصدر من جهة إدارية بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح وينشئ بالنسبة إلى صاحب الشأن مركزاً قانونياً ويتخذ صفة تنفيذية على خلاف الحكم القضائي الذي يصدر من جهة قضائية بمقتضى ولايتها القضائية في خصومة حقيقية تقرر الحق فيها ومتى أصبح نهائياً وحائزاً قوة الشيء المحكوم فيه أعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به"⁽¹⁾.

وبالتالي استقر كل من الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار التأديبي ليس عملاً قضائياً(*) لأنه إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة وفقاً للقوانين واللوائح في الشكل المقرر قانوناً بقصد إحداث مركز قانوني بالنسبة للموظف العام بتوقيع عقوبة تأديبية عليه لما ثبت في حقه من خطأ مهني وذلك بباعث المصلحة العامة وهو الحرص على استقامة العمل في الجهات الإدارية.

ثانياً: خصائص القرار التأديبي

على أساس أن القرار التأديبي هو قرار إداري، فإن له جملة من الخصائص التي تميزه عن بقية الأعمال الانفرادية الأخرى وهي:

1- أن يكون القرار التأديبي صادر عن السلطة المختصة بالتأديب:

نكون أمام قرار تأديبي إذا صدر عن السلطة المختصة بالتأديب أي الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب، فهي توقع العقوبات المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية، بصورة مؤقتة أو نهائية وفقاً للشروط المحددة قانوناً، في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها. ومنه يقصد بالسلطة التأديبية الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً⁽²⁾.

1- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، 664.

(*)- لأن القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، وإنما ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه، شأنه في ذلك شأن القرار الإداري.

2- د/سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التأديب)، الكتاب الثالث، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 423.

جعل المشرع الجزائري حق توقيع العقوبة التأديبية للسلطة الرئاسية المتمثلة في السلطة التي لها صلاحيات التعيين⁽¹⁾، إلا أنه لم يترك ممارسة هذا الحق للسلطة الرئاسية وحدها و إنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسته، وذلك حسب أهمية العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها على الموظف⁽²⁾.

و حدد المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية درجات العقاب مقسما إياها إلى أربع درجات. وطبقا لهذه التقسيمات يتم ضبط نظام سلطة التأديب.

أ-سلطة التأديب في العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية:

تنص الفقرة الأولى من المادة 165 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

من خلال هذه الفقرة نستنتج أن المشرع منح سلطة التأديب للسلطة التي تملك حق التعيين ولم يقيدّها سوى بشرط تسبب القرار التأديبي وهذا بخصوص عقوبات الدرجة الأولى و الثانية، حيث يوضح هذا النص أن الردع التأديبي يكمن في سلطة الرؤساء الإداريين الذين لهم توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون أخطاء تأديبية أثناء ممارسة أعمالهم. لأن الرئيس الإداري هو المسؤول عن سير العمل وانتظامه في المرفق العام، وهذه المسؤولية هي المبررة لتلك السلطة، فحيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة التأديب، وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء ومهام وظيفته، ومن هنا يأتي دور النظام الإداري لسلطة التأديب، وفقا للمبدأ المتعارف بين فقهاء القانون العام والمتمثل بتلازم السلطة والمسؤولية، فالسلطة التأديبية فرع من السلطة الرئاسية والرئيس الإداري هو وحده الذي يملك تحديد

1- تنص المادة 165 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليوز سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، المنشورة بتاريخ 16 يوليوز 2006 على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في اجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.

2- كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 137.

الأفعال التي تعتبر أخطاء تأديبية ومن ثمة يقوم بتحديد العقوبة الملائمة له، دون إلزامه باستشارة أو أخذ أي جهة كانت قبل توقيع العقوبة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يغفل تنظيم السلطة التي لها صلاحيات التعيين نظرا لأهميتها بل خصها بالمرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حيث نص في مادته الأولى أنه: "تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين و تسييرهم إلى من يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:

-الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

-الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

-مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة"⁽²⁾.

وعليه نستنتج أن المشرع الجزائري أوكل سلطة التأديب للسلطة الرئاسية بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية هذا ما يدل على أن النظام القانوني في مجال التأديب أخذ بالنظام الرئاسي، حيث يسعى هذا الأخير إلى تغليب المصلحة العامة للجهاز الإداري عن المصلحة الخاصة للموظف الخاضع للتأديب و هو ما يعرف في الفقه القانوني بمنطق الفعالية، فالنظام الرئاسي في المجال التأديبي يسند وظيفة التأديب بصورة مباشرة إلى سلطة التعيين و حدها، دون أن يشاركها في ذلك أي جهة أخرى، ودون أن تلتزم قبل توقيع العقوبة التأديبية الحصول على رأي مسبق من أي جهة استشارية و دون أن يخول

1-د/نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص74.

2- كما أجازت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق لـ 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية عدد(13) بتاريخ 28 مارس 1990 أن: "لوزير المعني تفويض مسؤول المصلحة بقرار بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية سلطة التعيين و سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطة مسؤول المصلحة" وبالتالي فالمسؤولية الإدارية في هذا المجال تندرج من أسفل إلى أعلى حيث يسأل المرؤوس أمام رئيسه و الرئيس أمام من هو أعلى منه و هكذا لتنتهي إلى الوزير المختص الذي يسأل بدوره أمام رئيس الجمهورية، كما تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين وهذا ما أكدته المادة 162 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

غيرها حق التعقيب على ما تتخذه من قرارات تأديبية في هذا الصدد، سواء بالتعديل أو بالإلغاء⁽¹⁾ باستثناء الجهات القضائية الإدارية المختصة في حالة عدم مشروعيتها، ذلك أن للقاضي دورا فعّالا في التحقق والتأكد من مدى مشروعية ممارسة الاختصاص التأديبي و هو ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 22 جانفي 1977 إلى إلغاء قرار عزل أحد الأساتذة المساعدين بمعهد الحقوق بجامعة الجزائر المتخذ من طرف مدير المعهد باعتباره غير مختص بسلطة التأديب قانونا⁽²⁾. وأكدت على موقفها مرة أخرى بقرارها الصادر في 24 مارس 1991 الذي قضى بأنه "من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي و يتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة"⁽³⁾.

ب- سلطة التأديب في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة:

تنص الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين(45) يوما ابتداء من إخطارها".

تبعاً لهذه الفقرة من هذه المادة نجد أن المشرع استلزم بالنسبة للعقوبات التأديبية الدرجة الثالثة و الرابعة نظراً لجسامتها ضرورة أخذ رأي هيئة معينة، و هي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و التي تتعدى بصفتها مجلساً تأديبياً قبل أن تصدر السلطة التأديبية قرارها بالجزاء. ومنه فالمشرع الجزائري أنشأ إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية لجاناً استشارية متخصصة تستشار بشأن العقوبات⁽⁴⁾ التي يراد توقيعها على الموظفين العموميين وتطلق على هذه اللجان تسمية اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

1- يحيى قاسم علي سهل: فصل الموظف العام-دراسة مقارنة-رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2005، ص 300.

2 -Arrêt du 22janvier 1977(Boudiaf Mohamed)C/(Directeur de l'institut de droit et ministre de l'enseignement supérieur) Cour suprême Chambre Administrative.

Voir; BOUCHAHDA Houcine et KHELLOUFI Rachid, Recueil d'arrêts jurisprudence administrative ,O.P.U ,Alger, 1979, p 89

3- القرار رقم 76732 المؤرخ في 24 مارس 1991 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ي.ب) ضد (والي ولاية بشار) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص ص 149، 146.

4- عقوبات درجة ثالثة و رابعة، راجع المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

و بالتالي نستنتج أن المشرع الجزائري و رغبة منه بتحقيق مقاصد موضوعية في التأديب الوظيفي استهدف تفعيل النظام شبه القضائي إلى جانب النظام الرئاسي و ذلك بإعطاء دورا للجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لإبداء رأيها قبل اتخاذ القرار التأديبي ما يؤدي إلى عدم تركيز سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية في يد سلطة التعيين بصورة مطلقة.

يقصد بالنظام شبه قضائي إنشاء هيئة مستقلة بجانب الإدارة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع العقوبة التأديبية، ويكون رأيها ملزما أي يتعين على الإدارة احترامه والتقييد به، وتعد هذه الاستشارة إجراء جوهريا حيث يترتب على إغفالها بطلان القرار الصادر بالعقوبة⁽¹⁾، كما أنّ إلزام الإدارة بأخذ رأي هيئة أكثر منها حيادا تعتبر ضمانا لا تتوفر للموظف في ظل النظام الإداري للسلطة التأديبية. كما يحاول هذا النظام تحقيق التوازن بين منطقتي الفعالية التي يقوم على ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال و الحرية تحقيقا للمصلحة العامة للجهاز الإداري و بين منطق الضمان الذي يسعى نحو تغليب المصلحة الخاصة للموظفين مع توفير قدر أكبر لهم من الضمان أثناء المساءلة التأديبية.

و مما تقدم لا يعني ضرورة إتباع المشرع في بلد ما لنظام واحدة في مجال التأديب بل يحدث كثيرا الجمع بين الأنظمة المختلفة للسلطة المختصة بالتأديب وهو ما سار عليه المشرع الجزائري حيث أخذ بالاتجاهين الرئاسي و شبه قضائي معا. ذلك أن السلطة التأديبية تعد وليدة البيئة التي تعمل فيها، فكلما كانت معبرة عن ظروف و معطيات هذه البيئة كلما كانت أكثر فعالية في تحقيق أهداف النظام التأديبي⁽²⁾، و منه كقاعدة عامة إنّ السلطة الأكثر فعالية هي التي يمكنها أن تتخذ القرارات التأديبية بنظرة موضوعية ومحايدة لكافة الموظفين و الأقدر على فهم جوانب الخطأ التأديبي و أبعاده و عوامله ما يساعدها على توقيع الجزاء التأديبي العادل.

وبالرجوع للقضاء الإداري الجزائري نجد مجلس الدولة⁽³⁾ لم يعترف لبعض الأعمال الصادرة عن الهيئات التأديبية بصفة القرار الإداري الخاضع لدعوى تجاوز السلطة، حيث اعتبر مجلس الدولة أن العمل الصادر عن اللجنة الولائية للتأديب عبارة عن رأي صادر عن لجنة طعن وأن الأمر لا يتعلق بقرار إداري.

1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 76.

2- يحيى قاسم علي سهل:رسالة الدكتوراه السابقة،ص298.

3-قرار مجلس الدولة الجزائري في 2001/01/22،قضية(ل،ع)ضد والي ولاية جيجل، راجع: لحسين بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في أحكام مجلس الدولة الجزائري، دار هومة، الجزء الثاني، الجزائر، 2004،صص301-311.

2- أن يكون القرار التأديبي عملا انفراديا:

إذا كان من اللازم في القرار التأديبي أن يكون صادرا عن جهة إدارية مختصة، وهي السلطة المختصة بالتعيين، فإنه يلزم أن يكون صادرا من جانبها فقط. وهذا ليس معناه أن تستفرد السلطة التأديبية باتخاذها وحدها بل قد يفرض القانون في حالات معينة أن تستشير الجهة الإدارية المصدرة للقرار للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء⁽¹⁾ قبل توقيع القرار.

وبالتالي فالأصل أن يصدر هذا القرار التأديبي من جانب سلطة مختصة بإصداره دون تدخل أي جهة أخرى في ذلك، إلا أنه في هذا المجال توجد استثناءات تتعلق بالقرارات التأديبية التي تلزمها التنظيمات والقوانين بضرورة الأخذ غالبا بالاستشارات سواء كانت اختيارية أو إجبارية مثل أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي.

وبالنظر لهذه الميزة دون غيرها فإنّ القرارات التأديبية تتم بالإرادة المنفردة من جانب الإدارة، أي أنها تخرج عن دائرة العقود الإدارية التي تفرض وجود إرادتين متقابلتين⁽²⁾.

3- أن يحدث القرار التأديبي أثارا قانونية:

إن عناصر القرار التأديبي تكتمل إذا صدر العمل من جانب السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة وأرادت من خلاله إحداث أثر قانوني فهذا الأثر هو الذي يتم بنيان القرار التأديبي ولولاه لما لجأ المعني بالقرار للطعن فيه. ودونه لا يستطيع القاضي الإداري مراقبة أعمال السلطة المختصة بالتأديب فيفترض هنا أن المركز القانوني للموظف متأثر مثل قرار فصله من الوظيفة، إذ بدون هذا التأثير لا يملك رافع الدعوى مسوغا لمساءلة الإدارة قضائيا ولا يملك القاضي أي سلطة لمراقبة عمل الإدارة طالما لم يحدث القرار التأديبي تأثيرا في المركز القانوني للموظف⁽³⁾.

1- تنص الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة،.....".

2- د/ عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة حلوان، مصر، 2003، ص 23.

3- د/ عمار بوضياف: القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 53.

وترتيباً على ذلك فإن الأثر القانوني الناجم عن صدور القرار التأديبي يتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قديم أو إلغاء مركز قانوني قائم⁽¹⁾.

وقد يحمل القرار التأديبي طابع الإلغاء⁽²⁾ فيعدم حينئذ وضعا قائما كما لو أصدرت الإدارة قرار فصل موظف عن الوظيفة، فالوضع قبل الفصل هو التمتع بالصفة الوظيفية بما تجلبه لصاحبها من امتيازات وحقوق وبما تفرضه من التزامات غير أن الوضع تغير نهائياً بصدور قرار الفصل؛ ففقد المعنى صفته بما يتبع ذلك حرمانه من الامتيازات والحقوق.

ذلك أنه أمام حقيقة اعتبار الإجراءات التأديبية سبيلاً لاقتضاء حق وضمانه لعدم الانحراف بالسلطة، فلا تصح مشروعيتها في نطاق ما تتشغل به إلا إذا عملت على التوفيق بين فعالية قيام السلطة التأديبية بوظيفتها على النحو المقتضي قانوناً، وبين ضمان حقوق الموظف الخاضع للتأديب ولما كانت الإجراءات التأديبية⁽³⁾ محصورة قانوناً فيسهل معها الوقوف على أحكامها تحديداً وتفصيلاً.

4- أن يكون القرار التأديبي تعبيراً إرادياً:

ومؤدى ذلك أنه حتى نكون أمام قرار تأديبي يجب أن تظهر السلطة الإدارية المختصة بالتأديب ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود. وعلى ذلك فمجرد سماع الموظف أن السلطة التأديبية أصدرت في حقه عقوبة تأديبية عن طريق القرار التأديبي فإنه يستطيع اللجوء إلى القضاء للطعن فيه وبالتالي دون تعبير أو إفصاح الإدارة عن إرادتها تكون دعواه غير مقبولة.

1 يعتبر القرار التأديبي قرار منشئ كونه يحدث تغييراً في المركز القانوني للموظف، فينشئ له وضعا جديداً لم يكن متوفراً قبل صدور القرار، أو تغير له وضعا قديماً أو تزيل له وضعا قائماً قبل صدور القرار وهذا بإلغاء الوضع القديم وبالتالي أحدث القرار التأديبي وضعا جديداً وأنشأه.

أنظر في ذلك: د/ عوايدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، الجزائر، دار هومة، 1999، ص 105.
2 سرير عبد الله رابع: عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية و الإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006، ص 69.

3 تخضع الإجراءات التأديبية لرقابة القاضي الإداري مثال ذلك الرقابة على مشروعية الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي كإجراء التوقيف المؤقت للموظف، فالتوقيف بوصفه إجراء مؤقت فليس له طابع تأديبي فهو لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانوناً، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 01 جوان 1985 بأنه: إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البث في أمر الموظف، ومن ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف حق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه. "هذا القرار مشار إليه في المجلة القضائية للمحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 39742 مؤرخ في 01 جوان 1985، قضية (ب ر) ضد (مدير التربية)، العدد الثالث، الجزائر 1989، ص 200-201.

وإظهار الإدارة لعنصر الإفصاح لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة إيجابياً أو سلبياً⁽¹⁾ إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال لأن الإفصاح أمر وجوبي وضروري لميلاد القرار التأديبي وبغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإدارة⁽²⁾.

ولكون القرارات التأديبية تصدر بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه مصلحة عامة^(*) فيجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرها خارجياً حتى يعلم الموظف المخاطب به.

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة القضائية على القرار التأديبي

قد يترتب على ممارسة السلطة التأديبية لاختصاصها وقوع إشكالات بينها وبين النظام القانوني في الدولة من جهة وحقوق الموظف مناط التأديب من جهة أخرى، ويؤدي هذا إلى تحريك عملية الرقابة القضائية على أعمال السلطة التأديبية كآلية للحفاظ على المصلحة العامة، خاصة إذا تعلق بمجال تنظيم وتسيير المرافق العامة، لذا تقتضي دراسة هذا الفرع التطرق إلى تعريف الرقابة القضائية على القرار التأديبي ثم تبيان خصائص الرقابة القضائية على القرار التأديبي و تحديد أهداف هذه الرقابة على القرار التأديبي.

أولاً: تعريف الرقابة القضائية على القرار التأديبي

نتناول التعريف اللغوي للرقابة القضائية ثم التعريف القانوني للرقابة القضائية على القرار التأديبي.

1- التعريف اللغوي للرقابة القضائية:

أ- الرقابة: رقب: الرء والقاف والباء أصل واحد مطرد، يدل على انتصاب بمراعاة شيء. رقبوا (بضم الرء) و رقبوا (بفتح الرء) ورقابة و رقبانا و رقبة: حرسه، انتظره، حاذره⁽⁴⁾ وراقب النجم إذ لاحظته ورصده وراقب بمعنى حرسه وراقب الله إذ خافه وخشيه⁽⁵⁾.

1 - د/ عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 17.

2 - yadh ben Achour, droit administratif, 2ème édition, Tunis centre de publications universitaire, 2000, p 331.

(*)- إن المصلحة المحمية بالجزاء التأديبي هي مصلحة وظيفية بحتة مبتغاها الحفاظ على نقاء الجهاز الوظيفي، لأن هذه المصلحة تهدف إلى إضفاء الحماية على ما تضعه الإدارة من تنظيمات إدارية تحقق من ورائها الانتظام في تسيير شؤونها.

4- المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986، ص399.

5- المعجم العربي الأساس، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1980، ص540.

الرقابة من راقب يراقب مراقبة بمعنى المحافظة والرعاية والحفظ والانتظار. فالرقيب هو الحافظ والمنتظر، والترقب والارتقاب أي الانتظار⁽¹⁾.

وفي أسماء الله تعالى الرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وقد ورد مصطلح الرقابة في قوله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيباً"⁽²⁾ أي مطلعاً حفيظاً لأعمالكم. كما ورد في قوله تعالى: "فأصبح في المدينة خائفاً يترقب"⁽³⁾ ورقب الشيء يرقبه مراقبة ورقاباً: حرسه، والرقيب: الحارس، الحافظ⁽⁴⁾ وترقبه أي انتظره ورصده.

أما باللغة اللاتينية فمصطلح الرقابة يتكون من مقطعين هما: Role, contre ويقصد بكلمة Role القائمة التي تحوي أسماء معينة، أما كلمة contre يقصد بها القائمة الأخرى التي تتضمن أسماء يراد مطابقتها مع الأسماء الواردة بالقائمة الأولى فالرقابة تعني دائماً المطابقة (المضاهاة confrontation) أو البحث عن (المطابقة conformite)⁽⁵⁾.

ب- القضائية: من القضاء والقضاء لغة، الحكم والجمع، الأفضية والقضية مثله وجمع القضايا، وقضى يقضي بالكسر قضاء أي الحكم ومنه قوله تعالى: "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه"⁽⁶⁾ ومنه قوله تعالى: "فقضاهن سبع سموات في يومين"⁽⁷⁾ ومنه القضاء والقدر ويقال استقضى فلان، أي صير قاضياً⁽⁸⁾ ويأتي بمعنى الصنع والتقدير فيقال قضى الشيء قضاء إذا أصنعه وقدره أما في الاصطلاح فإن كلمة القضاء ترد لفصل الحكم بين الناس منه قوله تعالى: "ولولا كلمة سبقت من ربك إلى أجل مسمى لقضى بينهم"⁽⁹⁾.

1- محمد بن أبي بكر بن عبد الله الرازي: مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983، ص267.

2- سورة النساء، الآية(01).

3- سورة القصص، الآية(18).

4- ابن منظور، لسان العرب، المنجد الأبجدي، الطبعة الثامنة، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986، ص234.

5- أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 170، 171.

6- سورة الإسراء، الآية(23).

7- سورة فصلت، الآية(12).

8- محمد بن أبي بكر بن عبد الله الرازي، مختار الصحاح، المرجع السابق، ص 426-427.

9- سورة الشورى، الآية(14).

2- التعريف القانوني للرقابة القضائية:

عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية ومن بين هذه التعريفات ما يلي:

عرفها الدكتور محمد بدران بأنها: "تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم العادية أو الإدارية، استنادا إلى نصوص القانون والتي يكون بموجب هذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفا فيها بما يكفل حقوق وحرية الخصوم"⁽¹⁾. كما عرفها الأستاذ فهد عبد الكريم أبو العثم بأنها: "الرقابة التي تتولها المحاكم على اختلاف أنواعها فقد تكون عادية أو إدارية، إذ أن هذه المحاكم هي مكونات السلطة القضائية المستقلة وفقا لأحكام الدستور ويكون اختصاصها النظر بمنازعات الأفراد فيما بينهم أو فيما بينهم وبين السلطات الإدارية لإنزال حكم القانون على هذه المنازعات"⁽²⁾.

وعرفها الأستاذ حمد عمر حمد بأنها "منح السلطات والاختصاصات للقضاء سواء كان قضاء عاديا أو متخصصا للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفا فيها وأن تعطى لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم أي حجية القرار الإداري"⁽³⁾.

كما ذهب الأستاذ لعشب محفوظ بأن: "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها و إجراءاتها و وسائلها وأهدافها"⁽⁴⁾.

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "الرقابة القضائية هي الرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية، المحاكم العادية من مدنية أو تجارية) وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (ابتدائيا، استئنافيا، نقضا) وذلك عن طريق

1- د/محمد محمد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص61.

2- فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص136.

3- حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص82.

4- لعشب محفوظ: المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص128.

وبواسطة تحريك الدعوى والطعون المختلفة من أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى التعويض أو المسؤولية والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية⁽¹⁾.

و عليه فالرقابة القضائية على القرار التأديبي هي تلك الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري⁽²⁾ على سلطة الإدارة في توقيع العقوبة التأديبية بالنسبة للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا فتتصب رقابة القاضي الإداري على أركان القرار التأديبي و مبدأ الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية لكون السلطة المختصة بالتأديب تتمتع بسلطة تقديرية أثناء إصدارها لهذا القرار.

و تجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية⁽³⁾ في المجال التأديبي تختص بها أجهزة القضاء الإداري بعد استحداث نظام الازدواجية القضائية سواء كانت محاكم إدارية أم مجلس الدولة وذلك عن طريق وسائل قانونية مدعمة لها. فيتولى القاضي الإداري رقابة مشروعية القرار التأديبي بناء على طعن يتقدم به صاحب الشأن وهو الموظف المتضرر من هذه التصرفات وبالتالي يلجأ الموظف الخاضع للتأديب إلى الرقابة القضائية عندما تتجاوز الإدارة حدود سلطتها وتلجأ إلى التعسف في استعمالها، لكون هذه الرقابة أداة فعالة لإجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية⁽⁴⁾.

1- د/ عمار عوابدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص24.

2- انطلاقا من أن القضاء الإداري يكون مختصا في جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بغض النظر عن طبيعة النزاع إداريا كان أم عاديا فإننا اعتمدنا على مصطلح القاضي الإداري لأن هناك اتجاه آخر من الفقه يرفضون تسمية القاضي الإداري في الجزائر و يفضلون استعمال تسمية القاضي الفاصل في المادة الإدارية إعمالا للمعيار العضوي. راجع في ذلك

BOUABDELLAH Mokhtar ; L'expérience Algérienne du Contentieux Administratif, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Faculté de Droit, Université des frères Mentouri Constantine, 13 Décembre2005.

3- اختلف علماء الإدارة في تعريف الرقابة، فأنحصر هذا الخلاف في كون الرقابة هل هي حقا أم أسلوب عمل وكذلك حول طبيعتها هل هي أداة تخويف وتهديد أم أداة يراعي فيها الجانب الإنساني وبالرغم من الصعوبات التي تثار في هذا الصدد إلا أن محاولة الفقهاء لم تقف عند حد معين حيث سعى كثير منهم في سبيل الوصول لأنسب تعريف يجمع بين المبادئ القانونية والإدارية للرقابة القضائية، راجع بهذا الصدد، فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص135.

4- د/ هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2001، ص211.

حيث أن الرقابة الإدارية⁽¹⁾ لا يمكن أن توفي الغرض من ضمان سيادة مبدأ المشروعية لأنه يؤخذ عليها أن الإدارة هنا تكون هي الحكم والخصم و قد لا تجد السلطة التأديبية مصدرة القرار التأديبي الرجوع عن أخطائها، أما الرقابة القضائية فتعد ضمانا حقيقيا لمصلحة الموظفين وحقوقهم وهذا ما أكده الدكتور محمد كامل ليله الذي يذهب إلى أن: "الرقابة القضائية تعد من أهم صور الرقابة في الدولة لأن القضاء هي الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من العبث به والخروج على أحكامه ويقوم القضاء بمهمته هذه إذا ما توفرت الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته ويلاحظ أن هذه الرقابة تمتد إلى سلطات الدولة كلها فبالنسبة للسلطة التشريعية نجد أن القضاء في كثير من الدول له حق مراقبة دستورية القانون للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور وبالنسبة للسلطة التنفيذية فإنه يراقب تصرفاتها ويعمل على توجيهها نحو ضرورة احترام مبدأ المشروعية وفي ذلك حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، لرقابة القضاء للسلطة القضائية ذاتها فإننا نجد أنها تراقب نفسها عن طريق الطعن في الأحكام العادية وغير العادية"⁽²⁾.

ثانيا: خصائص الرقابة القضائية على القرار التأديبي

على أساس أن الرقابة القضائية على القرار التأديبي تبرز بدقة أهمية هذه الوسيلة كأداة لحماية حقوق الموظف العام من تعسف السلطة التأديبية، فإنها تمتاز بمجموعة من الخصائص

1- عند مقارنة الرقابة الإدارية مع الرقابة القضائية من حيث الإجراءات والمواعيد نجد أن الرقابة القضائية تتطلب مراعاة إجراءات معينة ومواعيد محددة بينها القانون، أما الرقابة الإدارية فلا تحتاج كقاعدة عامة إلى إجراءات خاصة أو مواعيد محددة إذ يمكن التقدم بالنزاع الإداري في أي وقت من ذوي الشأن، و بالنسبة للفصل في النزاع المثار فإن الرقابة القضائية تنتهي بحكم قضائي إما بمشروعية العمل الإداري أي بإقرار صحة القرار التأديبي أو بعدم مشروعيته بما يستتبع ذلك من إلغاء القرار والقضاء بالتعويض عنه والحكم الصادر عن القضاء يحوز قوة الشيء المقضي به و هو ملزم لجهة الإدارة والموظف على حد سواء. أما الرقابة الإدارية فهي تنتهي إلى قرار إداري لا حكم قضائي قد يكون إيجابيا فتصدر الإدارة قرارا بقبول التظلم متضمنا إلغاء أو سحب أو تعديل القرار المتظلم منه، وقد يكون سلبيا حينما تعمد الإدارة إلى عدم الرد على التظلم الذي يتقدم به المعني فيعتبر رفضا له الأمر الذي يخول لصاحب الشأن حق الطعن في هذا القرار السليبي أمام القضاء. أي أن الرقابة الإدارية لا تستبعد الرقابة القضائية، بل تنتهي غالبا الرقابة الإدارية برقابة قضائية لاحقة.

ومثل هذا الوضع لا نجده في الرقابة القضائية، إذ لا يستطيع القاضي المرفوع أمامه الطعن القضائي إهماله أو إلتزام الصمت حياله مثلما تفعل الإدارة في بعض الحالات ذلك أن سكوت القاضي وامتناعه عن الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة أمامه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون وهي جريمة إنكار العدالة Deni de justice. فالقاضي ملزما دائما بالفصل في أي نزاع يرفع أمامه، طالما كان مختصا بالنظر فيه. راجع بهذا الصدد فهد عبد الكريم أبو العثم: المرجع السابق، ص 137، 138.

2- د/ محمد كامل ليله: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1973، ص 160.

التي تتفرد بها عن باقي الرقابات الأخرى مثل الرقابة الإدارية والرقابة البرلمانية و الرقابة السياسية وهذا ما يجعلها مؤكدة وعادلة ومن بين هذه الخصائص نجد:

1- الاستقلال، الحياد والموضوعية:

إذا كانت حقوق الموظف تحفظ بالقضاء والعدل يتحقق بالقضاء، ينبغي أن يكون له مظهرا يناسبه وهو الاستقلال، فمهمة القاضي هي تطبيق القانون على الحالات والوقائع المعروضة عليه لذا ينبغي أن يترك له كامل الحرية في تكوين قناعته وفي إصدار أحكامه دون أدنى مؤثر قد يفقده إرادته وحرية⁽¹⁾.

ويقصد باستقلال القضاء ألا يخضع القضاة في ممارسة عملهم لسultan أي جهة وأن يكون عملهم إقرار الحق والعدل خاضعا لما يمليه عليه القانون⁽²⁾ دون أي اعتبار آخر⁽³⁾. ويعد مبدأ استقلال القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن تمارس كل سلطة عملها بمنأى عن تأثير السلطات الأخرى.

ومن أجل ذلك جاء القانون الأساسي للقضاء ليمنع القاضي من ممارسة بعض النشاطات كالنشاط السياسي⁽⁴⁾ والنشاط الإضافي والنشاط المريح⁽⁵⁾ كما ألزم القاضي بواجب التحفظ⁽⁶⁾ صونا لاستقلال القضاء.

1- أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة، المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948 مبدأ استقلال القضاء فنصت المادة العاشرة على أنه: "لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين في أن تنتظر قضية أمام محكمة مستقلة نزيهة نظرا عادلا"، وتؤكد ذات المبدأ في مشروع النظام القضائي العربي الموحد حيث نصت مادته الأولى على: "القضاء مستقل ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير القانون".

2- تنص المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10-04-2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد (63)، بتاريخ 16 نوفمبر 2008 على أن: "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون".

3- فاروق الكيلاني: استقلال القضاء، دار النهضة، القاهرة، 1977، ص 115.

4- تنص المادة 14 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 لموافق ل06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية رقم (57) المنشورة بتاريخ 08 سبتمبر 2004 على أنه: "يحظر على القاضي الانتماء إلى أي حزب سياسي، ويمنع عليه كل نشاط سياسي".

5- وتنص المادة 15 من نفس القانون على أنه: "تتأفي مهنة القاضي مع ممارسة أي نيابة انتخابية سياسية".

5- تنص الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون الأساسي للقضاء على أنه: "يمنع على القاضي ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أم خاصة تدر رجا، غير أنه باستطاعته ممارسة التعليم والتكوين طبقا للتنظيم المعمول به بترخيص من وزير العدل".

6- المادة السابعة من القانون العضوي 04-11 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء..

أما مبدأ الحياد يعرفه الدكتور بوشير أمقران أنه: "مركز قانوني يكون فيه القاضي بعيدا عن التحيز لفريق أو خصم على حساب آخر"⁽¹⁾.

كما يعرفه الدكتور عبد الحميد الشواربي أنه: "تجرد القاضي حيال النزاع المعروض عليه من أية مصلحة ذاتية كما يتسنى له البت بموضوعية"⁽²⁾.

ويرى الدكتور عمار بوضياف أن مبدأ الحياد هو: "أن يزن القاضي المصالح القانونية للخصوم بالعدل وأن يقف موقفا من الخصومة يجعله بعيدا عن مظنة الميل لأحد الأطراف"⁽³⁾.

ومنه فالحياد صفة يتطلبها العمل القضائي لأنّ الموظف العام عندما يعرض نزاعه للقاضي الإداري إنما يقصده لحياده، لذا تعين على القاضي أن يكون بعيدا عن مظنة التحيز ليصبح موضع طمأنينة من جانب المتقاضين ويحظى باحترامهم، فقد منح القانون للمتقاضي حق تقديم طلب لرد القاضي عن النظر في المنازعة⁽⁴⁾ إذا تبين له أن هناك أسبابا تجعل القاضي في موضع الشبهة وحكمه غير خال من شوائب التحيز.

ونظرا لأهمية مبدأ الحياد في العمل القضائي ذهب فريق من الفقهاء إلى القول أن الحياد أمر مطلوب في العمل القضائي وصفه ملازمة له، فهو لا يحتاج إلى نص يقرر ويثبت وجوده، فالقاضي ملزم بالحياد حتى ولو لم يلزمه القانون أو الدستور بذلك، وقد حرص المشرع الجزائري بموجب أحكام دستورية ونصوص القانون الأساسي للقضاء و في قانون الإجراءات

-
- 1- بو بشير محند أمقران: النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1994، ص80.
 - 2- د/ عبد الحميد الشواربي: المسؤولية القضائية في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، دون تاريخ، ص61.
 - 3- د/ عمار بوضياف: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص16.
 - 4- تنص المادة 241 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية عدد (21) الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008 على أنه: "يجوز رد قاضي الحكم، ومساعد القاضي في الحالات الآتية: إذا كان له أو لزوجه مصلحة شخصية في النزاع.
 - 1- إذا وجدت قرابة أو مصاهرة بينه أو بين وزجه وبين أحد الخصوم أو أحد المحامين أو وكلاء الخصوم، حتى الدرجة الرابعة.
 - 2- إذا كان له أو لزوجه أو أصولهما أو فروعهما خصومة سابقة أو قائمة مع أحد الخصوم.
 - 3- إذا كان هو شخصا أو وزجه أو أحد أصوله أو أحد فروع، دائنا أو مدينا لأحد الخصوم.
 - 4- إذا سبق له أن أدلى بشهادة في النزاع.
 - 5- إذا كان ممثلا قانونيا لأحد الخصوم في النزاع أو سبق له ذلك.
 - 6- إذا كان أحد الخصوم في خدمته.
 - 7- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم علاقة صداقة حميمة، أو عداوة بينة".

المدنية و الإدارية أن يرسخ مبدأ الحياد في الحياة القضائية، و يلزم القاضي بسلوك معين يجعله بعيدا عن كل شبهة حرصا على هيبة القضاء وحماية للقضاة.

فالمادة 114 من دستور 1996 فرضت النطق بالأحكام في جلسات علانية والمادة 150 كفلت للمتقاضي حماية من أي تعسف أو أي انحراف يصدر من القاضي، كما أن المادة 14 من القانون العضوي رقم 04-11 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء منعت القاضي من الانتماء للأحزاب السياسية⁽¹⁾ وأجازت المادة 241 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للمتقاضي أن يتقدم بطلب رد القاضي عن النظر في النزاع.

ولكي يتجسد مظهر الحياد في القاضي لا بد أن يكون في إطار الموضوعية وداخل ضوابط حددها القانون، وحتى تكون جوانب القضية المطروحة على القاضي ذات صفة موضوعية يجب مراعاة ما يلي:

- عدم الجمع بين صفتي الخصم والحكم.
- عدم جواز قضاء القاضي بعلمه.
- كفالة حق الدفاع للخصوم.
- الابتعاد عن التيارات السياسية والشعبية والإعلام⁽²⁾.

كما يتعين على القاضي أن لا يمس بحقوق الدفاع حتى لا يتهم بأنه تحيز لمتقاضي معين ضد آخر ويلزم بأن يساوي بين الخصوم ويتخذ كل إجراء من شأنه تأكيد وإثبات حياده⁽³⁾. وعلى القاضي أن لا يحكم بما لم يطلب منه الخصوم أو أن يرفع دعوى من تلقاء نفسه إذ أنه في هذه الحالة يكون قد جمع بين صفتي الخصم والحكم وهو ما يتعارض مع مبدأ الحياد.

وعليه فحقوق الموظف لا يمكن ضمانها إلا في ظل الرقابة القضائية لأن القضاء نظرا لاستقلاله وحياده وتخصصه يتمكن من الفصل في المنازعة بكفاءة ونزاهة، فهذه الرقابة

1- تأثر ممارسة القاضي للنشاط السياسي على أداء وظيفته فيصبح وهو من يمثل السلطة القضائية، ومنطق العدل ومصدر الحيدة يؤمن بأطروحات وأفكار حزب معين دون آخر، ويعمل على تفضيل دعاته والمتحمسين إليه عن غيرهم ولو أمام القضاء، وهو ما يجعله في النهاية مندوبا لحزب معين ويفقده الموضوعية عند الفصل، والحيدة عند الحكم، راجع في ذلك الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 18.

2- ياسين قوتال: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار- عنابة - الجزائر، 2005، ص 75.

3- الدكتور أحمد خليل: أصول المحاكمات المدنية، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص 26.

باعتبارها في يد جهة بعيدة عن الإدارة فإنها تؤدي إلى حرص الإدارة على القيام بأعمال وظيفتها حتى لا تتعرض للطعن فيها بالإلغاء أو طلب التعويض عنها وحتى لا يكشف القضاء انحرافها ويظهرها في وضع غير سليم يتنافى مع أهداف وظيفتها.

2- وجوب المطالبة القضائية:

إن الرقابة القضائية على خلاف الرقابتين البرلمانية⁽¹⁾ والإدارية لا تتحرك من تلقاء نفسها بل لابد من رفع دعوى أمام القضاء من ذوي الشأن، لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة التي تثير الشكوك حول مشروعيتها نتيجة هذه الدعوى.

فالرقابة القضائية لا تتم إلا عن طريق المطالبة القضائية من طرف الموظف الذي أدى عمل السلطة التأديبية إلى المساس بمركزه القانوني، فيأخذ القاضي مهمة الرقابة وإحقاق حق الموظف في حالة ما إذا كان عمل السلطة التأديبية غير مشروع دون المساس بحقوق الإدارة في هذا المجال، لأن هذه الأخيرة لها حق اتخاذ كل الأعمال التي تناسبها لدى تسييرها المرافق العامة⁽²⁾.

تتمتع الإدارة بامتيازات ومظاهر تسمح لها في إطار الوظيفة الإدارية باتخاذ القرارات الإدارية المنفردة بخصوص موظفيها كنتيجة للأفعال التي تراها مخالفة للواجبات الوظيفية⁽³⁾ فتوقع قرارات تأديبية دون أن تكون ملزم بالمطالبة القضائية على عكس الموظف العام الذي يلزم بهذه المطالبة من أجل تحريك الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية.

1- يباشر البرلمان الرقابة البرلمانية حيث يختلف مداها باختلاف النظام السياسي الذي تأخذ به الدولة فهي في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي فالوزراء في النظام البرلماني مسؤولون سياسيا أمام البرلمان وعن طريق هذه المسؤولية يراقب البرلمان كل وزارة والمصالح التابعة لها. وأوجه هذه الرقابة متعددة منها توجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم وإجراء التحقيق بواسطة لجان معينة وحق البرلمان في سحب الثقة من الوزراء، كما تجدر الإشارة أن الرقابة البرلمانية ذات طابع سياسي فحسب. راجع حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، المرجع السابق، ص88.

2- ياسين قوتال: مذكرة الماجستير السابقة، ص76.

3- وهو ما أقرته المادة 181 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أنه يعتبر خطأ مهنيا أن يجمع الموظف بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر. فالتعيين في الوظيفة هو إسنادها لشخص يقوم بها على سبيل الدوام والاستقرار وفق النظم والقواعد المقررة قانونا، و الحكمة من هذا المنع هو إفساح مجال العمل لأكبر عدد من المواطنين. وللمزيد من التفصيل راجع: السيد لعويبي عبد الوهاب: بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 05، 2004، ص ص19، 21.

ولكون الرقابة القضائية على القرارات التأديبية تتم عن طريق دعوى أمام المحكمة الإدارية فيجب تقديم هذه الدعوى بعريضة مع توفر الشروط المطلوبة⁽¹⁾ ويترتب على ذلك مراعاة مواعيد التقاضي والاختصاص وتسبب الحكم، وأن يحوز الحكم حجة الشيء المقضي فيه.

3- القوة و الفاعلية:

تمتاز الأحكام الخاضعة للرقابة القضائية بعنصر القوة والفاعلية من حيث مشروعية أعمال السلطة المختصة بالتأديب عند إصدارها للقرارات التأديبية، لذلك يتعين على القاضي أن يكون مطلعاً على كل مقتضيات الإدارة للقيام بمهامه الرقابية⁽²⁾ حتى يعمل على توجيهها نحو ضرورة احترام مبدأ المشروعية و مبدأ الملائمة بين الخطأ والعقوبة التأديبية لحماية حقوق الموظف⁽³⁾.

وحتى تكون الرقابة القضائية ذات بعد قوي وفعال لا بد على القاضي أن يدرك حاجيات الإدارة من أجل الموازنة بين متطلبات المصلحة العامة وحقوق الموظفين، فالنمو المضطرب في نشاط الدولة أدى بالضرورة إلى تزايد عدد الموظفين⁽⁴⁾ فاهتمت الدولة بتنظيم الجهاز الإداري وإصلاحه وتتميته سعياً لتطوير المجتمع وتحقيق آماله في الكفاية والعدل. ومن مظاهر هذا الإصلاح إيجاد نظام تأديبي يكفل إقامة توازن دقيق بين متطلبات المصلحة العامة المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير حسن للمرافق العامة وبين حق الموظف في توفير الضمانات والإجراءات التي تؤكد له الاستقرار القانوني وتدفعه إلى التفاني في العمل وصيانة كرامة الوظيفة فأصبح من الضروري اختيار أفضل الأنظمة التأديبية الملائمة لتحقيق هذا الهدف، ويكون ذلك في إطار تحقيق مجال تتوفر فيه قدر من الحماية للموظف بالنظر إلى تمتع القضاء بالقدرة والفاعلية القانونية في اكتشاف أوجه الخطأ والصواب⁽⁵⁾.

1 حمد عمر حمد، المرجع السابق، ص82.

2- صلاح يوسف عبد العليم: أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص58، 59.

3- عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 1962، ص09.

4- إن رجال السلطة التنفيذية بحكم عملهم يحتكون بالجمهور أكثر من رجال السلطتين التشريعية والقضائية وهو ما من شأنه أن يجعلهم يتأثرون أحياناً بالاعتبارات الشخصية التي تخرج عن دائرة المصلحة العامة، كما تتمتع السلطة التنفيذية بحكم وظيفتها بمجموعة من الامتيازات التي قد تهدد عند استخدامها حقوق الموظف، فقد تلجأ الإدارة إلى ممارسة سلطتها التقديرية لمحاباة البعض وفي هذه الحالة إضرار بالمصلحة العامة. راجع بهذا الصدد: عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، المرجع السابق، ص10.

5- د/علي جمعة محارب: المرجع السابق، ص12.

ثالثاً: أهداف الرقابة القضائية على القرار التأديبي

تختلف أهداف الرقابة القضائية باختلاف نوع ووسيلة الرقابة على أعمال السلطة التأديبية⁽¹⁾ ومن بين الأهداف المترتبة على آلية الرقابة القضائية على القرارات التأديبية نجد:

1- حماية حقوق الموظف العام:

إن وجود رقابة قضائية على مشروعية أعمال السلطة التأديبية يمثل ضماناً مهماً من ضمانات حقوق الموظف العام لما في ذلك من تبني لمشروعية دولة القانون⁽²⁾. فالقاضي ملزم بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه مع وجوب حمايته لحقوق الموظف فإذا عجز القانون عن توفير الحماية لم يصبح جديراً بأن تكون له السيادة.

لذلك يجب أن يكفل النظام القضائي في الدولة سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الموظف فيما يوفره من عناصر تتمثل في تكوين جهات التقاضي واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم، وقد اقتضت وظيفة النظام إيجاد قضاء يعمل على ضمان احترام الحقوق في التشريعات الداخلية من خلال الرقابة على أعمال الإدارة ومنها السلطة التأديبية لضمان مشروعية تصرفاتها⁽³⁾ ذلك أن القضاء المستقل وحده المؤهل لتأمين الحماية المناسبة لحقوق الموظف أي أنه يمثل الضمانة القوية لكفالة هذه الحقوق⁽⁴⁾، حيث أضحت الرقابة القضائية السلاح الحقيقي والفعال بيد الموظف لمواجهة السلطات التأديبية، وهذا ما يجعلها تحقق ضماناً حقيقية للموظفين ويكون ذلك عن طريق الإلغاء أو التعديل أو التعويض عن الإجراءات التي تتخذها السلطات التأديبية بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة.

تعد رقابة القضاء الإداري على أعمال السلطة التأديبية أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الموظفين وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد. ففي ظل القضاء

1- د/لعشب محفوظ: المرجع السابق، ص128.

2- تنص المادة 162 من دستور 1996، الدستور السابق، على أن: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

3- د/صبيح بشير مسكوني: القضاء الإداري، منشورات جامعة بنغازي، 1974، ص 81.

4- فهد عبد الكريم أبو العثم: المرجع السابق، ص133.

المستقل تحترم الحريات وتضامن الحقوق⁽¹⁾، أما في ظل غيابه تهدر هذه الحقوق وتنتهك الحريات، لذا فإنه مقتضيات العدل أن تخضع الدولة بهيئاتها لأحكام القانون ولا تخرج عن حدوده⁽²⁾.

ومنه فوجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال الإدارة بما فيها السلطة التأديبية يمثل ضماناً حقيقية لحقوق وحريات الموظفين في مواجهة تعسف الإدارة وهذا ما يؤدي بالسلطة التأديبية إلى التآني في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون وقد حمل القضاء الإداري على كاهله هذه المهمة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية من أن رقابة القضاء الإداري على أعمال السلطة المختصة بالتأديب تعتبر الضمانة الفعالة لسلامة وتطبيق مبدأ المشروعية والالتزام بحدود أحكامه و به تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق الموظف من تعسف الإدارة⁽³⁾.

2- حماية المصلحة العامة:

إن الهدف الأسمى من تحريك عملية الرقابة القضائية على أعمال السلطة التأديبية هو المحافظة على المصلحة العامة، بالنظر إلى كونها هدف بحد ذاته والغاية الأساسية التي تعتمد الإدارة إلى تحقيقها من خلال القيام بالعديد من النشاطات والوظائف في إطار تسيير المرافق العامة وبالمقابل فإنها تنعكس إيجاباً على حسن سير المرافق بانتظام واطراد، ومن ثمة نجد أن الرقابة القضائية هي ضمان عدم خروج أعمال السلطة المختصة بالتأديب من المصلحة العامة⁽⁴⁾ من خلال التركيز على سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية من الزاوية القانونية بحيث إذا تم اكتشاف أي خروج عن نطاق المشروعية السائدة في الدولة عن طريق عدم الالتزام بالضوابط الإدارية المنصوص عليها في القوانين فإنه يجب مباشرة إلغائها أو تعديلها بحسب جسامه الخطأ المقترف من طرف الموظف العام، وجعلها أكثر تلاءماً واتفاقاً مع روح النصوص القانونية للإدارة. وهذا أمر طبيعي في الدول التي تحترم القانون على أساس تطبيق مبدأ سيادة

1- تنص المادة 139 من دستور 28 نوفمبر 1996 على أن: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

2- د/صبيح بشير مسكوني: نفس المرجع، ص83.

3- د/محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري و المقارن، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص14.

4- د/عمار عوايدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص04.

القانون الذي يتضمن في طياته ضرورة إخضاع الإدارة للقانون، فهو يعد أحد أهم الدعائم والضمانات لتجسيد مبدأ المشروعية في الدولة كما يعتبر من بين الأهداف العملية للرقابة والمتمثلة في الحرص التام والدائم على إخضاع أعمال السلطة التأديبية تحت الرقابة في كل أعمالها وتصرفاتها⁽¹⁾.

3- التعرف على مواطن الخلل في الإدارة:

تعد الرقابة القضائية من أكثر أنواع الرقابة التي تتضمن دعامة أساسية في مجال الفعالية من جانب الحياد والموضوعية، وهو ما يسمح لها بالتعرف على أوجه مختلفة للأخطاء والصواب في العمل، و أيضا التعرف على موضوع الرقابة محل الطعن في مشروعيتها⁽²⁾ لأن الإدارة العامة تقوم بتجسيد البيانات والمعلومات بما يتفق مع التوجه السياسي للدولة، وعليه لا بد أن تستمد عملية الرقابة القضائية من روح الفلسفة السائدة داخل المجتمع والتي تعد عاملا أساسيا لإمكانية ممارسة هذه الرقابة بما يتلاءم وهذه الفلسفة⁽³⁾.

أي أن هذه الرقابة لا تقتصر على كف التناقض والانحرافات فقط بل يتعدى ذلك إلى الحكم بالإلغاء أو التعويض أو التفسير على عمل السلطة التأديبية عند إصدارها للقرارات التأديبية التعسفية، ومنه يبحث القاضي في مدى توفر القرار التأديبي على أركانه ليفحص انطلاقا منها مدى مشروعيتها⁽⁴⁾.

اعتبارا من أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في توقيع العقوبة التأديبية فهناك أهداف للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة تتمثل أساسا في:

1- إن الهدف المباشر للرقابة القضائية هو فصل القاضي في النزاع القائم ولا يتعدى دوره حدود الحكم ويستعمل في ذلك إجراءات قضائية للوصول إلى الإنصاف ويتقيد بمذكرات الأطراف وطلباتهم ويسهر على أن يكون فصله في النزاع مطابقا للقانون⁽⁵⁾.

1- د/عمار عوايدي: نفس المرجع، ص 05.

2- يرى الأستاذ حمد عمر حمد أنه: "... بغير رقابة يباشرها القضاء على أعمال الإدارة المخالفة للقانون يمكن للإدارة أن تأتي من التصرفات التحكيمية ما تشاء ... " أنظر مؤلفه: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، المرجع السابق، ص 81 - 82 .

3- د/عمار عوايدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 05.

4- شهيرة بولحية: مدى سلطة القاضي الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 02، بسكرة، 2006، ص 273.

5- قروف جمال: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق/ جامعة عنابة، 2006، ص 10.

2- مشاركة القاضي في إنشاء وابتكار القواعد القانونية أثناء فصله في النزاعات فالقاضي يستوحي الحلول من التشريع والاجتهاد القضائي والفقهاء⁽¹⁾.

3- تحقيق التوازن بين أعمال الإدارة التقديرية و حق الموظف الخاضع للتأديب أثناء الفصل في النزاع القائم حيث يوازن القاضي الفاصل في المادة الإدارية بين طرفي النزاع ويحكم على تصرف الإدارة إذا كان غير مشروع بالإلغاء وبذلك يعد الحكم ضابطاً من ضوابط التوازن وهدفاً من أهداف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة⁽²⁾.

المطلب الثاني: مبدأ المشروعية في القرار التأديبي

تخضع القرارات التأديبية لمبدأ المشروعية و ذلك لما نص عليه المشرع على بعض أنواع الأخطاء التأديبية⁽³⁾ ثم بالنص العام الذي قضى فيه اعتبار مخالفة تأديبية كل خروج على الواجبات الوظيفية،وعليه فالركن الشرعي للخطأ التأديبي وان كان من عمل المشرع و إرادته إلا أنه يبسط للسلطة التأديبية مجال بحث و وزن الوقائع التي تعتبر مخالفة، غير أن هذا لا يعني قيام التأديب على أساس من التحكم و إنما هو محكوم بفكرة المشروعية إذ لا يتصور أن يقوم التأديب الإداري دون سند قانوني،ومنه تطبيق مبدأ المشروعية على القرارات التأديبية مع العلم أن جهات التأديب تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار القرار التأديبي إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بالغاية من نظام التأديب نفسه⁽⁴⁾.

إن دور القضاء الإداري في حماية مبدأ مشروعية القرارات التأديبية يفرض علينا التطرق لهذا المبدأ، لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نعالج في الفرع الأول مفهوم مبدأ المشروعية في القرار التأديبي وفي الفرع الثاني شروط تطبيق مبدأ المشروعية في القرار التأديبي.

1- عبد الجليل مفتاح ومصطفى بخوش: دور القاضي الإداري وضع القاعدة القانونية أم تطبيقها؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد2، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص26.

2- قروف جمال: نفس المذكرة، ص10-11.

3- راجع المواد من 178 إلى 181 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

4- د/مغوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص 106.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية في القرار التأديبي

إن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على السلطة المختصة بالتأديب، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية بإلزام الإدارة و الموظف مناط التأديب بالخضوع لقواعد القانون. لذا نتناول في هذا الفرع تعريف مبدأ المشروعية في القرار التأديبي مع تبيان أهميته.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية في القرار التأديبي

يقصد بمبدأ المشروعية في القرار التأديبي الخضوع التام للقانون سواء من جانب الموظف أو من جانب السلطة المختصة بالتأديب، و هو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين للقانون و سيادة هذا الأخير و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم⁽¹⁾.
فيكون على جميع السلطات العامة في الدولة، الخضوع لأحكام القانون فلا تكون أعمال و تصرفات هذه السلطات صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، فإن صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة⁽²⁾ مما يعني خضوع الأعمال و التصرفات الصادرة عن السلطة الإدارية للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده⁽³⁾ بمعنى أن القاضي الإداري يراقب مدى مطابقة تصرفات السلطة التأديبية للقواعد القانونية النافذة، أي بحث مدى قانونية ما يصدر عن السلطة التأديبية من قرارات تأديبية⁽⁴⁾.

1- الدكتور محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 22.

2- د/إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية -تنظيم القضاء الإداري، دون طبعة، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص7-8.

3- تنص المادة 04 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، جريدة رسمية عدد (27) الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988، على أنه: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها و بهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها".

4- د/إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري(مبدأ المشروعية -تنظيم القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص8.

إذ يعتبر مبدأ المشروعية القاعدة الأساسية للقرارات التأديبية فبمقتضى هذا المبدأ لا يمكن إصدار القرار التأديبي الصحيح دون أن يكون مستندا إلى قانون سابق⁽¹⁾، وكثيرا ما تنص الدساتير على هذا المبدأ الأساسي⁽²⁾.

يمثل مبدأ مشروعية القرار التأديبي الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الموظفين. فلا يجوز لها طبقا لهذا المبدأ أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون بإصدار قرار غير مشروع. وإن بادرت إلى فعله تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون⁽³⁾.

كما ذهب الفقه في فرنسا إلى إبراز دور القاضي الإداري في الربط بين القرار المطعون فيه، وبين القواعد القانونية باعتباره الحارس الأمين لقواعد القانون من أن تنتهك نتيجة عمل الإدارة⁽⁴⁾ و قد بين مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته وجود علاقة متينة بين دعوى الإلغاء وبين مبدأ المشروعية فهذه الدعوى هي التي تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية و ملائمتها لقوانين الدولة⁽⁵⁾.

ثانيا: أهمية مبدأ المشروعية في مجال الرقابة على القرار التأديبي

يقتضي مبدأ المشروعية وجوب اتفاق تصرفات السلطة التأديبية مع حكم القانون، وإلا أصبحت هذه التصرفات غير مشروعة مما يستوجب إلغائها، والأصل أن هذه التصرفات تتمتع بقربنة الصحة

1- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، 696.

2- يعتبر الدستور القانون الأسمى و الأعلى في كل دولة و يمثل قمة هرم النصوص القانونية وأعلاها مرتبة وأكثرها حجية حيث يستمد الدستور علو مرتبته من مصدرين أساسيين أحدهما موضوعي و الآخر شكلي، يتمثل المصدر الموضوعي في أن الدستور يتكفل بضبط و تحديد أهم علاقة ألا و هي علاقة الحكام بالمحكومين . وترتبط على ذلك له صلاحية تنظيم عمل السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية. كما يتضمن إلى جانب ذلك الإعلان عن مجموع الحقوق و الحريات التي يتمتع بها الأفراد داخل الدولة. أما المصدر الشكلي فيقصد به مساهمة الشعب بصفة مباشرة في إقرار الوثيقة الدستورية و هذا عن طريق الاستفتاء، و هو الأسلوب الغالب في ظل الدولة الحديثة أو المعاصرة. راجع- حمد عمر حمد، المرجع السابق، ص18.

3- فكرة الدولة القانونية في القانون الإداري ليست نظرية فلسفية، بل نظرية قانونية بحتة، تقوم على الكيفية التي يتصرف بها رجال الإدارة. و تتكون الدولة القانونية من العناصر الآتية: مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ المشروعية، قصر السلطة التقديرية على للإدارة في الأحوال التي ينص عليها القانون. راجع في هذا الصدد: محمد ماجد ياقوت، نفس المرجع، ص695.

4 MORAND Devellier ,Cours de droit administratif ,9^e edition ,2005 p 706.

5- د/محمد منير: دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص39.

والمشروعية حتى يثبت العكس. و إثبات عدم صحة تصرفات الإدارة، أي عدم مشروعيتها يقع على عاتق المدعي⁽¹⁾، وإذا لم يقضي بعدم مشروعيتها أي بإلغائها فإنها تبقى ملزمة و نافذة المفعول قانونا.

إن تقرير مبدأ المشروعية يمثل ضمانا حقيقية للموظفين تجاه السلطة التأديبية فهو يمثل صمام أمان ضد تعسف و استبداد هذه السلطة، ومنه فرقابة القاضي الإداري هي التحقق من مدى مراعاة الشروط التي يتطلبها القانون. و يكون للقضاء أن يبطل أعمال السلطة التأديبية المخالفة للقانون⁽²⁾. ومنه إذا أصدرت السلطة التأديبية قرارا بنقل موظف لديها إلى منطقة نائية و لم تكن تبغي بإصدارها لهذا القرار سوى التنكيل به و الانتقام منه، فإن قرارها الصادر في هذا الشأن يكون معيبا بعبب الانحراف بالسلطة محقا للإلغاء لمخالفته وجه المشروعية في القرار. و كذلك إذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل موظف دون أن يكون هذا القرار قائما على سبب، أي حالة واقعية أو قانونية تبرر إصداره يكون القرار مشوبا بعبب عدم المشروعية ويمكن لصاحب الشأن طلب إلغائه عن طريق القضاء الإداري لمخالفته مبدأ المشروعية.

كما تتضح أهمية مبدأ المشروعية، كقيد على سلطة الإدارة في المجال الذي تتمتع فيه بامتيازات السلطة العامة كامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها وما تتمتع به من قوة جبرية تستطيع بمقتضاها تنفيذ هذه القرارات إذ يؤدي عدم خضوع الإدارة للقانون في مثل هذه الحالات إلى القضاء على حقوق الموظف العام، لذا فإن إقرار مبدأ المشروعية بما يعنيه من خضوع الإدارة للقانون⁽³⁾ يعد أحد عناصر الدولة لأنه يجعل من حقوق الأفراد و حرياتهم أساسا للنظام السياسي و القانوني في الدولة.

1- وفقا لمبدأ أن الأصل براءة الذمة وعلى من يدعي خلاف الظاهر إثبات صحة ادعائه، لأن المدعي في الدعوى الإدارية يدعي خلاف الظاهر فإن عليه الالتزام بإثبات صدق دعواه. والقاضي الإداري شأنه في ذلك كشأن القاضي العادي لا يتحمل عبء الإثبات إعمالا لمبدأ أن المنازعة ملك لأطرافها أي أصحاب المصلحة فيها. ومن هنا فإن دور القاضي الإداري في مجال إثبات الدعوى الإدارية يقتصر على توجيه الإجراءات و تيسير مهمة الطرفين و المساعدة في التوصل للحقيقة تحقيقا لمبدأ سيادة القانون الذي يسود روابط القانون العام. راجع في ذلك، الدكتور عبد العزيز خليفة: الوجيز في الإثبات و إجراءات النقاضي في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 265.

2- د/مزياني فريدة: سلطات القاضي الإداري في رقابة سبب القرار الإداري، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالم، 2011، ص 08.

3- لقد اختلف الفقه في معنى خضوع الإدارة للقانون و ظهرت بذلك ثلاثة اتجاهات فقهية متميزة، فذهب أولهما إلى أن عمل الإدارة لا يعتبر مشروعا إلا إذا كان مجرد تطبيق لقاعدة قانونية موجودة من قبل. بمعنى أن عمل الإدارة يجب أن يكون تجسيدا لهذه القاعدة أو تنفيذها لها، بينما يتطلب الاتجاه الثاني لمشروعية أعمال الإدارة أن تكون صادرة بناء على أساس قانوني أو تشريعي، أي يجب أن يستند العمل إلى قاعدة قانونية تحيزه، بأن يأذن القانون للإدارة بإتيان العمل فإذا لم يوجد هذا الإذن أو الترخيص من جانب القانون كان عمل الإدارة غير مشروع محقا للإلغاء. بينما يكتفي الاتجاه الأخير بأن لا يكون العمل مخالفا للقانون، وقد وجد هذا الاتجاه الأخير ترحيبا لدى الفقه و القضاء إذ يكتفي لمشروعية العمل عدم خروجه على أحكام و قواعد القانون. راجع الدكتور أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية و الرقابة القضائية، مصر، 1997، ص 20.

وهنا يزداد مبدأ المشروعية أهمية و يكون مجال تطبيقه أكثر اتساعا عما هو مقرر في الدولة الحارسة و يتطلب الأمر التزام الإدارة لحكم القانون فيما تتخذه من تصرفات ايجابية كانت أو سلبية، كما يضفي احترام هذا المبدأ الصبغة القانونية و الدستورية على المؤسسات و الأنظمة التي تم استحداثها نتيجة التدخل المتزايد من جانب الإدارة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية في القرار التأديبي

يحتل مبدأ المشروعية مكانة مميزة كأحد أهم مبادئ القانون، لذا تجسيده يفرض توافر ثلاثة شروط ينجم عن تخلف أحدها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون في المجال التأديبي أي اختفاء معالم و مظاهر الدولة القانونية و تتمثل هذه الشروط في:

- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.
- التحديد الواضح لاختصاصات السلطة التأديبية.
- وجود رقابة قضائية فعالة على الإدارة في المجال التأديبي.

أولاً- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات :

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة بحيث يجب أن لا تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة حتى لا ينجم عن ذلك آثار قانونية بالغة الخطورة. لأنه إذا اجتمعت السلطات الثلاث في يد هيئة واحدة ترتب عن ذلك حدوث انتهاك و تعسف، كما يعني هذا المبدأ عدم تركيز صلاحيات و سلطات الدولة في يد واحدة، بل توزيعها على هيئات و سلطات منفصلة و متساوية بحيث لا يمنع هذا التوزيع و الانفصال من قيام تعاون و رقابة من السلطات على بعضها البعض⁽²⁾.

1- د/إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص21.
2- عبد العلي حاحا و يعيش آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، بسكرة، 2005، ص254.

وعند الرجوع إلى الجزائر نجد أنه بالرغم من الأحداث المؤلمة و المتسارعة التي شهدتها خلال الفترة الانتقالية الممتدة ما بين 1992 و1996⁽¹⁾ إلا أنه بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 نجد أن المؤسس الدستوري ظل وفيها للمبدأ الذي اعتقنه حيث تضمن في بابه الثاني تحت عنوان "تنظيم السلطات" كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 70 إلى 97) و السلطة التشريعية (المواد من 98 إلى 137) و السلطة القضائية (المواد من 138 إلى 158). وأكد في المادة 138 منه على استقلال السلطة القضائية صراحة. ما يدل على استمرار هذا المنحى موقف المجلس الدستوري حين أخطر لرقابة دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997⁽²⁾ حيث أعلن على: "اعتبار المؤسس الدستوري باعتماد مبدأ الفصل بين السلطات أساسي لتنظيم السلطات العمومية قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، و التي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات وفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة....."⁽³⁾.

ثانيا- التحديد الواضح لاختصاصات السلطة التأديبية:

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في الواقع إلا إذا كانت أعمال و صلاحيات السلطة التأديبية واضحة و محددة⁽⁴⁾. وتبعاً لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط السلطة التأديبية باختصاص معين

1- لقد عرفت الجزائر خلال هذه المرحلة جملة من الأحداث (الخاصة بعد وقف المسار الانتخابي) جعلت السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات أوسع وأشمل في كل المجالات. بحيث تم تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية، باعتبارها الحاملة لخاصية السلطة التقديرية و المالكة لصفة أعمال السيادة. الأمر الذي يتعارض مع أحد المبادئ الدستورية الجوهرية ألا وهو الفصل بين السلطات خاصة و أن السلطة التنفيذية تجاوزت حدودها من التنفيذ إلى التشريع. راجع في ذلك: مولاي أسماء: التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، مذكرة ماجستير، الجزائر، 2002، ص 119-120.

2- فريد علوش و نبيل قرقر: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، بسكرة، ص 240.

3- رأي المجلس الدستوري رقم 4 مؤرخ في 19 فيفري 1997 حول دستورية المادة الثانية من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997.

4- يعود سر تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية-السلطة التأديبية تنتمي إلى السلطة التنفيذية- إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة و عادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي. و يتولى القانون تفصيل هذه القواعد . كما أن صلاحيات ووظائف السلطة القضائية واضحة و محددة فهي تتولى الفصل في المنازعات و الخصومات بما يقره القانون و طبقاً للإجراءات المعمول بها. ويبقى الإشكال بالنسبة للسلطة التنفيذية أو الإدارية اعتباراً من أنها السلطة الأكثر علاقة و احتكاكاً بالإفراد، و أكثرها من حيث الأعدان العموميين، و من حيث الهياكل، بما يفرض تحديد مجال التعامل و الاختصاص تحديداً على الأقل في أصوله و أحكامه العامة بما يكفل احترام مبدأ المشروعية و بما يضمن عدم تعسف الجهات الإدارية. ومن هنا فإنه ينجم عن تحديد اختصاص الجهات الإدارية المختلفة المركزية و الإقليمية و المرفقية توفير المناخ المناسب و الأرضية الملائمة لإعمال و تجسيد مبدأ المشروعية. راجع الدكتور عبد الغني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 06.

فيلزمها بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد مثل استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في حالة العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة. فإذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق اختصاصها عد عملها غير مشروع و كذلك في حال ابتعادها عن الهدف ألا و هو تحقيق المصلحة العامة و حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.لذا و جب جبرها على احترام مبدأ المشروعية حتى لا تتخذ الإدارة من وسيلة القرار التأديبي ذريعة لتحقيق مقاصد غير مشروعة مستغلة بذلك الطابع التنفيذي لها.وعليه سوف نعالج هذه الجزئية على النحو الآتي:

-سلطات الإدارة في المجال التأديبي:

إن عملية تحديد مجال أو سلطات الإدارة ينجر عنه بالمقابل تحديد سلطات القاضي في مجال الرقابة على الإدارة ،هذه السلطات تختلف بحسب طبيعة أو نوعية الاختصاصات الموكلة إلى كل إدارة ففي أغلب الحالات نجد أن كل سلطة إدارية تتوفر على سلطة مقيدة(اختصاص مصدر القرار،قواعد الشكل أو الإجراءات) أو على سلطة تقديرية⁽¹⁾ هذا ما يؤدي إلى أن رقابة القاضي تتوقف على الاختصاص الذي يندرج فيه نشاط الإدارة،و من ثمة لا بد علينا التطرق إلى كل نوع من هذه السلطات حتى نتحدد مجالات الإدارة من حيث الاختصاصات الموكلة لها.

أ-الاختصاص المقيد للسلطة التأديبية:

تكون الإدارة في هذه الوضعية ملزمة بالتصرف أو برفض التصرف عندما تتوفر بعض الشروط ذات الصلة بالقانون فليس للإدارة أي سلطة للتقدير و سلوكها مفروض عليها مثال على ذلك، وجوب أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي بعد ما تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر،كما ألزم القانون اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها⁽²⁾،إضافة إلى ذلك فقد قيد القانون السلطة المختصة بالتأديب بأن توقف الموظف الذي كان محل متابعات جزائية⁽³⁾ ولا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم

1- فريدة أبران: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد الأول، 2002، ص36.

2-الفقرة الثانية من المادة165 من الأمر رقم06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

3- تنص الفقرة الأولى المادة 174 من الأمر رقم06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه:"يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه."

المرتتب على المتابعات الجزائية نهائياً⁽¹⁾. غير أنه في هذه الحالات و بالرغم من وجود تقييد في الاختصاص بالنسبة للإدارة إلا أنه لا بد من القيام بعملية التكيف القانوني في بعض الحالات التأديبية للتأكد من توافر هذه الشروط المقيدة للإدارة التأديبية. و يتعين بعد القيام بهذا التكيف استخلاص النتائج من هذا الالتزام المفروض على الإدارة أي التصرف أو رفض التصرف.

ب-الاختصاص التقديري للسلطة التأديبية:

تكون الإدارة في حالة السلطة التقديرية حرة في اتخاذ أي تصرف و بدون أن تكون خاضعة لأي شرط فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ على ضوءها قراراتها ،فانطلاقاً من أن الخطأ التأديبي كل ما لا يتفق و واجبات وظيفته. و من ثمة لا يمكن حصر الأخطاء التأديبية و إنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها⁽²⁾.

لذا أصبح للسلطات التأديبية اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل ما أو عدم اعتباره خطأ تأديبياً⁽³⁾. وفي الواقع نجد أن القرارات الصادرة عن التقدير المحض و الكامل للإدارة قليلة إذ لا بد من توفر حد أدنى من الشروط أو من القواعد التي يتعين احترامها فالسلطة المختصة هي وحدها التي بإمكانها اتخاذ القرار العائد إليها مع احترام قواعد شكلية أو إجرائية سنها المشرع⁽⁴⁾، وكان ذلك عن طريق النص في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنواع الأخطاء التأديبية⁽⁵⁾ ثم بالنص العام الذي قضى فيه اعتبار مخالفة تأديبية كل خروج على الواجبات الوظيفية.

ثالثاً- وجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة في المجال التأديبي:

يفرض مبدأ المشروعية توزيع الاختصاص بين أجهزة الدولة المختلفة بحيث تبادر كل سلطة إلى القيام بالأعمال المنوطة بها و المحددة في القواعد الدستورية أو قواعد القانون أو حتى النصوص اللائحية و

1- تنص الفقرة الرابعة من المادة 174، نفس القانون، على أنه: "و في كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً."

2- تنص المادة 160 من الأمر رقم 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

3- مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 105.

4- فريدة أبركان: المقال السابق، ص 37.

5- راجع المواد من 178 إلى 181 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يفترض بعد رسم قواعد الاختصاص أن ينجم عن مخالفة قاعدة ما جزاء توقعه السلطة القضائية. إذ ما الفائدة من رسم حدود كل سلطة دون ترتيب أثر قانوني وجب تطبيقه عند المخالفة.

إن مبدأ المشروعية يفرض وجود سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على المخالف في حال ثبوت التجاوز أو الخرق للقانون. كأن تصدر السلطة الإدارية قراراً غير مشروع فتقوم بفصل موظف عن وظيفته دون تمكينه مثلاً من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، أو دون تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي أو دون تبليغه لحضور الجلسة التأديبية، فإنها في مثل هذه الحالات تجاوزت القانون وأعتبر قرارها غير مشروع⁽¹⁾. ويعود للقضاء المختص التصريح بعدم مشروعية القرار و من ثم إلغائه لذات السبب بعد رفع الأمر إليه. ومنه سوف نعرض مدى رقابة القاضي الإداري تجاه اختصاصات السلطة التأديبية على النحو الآتي:

-سلطات القاضي الإداري على أعمال الإدارة في المجال التأديبي:

انطلاقاً من تحديد الوضعيات التي يمكن أن تحدد نطاق اختصاص السلطة التأديبية، فإنه يتعين بالمقابل تحديد موقف أو مدى رقابة القاضي الإداري إزاء هذه الوضعيات و لا يتأتى ذلك إلا من خلال:

أ- رقابة القاضي الإداري في حالة الاختصاص المقيد للسلطة التأديبية:

تقوم الإدارة عادة بوضع جملة من الشروط الواجب إتباعها في حالة تأديب أي موظف، انطلاقاً من مختلف النصوص القانونية المنظمة له، فيقتصر الدور الرقابي للقاضي في هذا المجال على مراقبة مدى التزام السلطة التأديبية بتلك الشروط أو القواعد⁽²⁾. مثال على ذلك، موظف ارتكب خطأً تأديبياً فكيفته السلطة التأديبية على أنه خطأ مهني من الدرجة الأولى وبالتالي يلزم معاقبة هذا الموظف بعقوبة تأديبية من الدرجة الأولى وفقاً للقواعد المنصوص عليها قانوناً⁽³⁾، فعلى السلطة التأديبية الالتزام بذلك و إلا تعرضت لإلغاء قرارها المتضمن العقوبة التأديبية من طرف القاضي الإداري.

1- الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 255.

2- فريدة أبركان: المقال السابق، ص 38.

3- تنص المادة 183 من الأمر رقم 0603 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة...".

ب- رقابة القاضي الإداري في حالة الاختصاص التقديري للسلطة التأديبية:

يراقب القاضي الإداري قانونية القرارات التأديبية أي مدى تطابقها مع النصوص القانونية و المبادئ العامة للقانون ويكون الطعن من أجل السلطة مشروطا باختصاص مصدر القرار و بمخالفة الإجراءات و الغلط في الوقائع أو في القانون و الانحراف بالسلطة⁽¹⁾ .

كانت رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية مشروعية فقط ولم تمتد إلى مجال الملائمة ومن ثم كان ميدان السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي حراً، غير أن القضاء بدأ يقر لنفسه تدريجياً سلطة فحص الوقائع التي تستند إليها السلطة التأديبية في قراراتها المطعون فيها أمامه أي الوقائع التي تدخل ضمن حالات الاختصاص التقديري للسلطة التأديبية حيث يقضي بإلغائها كلما ثبت له عدم صحتها أو تبين له وجه الخطأ فيها⁽²⁾ .

1- فريدة أبركان:المقال السابق، ص38-39.

2- نويري سامية: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أم البواقي، 2013، ص213.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي

إن إخضاع السلطات التأديبية في تقدير خطورة الخطأ التأديبي وما يناسبه من جزاء لرقابة قضائية أمر ضروري وهام حتى لا تجنح تلك السلطات إلى المبالغة في توقيع الجزاء وما يترتب عليه وإلحاق الضرر بالموظف العام خاصة وأن القضاء المتقدم يقوم أساساً على العدالة الإنسانية بدرجة أولى⁽¹⁾. ذلك أن القضاء الإداري لم يقف في ممارسة رقابته على السلطات التقديرية للإدارة في مجال القرارات التأديبية عند حدود رقابته التقليدية التي لم تعد تتسجم مع التطورات الحاصلة وإنما مد هذه الرقابة إلى مشارف الملائمة في تقدير السلطة التأديبية للخطأ وما يناسبه من جزاء كي يتمكن من الإمساك بنقطة التوازن الدقيقة بين فاعلية العمل الإداري من ناحية وبين ضمان حقوق الموظف من ناحية أخرى دون أن يضحى بأحدهما في سبيل الآخر⁽²⁾.

وعليه تقتضي دراسة هذا المبحث تقسّمه إلى مطلبين نعالج في المطلب الأول مفهوم الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية و في المطلب الثاني موقف القضاء و الفقه الإداريين من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي.

المطلب الأول: مفهوم الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية

انطلاقاً من أن مبدأ الملائمة في نطاق التأديب هو أساساً ثمرة للجهود القضائية في حماية الموظف لاسيما في ظل امتناع المشرع أو تراخيه عن حصر المخالفة التأديبية⁽³⁾ وفي ظل غياب العلاقة المنظمة بين الخطأ والعقوبة لذا فإننا سوف نتناول من خلال هذا المطلب، تعريف الملائمة بين الخطأ و العقوبة في الفرع الأول ثم تحديد الملائمة بين الخطأ و العقوبة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية

لتحديد المقصود بتعبير الملائمة فإننا نعرض أولاً معناها اللغوي ثم نتطرق ثانياً لمعناها القانوني وذلك للتوصل إلى ضبط مفهومها في مجال التأديب الإداري و هو ما نتناوله فيما يلي:

1- د/سعد الشنتوي:المساءلة التأديبية للموظف العام، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص192.

2- د/سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص630.

3- د/سعد الشنتوي، نفس المرجع، ص194 .

أولاً- التعريف اللغوي للملائمة :

الملائمة أصلا في اللغة العربية من لاعم، وملائمة الشيء، بمعنى أصلحه وجمعه، ولاعم الشيء أي وافقه، ولاعم بين الخصوم أي أصلح بينهم⁽¹⁾، ويقال لاعم بين الشئيين، أي جمع بينهما ووفق، ولائمه الأمر، ولاعم فلانا بمعنى وافقه والتأم الشيء أي انظم والتصق، وتلاعم الشئان، أي اجتمعا واتصلا، وتلاعم الكلام أي اتسق وانتظم⁽²⁾، ولاعم بين القوم ملائمة، أي أصلح وجمع، وإذا اتفق الشئان فقد التأمًا ومنه قولهم هذا الطعام لا يلائمني، وفي الحديث "ولتزوج الرجل لمتة" أي مثله وشكله⁽³⁾.

أما في اللغة الفرنسية⁽⁴⁾ فإن لفظ الملائمة وهو opportunité من الأصل اللاتيني opportunitates وتعني صفة ما هو مناسب أو ملائم ونقضيتها Inopportunitate وتعني غير ملائم وفي غير محله⁽⁵⁾.

ثانيا: التعريف القانوني للملائمة

تتصرف الملائمة كمصطلح قانوني إلى توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة بإصداره من كافة جوانبه⁽⁶⁾. أي أن الملائمة تتعلق بصفة عامة بين العمل القانوني وبين ظروف إصداره والاعتبارات المحيطة بذلك.

وفي نطاق القرارات الإدارية تعني الملائمة، توافق القرار مع الظروف الخاصة التي دعت إلى ضرورة إصداره والأوضاع السائدة وقت اتخاذه والملايسات المصاحبة لذلك، حتى يخرج القرار ملائما لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة، كإصداره في الوقت المناسب، وبالكيفية المطلوبة، وأن يكون ملائما لمواجهة الحالة التي أتخذ من أجلها⁽⁷⁾.

أما في المجال التأديبي فالملائمة تعني التوافق بين الخطأ التأديبي (السبب) وبين العقوبة ومقدارها (المحل)، فهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها الخطأ المقترف من طرف الموظف العام ومقامها خطورة العقوبة، وحاصلها ملائمة القرار التأديبي أو عدم ملائمته.

1- قاموس المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، الطبعة 25، بيروت، 1981، ص709.

2- قاموس المعجز الوجيز: مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التعلم بمصر، 1999، ص548.

3- محمد بن أبي بكر بن عبد الله الرازي: المرجع السابق، ص588 .

4- كناع حياة و نوري نبيل: قاموس الهدى (فرنسي/عربي)، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر-دون تاريخ، ص285 .

5 د/سهيل إدريس والدكتور جبور عبد النور: قاموس المنهل (عربي/فرنسي)، دار العلم للملايين، الطبعة رقم 10، بيروت، 1989، ص ص560،556.

6- د/عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص164.

7- د/ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص72.

فالعقوبة التي يتم توقيعها من قبل سلطة التأديب يجب أن تتلاءم وخطورة الخطأ المقترف، أي يجب أن يتكافأ غلط العقوبة مع غلط الخطأ، فإذا استخلصت سلطة التأديب من خلال الوقائع المعروضة عليها، أن الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي أتاه الموظف كان مخالفا للقانون، فإن لها حرية تقدير خطورة هذا الفعل واختيار ما يلائمه من جزاء⁽¹⁾. فإذا كانت الواقعة المنسوبة للموظف بعد تحديدها وبيان ظروفها ومدى نسبتها للموظف المخطئ ليست بهذه الدرجة من الجسامة فإن القاضي الإداري يلغي القرار التأديبي لعدم توافق الخطأ مع العقوبة أما إذا تبين العكس على ضوء التحديد الدقيق للمخالفة فإن جسامة الأخطاء المرتكبة تبرر اتخاذ العقوبة التأديبية ولا وجه للقول بعدم التناسب بين الخطأ والعقوبة⁽²⁾.

الفرع الثاني: تحديد الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية

يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية ملائما عندما تتطابق العقوبة مع الخطأ المهني، وللوصول إلى ذلك فإن السلطة التأديبية تقوم بعمليتين منفصلتين ومتابعتين، فعليها أولا أن تقوم بتشخيص الخطأ وكشفه في سلوك الموظف وعليها ثانيا أن تقوم باختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المقررة في المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

وعليه حتى يظهر القرار التأديبي ملائما و في أحسن صورة قانونية ويؤدي الغرض الذي أنشئ من أجله يجب تحديد الأخطاء التأديبية و العقوبات التأديبية، لذلك رأينا تناول كل ما يتعلق بالخطأ التأديبي وبالعقوبة التأديبية⁽⁴⁾.

1- د/نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص141.

2- د/سعد الشتيوي: المسألة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص193 .

3- د/محمود سلامة جبر: التصورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 35، العدد01، القاهرة، القاهرة، مارس 1991، ص77.

4- ومن ثمة تعني ملائمة تصرف ما أن يكون هذا التصرف مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، المحيطة، ففكرة الملائمة فكرة نسبية لكن هذا لا يعني أن المشروعية والملائمة فكرتين متناقضتين لأنه إذا كانت مشروعية قرار من القرارات يمكن تقديرها والبحث فيها على أساس من قواعد قانونية فإن تقدير ملائمة هذا الإجراء أو القرار لا يمكن أن يتم إلا بالنسبة لمجموعة من العوامل الواقعية المتميزة عن فكرة المشروعية. راجع في ذلك، الدكتورة سعاد الشرفاوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، الجزء الأول، 1981، ص100.

أولاً: الخطأ التأديبي

من الدعائم الأساسية التي تبنى عليها الدولة، سعي الموظف العام أثناء القيام بوظائفه إلى تحقيق المصلحة العامة وله يرجع الفضل في نجاح الإدارة ورفقيها⁽¹⁾ إذا أدى واجباته على الوجه الحسن، لأنّ القيمة التي تعطى للإدارة تتحدد بحسب القيمة التي يساويها الموظف العام، كما أن هذا الأخير يتحمل على عاتقه مسؤولية أو تبعة فساد الإدارة إذا أهمل القيام بواجباته⁽²⁾. لذلك أقرت التشريعات على تقرير أحكام خصت فيها الموظف العام ببعض القيود والضوابط ورتبت على مخالفتها عقوبات تختلف في الشدة باختلاف الضرر الذي يلحق بالمصلحة العامة⁽³⁾. وبالتالي فإن فكرة التأديب تتمحور وجوداً وعمداً بوجود المخالفة أو الخطأ التأديبي الذي هو السبب الرئيسي في إصدار القرار التأديبي.

1 - مفهوم الخطأ التأديبي:

تقتضي دراسة مفهوم الخطأ التأديبي التطرق إلى تعريفه ثم تمييزه عن غيره من الأخطاء الأخرى التي يمكن أن يرتكبها الموظف، بالإضافة إلى تحديد المعيار المميز للخطأ التأديبي.

01 - تعريف الخطأ التأديبي:

يثير الحديث عن الخطأ العديد من التساؤلات والتي تكون نابعة من خلال الاختلاف الموجود بين مختلف النظم القانونية وعدم الاستقرار في إيجاد الوصف الجامع والمانع للخطأ، وفي هذا الصدد نجد أن المشرع هو الذي يضيف على الخطأ الصفة التي تتلاءم مع الطبيعة الخاصة به، ومن ثمة هو الذي يحدد

1- لأن الموظف العام يمثل الدولة ويتصرف باسمها، فهو المؤتمن على مصالح الأفراد في كثير من الأحيان بسلطات واسعة تمس المواطنين في أرواحهم و أموالهم و حرياتهم و بالتالي فإنه إذا لم يحظى الموظف العام باهتمام كل من المشرع و رجال القضاء سرى الفساد في جسد الدولة وتهددت مصالح المواطنين. راجع في ذلك خالد محمد العتريس: دور مجلس الدولة المصري في التصدي للمساءلة المتعلقة بالوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة عدد خاص-منازعات الوظيفة العمومية، جوان 2007، ص 19 .

2- تنص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و 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".

3- أي أن النظام التأديبي للموظفين تحدده الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، من قانون أساسي عام للوظيفة العمومية ونصوص تنظيمية خاصة إذ غالباً ما تخصص نصوص خاصة بالنظام التأديبي المطبق على الموظفين كما جرى في السابق من ذلك مثلاً، المرسوم رقم 66/ 152 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي، ج رسمية، الصادرة في 8 جوان 1966، ص 451. و أيضاً التعليمات رقم 07 المؤرخة في 07 مايو 1966 المتعلقة بالإجراء التأديبي. إضافة إلى ذلك منشورات المديرية العامة للوظيفة العمومية-الجزائر عام 1969، مجلة الوظيفة العمومية.

النظام القانوني الواجب التطبيق⁽¹⁾. ولتحديد تعريف للخطأ التأديبي لا يتأتى ذلك إلا بالنظر إلى التشريع ثم الفقه والقضاء حتى تحدد الصورة العامة له.

أ- التعريف التشريعي للخطأ التأديبي:

لم يعرف المشرع الجزائري الخطأ التأديبي تماشياً مع ما ذهب إليه التشريعات المقارنة⁽²⁾، وقد يرجع السبب في ذلك إلى طبيعة الخطأ في حد ذاته والذي لا يقبل التحديد خلافاً للخطأ الجنائي^(*).

فالأخطاء التأديبية بصفة خاصة تتسم بالمرونة فهي من الصعب أن تخضع للحصر ومن ثم لا يمكن محاولة تحديد مدلولها في نصوص جامدة، لذلك فقد أحسن المشرع الجزائري صنعا حينما اكتفى بوضع قاعدة عامة في هذا الشأن حيث نص في المادة 160 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

ب- التعريف الفقهي للخطأ التأديبي:

عرف ليون دوجي الخطأ التأديبي بأنه "العمل الذي يخالف به الواجبات الخاصة المفروضة عليه بصفته موظف"، كما أن سارج سالون عرفه بأنه "فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة"، وذهب فرانسيس دليبري بأنه "الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه

1- تجدر الإشارة أن لخطأ الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه مجموعة من التسميات والتي منها: المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري، الجريمة التأديبية أو المخالفة الإدارية و نثار هذه التسميات خاصة في الفقه والقضاء المصري، وسوف نستعمل مصطلح الخطأ التأديبي للدلالة على الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند الإخلال بالتزامات المتعلقة بالوظيفة العمومية والذي يخضع بسببه للمساءلة التأديبية.

2 - جاءت معظم التشريعات الوظيفية ومنها التشريع المصري خالية من تعريف محدد للجريمة التأديبية ورغم هذا القصور إلا أن هذا المسلك من جانبه يمكن تفسيره على أساس أن وضع التعريفات لمصطلحات قانونية بصفة عامة هو في المقام الأول من مهام رجال الفقه والقضاء ولتفصيل أكثر راجع: الدكتور محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2005، ص 162.

(*) - لا يجري تحديد الأخطاء التأديبية بنص خاص في كل حالة كما هو الشأن في قانون العقوبات وبالتالي لا وجود لمبدأ الشرعية في الجانب التأديبي على عكس ذلك في القانون الجنائي حيث نصت المادة الأولى من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل بموجب القانون رقم 11-14 المؤرخ في 02 أوت 2011، جريدة رسمية عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011 على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون".

بجزء تأديبي⁽¹⁾ أما الدكتور نواف كنعان فقد عرف الأخطاء التأديبية بأنها "الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا"⁽²⁾.

كما تطرق الدكتور سليمان محمد الطماوي إلى الخطأ التأديبي بأنه "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه"⁽³⁾.

ويعرفه عبد الفتاح حسن بأنه "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيه بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آئمة"⁽⁴⁾.

أما الدكتور عمار عوابدي فقد عرف المخالفة التأديبية بأنها "كل ما يرتكبه الموظف من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة"⁽⁵⁾.
ورسم الدكتور سعيد بوالشعير مجالا للخطأ التأديبي وبين أنه: "ليس كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا لكرامة الوظيفة"⁽⁶⁾.

ج- التعريف القضائي للخطأ التأديبي:

أما القضاء المقارن فقد حاول من جانبه تعريف الخطأ التأديبي، فذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم صادر عنها بتاريخ 17 نوفمبر 1979 إلى: "...أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة، إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه، أما

1- د/ محمد ماجد ياقوت: الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1997، ص 79.

2- د/ نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 165.

3- د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 49.

4- د/ سعيد بوالشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة، الجزائر، ص 52.

5- د/ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 331.

6- د/ سعيد بوالشعير: نفس المرجع، ص 51.

انعدام المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضى الواجب، فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي⁽¹⁾.

وفي نفس المعنى تذهب الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى أن: "كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها"⁽²⁾.

وقد اطردت أحكام القضاء الإداري على مفهوم للمخالفة التأديبية والذي لا يقتصر على مجرد الإخلال بالواجب الوظيفي⁽³⁾ بل إنه يمتد ليشمل حتى التصرفات التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة إذ انعكست عليها وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 3585، جلسة بتاريخ 21 جوان 1997 : " بأن المستقر عليه إن ما يأتيه الموظف خارج العمل يعد إخلالا بواجبات وظيفته إذا كان ينعكس بأثر على وظيفته ووصفه الوظيفي باعتبار أن الموظف العام ملزم بأن يسلك السلوك القويم سواء داخل العمل أو خارجه"⁽⁴⁾.

وهو التكييف العام الذي توخاه المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006 بنصه في المادة 42 على ما يلي: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"⁽⁵⁾.

1-د/ محمود أبو السعود حبيب: المرجع السابق، ص 163.

2- الدكتور محمود أبو السعود حبيب: المرجع السابق، ص 163.

أيضا قضت محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 76 لسنة 1986 - جلسة 31 ديسمبر 1986، أن الجريمة التأديبية هي: " إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها قانونا أو يسلك سلوكا معيبا ينطوي على الخروج على مقتضيات الوظيفة أو الإخلال بكرامتها أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه الوظيفة من استقامة ويبعد عن مواطن الريب إنما يرتكب ذنبا إداريا يستوجب تأديبه".

- الدكتور سعد نواف العنزي: النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007، ص 235.

3- من الأخطاء المرتكبة في الوظيفة العمومية تحويل أو المحافظة على المال، الغياب غير الشرعي، التخلي عن المنصب، الأداء الرديء للخدمة المقدمة للمستفيدين من المرفق، الإخلال بواجب الطاعة، السلوك الخاص الذي يمس بسمعة الخدمة، الإفراط والمغالاة، الأداب، الإدانات الجزائية، الخيانة والاختلاس، سرقة العتاد، عدم الاستقامة، الشتم والسب، ممارسة نشاط خاص مدر للريح، فتح أطرفه المراسلات وغيرها من الأخطاء التي تستطيع الإدارة أن تكفيها بأنها أخطاء تأديبية وذلك لما تتمتع به من سلطة تقديرية.

4- الدكتور سعد نواف العنزي: المرجع السابق، ص 235.

5- كما اشترط المشرع على الموظف ممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، وأن كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ولا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروسيه وذلك وفقا للمادة 47 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

02- تمييز الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي:

القاعدة السائدة هي استقلال الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي حيث لكل منهما مضمونه ونطاقه الخاص، ولكن قد يحدث أن يكون الخطأ الذي اقترفه الموظف يشكل خطأ تأديبي و خطأ جنائي في نفس الوقت، كقيامه باختلاس بعض الأموال العامة أو تزوير أو الإفشاء لأسرار الدولة أو الاعتداء بالضرب أو السب على الرؤساء والزملاء... الخ.

وإذا كان الخطأ التأديبي طبقاً للقواعد المعمول بها هو كل إخلال لواجبات الوظيفة أو كل تصرف يتم خارجها ويكون من شأنه المساس والتعارض مع حسن الوظيفة أو شرفها، فإنه بهذه الصفة يتميز ويختلف عن الخطأ الجنائي الذي يقصد به ذلك الفعل الذي لا يتفق مع الحيطة التي تتطلبها الحياة الاجتماعية ويفرضها القانون أي أنه ذلك الإخلال بالواجبات التي يترتب عنها ارتكاب خطأ جنائي متمثل في المحظورات الواردة في قانون العقوبات والقوانين المكملة له والمذكورة على سبيل الحصر.

على أساس أن هناك صلة تربط بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي والتمثلة في أن الموظف قد يرتكب أفعالاً أو تصرفات تشكل مخالفات جنائية وتأديبية في آن واحد، كما أن كلا منهما قد يستقل عن الآخر في جوانب متعددة، وهي كما يلي:

- **مظاهر الارتباط بين الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي:** تبدو مظاهر الارتباط بين كل منهما في ما يلي:
- أن كلا من الخطأ التأديبي والخطأ الجنائي يقوم على أعمال محظورة يجب تجنبها تحقيقاً للمصلحة العامة... فهي في الخطأ التأديبي أعمال محظورة على الموظف بموجب قانون الوظيفة العمومية، وهي في الخطأ الجنائي محظورة بموجب قانون العقوبات⁽¹⁾.
- أن كلا من المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية تخضع لإجراءات التحقيق² وتكفل فيها الضمانات كحقوق الدفاع، ويوقع على مرتكبها الجزاء المناسب من بين الجزاءات المحددة في القانون.
- أن ارتكاب الموظف للخطأ الجنائي والخطأ التأديبي في نفس الوقت يترتب عليه إلزام السلطات التأديبية عند التصدي للخطأ التأديبي بوقف إجراءات التحقيق إلى أن يصدر الحكم القضائي النهائي في الدعوى

1- أي أن كلاهما يقوم على أساس خطأ ارتكبه الشخص المتهم فترتب عليه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة المحمية قانوناً وهو ما يبرر التدخل لحماية تلك المصلحة. د/ محمود أبو السعود حبيب: المرجع السابق، ص 166.

2- الأخضر بن عمران: النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة- أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية والإدارية - جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007، ص 68.

الجزائية المقدمة ضد الموظف المخالف⁽¹⁾. فإذا كان الحكم الصادر بحق الموظف يتضمن الإدانة والحكم عليه بعقوبة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف يعتبر الموظف معزولا بموجب هذا الحكم، أما إذا أدين الموظف جزائيا ولم يجازي بالعزل فإن للسلطة التأديبية في هذه الحالة تحريك الإجراءات التأديبية إذا لم تحركها، أو الاستمرار فيها إذا كانت قد أوقفتها ولها عندئذ مجازاة الموظف تأديبا بالجزاء الذي تراه مناسبا وفي حالة تبرئة الموظف من الشكوى المقدمة ضده فإن ذلك لا يحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه عن المخالفة التي ارتكبها وفرض الجزاءات التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها...⁽²⁾.

- **مظاهر استقلال الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي:** يستقل الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي من خلال المظاهر التالية:

- الاستقلال من حيث النظام القانوني: فالنظام التأديبي الذي يحكم المخالفات التأديبية يخاطب فئة محددة هي فئة الموظفين عند مخالفة هذه الفئة لواجبات الوظيفة الواردة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية^(*) في حين أن قانون العقوبات الذي يحكم الجرائم الجنائية يخاطب كل شخص يخرج على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية.

- الاستقلال من حيث الأفعال المكونة لكل منهما فالمخالفات التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر وإنما هي شاملة لكل فعل يخل بواجبات الوظيفة وكرامتها في حين أن الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص⁽³⁾ وترتبا على ذلك تستقل المخالفة التأديبية عن

1- تنص الفقرة الأولى من المادة 177 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أن: "يوقف الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه...".

2- على أنه في حالة إذا كانت الجريمة الجنائية تشكل في الوقت ذاته جريمة تأديبية فيجوز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف بالإضافة إلى الجزاء الجنائي لأن الحكم على الموظف جنائيا لا يغل يد الإدارة عن إعادة تقييم ما ارتكبه من الناحية التأديبية ولها من ثمة أن توقع الجزاء المناسب عليه وعلى هذا الأساس يجوز للجهة التي يعمل بها الموظف أن تقرر مجازاته تأديبا دون انتظار نتيجة التحقيق لاختلاف الغاية من الجزاء في المجالين التأديبي والجنائي، فالجزاء التأديبي مقرر لحماية الوظيفة أما الجزاء الجنائي فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع. راجع في ذلك- الدكتور سعد نواف العنري: المرجع السابق، ص 236.

^(*)- تضمن الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية النظام التأديبي في الباب السابع منه وذلك وفقا لثلاث فصول كانت على التوالي المبادئ العامة في الفصل الأول و العقوبات التأديبية في الفصل الثاني و الأخطاء المهنية في الفصل الثالث.

3- لا يجري تحديد الأخطاء المهنية بنص خاص في كل حالة كما هو الشأن في قانون العقوبات وهذا الوضع من شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأنيب ويعرض الموظف لاحتمال إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في المجال التأديبي إذ ليس من اللازم أن تصدر من جهة الإدارة المختصة أو من السلطة التشريعية قواعد تؤتم بعض الأفعال مسبقا حتى يعاقب الموظف إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص" راجع الدكتور سليمان الطماوي: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 69.

الجريمة الجنائية من حيث الوصف القانوني، والتكليف للفعل الذي يشكل مخالفة تأديبية أو جريمة جنائية فالمخالفة التأديبية تستقل عن الجريمة الجنائية في الوصف القانوني⁽¹⁾.

- الاستقلال من حيث الإجراءات، فالإجراءات التي تتبع المخالفات التأديبية تخضع لأحكام التأديب الواردة في قانون الوظيفة العمومية، في حين أن الإجراءات التي تتبع في الجرائم الجنائية تخضع لأحكام أصول المحاكمات الجزائية.

- الاستقلال من حيث نوع الجزاء والهدف من توقيعه، فالجزاء التأديبية أخف في تأثيرها من العقوبات الجزائية التي تصيب الفرد في حياته أو حريته كما أن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي وهو جزاء يمس المركز الوظيفي للموظف على من يرتكب مخالفة تأديبية هو ردع الموظف المخالف وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد في حين أن الهدف من توقيع العقوبة الجنائية وهي عقوبة تصيب الفرد في حياته أو حريته أو ملكيته هو حماية أمن المجتمع ونظامه⁽²⁾.

03- معيار قياس الخطأ التأديبي:

لمعرفة المعيار الذي يقاس به سلوك الموظف في مدى إخلاله بواجباته الوظيفية طرح الفقه والقضاء الإداريين معيارين هما:

1- المعيار الشخصي:

هو المعيار الذي ينظر إلى سلوك الموظف المتهم بارتكاب المخالفة وظروف عمله ومدى حسن تعامله مع الناس ومدى حرصه على التمسك بالقيم والمثل.

1- لا تلازم في القانون بين الخطأ التأديبي والخطأ الجزائي، فقد نكون بصدد خطأ تأديبي دون أن يكون معاقبا عليه بنص قانوني ذو طابع جزائي وبالعكس قد نكون أمام خطأ جزائي لكن غير معاقب عليه تأديبا لأن المبدأ المستقر فقها وقضاء هو استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية نظرا لاختلاف طبيعة كل منهما، ذلك أن المخالفة التأديبية تختلف تماما عن الجريمة الجنائية وتستقل عنها إذ الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامة الوظيفة واعتبارها بينما الثانية مناطها خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات والقوانين المكملة له كقانون الجمارك وغيرها، راجع في هذا الصدد، لحسين بن شيخ آث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة الجزائر، 2007، ص 143.

2-الدكتور محمود أبو السعود حبيب:المرجع السابق، ص167.

2- المعيار الموضوعي:

هو المعيار الذي ينظر إلى الظروف الخارجية العامة كالزمان والمكان والفئة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف المخالف وطبيعة واجباته الوظيفية.

3- الرأي الراجح:

استقر العديد من الفقهاء أن المعيار المميز للخطأ التأديبي هو المعيار الموضوعي المجرد القائم على أساس معيار الشخص العادي المتوسط الحرص والذكاء، وذلك لكونه يستبعد الظروف الداخلية والشخصية الخاصة بمرتكب الخطأ ولا يعتد إلا بالظروف الخارجية، زيادة على أنه معيار تقاس على أساسه جميع الأخطاء التي يرتكبها الموظفون العموميون، فهو يراعي طبيعة الوظيفة وأهداف المرفق والمسؤولية التي يتحملها المخطئ كما يراعى الظروف العادية والظروف الاستثنائية التي أدت لارتكاب الخطأ⁽¹⁾ وهي:

أ- ظروف ارتكاب الخطأ التأديبي:

يقصد بظروف ارتكاب الخطأ تلك العوامل التي أدت بالموظف العام إلى ارتكاب الخطأ التأديبي⁽²⁾ فتتصب نية الموظف على توجيه الإرادة إلى فعل محل بسير الوظيفة العامة⁽³⁾ سواء أكانت سلبية بالامتناع عن الفعل المكلف به الموظف قانونا أو إيجابا بقيامه بالفعل الذي يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة.

أما فيما يخص مدى مساهمة الموظف في ارتكاب الخطأ التأديبي والتي نقصد بها الاشتراك في ارتكاب الخطأ التأديبي فقد يكون الاشتراك أصليا إذا قام موظف آخر إلى جانب الموظف الأصلي بارتكاب فعل من الأفعال المكونة للخطأ وقد يكون تبعا إذا قام الشريك بالتحريض على ارتكاب الخطأ أو

1- لذلك فإن الموظف يسأل تأديبيا إذا ثبت أنه لم يبذل في أداء واجباته عناية الشخص المعتاد، دون أن يتطلب الأمر عناية خاصة تفوق العناية العادية غير أن هناك بعض المسائل المتعلقة بالواجبات الوظيفية تتطلب الأنظمة فيها عناية خاصة كالمسائل المالية أو المسائل الفنية التي تصدر عن المتخصصين، وهنا يسأل الموظف إذا لم يبذل فضلا عن عنايته العادية عناية خاصة عند أدائه لمهام وظيفته، راجع الدكتور محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 565.

2- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 40.

3- د/ محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري- الطبعة الأولى / الإصدار الأول، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 326.

الاتفاق على ارتكابه أو سهل ارتكابه⁽¹⁾، ولذلك يتعين في هذه الحالة أن يسأل الموظف بالقدر الذي يساهم به في ارتكاب الخطأ التأديبي⁽²⁾.

ب- درجة خطورة الخطأ والضرر الناجم:

تتحدد درجة خطورة الخطأ بالنظر إلى جسامة الأضرار التي خلفتها والتي من شأنها أن تمس بحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد مما يخل بأحد المبادئ القانونية التي يقوم عليها المرفق العام. و من ثمة يثور الكلام عن فكرة تعدد الأخطاء، فقد يرتكب الموظف عدة أخطاء تأديبية في آن واحد كأن يرفض القيام بمهامه ويشتم رئيسه. فهل يعاقب الموظف المخطئ عن كل خطأ؟ أم تطبق السلطة التأديبية في هذا المجال القاعدة المعمول بها في القانون الجنائي وهي تطبيق العقوبة الأشد على المتهم. إن المؤيدين لفكرة قضائية القانون التأديبي يرون ضرورة تطبيق قاعدة العقوبة الأشد تجب العقوبة الأخف لما تشكله هذه القاعدة من ضمان في مواجهة سلطة التأديب إذ من شأنها أن تمنع الإدارة من تسليط أكثر من عقوبة واحدة في حالة تعدد الأخطاء. أما المعارضون لفكرة قضائية القانون التأديبي فإنهم يرون ضرورة معاقبة الموظف على جميع الأخطاء التي ارتكبها، لأن القانون التأديبي يبتعد كل البعد عن القانون الجنائي ولا يعرف مبدأ تناسب الخطأ مع الضرر.

ج- سلوك الموظف:

تفرض قواعد العدالة الأخذ بعين الاعتبار سلوك الموظف عند تقدير الخطأ المقترف فإذا كان الموظف قد أخطأ لأول مرة، فلا يجوز للإدارة أن تكون قاسية في معاقبته وذلك باختيار السلطة التأديبية العقوبة الأخف. أما العود وهو حالة الشخص الذي يرتكب خطأ أو أكثر بعد الحكم عليه نهائياً من أجل خطأ سابق، فمن شأنه أن يؤدي إلى تشديد العقوبة التأديبية وذلك تبعاً لما جاءت به التعليمات رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية التي تؤكد على ضرورة أن الموظف العام لم يسبق أن ارتكب أخطاء تأديبية⁽³⁾.

1- كمال رحماوي: نفس المرجع، ص 40.

2- أشارت إلى ذلك المادة 63 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 23 ذي القعدة 1402 الموافق 11 سبتمبر 1912 يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، جريدة رسمية عدد (37) بتاريخ 14 سبتمبر 1982 (ملغى) حيث أخضعت تحديد العقوبة التأديبية إلى مدى مسؤولية العامل المدان.

3- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 41 و 42.

II- عناصر الخطأ التأديبي:

استقر جانب من الفقه في موضوع تأديب الموظف العام إلى تحديد عناصر الخطأ التأديبي وهي ثلاثة عناصر على التوالي:

1- موظف ينسب إليه الخطأ التأديبي:

إن النظام التأديبي يرتبط أساسا بنظام الوظيفة العامة، والذي يعد جزءا لا يتجزأ منها إذ نجد أن الموظف العام هو المحور الأساسي في عملية التأديب والوظيفة العامة⁽¹⁾ وبالتالي تقتضي هذه الدراسة التطرق إلى تعريف الموظف العام.

أ- تعريف الموظف العام:

يعتبر الموظف العام من ضمن الأدوات التي تمارس بها الدولة سلطاتها و نشاطها لتحقيق الأهداف المنوطة بها، و لا يتصور تفعيل النشاط الإداري للدولة دون وجود الموظف العام الذي يعد بمثابة اللبنة الأولى في بناء الجهاز الإداري للدولة⁽²⁾، و عليه لتحديد تعريف للموظف العام نبين التعريف التشريعي ثم الفقهي و أخيرا القضائي.

أ-01-التعريف التشريعي للموظف العام:

عرف المشرع الجزائري الموظف العام بموجب المادة الرابعة من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر سنة 2006 كما يلي: " يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية ورسم في رتبة في السلم الإداري".

كما عرفته المادة الثانية من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾ على أنه: "كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتجة

1- د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - قضاء التأديب، المرجع السابق، ص50.

2- خالد محمد العتريس: دور مجلس الدولة المصري في التصدي للمساءلة المتعلقة بالوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص-منازعات الوظيفة العمومية-الجزائر، جوان 2007، ص20 .

3- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد (50)، بتاريخ 01 ديسمبر 2010، المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

سواء أكان معينا أو منتجا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

أيضا كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى⁽¹⁾.

أ-02- التعريف الفقهي للموظف العام:

عرف العديد من الفقهاء الموظف العام ومنهم الفقيه ليون حيث ذهب إلى أنه: "هو كل من يساهم في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعته الأعمال التي يقوم بها"⁽²⁾.

كما عرف هوريو الموظفين العموميين بأنهم: "كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"⁽³⁾، وأيضا عرفه فالين بأنه: "كل من يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارة العامة ويساهم في إدارة مرفق عام إدارة مباشرة"⁽⁴⁾.

أما الدكتور محمود أبو السعود حبيب فيرى أن الموظف العام "هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر"⁽⁵⁾.

1- نلاحظ أن المشرع الجزائري في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته أعطى مفهوما واسعا للموظف العام حيث أصبح هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة وهذا ما يعكس هدف المشرع في حماية المرافق العامة و ضمان سيرها بانتظام و اطراد بما يحقق الصالح العام.

-أيضا نصت المادة الأولى من القانون رقم 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العامة، جريدة رسمية عدد(46)، بتاريخ 08 جوان 1966(ملغى)الملغى على أنه:"يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة لتسلسل في الإدارات المركزية".

2-لقد انتقد هذا التعريف على أساس أنه لا يميز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية، راجع في ذلك علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري(النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة)دون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزء الثاني، الجزائر، 2010، ص51.

3- د/ مازن راضي ليلو: القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص107.

4- تيشات سلوى: أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2010، ص 49.

5- د/ محمود أبو السعود حبيب:المرجع السابق، ص20.

وعليه فالموظف العام هو كل شخص يشغل وظيفة عمومية بصفة دائمة في موقف عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام و لا يكون ذلك إلا إذا صدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة⁽¹⁾.

أ-3- التعريف القضائي للموظف العام:

يلعب القضاء الإداري المقارن دورا هاما في إعطاء تعريف للموظف العام فكان هناك تعريف لمجلس الدولة الفرنسي و المحكمة الإدارية العليا و محكمة العدل العليا الأردنية.

بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد جاء في حكم صادر في 09 مارس 1923 "أن الموظف العام هو ذلك الفرد الذي يعهد إليه بعمل دائم يدخل في كوادر مرفق عام"⁽²⁾.

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد قضت بأنه: "هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق"⁽³⁾. كما عرفت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف العام على أنه "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽⁴⁾.

وبالنسبة لعلاقة الموظف بالإدارة فإن المشرع الجزائري وضع الموظف العام في مركز تنظيمي مع الإدارة⁽⁵⁾ أي أنه أخذ بالاتجاه التنظيمي كأصل عام ومن ثمة فهذه العلاقة تحكمها القوانين واللوائح التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة العامة وحقوق الموظف وواجباته، واستثناء أجاز المشرع إجراء التوظيف عن

1- لقد أطلق الفقه المصري عدة تسميات على الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة ومن بين هذه التسميات المستخدم الحكومي و الموظف العام،والعامل العام كما تباينت الآراء حول ما تعنيه هذه التسميات،حيث يرى جانب من الفقه أنه ليس كل الموظفين العاملين هم الذين يشغلون الوظائف العامة فإن هؤلاء يمثلون جزءا من هذا الكل و هم العاملون العاميون في الدولة أي أنّ هناك من يعمل في الوظيفة العامة و يحكمه القانون الإداري و لا يعد موظفا عاما و إنما يعد من العاملين العاميين لأن مدلول العامل العام هو أكثر اتساعا من مفهوم الموظف العام فالعامل العام يضم الموظف العام وسواه و العاملون العاميون جميعا ينظم أمرهم في حياتهم الوظيفية قواعد القانون الإداري، راجع في ذلك؛ محمد ماجد ياقوت:الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2007، ص12،13.

2- اشترط مجلس الدولة الفرنسي أن يكون المرفق العام إداريا، أما المرافق الصناعية والتجارية فقد فرق بين شاغلي الوظائف الإدارية والوظائف أقل أهمية فاعتبر النوع الأول موظفين عاميين أما الثاني يخضعون للقانون الخاص. راجع علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 51.

3- د/ مازن راضي ليلو: نفس المرجع، ص 108.

4- مشعل محمد العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني) مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص16.

5- وهو ما كرسته المادة 07 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت على أنه: "يكون الموظف تجاه تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".

لو نقارن المادة 07 من الأمر رقم 03-06 بالمادة 06 من الأمر رقم 66-133 نجد أن المادة السابعة أعادت نفس الصياغة الحرفية للمادة السادسة غير أنّها أضافت كلمة أساسية بجانب مصطلح قانونية.

طريق التعاقد أو ما يطلق عليه بالأعوان المتعاقدون من خلال المواد 19 و 20 و 21 من الأمر رقم 06-03 وذلك لا يعني اكتسابهم لصفة الموظف بما لها من خصائص وميزات خاصة منها طابع الديمومة في المنصب الوظيفي بل يخضع للضوابط المحددة بالعقد. لأن القانون اعتبر الوظيفة العمومية مهنة تتصف بالدوام والاستقرار⁽¹⁾.

وعليه ففوق الخطأ التأديبي مرتبط أساسا بقيام الموظف أفعالا تشكل إخلالا بالواجبات المهنية أو تمس بالانضباط إذا فالأساس هو ارتباط الخطأ بالعلاقة الوظيفية التي تقوم بين الموظف والإدارة فمادام الشخص موظفا عموميا فإن كل خطأ يقترفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه يعرضه لعقوبة تأديبية⁽²⁾.

2- فعل ايجابي أو سلبي صادر من الموظف العام:

يلتزم الموظف العام بأداء العديد من الواجبات وكذا بالامتناع على المحظورات التي ينص عليها القانون ومنه فالواجب المهني لأعوان الدولة كغيره من القواعد السلوكية له جانبان إيجابي و جانب سلبي ولتوضيح ذلك نتطرق لكل منهما:

- الواجبات الإيجابية:

تتعلق الواجبات الإيجابية بالشروط ذاتها التي تتحكم في تسيير المرافق العمومية، كالامتناع إلى القانون وعدم التحيز، فالامتناع إلى القانون واجب من الواجبات الأساسية التي لا تشترط أن يكتفي الأعوان بالقيام بتطبيق النصوص، سواء الصادرة منها عن البرلمان أو عن السلطات المكلفة بضمان تنفيذ القوانين فقط إنما أيضا بطاعة الأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم السلميين المعنيين بصفة منتظمة⁽³⁾.

1- عصمت عبد الكريم خليفة: نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية و التشريعات المقارنة، رسالة دكتوراه/جامعة الجزائر، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 1983، ص194.

2- تنص المادة 160 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...". أما في القانون القديم و هو الأمر رقم 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، القانون السابق، فقد نصت المادة 17 منه على أن: "كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق العقوبات".

3- مثال على ذلك الواجب الذي ذهب إليه المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإرادات العمومية، جريدة رسمية عدد(51) الصادرة بتاريخ 6 ديسمبر 1989 حيث ذهبت المادة 16 منه إلى وضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السليمة و أيضا المادة 32 من نفس المرسوم بوضع المساعد الإداري تحت السلطة السليمة.

أما فيما يخص الواجب الثاني المتمثل في عدم التحيز فإنه يعني في النظام الديمقراطي المآل الطبيعي لإشراك الجميع في الخضوع للقانون والالتزام بالتساوي بهذا الواجب الذي يتخذ مظاهر متنوعة في إطار المرافق العامة منها أساسا تكريس مبدأ المساواة بين المستفيدين من خدمات هذه المرافق وهو الالتزام الذي يشترط من جميع الموظفين، وفي جميع الحالات عدم استعمال هامش التقدير المتروك لهم في إدارة الشؤون لتحقيق أغراض شخصية⁽¹⁾.

- الواجبات السلبية:

يقصد بالواجبات السلبية منع إتيان أي تصرف مخالف لمصلحة المرفق العام المنظم بدوره بالقانون من ذلك ما ذهب إليه المشرع الجزائري في منع كل موظف من الممارسة بعنوان مهني، نشاطا خاصا مدرا للربح مهما كانت طبيعته وهو الالتزام الذي لا يمكن مخالفته إلا في حدود ما رخص به القانون⁽²⁾. والواقع أن بعض السلوكيات في الحياة الخاصة يمكن أن تؤثر سلبا على اضطلاع الموظف بالمهام المسندة إليه على أحسن وجه وهي سلوكيات تشكل أخطاء مهنية يقر بها القضاء^(*).

3- إسناد الفعل إلى عدم الاحتياط أو الإهمال:

نقصد بهذا العنصر أن قيام الموظف بالخطأ التأديبي يتطلب توفر الإرادة الآتمة التي تؤدي إلى تشديد العقوبة عند تقديرها على اعتبار أن الموظف قصد من وراء فعله المساس بكرامة الوظيفة وبالتالي كرامة الدولة⁽³⁾، فبتوافر القصد يكون الفعل عمديا، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الفعل قد ظهر في المسلك الإيجابي أو السلبي هذا ما يجعل الموظف الذي يقصر في أداء بعض واجبات وظيفته وهو في الوقت نفسه لا يدرك أنه مكلف بها فهذا يكفي أن يسند الفعل الخاطئ إليه حتى تحقق المسؤولية اتجاهه لكون هذا الفعل ناجم عن عدم الاحتياط أو الإهمال. كما أن الخطأ الذي ارتكب دون عذر شرعي لا يستلزم

1- د/ سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور و التحول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 395.
2- تنص المادة 43 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: تخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه. غير أنه يرخص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم".

(*)- نظرا لاتساع وعدم تحديد الأخطاء التأديبية فإن وجود الرقابة القضائية على سلطة التأديب أكبر ضمانا لحماية الموظف العام في مواجهة سلطاتها التقديرية خاصة وأن المخالفة التأديبية يدخل في تكوينها اعتبارات مادية واعتبارات تأديبية وبالتالي فإن مسألة تقدير الخطأ التأديبي تختلف من جماعة إلى أخرى ومنه فهي تشكل في ذاتها سلطة تشريعية.

3- ياسين قوتال: مذكرة الماجستير السابقة، ص 26.

وقوعه بالضرورة توفر نية آثمة إذ يكفي توافر نوع من الرعونة مما يؤدي إلى تعطيل حسن سير المرفق العام.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا العنصر ينتفي في بعض الحالات فمن الطبيعي ألا يحاسب عليه الموظف على أساس أنه ليس له نية وقصد في ارتكاب هذه الأفعال أو حدوثها وهذا في بعض الحالات: كالقوة القاهرة ومثالها حالة الحرب التي تحول دون التحاق الموظف بمنصب عمله في الوقت المحدد قانونا أيضا بالنسبة لحالة فقد الوعي والإدراك والتمييز وحالة الضرورة إضافة لحالة الإكراه المادي والمعنوي وغيرها من الحالات التي تمنع قيام المسؤولية التأديبية⁽¹⁾.

III- تصنيف الأخطاء التأديبية:

لقد صنف المشرع الجزائري الأخطاء التأديبية إلى أربعة أصناف وهي:

1- أخطاء من الدرجة الأولى:

تعتبر على وجه الخصوص أخطأ من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح⁽²⁾.

2- أخطاء من الدرجة الثانية:

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادة 180 و 181 من قانون الوظيفة العمومية⁽³⁾.

3- أخطاء من الدرجة الثالثة:

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

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

1 - ياسين قوتال: نفس المذكرة، ص 27.

2 - المادة 178 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

3 - المادة 179 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون.

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السليمة في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

4- إفشاء أو محالة إفشاء الأسرار المهنية.

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة⁽¹⁾.

4- أخطاء من الدرجة الرابعة:

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

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

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

6- الجمع بين الوظيفة التي يشتغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾.

1- المادة 180 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون.

2- المادة 181، من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

- تنص المادة 43 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون، على أنه: "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم و لا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.

غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.

كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية.

وفي هذه الحالة لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

-تنص المادة 44 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون، على أنه: "بغض النظر من أحكام الفقرة الأولى من المادة 43 أعلاه، يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي و الباحثين و كذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم.

تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة و تتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك".

ثانيا- العقوبة التأديبية:

إن إقرار الإدارة بسلطة توقيع جزاء يؤدي إلى نشأة نظرية عدالة بدون قاضي أو حكم بدون قاضي والتي وفقا لها تستطيع الإدارة توقيع عقوبة مباشرة لأن أحد الموظفين قد خالف التزاما معيناً مفروض بواسطة القانون أو اللائحة⁽¹⁾، و كما للموظف حقوق يتمتع بها فإن له العديد من الواجبات وعليه من الضروري أن يعاقب عند إهماله لهذه الواجبات و منه تعد العقوبة التأديبية ضماناً فعالة لاحترام الموظف لواجباته ونظراً لأهمية العقوبة التأديبية وتأثيرها على المركز القانوني للموظف لا بد من التطرق في دراستها للنقاط الآتية:

1- مفهوم العقوبة التأديبية:

من المبادئ العامة للنظام التأديبي أن الموظف عند ما يخل بالواجبات المهنية أو يرتكب فعل يمس بالانضباط أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه فإنه يعرض مرتكبه إلى عقوبة تأديبية⁽²⁾، وعليه تقتضي دراسة مفهوم العقوبة التأديبية التطرق إلى تعريفها وتمييزها عن العقوبات الأخرى وبيان خصائصها وعرض أهدافها.

01- تعريف العقوبة التأديبية:

أ- **التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية:** لم يعرف المشرع الجزائري العقوبة التأديبية شأنه في ذلك شأن التشريعات المقارنة ولكنه حددها⁽³⁾ بدءاً بأخفها منتهياً بأشدّها تاركاً الحرية للسلطة المختصة بالتأديب في توقيع أي من العقوبات التي تراها مناسبة للخطأ التأديبي المرتكب من طرف الموظف العام وذلك لأن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال.

1 - د/ محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية - دراسة فقهية قضائية مقارنة- دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 67.

2- المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

3- قام المشرع الجزائري بتصنيف العقوبات التأديبية حسب جسامتها الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات وهي مذكورة على سبيل الحصر في المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أما في القانون القديم وهو الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، القانون السابق، فقد حددت المادة 55 منه العقوبات التأديبية. أيضا المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق ل 23 مارس سنة 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية جريدة رسمية عدد(13)الصادرة بتاريخ 24مارس1985، فقد ذكرت المادة 124 منه العقوبات التأديبية.

ب- التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية:

عادة ما يعزف المشرع عن تعريف بعض المصطلحات القانونية فيتصدى الفقه لهذه المسائل وهو ما فعله في تقديم العديد من التعريفات للعقوبة التأديبية حيث يعرفها عبد الهادي بشار جميل⁽¹⁾ بأنها: "جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أي في حياته ومقدراته الوظيفية".

أيضا عرفها الدكتور ماجد راغب الحلو بأنها: "الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية وهي تحدد على سبيل الحصر في قوانين الموظفين^(*)، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينها كالحرمان من الإجازة السنوية لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة"⁽²⁾. كما عرف سعد نواف العنزي الجزاء التأديبي بأنه: "أذى يصيب الموظف إما في اعتباره أو في مركزه الوظيفي أو في إحدى المزايا المترتبة عليه"⁽³⁾.

أما بالنسبة للدكتور محمد سعد فودة فإنه يعرف العقوبة الإدارية بأنها: "تلك العقوبات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها بشكل عام لسلطتها العامة تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفة بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح"⁽⁴⁾.

وعلى أساس ما تقدم نستنتج أن العقوبة التأديبية هي جزاء منصوص عليه في قائمة الجزاءات توقعه السلطة التي لها صلاحيات التعيين كونها هي السلطة المختصة بذلك على موظف أخل بالالتزامات الوظيفية الممنوحة له عن طريق القانون والتنظيم.

1- د/ عبد الهادي بشار جميل، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، دار الفرقان، الطبعة الأولى، الأردن، 1983، ص 31.
(*)- نلاحظ أن العقوبات التأديبية عكس الأخطاء التأديبية من حيث التحديد القانوني لأن العقوبات التأديبية محددة في القانون على سبيل الحصر، فإذا كان المشرع قد ترك للسلطة التأديبية المختصة حرية تقدير الأخطاء التي تستوجب المساءلة التأديبية فإنه من جهة أخرى قد ألزمها بضرورة مراعاة العقوبات المنصوص عليها قانونا وذلك إعمالا للمبدأ الذي يقضي بأن "لا عقوبة إلا بنص" وعلى ذلك لا يجوز لسلطة التأديب توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون وإلا كان قرارها باطلا.

2- د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دون طبعة - دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية - مصر، 2004، ص 243.

3- د/ سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 244.

4- د/ محمد سعود فودة: المرجع السابق، ص 66.

02- تمييز العقوبة التأديبية عن غيرها من العقوبات الأخرى:

أ- العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية:

ثار الجدل حول طبيعة وأساس سلطة العقاب في كل من العقوبتين التأديبية والجنائية مرده أوجه الشبه والاختلاف فيما بينهما الذي نوضحه إجمالاً، فيما يلي:

أ-1 يرى البعض أن أوجه التشابه فيما بين العقوبتين يكمن فيما يلي:

1- تسري في نطاق كل من العقوبتين المبادئ القانونية المقررة وهي شرعية العقوبة ووحدتها وعدم رجوعيتها وتناسبها مع الخطأ والمساواة فيها.

2- تنطوي كل من العقوبتين على معنى الإيلاء وإلحاق الأذى، عملاً على استتباب النظام في المجتمع.

3- أن هدف العقاب التأديبي هو زجر وردع المذنب والغير ممن تحدثه نفسه بإقدام على ارتكاب الأخطاء التأديبية، كما هو الشأن بالنسبة للعقوبة الجنائية التي شرعت للمحافظة على كيان المجتمع وحمايته.

4- أن السبب المحرك للعقوبتين واحد هو ارتكاب المخالفة أو انتهاك لأمر أو نهي، بما ابتغى معه التخلص من هذا الإخلال بالعقوبة المقررة⁽¹⁾.

5- للعقوبة الجنائية انعكاسات معتبرة على مجال الوظيفة العمومية حيث نجد أنّ العقوبة التأديبية عندما تمارس في إطار تنظيم وظيفي معين إنّما تهدف إلى تحقيق جزء من الصالح العام للمجتمع الأساسي كله.

أ-2 فيما ذهب جانب آخر من الفقه إلى وجود اختلاف بين العقوبتين يكمن فيما يلي:

1- طبيعة الفعل المرتب للعقوبة ومضمونه يختلفان في المجالين، فالعمل المحرك للعقوبة التأديبية ينطوي على معنى الإخلال بالواجبات الوظيفية، ولذا كانت الأفعال من هذا الصنف لا تندرج تحت التجريم بعكس الحال في المجال الجنائي فالأفعال محددة في القانون على سبيل الحصر، تطبيقاً لمبدأ شرعية الجرائم، ذلك المبدأ الذي لا يصادف تطبيقاً كاملاً له في المجال التأديبي⁽²⁾، ولذا قيل بأن العقوبة توقع عن أفعال غير ثابتة أو محددة الأركان في حين أن العقوبة الجنائية توقع بمناسبة جرائم ثابتة ومحددة الأركان⁽³⁾.

1 د/محمد سعد فودة: المرجع السابق، ص103.

2- د/مغاورى محمد شاهين: المرجع السابق، ص 574.

3- ذهب بعض الفقه إلى أنه مهما قيل في الفرق بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية فإن نتائج كل منهما تبدو واحدة عند التجريد فالعقوبة بوجه عام هي إما سلب الحرية أو عبء على المال كالتعويض والغرامة، وهذا نفس ما يقع على الموظف بسبب الخطأ الذي اقترفه أثناء أداء العمل الوظيفي مثل كف اليد عن عمل الوظيفة ونقص الراتب، راجع بهذا الصدد: د/ عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الجزء الأول، القاهرة، 2000، ص623.

- 2- العقوبة التأديبية هي عقوبة وظيفية سالبة لكل أو بعض حصانات الوظيفة أو امتيازاتها بصفة مؤقتة أو نهائية، وليست من قبيل العقوبات السالبة للحرية أو للملكية على نحو ما هو مقرر في المجال الجنائي.
- 3- العقوبة التأديبية يختلف نطاقها عن العقوبة الجنائية، فالأولى شخصية تسري على الموظفين دون غيرهم⁽¹⁾. أما العقوبة الجنائية فهي إقليمية تطبق على جميع الأفراد، داخل حدود الإقليم موظفين وغير موظفين، مواطنين وأجانب⁽²⁾.
- 4- للعقوبة التأديبية أهدافا قريبة هي الردع بنوعية العام والخاص والإصلاح والتعليم والتهديب ونزع الرغبة في ارتكاب الجريمة من نفوس الموظفين وأهداف بعيدة تكمن في إعادة التوازن والانسجام وحسن العمل إلى الموافق العامة، تحقيق لثقة المواطنين، وهو هدف موضوعي يختلف عن الهدف الشخصي الذي تنشده العقوبة الجنائية والمتبلور في الرغبة في إصلاح المجرم وردع الغير.
- 5- تشارك في توقيع العقوبات التأديبية اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة في شكل مجلس تأديبي في حين العقوبة الجنائية تقوم بتوقيعها سلطة واحدة، هي المحاكم الجنائية، وفقا لإجراءات قضائية كاملة.
- 6- وأخيرا فإذا كان الأصل هو وجود الاستقلال الواضح بين العقوبتين الجنائية والتأديبية، لوجود بعض الاختلافات الموضوعية والأساسية بينهما مردها الاختلاف بين طبيعة كل من الخطأين التأديبي والجنائي والجزائين المترتبين عليهما لتمايز طبيعة كل منهما الذاتية ومن ثم فإن الأحكام الجنائية الصادرة بالإدانة أو بالبراءة ليس من الضروري أن تنعكس أثارها على الجزاء التأديبي الصادر بالاستناد إلى نفس الأفعال التي صدر بناء عليها الحكم الجنائي، طالما أن الإدارة استندت في إصدار العقوبة التأديبية إلى انطواء هذه الأفعال على صفة الإخلال بالواجبات الوظيفية وأما إذا كان الجزاء التأديبي صادر بناء على الحكم الجنائي بالإدانة فإن الاستقلال بين الجزاءين ينتفي⁽³⁾.

1- تنص المادة الثانية من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية".

2- تنص المادة الثالثة من قانون العقوبات، القانون السابق، على أنه: " يطبق قانون العقوبات على كافة الجرائم التي ترتكب في أراضي الجمهورية. كما يطبق على الجرائم التي ترتكب في الخارج إذا كانت تدخل في اختصاص المحاكم الجزائرية طبقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية".

3- د/ جلال أحمد الأدغم: التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن و النقض (الإدارية العليا)، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003 ، ص 49.

ب- التمييز بين العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي:

أوضح المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر في المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر سنة 2006 والتي يتم توقيعها على الموظف العام متى اقتترف فعلا ينطوي على خطأ تأديبي⁽¹⁾، غير أن الجهة الإدارية قد تتخذ في مواجهة الموظف إجراء ليس بطبيعته تأديبي و لا يندرج بين العقوبات المنصوص عليها في القانون، إلا أنه يبين قصد به عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات المقررة بما يكون معه منطويا على عقوبة وهو في الحقيقة إجراء ليس له طابع عقابي من ذلك الإجراء التنفيذي الذي يقتصر على تقرير حالة قانونية تتم بقوة القانون ولا علاقة للإجراءات التأديبية عند اتخاذ هذا الإجراء مثل حرمان موظف من أجرته عن مدة غيابه إذ أبلغ بمرضه ولم يقدم عذرا مقبولا.

كما قد تتشابه العقوبة التأديبية بالتدبير والإجراء الداخلي بما يتحقق في كليهما من ضرر يصيب الموظف،⁽²⁾ إلا أنهما يفترقان إذ العقوبة التأديبية تفترض خطأ أو تقصير من جانب الموظف وتكون بمثابة العقاب عليه، بينما الإجراء الداخلي هو الذي تتخذه السلطة الإدارية في غير ما تعلق بالتأديب دون الاستناد إلى اللوائح أو نصوص قانونية معينة بقصد تسييره السير العادي للمرافق وتنظيمه على نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل ولأسباب تتعلق بالملائمة أكثر مما تقوم على المنطق القانوني المجرد حتى لو أنها تحدث ضررا بالموظف وتمس مصالحه بحيث تبدو في نتائجها متشابهة مع الإجراءات التأديبية ولكنها لا تستوحي على معنى العقاب و تتميز بأنها داخلية وتقديرية.

وقد ثار الخلاف حول المعيار الذي يمكن الاعتماد عليه في التمييز بين الاجرائين العقابي والداخلي فبعضها يعتقد بطبيعة التصرف كون أن العقوبة التأديبية تفرض عنصر الخطأ المهني الذي لا يتطلبه الإجراء الداخلي، وجانب آخر من الفقه اعتد بالتدبير نفسه وما إذا كان يندرج أولا يندرج تحت وصف العقوبة الموضحة بقائمة العقوبات التأديبية التي تعدها القوانين واللوائح. وذهب فريق ثالث من الفقه إلى

1- كما يوجد عقوبات أخرى منصوص عليها في قوانين أساسية خاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك. وذلك بموجب المادة 164 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي تنص على أنه: "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

2- إن الحياة المهنية في ظل الوظيفة العامة تكشف لنا عن لجوء الإدارة إلى هذه السلطة - المتمثلة في اتخاذ التدابير الداخلية - كي تنتهز من الإجراءات الشديدة والمعقدة التي فرض المشرع احترامها عند استعمال سلطة العقاب التأديبي - راجع: كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 108.

الاعتماد على الباعث في اتخاذ التدبير أو سببه القانوني فهو يعتبر تدبيراً داخلياً إذا كان قد اتخذ بدافع من ضرورات السير الحسن للمرفق.

ولقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على تجميع هذه المعايير الثلاثة للتمييز بين العقوبة التأديبية والإجراء الداخلي في مجال نقل الموظفين لأن هذه المعايير إنما تكمل بعضها البعض إذ يصعب في كثير من الأحيان كشف قصد الإدارة الحقيقي دون بحث ودراسة الظروف والملابسات المحيطة بالإجراء المتخذ وحصر الأسباب التي استند إليها سواء أكانت أسباباً قانونية أم واقعية⁽¹⁾.

03- خصائص العقوبة التأديبية:

للعقوبة التأديبية جملة من الخصائص نوضحها كما يلي:

- تمتاز العقوبة التأديبية بالمرونة وهذه الميزة تمكن سلطة التأديب من التصدي للأفعال التي تخل بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها وتوقع الجزاء العادل والمناسب الذي ينسجم مع أوضاع المرفق غير أن هذه المرونة مقيدة بقواعد وإجراءات معينة وتخضع لرقابة القاضي الإداري⁽²⁾.
- تتسم العقوبة التأديبية التي توقعها الإدارة على الموظف العام بأنها فئوية بمعنى أنها لا تفرض إلا على فئة معينة من أفراد المجتمع وهم الموظفون العموميون⁽³⁾.
- العقوبة التأديبية تمس مزايا الوظيفة المادية والمعنوية بمعنى أنها تقتصر فقط على المساس بحقوق الوظيفة ومزاياها ولا تمس الموظف في حياته أو ممتلكاته⁽⁴⁾.
- العقوبة التأديبية تمتاز بطابعها الإداري لأنها تصدر عن السلطة الإدارية وهي السلطة التأديبية لأن تحديد إدارية الجهة سبيل لمعرفة صفة الجزاء أي تعتمد على العلم بتلك الجهة إذا كانت من أشخاص القانون العام أو الأجهزة التابعة لها من عدمه⁽⁵⁾.

1- د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 619.

2 - عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 11.

3 - وذلك حسب الفقرة الأولى من المادة 02 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، والتي تنص على أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية".

4- عبد الوهاب البنداري: نفس المرجع، ص 11.

5 - د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، دون طبعة، الجزء الثاني، الإسكندرية، 1990، ص 601.

- أن قائمة العقوبات المنصوص عليها قانونا محددة على سبيل الحصر حيث لا يمكن أن تسلط عقوبة غير منصوص عليها قانونا.

04- أهداف العقوبة التأديبية:

إن الهدف الإيجابي للتأديب يكمن بصفة عامة في الأساس الذي يرتكز عليه وهو مساعدة الموظف وتشجيعه على تبني القيم الأخلاقية والارتقاء بمستوى مهارته إلى المستوى المطلوب من خلال إتباع تعليمات وأوامر الإدارة بإخلاص وروح عالية، أما هدف العقوبة التأديبية يكمن أساسا في كفالة انتظام سير المرفق العام والتقويم والإصلاح والردع كون أن هناك اعتداء على مصلحة يحميها القانون بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة، فلا يشترط أن تكون المصلحة الواقع عليها العدوان بالنسبة للجزء الإداري مصلحة إدارية محضة، فالعبرة بوقوع اعتداء على مصلحة بلغت أهميتها في نظر المشرع حدا يستوجب حمايتها⁽¹⁾.

فالعقوبة التأديبية الهدف منها هو تقويم الموظف المخالف وزجره ليكون عبرة لغيره كي يلتزم كل موظف بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بما يحقق المصلحة العامة وصالح المرفق، ولهذا فقد قضى بأن مشروعية العقاب إنما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره⁽²⁾.

وعليه نخلص إلى أن العقوبة التأديبية كإجراء عقابي ساهمت في بلورته طبيعة المجتمع الوظيفي وظروفه الخاصة به، فالعقوبة التأديبية محصورة في إطار النظام الداخلي للمرافق وهي في حقيقتها وسيلة في يد السلطة لحماية النظام الداخلي للمرفق وحماية المصلحة العامة وكفالة ما تتطلبه من هيبة وتقدير واحترام⁽³⁾.

II- المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية:

تخضع العقوبة التأديبية عند توقيعها إلى مبادئ قانونية من شأنها أن تحد من استعمال الإدارة لسلطة التأديب في غير الأغراض التي حددها القانون، وهذا ما يجعل القرار التأديبي يخضع لرقابة القاضي الإداري للتأكد من مدى احترام الإدارة للقواعد التي تتحكم في العقاب التأديبي، وقد خلص الفقه والقضاء

1- د/ محمد سعد فودة: المرجع السابق، ص 78.

2- عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، المرجع السابق، ص 11.

3- السعيد بو الشعير: تأديب الموظف العمومي في الجزائر-رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية-جامعة الجزائر، 1976،

إلى بعض المبادئ القانونية الهامة التي تقوم عليها العقوبة التأديبية والتي تبنتها بعد ذلك قوانين التوظيف المختلفة في دول العالم لتحقيق العقوبة أهدافها وفعاليتها في المجتمع الوظيفي من أجل التوفيق بين مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف الخاطئ⁽¹⁾، وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

1- مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

من أكثر المبادئ العامة انتشارا في الدولة القانونية مبدأ الشرعية، لأنه من الأصول الدستورية في نظام الدولة الديمقراطية وهو ما يعرف بمبدأ سيادة القانون وقد نصت عليه جميع دساتير العالم، ولقد سبقت الشريعة الإسلامية كل القوانين الوضعية في إقرار مبدأ الشرعية⁽²⁾، ووردت نصوص القرآن الكريم متضافرة في تأكيد هذا المبدأ وأنه لا توجد عقوبة من غير رسالة رسول ينذر ويبشر لقوله تعالى: "وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا"⁽³⁾ و أيضا وقوله تعالى: "رسلا مبشرين ومنذرين لئلا يكون للناس على الله حجة بعد الرسل وكان الله عزيزا حكيما"⁽⁴⁾.

و يقصد بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية تلك العقوبات التي توقعها السلطات المختصة لا تكون صحيحة ومشروعة إلا إذا كانت من بين العقوبات المحددة قانونا، أي من بين العقوبات التي نص عليها القانون بمفهومه العام على سبيل الحصر^(*) ومن ثمة فالسلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفات التأديبية فإنها ملزمة بأن توقع العقوبة التي حددها المشرع من قبل فلا تستطيع أن تستبدل غيرها مهما كانت الدوافع ولو كانت ما توقعه على الموظف أخف من العقوبة المقررة حتى ولو تم ذلك برضا الموظف لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة فلا يجوز الاتفاق على عكسه كما أنه لا يجوز إعمال أدوات القياس أو الاستنباط في مجال العقوبات التأديبية وآثارها التي تقتضي النص عليها باعتبارها قيودا على حقوق الموظف وعلى المزايا التي تكلفها له القوانين واللوائح⁽⁵⁾.

1- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 85.

2- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 552.

3 - سورة الإسراء الآية (15).

4 - سورة النساء الآية (165).

(*)- إن التفكير في مدى تطابق مبدأ الشرعية بين القانون التأديبي والقانون الجنائي نجد أنه لا يوجد تطابق إلى حد كبير ذلك أن المشرع وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر تماما كما يفعل بالنسبة للعقوبات التأديبية، إلا أنه في حالة العقوبات الأولى إنما يقرر عقوبة معينة سواء أكانت من حد واحد أو من حدين لكل جريمة جنائية معينة ومن ثم فإنه لا يترك للقاضي الجنائي حرية كبيرة في هذا الشأن. أما في حالة العقوبات التأديبية فإنه يكتفي عادة بتحديد قائمة بتلك العقوبات تاركا للسلطة التأديبية بعد ذلك حرية اختيار العقوبة الملائمة للخطأ التأديبي من بينها.

5- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 553.

وانطلاقاً من هذا المبدأ، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الملاحظات الشديدة لا يمكن اعتبارها عقوبات تأديبية لأن المشرع لم يدرجها ضمن سلم العقوبات⁽¹⁾.

وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المادة 163 منه التي صنفت العقوبات التأديبية فاشترط أن يكون الإنذار كتابي في العقوبات من الدرجة الأولى، مما يعني أن الإنذار الشفوي لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية⁽²⁾.

2- مبدأ وحدة العقوبة:

مقتضى هذا المبدأ أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الخطأ المهني الواحد مرتين بجزأين أصليين⁽³⁾ إذا لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما، وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة ولذا كان من الأصول المسلمة في القانون الجزائري أنه لا يجوز معاقبة المتهم عن جرم واحد مرتين، بل أن المتهم إذا ارتكب فعلاً يكون عنه جرائم أو جملة أفعال مرتبطة بعضها ببعض من أجل غرض واحد لا يعاقب عن كل فعل على حدا بعقوبة مستقلة، بل يعاقب بعقوبة واحدة على الفعل المكون للجريمة الأشد، وعليه فالسلطة التي وقعت الجزاء الأول تكون قد استنفذت سلطتها بتوقيع الجزاء بما يمتنع معه عليها توقيع جزاء آخر.

وعليه أصبح مبدأ وحدة العقوبة من المبادئ المستقر سواء في المجال التأديبي أم في المجال الجنائي ويستند هذا المبدأ إلى الاعتبارات الآتية:

1- أن العدالة تقتضي أن لا يوقع على الموظف عقوبتين عن فعل واحد⁽⁴⁾، إذ يجب أن تحدد مسؤولية هذا الموظف في نطاق خطئه بحيث يطمئن إلى أنه لن يتعرض لتوقع عقاب آخر عن خطأ سبق مجازاته عنه.

1- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 95.

2- عند الرجوع إلى القوانين السابقة والتي ألغيت بحكم أن الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حل محلها فنجد أن المادة 74 من المرسوم رقم 82-302 الذي يتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية بعلاقات العمل، المرسوم السابق، قد نصت على عقوبة الإنذار الشفوي أيضاً نفس الاتجاه اتبعه المشرع في المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرسوم السابق، حيث صنفت المادة 124 منه الإنذار الشفوي ضمن عقوبات الدرجة الأولى وعليه نستنتج أن المشرع الجزائري تخلي على عقوبة الإنذار الشفوي في القانون المعمول به الآن وهو الأمر رقم 06-03 وأبقى على الإنذار الكتابي.

3- وهو ما نصت عليه المادة 69 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 لموفق ل06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية رقم 57 المنشورة بتاريخ 08 سبتمبر 2004 على أنه: " لا تترتب على ارتكاب الخطأ التأديبي إلا عقوبة واحدة".

4- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 554.

2- ضرورة احترام نهائية القرارات التي تصدر عن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء إذ القول بغير ذلك و السماح من ثمة لسلطة أخرى بتوقيع جزاء آخر يعني المساس بالحجية التي تحوزها تلك القرارات.

3- أن السلطة التأديبية التي توقع الجزاء الأول تستنفذ ولايتها بفرض الجزاء ما دام قد وقع طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة⁽¹⁾.

وبالتالي فقاعدة عدم جواز العقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين أصبحت من المبادئ العامة للقانون تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولم ينص عليها المشرع صراحة لكونها تتفق ومبادئ العدالة. وقد يرد بعض الاستثناءات على هذه القاعدة ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. فإذا حدث وأن حكم القضاء بإلغاء عقوبة تأديبية وبعد ذلك وصلت إلى الإدارة معلومات جديدة لم تكن لديها وقت معالجة القضية التأديبية في بداية الأمر جاز لها في هذه الحالة إعادة فتح الملف التأديبي من جديد ومعاينة الموظف العام مرة أخرى دون أن يحق له الاستناد إلى قاعدة عدم جواز معاينة المخطئ عن ذات الفعل مرتين لطلب إلغاء القرار التأديبي. و لا يجوز أيضاً التمسك بهذه القاعدة في حالة ما إذا اتخذت السلطة الرئاسية تدابير داخلية إلى جانب الجزاء التأديبي. كما لو أصدرت قراراً بنقل الموظف بعد أن كانت قد سلطت عليه عقوبة التخفيض في الرتبة.

و في حالة ما إذا تضمن قرار التأديب بعض الملاحظات التي من شأنها أن تلفت انتباه الموظف العام إلى ما سيتعرض إليه من عقوبات في حالة العود فإن هذا الوضع لا يشكل خرقاً للقاعدة لان الملاحظات لا تعتبر عقوبة تأديبية⁽²⁾.

كما أنه لا يعد من قبيل تعدد العقوبات التأديبية أن يعاقب الموظف تأديباً بعد الحكم عليه بعقوبة جنائية من المحكمة المختصة إذ توقع على الموظف في هذه الحالة عقوبة تأديبية وعقوبة جنائية عن ذات الفعل وذلك لاستقلال كل منها عن الأخرى فهما عقوبتان أصليتان ولكن ليس من نوع واحد⁽³⁾ ذلك أنه من المتصور أن يسأل الموظف جنائياً وتأديبياً ومدنياً عن الفعل الواحد ومثال ذلك أن يرتكب موظف عام جريمة خيانة الأمانة ضد أحد المواطنين وهي من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ويقدم للمحاكمة الجنائية فتثبت إدانته ويحكم عليه جنائياً، ثم يفصل من الخدمة كعقوبة تأديبية. وقد يطالب المجني عليه بالتعويض

1- الدكتور محمد سعد فودة: المرجع السابق، ص 68.

2- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 103.

3- د/عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 76.

عما أصابه من ضرر جزاء ارتكاب جريمة وهكذا ترتب على الفعل الواحد ثلاثة أنواع من المسؤولية: جنائية و تأديبية ومدنية⁽¹⁾.

3- مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة:

يقصد بهذا المبدأ أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف في تحديدها مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها الموظف آخذة في الاعتبار السوابق والظروف المشددة والظروف المخففة والملابسة لهذه المخالفة⁽²⁾.

فالعقوبة التأديبية يجب أن تكون عادلة وملائمة للخطأ التأديبي وذلك بأن تخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في الرأفة لأن كلا الأمرين مجاف للمصلحة العامة.

تتمتع السلطة التقديرية بقسط من حرية التصرف وهي تمارس مختلف اختصاصاتها القانونية مما جعل سلطة التأديب تتولى تقدير هذه الملائمة، لذا فإن السلطة المختصة بالتأديب تأخذ بعين الاعتبار خطورة الأفعال المنسوبة للموظف و ما يناسبها من جزاء، وذلك تحت رقابة القضاء ضمانا لشرعية العمل الإداري وحسن سير الإدارة⁽³⁾.

وإذا كان مبدأ المناسبة هو بحسب الأصل منوط بالسلطة التشريعية في الدول التي تقوم بمهمة الرابطة للصيقة بين العقوبات والأخطاء في المجال التأديبي إذ أن وجود تلك الرابطة هو الكفيل بضمان تحقيق مبدأ المناسبة والموازنة بين الخطأ المهني والعقوبة التأديبية، وعدم ترك ذلك لمحض تقدير السلطة التأديبية المختصة والتي قد تستعمل القسوة^(*) أو التخفيف عند قيامها باختيار العقوبة الملائمة فيضرب ذلك بالهدف الأساسي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وإعادة ثقة المتعاملين مع الجهات الإدارية بيد أن المشرع في مجال الوظيفة العمومية قد تخلى في واقع الأمر عن سلطته تلك للسلطات التأديبية، التي أصبح من سلطتها أعمال تلك المناسبة⁽⁴⁾.

1- د/ نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 188.

2- د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 668.

3- د/ عيروط محند وعلي: الضمانات التأديبية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ملتقى و طني حول: سلطات القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قلمة، 2011، ص 07 .

(*)- من مظاهر القسوة في توقيع العقوبة، موظف متهم بانقطاعه عن العمل يوما واحد ويعاقب بالفصل من الخدمة، فإن مثل هذه العقوبة تعتبر مخالفة لمبدأ التناسب لأنها مشوبة بالغلو حيث يخرج تقدير السلطة التأديبية لها عن نطاق المشروعية.

4- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 563.

وعليه فالمشرع الجزائري نص في قانون الوظيفة العمومية صراحة على هذا المبدأ⁽¹⁾ حتى لا يترك للسلطات التأديبية الحرية المطلقة في اختيار العقوبة التأديبية وتقييدها من خلال وجوب مراعاة أن يكون اختيار العقوبة متناسبا مع درجة الخطأ.

4- مبدأ المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية:

إعمالا لمبدأ المساواة فإن الأمر يقتضي ألا تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها، ما دام قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع الخطأ المهني المرتكب ودرجة جسامته وما يقترن من ظروف مشددة أو مخففة، فليس هناك أي تمييز بين الموظفين فيما يتعلق بتوقيع العقوبات عليهم بسبب اختلاف مواقعهم في درجات السلم الاجتماعي وهو ما ينبغي إعماله في المجال التأديبي بما يتعين معه عدم اختلاف المعاملة العقابية بسبب اختلاف المراكز الوظيفية للموظفين من حيث نوعيتها أو درجتها في السلم الإداري. على أنه دون أن ينطوي ذلك على أي إخلال بتطبيق مبدأ المساواة في العقاب ينبغي على السلطة التأديبية⁽²⁾ من ناحية أن تعتد بالظروف الشخصية الخاصة بكل موظف على حدا فتزاعي نوع السلوك الوظيفي السابق للموظف والحاضرة والظروف الملازمة للخطأ المرتكب، سواء كانت شخصية متعلقة بشخص الموظف أو مرفقيه تتعلق بالوظيفة إلى جانب الاعتبارات الإنسانية الأخرى ومن بينها الضغوط المختلفة التي كان يخضع لها الموظف والتي دفعته لارتكاب المخالفة وماله من سوابق تأديبية ومدى ما يتمتع به من حسن نية ومن

1 - تنص المادة 161 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامته الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام".

- فهذا النص القانوني يقيد الإدارة عند اختيار العقوبة التأديبية فلا يجوز للسلطة الرئاسية أن تقدر العقوبة التأديبية دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل التي حددها القانون المتمثلة في درجة جسامته الخطأ، الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام.

2- لقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ المساواة في تطبيق العقوبة التأديبية إذ نص صراحة على ذلك في المادة 202 من القانون رقم 78-12 مؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق ل 5 غشت سنة 1978 يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية عدد 32 على أنه: " يتعرض العامل للعقوبات التأديبية عند الاقتضاء للمتابعات الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله... وفي المقابل نجد أن المشرع أغفل هذا المبدأ في الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بينما في المرسوم رقم 82-302 ديسمبر 1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، المرسوم السابق، فقد أشارت المادة 74 منه على أنه: "يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل إحدى العقوبات التأديبية الأتي ذكرها كيفما كانت رتبته و دون مساس بالعقوبات الجزائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل".

ناحية أخرى على السلطة التأديبية أن تأخذ أيضا بالظروف المشددة للعقاب التي قد تقتزن بالخطأ المرتكب أو بالمركز الوظيفي الذي يشغله الموظف كما في حالة تكرار الخطأ ومن ناحية ثالثة يجب أن يمتد مضمون وأثر تلك المساواة إلى الفترة التالية لتوقيع العقوبات التأديبية وتنفيذها وترتب آثارها عليها أي أن تمد السلطة التأديبية بصرها إلى الفترة اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية حتى لا يجيء تنفيذها غير مطابق للصورة المحددة وفقا لإرادة المشرع والتي وقعت العقوبة في ضوءها⁽¹⁾.

5- مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية:

يقصد بهذا المبدأ أن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا تكون لها أي أثر على وضعية الموظف العام الإدارية إلا ابتداء من تاريخ القرار التأديبي أي أن العقوبة لا ترتب آثارها إلا من تاريخ توقيعها⁽²⁾. ويعني أيضا عدم جواز تطبيق الآثار القانونية المترتبة على الجزاء التأديبي إلا اعتبارا من تاريخ نفاذه وفقا للإجراءات المحددة قانونا⁽³⁾.

فالقرارات التأديبية تنشئ حالة قانونية في حق من صدرت في شأنه ومن ثم فهي ترتب آثارها من وقت صدورها ولا ينعطف آثارها على الماضي كتاريخ وقوع الخطأ وهذا يعد في الواقع تطبيقا لما تقتضيه به المبادئ القانونية العامة سواء بالنسبة لعدم رجعية القوانين كقاعدة عامة أو عدم رجعية القرارات الفردية والمتتبع لأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية يلاحظ أنها تطبق قاعدة الأثر الفوري للقانون فذهبت إلى أنه: "يجب عند صدور القرار التأديبي عن المخالفة التي ارتكبها العامل مراعاة تطبيق القانون الساري وقت صدور القرار التأديبي لا القانون الذي كان ساريا وقت وقوع المخالفة"، ومقتضى ذلك أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات الواردة في القانون الجديد وذلك إعمالا للأثر المباشر للقانون، كما قضت نفس المحكمة في حكم صادر عن الطعن رقم 1311 جلسة 12 مارس 1966 بأن "إنزال عقوبة معينة مشروط بأن تكون هذه العقوبة واردة في القانون النافذ وقت توقيع العقوبة بغض النظر عن القانون الواجب التطبيق في تاريخ ارتكاب المخالفة وذلك تطبيق لقاعدة الأثر الفوري والمباشر للقانون"⁽⁴⁾.

1- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 566.

2- مورييس نخلة: المرجع السابق، ص 750.

3 - VINCENT Jean Yves: Publicité de l'acte administratif, Juris classeur, droit administratif, V01, Faticule 107-40, Lexis Nexis, Paris, 2001, P10.

4- الدكتور جلال الأدهم: المرجع السابق، ص 32.

وقد ترد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ نجملها في ما يلي:

- في حالة توقيف الموظف العام عن العمل بسبب اقترافه لخطأ مهني جسيم فإن آثار فصل الموظف تمتد إلى تاريخ توقيفه بشرط أن توافق لجان التأديب على فصل الموظف العام.
- حالة ما إذا كانت القاعدة التي سوف تطبق بأثر رجعي تؤدي إلى خفض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه كما لو صدر قانون جديد يقضي بإلغاء بعض العقوبات في القانون القديم، وعليه يسمح بالأثر الرجعي في جميع الحالات التي يكون فيها مصلحة للموظف العام⁽¹⁾.

III - أنواع العقوبات التأديبية:

إذا كانت المخالفات التي يرتكبها الموظف غير محددة على سبيل الحصر وإنما أوردها المشرع الجزائي على سبيل المثال، فإن العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف المخالف للالتزامات الوظيفية المذكورة على سبيل الحصر وذلك بموجب المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومنه لا يجوز معاقبة الموظف بغير العقوبات المنصوص عليها في القانون.

لكن تحديد المشرع الجزائي للعقوبات التأديبية لا يعني أنه قد وضع لكل خطأ عقوبة تقابله أو وضع حدود دنيا أو عليا للعقوبة كما فعل مع العقوبات الجنائية والجرائم الجنائية بل اكتفى بذكر حالات للأخطاء المهنية منصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بأن هذه الحالات تؤدي إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة كما هو منصوص عليها في المادة 163 من نفس هذا الأمر بمعنى أن الموظف العام عندما يخل بواجباته المهنية وتكيف الإدارة مثلا هذا الخطأ على أساس أنه خطأ من الدرجة الثانية كونها تتمتع بالسلطة التقديرية فهي مجبرة على أن توقع عليه عقوبة من الدرجة الثانية⁽²⁾.

ولقد صنف المشرع الجزائي العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات وهي:

1- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 106.

2- تنص المادة 183 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة....".

1- عقوبات الدرجة الأولى:

- **التنبيه⁽¹⁾**: ويقصد به لفت النظر وذلك بإشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته.
- **الإنذار الكتابي**: هو أقل الجزاءات من حيث الجسامة وبالتالي فهو مقرر لمواجهة المخالفات البسيطة والهدف منه هو مجرد تبصير الموظف بالخطأ الذي ارتكبه وتحذيره من العودة إليه مستقبلا.
- **التوبيخ**: هو عقوبة أدبية تحمل معنى اللوم والعتاب معا وليس لها أثر مالي وقد تكون له انعكاسات سلبية على وضعية الموظف إذا أخذ بعين الاعتبار من طرف الإدارة في منح النقطة الخاصة بالترقية... الخ.

2- عقوبات الدرجة الثانية:

- **التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام⁽²⁾**: هو منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه بصفة مؤقتة والغالب الذي يتفق وطبيعة الأمور أن يحرم الموظف من أجرته طوال مدة الوقف لأنه لا يؤدي عملا لكي يستحق عنه أجرا.
- **الشطب من قائمة التأهيل**: وتصيب هذه العقوبة حق الموظف في الترقية فيفقد الموظف هذا الحق حتى وإن كان أهلا لممارسة وظيفة أعلى من تلك التي يباشرها نظرا لما له من مستوى علمي.

3- عقوبات الدرجة الثالثة:

- **التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام⁽³⁾**: كما رأيناها سابقا فهي عقوبة تمنع الموظف بصفة مؤقتة من ممارسة أعمال وظيفته لمدة أقصاها ثمانية (8) أيام.
- **التنزيل من درجة إلى درجتين**: المقصود بالتنزيل في هذه الحالة هو الهبوط بالموظف إلى درجة أقل من تلك التي يشغلها في السلم الإداري.
- **النقل الإجباري**: يقصد به نقل الموظف المخطئ إجباريا من وظيفته إلى وظيفة أخرى وفي مكان آخر غير ذلك الذي كان يعمل فيه.

1-الفقرة الأولى من المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

2-الفقرة الثانية من نفس المادة.

3-الفقرة الثالثة من نفس المادة.

4- عقوبات الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: ويتمثل هذا الإجراء في تعيين الموظف في رتبة أدنى مباشرة من الرتبة التي كان ينتمي إليها فتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة وفي الواقع فإن التخفيض لا يمكن أن يترتب عنه الإقصاء من السلك الذي يتبعه الموظف⁽¹⁾.
- التسريح **le licenciement**: وهو إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمنحة إذا ما تم تقريرها^(*).

1- كما يمكن توقيف عقوبة العزل أو الإحالة على التقاعد التلقائي بالنسبة للقضاة وذلك بموجب نص المادة 68 من القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانوني الأساسي للقضاء، القانون السابق والتي تم تصنيفهما ضمن عقوبات الدرجة الرابعة، و هذا استنادا لنص المادة 164- من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، التي تنص على أنه: "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

^(*)- عندما نقارن العقوبات التأديبية عبر مختلف قوانين الوظيفة العمومية والنصوص التنظيمية نجد الاختلاف في عدد الدرجات حيث صنف الأمر رقم 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، القانون السابق، العقوبات التأديبية إلى درجتين. بينما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرسوم السابق، صنفها إلى ثلاث درجات أما الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، صنف العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات، كما نلاحظ الاختلاف في ترتيب العقوبات مثلا نجد عقوبة الإيقاف من يوم إلى ثلاثة أيام كانت عقوبة من الدرجة الأولى طبقا للمرسوم رقم 85/59 بينما أصبحت هذه العقوبة من الدرجة الثانية بناء على المادة 163 من الأمر رقم 06-03 أيضا أضاف المشرع في الأمر رقم 06-03 عقوبة التنبيه إلى مصاف العقوبات من الدرجة الأولى، كما تخلص عن عقوبة الإنذار الشفوي.

أما بخصوص عقوبة التنزيل ففي المرسوم رقم 85/59 ذكرها ولم يحدد التنزيل إلى أي درجة، بينما في الأمر 06-03 فلقد حدد التنزيل فيما أن يكون من درجة إلى درجتين والمنصوص عليها ضمن عقوبات الدرجة الثالثة أو أن يكون إلى الرتبة السفلى مباشرة كعقوبة درجة رابعة وبالتالي حسن المشرع صنعا حينما حدد عقوبة التنزيل وذلك حتى نتجنب تسف السلطة المختصة بتوقيع العقوبة فعادة الإطلاق ينجم عنه التعسف.

بالنسبة لعقوبة التسريح نجد أن المشرع عالجها وفقا لحالتين طبقا للمرسوم رقم 85/59 فالحالة الأولى التسريح يكون مع الإشعار المسبق مع التعويضات أما الحالة الثانية فيكون فيها دون إشعار مسبق ومن غير تعويضات، أما في الأمر رقم 06-03 فاكتمل المشرع بذكرها دون زيادة ولا نقصان ما يدل على أن المشرع كان أكثر عدالة وإنصاف بخصوص عقوبة التسريح عند منح الموظف حق التعويض وذلك في المرسوم رقم 85/59 وهذه الخاصية مفقودة في الأمر رقم 06-03.

وعليه مما تقدم فالتعديل الذي مس العقوبات التأديبية يمكن القول عنه أنه تعديل طفيف و أن المشرع في الأمر 06-03 تأثر بالمرسوم رقم 85/59 من حيث صياغته للمواد القانونية أكثر من الأمر رقم 66/133.

المطلب الثاني: موقف القضاء و الفقه الإداريين من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي

يعتبر مبدأ الملائمة من أبرز المبادئ التي يقوم عليها القرار التأديبي، فلكي يكون القرار الصادر من السلطة المختصة بالتأديب صحيحا و ملزما يجب أن يكون ملائما و إلا اعتبره القاضي الإداري غير مستوفي مبدأ الملائمة بين الخطأ المهني و العقوبة التأديبية و يتضمن إساءة لاستعمال السلطة التقديرية التي تتمتع بها سلطة الإدارة في توقيع العقوبة التأديبية، وعليه ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول موقف القضاء الإداري من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي وفي الفرع الثاني موقف الفقه من الرقابة القضائية على القرار التأديبي.

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري من الرقابة على ملائمة القرار التأديبي

مرت رقابة القضاء الإداري على مبدأ الملائمة في القرار التأديبي بمراحل متعددة تعكس مدى تطور القضاء الإداري في نظريته إلى هذا المبدأ الهام، فلم يمارس القضاء الإداري في البداية أي رقابة تذكر على مبدأ الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية، إلا أنه استقر على إخضاعها لرقابته في فترات لاحقة وهو ما سنعالجه.

أولا: عدم خضوع ملائمة القرار التأديبي لرقابة القضاء الإداري

إتجه مجلس الدولة الفرنسي منذ قيامه إلى الامتناع عن رقابة خطورة العقوبة التأديبية ومدى ملائمتها مع الخطأ التأديبي، وقد استمر مجلس الدولة الفرنسي على هذا النحو فترة طويلة⁽¹⁾. حيث كانت السلطة التأديبية في فرنسا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة الملائمة للخطأ التأديبي المقترف، والقاضي الإداري الفرنسي لا يبسط رقابته على مدى ملائمة العقوبات التأديبية التي يتم توقيعها من قبل السلطة التأديبية⁽²⁾ لأن تقدير العقوبات التأديبية ليس من طبيعته أن يكون موضوعا للطعن القضائي، فالقاضي لا يناقش اختيار سلطة التأديب حتى لا يضع نفسه موضع الإدارة، لأن ذلك يعد تدخلا في مجال السلطة التقديرية المخولة لها فالملائمة اختصاص تقديري للإدارة باستثناء حالة الانحراف بالسلطة وكان ذلك حتى عام 1978 حيث كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مد نطاق رقابته على القرارات

1 -DEFORGES (J.M), Droit de la Fonction publique, presses universitaires de France, Paris, 1997, p192.

2 /د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص142.

التأديبية إلى بحث الملائمة على أساس أنّ اختيار العقوبة التأديبية هو من اطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها.

كما أنّ محكمة القضاء الإداري في مصر لم تمارس منذ نشأتها أي رقابة على ملائمة القرارات التأديبية واكتفت بالرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية والقانونية دون أن تمد رقابتها إلى تقدير ملائمة الجزاء مع المخالفة التي اقترفها الموظف.

وقد كان اتجاه المحكمة ينبع من أن تقدير ملائمة القرارات التأديبية هو من إطلاقات الإدارة في إطار السلطة الممنوحة لها قانوناً، وهو ما يتضح من استعراض أحكامها في تلك الفترة فقد حكمت محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 358 بتاريخ 14/12/1948 "أنه ليس لهذه المحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي الموقع مادام يدخل في الحدود القانونية المقررة إذ أن تناسب الجزاء مع موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما ترخص الجهة التأديبية في تقديره"⁽¹⁾.

وبالتالي ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن اختيار العقوبة الملائمة للخطأ التأديبي المقترف لا تخضع فيها لرقابة القضاء، وأن رقابتها تقتصر على بحث مدى مطابقة تلك القرارات للقوانين واللوائح، ولا تمتد إلى مسألة الملائمة، طالما ثبت لديها أن العقوبة الموقعة هي إحدى العقوبات الواردة على سبيل الحصر في القانون وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 28/11/1964 أن: ".... ليس للقضاء الإداري أن يتدخل بالرقابة على تقدير مدى صلاحية الموظف وتناسب الجزاء مع التصرفات المأخوذة عليه، إذ أن ذلك من الملائمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، ولا معقب عليها في ذلك، والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء"⁽²⁾.

كما سارت المحكمة الإدارية العليا بمصر في بادئ الأمر على ذات النهج الذي سلكته محكمة القضاء الإداري حيث أرست قاعدة عامة، مفادها أن للسلطة التأديبية الحرية الكاملة في تقدير خطورة الخطأ التأديبي واختيار ما يناسبه من جزاء في نطاق قانوني. وتطبيقاً لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 1955: "أن الإدارة لا تتدخل لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة واقعية أو

1- د/ سعد الشنوي: المساءلة التأديبية للموظف العام ، المرجع السابق، ص200.

2- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص145.

قانونية تسوغ تدخلها... وأن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني...⁽¹⁾.

ثانياً: خضوع ملائمة القرار التأديبي لرقابة القضاء الإداري

لم يقتنع الفقه الفرنسي بأن تصل حرية تقدير الإدارة إلى حد التفاوت الواضح أو الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية مما يقلل إلى حد كبير من قيمة الضمانات التأديبية وغايتها التي كفلها المشرع والقضاء في هذا الصدد⁽²⁾، فقام مجلس الدولة الفرنسي منذ أواخر السبعينات بإعادة النظر في قضاءه السابق بعد أن رأى قسوة بعض العقوبات التأديبية، وعدم ملائمتها مع الأخطاء المهنية المنسوبة إلى الموظفين.

وفي تاريخ 09 جويلية 1978 رأى مجلس الدولة الفرنسي أنه يجب تقييد السلطة التقديرية للإدارة في أهم مجالاتها وهو مجال التأديب ليبسط رقابته على مدى الملائمة بين العقوبة التأديبية ودرجة جسامته أو خطورة الأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف العام⁽³⁾، و كان ذلك في حكمه الشهير في قضية Lebon حيث راقب مجلس الدولة ملائمة العقوبة التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال الالتجاء إلى فكرة الخطأ الظاهر. وتتخلص وقائع هذه القضية في أن السيد Lebon رفع دعواه أمام محكمة تولوز الإدارية طالبا إلغاء القرار الصادر في 10 جويلية 1974 من رئيس أكاديمية تولوز بإحالته إلى المعاش بدون طلب، حيث لم يناع في ماديات الوقائع وإنما في جسامته الجزاء، وقد استندت الأكاديمية في إصدار القرار المطعون فيه إلى ارتكاب المدعي -وهو معلم- لأفعال مخلة بالحياء مع تلميذاته في الفصل والتي ثبتت من وقائع التحقيق معه، ورفضت المحكمة الإدارية طلب إلغاء القرار، وذلك لكفاية السبب الذي قام عليه، وطعن المدعي في هذا الحكم أمام مجلس الدولة، هذا الأخير الذي وضح في حكمه أن الوقائع التي ارتكبها المدعي وقام عليها قرار الفصل كافية لتبريره وأن تقدير الإدارة لم يكن مشوباً بغلط بين وقد كانت هذه الوقائع أيضاً سبباً كافياً لرفض محكمة تولوز الإدارية إلغاء قرار الفصل⁽⁴⁾.

1- د/ نوفان العقيل العجارمة: نفس المرجع، ص 146.

2- د/ محمود سلامة جبر: رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 37، العدد 01، القاهرة، مارس 1993، ص 70.

3- André Delaubadère, Yves Gaudement, Traite Droit Administratif, tome1, libraire général de droit de jurisprudence, 16^{ème} édition, Paris, 1999, p 584, 585.

4- محمود سلامة جبر: التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، المقال السابق، ص 83.

هذا النصر الذي حققه مجلس الدولة الفرنسي في الحكم السابق تأييد بحكم لاحق أصدره المجلس في قضية فينولاي Vinolay في حكمه الصادر في 26 جويلية 1978، وهذا الحكم يعتبر أول تطبيق إيجابي لحكم ليون Lebon وألغى به مجلس الدولة لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير الخدمات بغرفة الزراعة وذلك لعدم ملائمته والمخالفة المرتكبة⁽¹⁾.

وهكذا تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال لتؤكد المبدأ الذي أرساه حكم Lebon⁽²⁾ في إقرار حق مجلس الدولة في رقابة مبدأ الملائمة بين الخطأ والجزاء في مجال التأديب.

ومن الأحكام في هذا الصدد ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في 15 مارس 1999 من إلغاء قرار الفصل والذي تم توقيعه على إحدى الموظفات حيث ذهب المجلس إلى أن المخالفة المنسوبة إلى الموظفة لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة وأن تقدير الإدارة مشوب بخطأ ظاهر في التقدير.

كما أنه بتاريخ 21 أبريل 2003 قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء جزاء الفصل والذي تم توقيعه على ممرضتين بسبب اتهامهما بالتعصب الجنسي ضد بعض المرضى حيث قرر المجلس أن المخالفة المنسوبة إليهما لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة⁽³⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي، عند إعماله لتلك الرقابة، لم يتطلب أن يكون هناك توافق صارم بين الخطأ المرتكب والعقوبة الموقعة، بل يتطلب ألا يكون التفاوت صارخا بين الخطأ

1 - Jacqueline Morand-Devili: Cours de Droit Administratif, Montchrestien, 6 édition, Paris, 1999, p 283, 284.

2 - كان حكم Lebon محلا لتعليقات كثيرة من الفقهاء الفرنسيين:

يرى بعض الفقه أن حكم ليون أضاف إلى الوسائل التقليدية للرقابة على شرعية الجزاءات التأديبية وسيلة الغلط البين في التقدير وذلك لتجنب التعسفات الظاهرة للسلطة التأديبية وجاء استجابة لنداءات فقهية عديدة بضرورة إحداث تغيير للجزاءات التأديبية المفرطة لعدم تناسبها مع الأخطاء المرتكبة ويذهب هذا الرأي إلى أن الحركة القضائية التي ظهرت منذ عشرين عاما وأدت إلى إنقاص مجال السلطة التقديرية للإدارة ومناهضة القرارات التعسفية وغير الملائمة بواسطة نظرية الغلط البين جعلت الإبقاء على القضاء القديم لسلطة التأديب أمرا شادا وجاء حكم ليون ليحدث تغييرا شاملا في هذا القضاء وليفتح أبعادا جديدة للرقابة القضائية. وقد ذهب مفوض الحكومة في تقريره المقدم بشأن قضية ليون إلى أن الانتصار الذي تحقق بحكم ليون يجعله مؤيدا إلى تغيير شامل في الرقابة الأدنى على جسامات الجزاءات التأديبية، وأكد على ضرورة الحاجة المتزايدة لإدخال الرقابة الأدنى على جسامات الجزاءات التأديبية ليس فقط لأن القضاء القديم خاطر في أن يترك من غير عقاب التعسفات الحقيقية لرجال الإدارة وليس فقط لأن يظهر أن رقابة الغلط البين اتجهت من الآن فصاعدا تعميمها على كل الفروض الأخرى للسلطة التقديرية ولكن أيضا لأن القانون الإداري سار ببطء في علاقته بأنظمة التأديب الأخرى.

ويتجه Stephane Rials أن حكم ليون يعتبر تقديرا للنصر النهائي لرقابة الغلط البين والتي نودية بها منذ وقت طويل كما أن يقام القاضي الإداري بفحص تخلف الغلط البين في تطابق تناسب الجزاء التأديبي مع الخطأ المرتكب يمثل أهمية متزايدة للضمانات المفيدة للموظفين العاملين على امتداد السنوات اللاحقة لحكم Dell Chevereau.

راجع بهذا الخصوص: الدكتور محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، المقال السابق، ص 85، 84.

3- د/ سعد الشتيوي: المسألة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، 199.

والعقوبة، فإن كان التفاوت صارخاً قضي بإلغاء العقوبة، و هو ما قضى به المجلس بمناسبة توقيع عقوبة الفصل على سكرتيرة عمدة إحدى القرى بأن الأخطاء المنسوبة لهذه السكرتيرة لا تبرر على الإطلاق توقيع عقوبة الفصل والتي تعد من أشد العقوبات التأديبية⁽¹⁾.

كما أنّ رقابة مجلس الدولة الفرنسي لا تقتصر على الحالات التي تكون فيها العقوبات متسمة بالغلظة، بل يتعدى ذلك إلى الحالات التي يكون فيها تساهل أو تسامح ملحوظ في العقوبة الموقعة من قبل السلطة المختصة بالتأديب إزاء جسامة الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف العام⁽²⁾.

وفي تعليق على تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد يقول المستشار **Braibant**: "إن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة الفرنسي على الإدارة العامة، هدفها أن تفرض قدراً من المنطق، وحسن التقدير، على رجال الإدارة فإذا كان في وسعهم أن يختاروا، فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاءون"⁽³⁾.

كما راقبت محكمة القضاء الإداري بمصر مبدأ الملائمة لأول مرة فيما يتعلق بالقرارات التأديبية الصادرة بفصل المشايخ والعمد ومن أحكامها في هذا الصدد، حكمها الصادر في 14 جانفي 1954 وقد جاء فيه: "...ولما كان المفروض على اللجنة الالتزام بالتدرج المقرر قانوناً في شأن تقدير العقوبة تبعاً لنوع الجريمة ودرجة خطورتها لأنّ هذا التدرج فيما يجوز للجنة الشياخات أن توقعه من جزاءات، قد وضعت المادة 24 من القانون رقم 141 لسنة 1947 الخاص بالعمد والمشايخ، وهو يدل على أن المشرع قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من الخطأ، ولم يقصد البتة إعطاء اللجنة سلطة فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة إليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع فيه ومن أجل ذلك تبدو عدم الملائمة الظاهرة بين

1- د/ سامي جمال الدين: قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 232.

2- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص 144.

3- د/ محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 83.

التهم المنسوبة للمدعي والعقوبة التي تضمنها القرار المطعون فيه مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف وسوء استعمال السلطة⁽¹⁾.

نفس المسلك اتبعته المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث قررت ممارسة رقابتها على مدى ملائمة الجزاء التأديبي مع خطورة وجسامة الخطأ التأديبي المقترف من طرف الموظف العام، حيث قضت في حكم صادر بتاريخ 11 نوفمبر 1961: "وأنه ولئن كانت للسلطة التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة المفرطة في الشدة والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعا في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن

1- د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، نفس المرجع، ص 86.

- يرى بعض الفقه أن تفسير ذلك التحول بالنسبة لتلك الطوائف السابقة مرده إلى أن "الجهات الإدارية كانت تمنع بالقسوة وتسرف في الجزاءات التأديبية بالنسبة لهذه الطوائف بالذات ومن هذا الإسراف والقسوة المفرطة بالنسبة لهؤلاء أن الحكومات في مصر كانت حزبية في تلك الحقبة فكان كل حزب يتولى الحكم يحاول أن ينال من العمد والمشايخ والمشايخين لخصومه لا سيما وأن هذه الطوائف الثلاث كانت تعتبر من أعمدة حزبية في ذلك الحين". راجع-المستشار عبد الوهاب البنداري: الطعن في العقوبات التأديبية، المرجع السابق، ص 273.

- أما الدكتور سعد الشتوي فإنه يذهب إلى أن الجانب الإنساني المحصن كان له دور كبير في تقرير ذلك الاستثناء باعتبار أن تلك الطوائف كانت تشكل عصب الحياة السياسية وانحصار الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية الصادرة بحقها جعلها مسرحاً لتوقيع الجزاءات المتطرفة وهو ما جعل المحكمة لا تستطيع أن تقف حيال تلك القرارات موقف المتفرج وإنما تدخلت لمد رقابتها على التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي فكان هناك خلا واضحاً في ممارسة السلطة التأديبية لدورها وهو ما نلمسه بوضوح من متابعة تلك القرارات التأديبية والتي تجاوزت بها السلطة التأديبية جوهر التأديب وغايته. راجع بهذا الخصوص: الدكتور سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 202.

البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية في الصورة المذكورة، مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة".

وما زال قضاء المحكمة الإدارية العليا مستقرا على هذا الأساس، حيث قضت هذه الأخيرة في حكم صادر بتاريخ 19/05/1990 أن: "... تقدير الجزاء في المجال التأديبي عند عدم وجود لائحة للجزاءات متروك لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، وهذه السلطة التقديرية غير مطلقة، فهي متقيدة بقيد جواز إساءة استعمال السلطة، وتتمثل إساءة استعمال السلطة التقديرية في عدم تناسب المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها، أي الغلو في تقدير الجزاء والتناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعاد هذه المخالفة.... وإذا كان الاستخلاص غير سائغ على نحو يجعل توقيع الجزاء غير مستند إلى أساس سليم الأمر الذي يتعين إلغاؤه..."⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم صادر بتاريخ 22/01/1994 بأن: "...الفصل من الخدمة جزاء يتضمن إنهاء للمستقبل الوظيفي وهو جزاء مشوب بعيب الغلو في تقدير الجزاء بالنظر إلى حجم المخالفة المنسوبة إلى الطاعن"⁽²⁾. كما قضت نفس الجهة القضائية في حكم صادر بتاريخ 01/03/1998 أن: "تقرير الجزاء يتعين أن يراعي فيه التناسب بين جسامة الجرائم التأديبية في ذاتها وبين الظروف الموضوعية التي حدثت فيها بما يحقق الهدف والغاية من العقاب"⁽³⁾. نظرا لما حققه قضاء الملائمة من ضمانات هامة للموظف العام محل المساءلة التأديبية فقد أخذ القضاء الإداري الجزائري يراقب ملائمة العقوبات التأديبية مع الأخطاء المهنية المرتكبة من قبل الموظف العام أسوة بالقضاء الفرنسي والمصري، ومن أحكام القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، ما تم الحكم به

1-د/ نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 147.

2 - كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم صادر بتاريخ 16/07/1994 بأن: "حجم الذنوب الإدارية الثابتة في حق الطاعن وإن مست أمانته ونزاهته إلا أن جزاء الفصل من الخدمة ينطوي على غلو في استعمال سلطة العقاب يستوجب الإلغاء والاكتفاء بمجازاة الطاعن بالإحالة إلى المعاش". راجع الدكتور سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 205 .

3- تعتبر عقوبة الفصل هي الميدان الرئيسي لتطبيق التناسب نظرا للآثار المترتبة عليها، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم صادر بتاريخ 17/08/1993: "أن جزاء الفصل من الخدمة لا يلجأ إليه إلا إذا كانت المخالفة خطيرة أو إذا كانت حالة المخالف لا ينتظر تحسنها وميثوس منها ولا يرجى إصلاحها". راجع في ذلك، الدكتور سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 206 .

في القضية المعروضة بالمحكمة العليا (قضية س) ضد (وزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء)، فقد تم في هذه القضية عزل (س) بسبب ارتكابه حسب الوزير أفعالا ماسة بمهنة القاضي، وكان على القاضي الجواب على مسألة أولى تضمنتها إحدى مقتضيات القانون الأساسي للقضاء وتمنع الطعن بأي شكل في قرار المجلس الأعلى للقضاء.

وقررت المحكمة العليا تبعا لاجتهاد قضائي بأن: "الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتى بدون نص و يستهدف طبقا للمبادئ العامة للقانون احترام القانونية (المشروعية)، وأنه لا يمكن للمقتضيات المقررة في المادة 99 من القانون الأساسي حرمان الطاعن من الطعن من أجل تجاوز السلطة المفتوح له في هذا المجال على غرار المجالات الأخرى عملا بالمبادئ العامة للقانون"، كما كان مطلوبا هو أولا مراقبة مدى توفر الخطأ أي القيام برقابة عادية وهل تكون الإدارة باتخاذها قرار يقضي بعزل (س) قد قدرت الأفعال تقديرا معقولا يبرر هذا القرار؟ إن جواب المحكمة العليا تمثل في إبراز عدم ملائمة الجزاء النهائي مع الأخطاء المرتكبة⁽¹⁾.

كما نجد قرار مجلس الدولة الصادر في 1999/06/26 قد أقر وطبق مبدأ الملائمة في مجال القرارات التأديبية، حيث مما جاء في تسبب هذا القرار ما يلي: "حيث يثبت من عناصر الملف أن المستأنف تويع بجريمة إنشاء محل للفسق وأدين بعقوبة سالبة للحرية تتمثل في تسليط عليه شهرين حبسا نافذا وغرامة قدرها 2000دج.

حيث أن المستأنف يعمل في حقل التربية والتعليم، وإن كان يشغل منصب مقتصد مما يفترض معه أن يكون هذا القضاء سليما من كل السلوكات الأخلاقية غير السوية التي تلوث عالم البراءة.

حيث أن العقوبة المسلطة على المستأنف تتنافى مع الواجبات المفروضة....، ذلك أن الفعل الذي أدين به المستأنف جزائيا، وهو من الأفعال التي تمس بشرف الوظيفة قطاعا، فضلا عن كونها تدل على إخلال بالسلوك القويم الواجب التحلي به من طرف الموظف العمومي.

وحيث ترتيبا على ذلك فإن المستأنف قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا مما برر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلافا لادعاءاته.

1- فريدة أبركان: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، المقال السابق، ص40.

وحيث من جهة أخرى، فإن من الثابت فقها وقضاء أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبي الخطأ والعقوبة، وهو أمر غير متحقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف.

وحيث بات في ضوء ما تقدم أن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون".

ويستنتج من هذا القرار أن القاضي الإداري قد تحقق من العقوبة الموقعة نتيجة الخطأ المرتكب من طرف هذا الموظف وذلك عندما أقرّ خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف و بالتالي فالعقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس قانوني، وهذا على عكس الوضع السائد في السابق حيث كان القاضي الإداري لا يمكن له التدخل في تقدير درجة العقوبة المطبقة، وأن للإدارة سلطة التقدير والملائمة في اختيار العقوبة المناسبة من ضمن العقوبات المنصوص عليها في القانون، وأن تدخل القاضي آنذاك يشكل تدخلا في أعمال الإدارة ويشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، غير أن هذا الوضع تغير وأصبح القاضي يراقب صحة الوصف المعطى للخطأ التأديبي وكذا الدرجة التي يدخل فيها وكذا من حيث ملائمة درجة العقوبة مع درجة الخطأ المرتكب⁽¹⁾.

ومن بين تطبيقات الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية (ب.م.ش) ضد (وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني) حيث راقب المجلس الأعلى مدى ملائمة القرار التأديبي من حيث المخالفة المرتكبة والعقوبة المقدرة ، وهذا ما جاء في القرار: "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحظ من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة، ومن ثم فإن الإدارة العامة باتخاذها قرار بعزل الموظف الذي كان قد انتهج سلوكا لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة والذي كان في نفس الوقت قد خرقت التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية التزمت بتطبيق القانون وكان بذلك قرارها سليما.

1- لحسين بن الشيخ آث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزء الأول، الجزائر، 2002، ص 183 وما بعدها.

ولما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة من الموظف كافية لتبرير عزله فإن الإدارة كانت محقة في قرارها بتسليط هذا الجزاء⁽¹⁾. وعليه فإننا نلمس نجاح القضاء الإداري الجزائري عندما بسط رقابته على ملائمة القرار التأديبي وذلك لفحصه ملائمة الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف العام مع العقوبة التأديبية الموقعة عليه. كما يملك القاضي الإداري سلطة واسعة في إعادة الموظف المعزول إلى منصبه، فإن ثبت عدم ملائمة قرار الفصل، وانجر عن هذا القرار عواقب وخيمة خلال فترة العزل، كإيقاف المرتب، عدم الترقية...، فإنه يعاد إلى وظيفته مع كامل الحقوق التي سلبت منه بأثر رجعي، والعملية هنا تتم تحت تقدير القاضي الذي يملك سلطة رقابة واسعة في هذه المناسبة، ومنه يعترف للقاضي الإداري باختصاصه في تقدير الملائمة وليس فقط المشروعية⁽²⁾.

الفرع الثاني: موقف الفقه من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي

انقسم الفقه وهو بصدد إقرار الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي إلى ثلاث اتجاهات فقهية يذهب الأول إلى ضرورة الرقابة القضائية على الملائمة ويرى الاتجاه الثاني خلاف ذلك أي وجوب تمتع السلطة التأديبية بالحرية الكافية في هذا الصدد، أما الاتجاه الثالث فقد جاء وسطا بين هذين الاتجاهين وسوف نعرض وجهة نظر كل من هذه الاتجاهات.

أولا- الفقه المؤيد للرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي:

يرى أنصار هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي بأنه لا بد من الرقابة القضائية على مبدأ الملائمة من أجل ضمان حسن قيام السلطة التأديبية في إجراء عملية التوافق بين العقوبات والمخالفات التأديبية، وذلك إلى أن تصل هذه السلطة إلى معيار منضبط لمدلول كل من الخطأ البسيط والجسيم، ومدلول الجزاء البسيط والجسيم، حتى تتمكن من إجراء عملية الملائمة بينهما⁽³⁾. وبالتالي لم تعد الإدارة حرة لا في تقدير خطورة الوقائع التي تدعيها لقراراتها التأديبية ولا في اختيار العقوبة الملائمة لتلك الوقائع، وإنما أصبحت خاضعة

1- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 68 425 الصادر بتاريخ 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد 01، تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1990، ص 215.

2- H-Bouchahda, R.khelloufi; Recueil d'arrêt jurisprudence administrative office publications universitaire, Alger, 1979, p 164 ,165.

3 -Hugneney (Jacques): le pouvoir d'entreprise, Paris, 1948, p 167.

في مثل هذا التقدير لرقابة صارمة من جانب القضاء، الأمر الذي يحقق العدالة والإنصاف في إطار الوظيفة العامة.

و ذهب الدكتور فؤاد العطار إلى أن " السلطات التأديبية تباشر اختصاصاتها بواسطة موظفين أي أشخاص آدميين، وهؤلاء الموظفين غير معصومين من الخطأ، كما أن اختصاص السلطات التأديبية لا يعدو أن يكون اختصاصا يباشره أعضائها وفقا للنصوص القانونية، يضاف إلى ذلك أن المدلول اللغوي لكلمة الملائمة يفيد المطابقة لا الهوى والتحكم من جانب السلطات التأديبية وأن المشرع حينما نص على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين بالتدرج عملا بأحكام القانون لم يهدف بذلك أن تنفرد السلطة التأديبية بتوقيع الجزاء بلا معقب عليها وإنما قصد بهذا التدرج أن تقاس العقوبات بما يثبت من خطأ، أي أن يكون هناك تناسق بين الخطأ والعقوبة فإذا تبين أن القرار بني على عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ والعقوبة وقع قرار السلطات التأديبية مخالفا للقانون وتعيّن إبطاله" (1).

ويذهب الدكتور عبد الفتاح حسن إلى أن " مسلك المحكمة الإدارية العليا في تكريس رقابتها على مبدأ ملائمة القرار التأديبي يعد مسلكا محمودا كونه يدفع السلطات التأديبية إلى مراعاة العقل والحكمة عند توقيع العقوبة حيث لا يتصور أن يفلت اختيار الجزاء كلية من رقابة القاضي، ولذلك فأيا كانت صعوبة الإسناد القانوني لهذه الرقابة، فما كان القانون إلا قوالب جامدة على القاضي أن يلجأ حتما إلى واحد منها عند البت في الحالات الفردية، ولكن القانون وسيلة نحو الغاية هي تحقيق العدالة بمفهومها الشامل، فلا حرج على القاضي إذا ما طوّر هذه الوسيلة إذا رأى أن ذلك أفضل للوصول إلى الهدف المنشود" (2).

أما الدكتور سامي جمال الدين فإنه لا يمانع من فحص الملائمة والتطرق إليها للتوصل إلى أحد عيوب القرار التأديبي محل الطعن، فحينما لا يوجد نص صريح يمنع القاضي من التعرض للملائمة فليس ثمة مانع من التطرق إليها(3).

1- د/ فؤاد العطار: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، القاهرة، 1961، ص 597.

2- لقد ذهب هذا الفقه في تأييده للرقابة على التناسب إلى حد اعتبارها مساوية في أهميتها للرقابة على دستورية القوانين إن لم تكن أفضل منها نظرا لأن رقابة ملائمة القرارات التأديبية هي رقابة يومية يجريها القضاء الإداري عند المواجهة بين سلطته في الرقابة وسلطة الجهات التأديبية الأدنى منه ويتم بمقتضاها إلغاء الجزاء الموقع بسبب الغلو. راجع بهذا الصدد-الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، 2007، ص 74، 75.

3- الدكتور سامي جمال الدين، القضاء الإداري(الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 227.

وعليه فالقاضي الإداري لا يمارس رقابة المشروعية فقط وإنما يتعرض إلى رقابة الملائمة ما دام النص لم يلزم القاضي بإتيان التصرف أو الامتناع عنه⁽¹⁾ ويذهب الدكتور جودت الملط، إلى أن "المحكمة الإدارية العليا بإقرارها مبدأ الملائمة قد وضعت شعلة مضيئة في طريق الحق والعدل، وزينت بهذا الحكم صدر القضاء الإداري"⁽²⁾ ذلك أنه في كثير من الأحوال يفرض القاضي الإداري على الإدارة احترام قواعد قضائية إلى جانب القواعد القانونية، وبالتالي فمن الخطأ حصر رقابة القاضي الإداري في إطار مشروعية القرارات التأديبية، إذ كلما أنشأ القاضي قواعد قضائية فهو في الواقع يقلل من مساحة السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة المختصة بالتأديب⁽³⁾. وفي ذلك تقول الأستاذة فريدة أبركان: "فالتقسيم أصلاً بين الرقابة الشرعية ورقابة الملائمة، إنما هي ثمرة المواقف القضائية التي لم ترسم لها حدود نهائية، وإنما تستقر على مواقف معينة يلزم بها القاضي إلى غاية الاجتهاد على تغيير الموقف، فيسمى اجتهاداً جديداً، وهو ما يصطلح عليه بالعدول الاجتهادي"⁽⁴⁾. وعليه فالقضاء الإداري كسب أرضاً جديدة في مواجهة السلطة المختصة بالتأديب عندما بسط رقابته على سلطتها التقديرية⁽⁵⁾.

وعليه نخلص من خلال عرض الفقه المؤيد لرقابة القاضي الإداري على ملائمة القرارات التأديبية إلى أن زمن السلطة التحكيمية أو التعسفية قد انتهى، ومن ثمة فلا تعارض بين الاعتراف للسلطة التأديبية بحرية في تقدير العقوبة التأديبية نتيجة الخطأ المرتكب من طرف الموظف العام، وبين إخضاع هذه الحرية

1- وفي ذلك يقول Vedel (G)

“quand l’administration est une situation de compétence liée, son acte peut être jugé du point de vue de la légalité selon qu’elle aura ou non décidé dans le sens que lui imposait la loi ou la réglementation. Elle aura pris une mesure légale ou illégale. lorsque au contraire l’administration dispose d’un pouvoir discrétionnaire, elle sera opportune ou inopportune, c’est-à-dire, heureuse ou malheureuse, mais elle ne sera pas illégale puisque précisément l’administration était libre d’agir dans un sens ou dans l’autre”.

voir: (G) Vedel Delvolve, Droit Administratif, 7ème édition, P,U,F, 1980, p145.

2- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص 154.

3- صلاح يوسف عبد العليم: أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2008، ص 88.

4- فريدة أبركان: مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 119.

كما ذهب "دي لوبادير" إلى أن: "الرقابة القضائية على الملائمة، إنما تجد أساسها في القواعد القانونية التي يضعها القاضي الإداري باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية و بالتالي يقيد بها الاختصاص التقديري للإدارة، بحيث يمكن القول أنه إلى جوار السلطة المقيدة بواسطة المشرع، توجد سلطة مقيدة بواسطة القضاء وهي التي تكمن في أساس رقابته لعناصر الملائمة".

Voir: Manuel de Droit Administratif, 11ème édition, L.G.D.J., Paris, p123.

5- د/ نوفان العقيل العجارمة: نفس المرجع، ص 154.

للرقابة القضائية فالسلطة التقديرية ليست مطلقة⁽¹⁾، لأن القاضي الإداري عند بسط رقابته على ملائمة القرارات التأديبية فإنه لا يجعل من نفسه رئيساً على السلطة التأديبية، بل يراعي ظروف كل حالة⁽²⁾. وبالتالي فنحن نميل تماماً مع هذا الرأي في تقريره لرقابة القاضي الإداري على ملائمة القرارات التأديبية لأنه يؤيد المناخ القضائي السائد، علاوة على عدم الإخلال بضوابط مبدأ المشروعية والحرص على إعلاء كلمتها، ومن ثمة لا بد من رقابة قضائية على مبدأ الملائمة في القرار التأديبي من أجل ضمان حسن قيام السلطة المختصة بالتأديب أثناء إجراء عملية التقدير بين العقوبات التأديبية والأخطاء المهنية.

ثانياً-الفقه المعارض للرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن مسألة تقدير خطورة الخطأ التأديبي، وما يلائمه من عقاب تأديبي يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للسلطة المختصة بالتأديب، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، حيث أنّ الإدارة هي الأقدر على وزن خطورة الأخطاء المنسوبة للموظفين فما قد يبدو للقضاء هيئاً قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيراً لما يمثله من ظاهرة معينة كما أن الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف⁽³⁾.

وفي ذلك يرى الأستاذان "أوبي" و "دراجو" بأن "ملائمة الجزاء مع المخالفة المرتكبة، هو من الصلاحيات التقديرية المطلقة للسلطة التأديبية، ولا يخضع هذا الأمر لرقابة القضاء، فالسلطة التأديبية تستقل بتقديرها لهذا الأمر ويتوجب على القاضي الإداري الالتزام بشرعية القرارات دون ملائمتها"⁽⁴⁾. أما الفقيه "فالين" فيرى بأن "القاضي إذا أصر على إجراء الملائمة فإنه يصبح رئيساً أعلى للإدارة، وهذا لا

1-وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن: "... الرقابة القضائية موجودة دائماً على جميع التصرفات الإدارية التي لا تختلف في طبيعتها و إن تفاوتت فقط في مداها وهي تمثل في هذا المجال التقديري في التحقق من أن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود مادياً وصحيح قانونياً وأنه صدر مستهدفاً للصالح العام".

-قرار أشار إليه الدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988، ص684.

2- يرى الأستاذ محمد فريد الزهيري أن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية وذلك لاعتبارين: أولهما أن مفهوم مبدأ الفصل ليس مفهوماً مطلقاً جامداً، وإنما يسمح بنوع من التعاون بين الهيئات، وثانيهما أن مبدأ الفصل قد يصدق في علاقة القاضي العادي بالإدارة، أما فيما يتعلق بعلاقة الإدارة والقضاء الإداري فإن هناك صلات قوية بينهما، تجعل من القضاء الإداري دائم البحث عن نقطة التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الفرد، واضعاً في اعتباره مستلزمات حسن الإدارة. راجع في ذلك -خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 226.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص76.

4 -Auby (J-M), et Darago(R): Traité de Contentieux Administrative, Tome1, Paris, 1962, p81.

يجوز عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات"، كما نجد الفقيه الفرنسي "ميشو" يبرر ذلك باختلاف الهدف من عمل كل من السلطة التأديبية والقاضي فذهب إلى: "أن الإدارة حينما تتصرف يكون هدفها المصلحة العامة، أما القاضي حينما يحكم.... فيتعين عليه أن يضع نصب عينيه مصلحة العدالة وحدها، التي تتمثل في تطبيق القاعدة القانونية وحدها"⁽¹⁾.

وفي الفقه العربي يرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي إطلاق حرية السلطة التأديبية، رئاسية كانت أو قضائية أو شبه قضائية في ممارستها لحق تقدير ملائمة العقوبة للمخالفة المرتكبة، فهذا الأمر يجب أن يترك للسلطة التأديبية، حيث تقلب الأمر على وجوهه، وفقاً للظروف المعروضة عليها، وتقدر ذلك بكامل حريتها ومن الأسباب التي اعتمد عليه كدليل على صحة ما ذهب إليه:

1- تتردد المشكلة بين دواعي الضمان ودواعي الفاعلية، وأنه يجب أن نقدم أولاً دواعي فاعلية الإدارة، وفي نفس الوقت عدم إهدار مقتضيات الضمان.

2- يجب على القضاء عدم التعقيب على ملائمة عقوبة رأت الإدارة توقيعها على أحد الموظفين لخطأ ثبت قبله، فهذا الأمر من الملائمات التي يجب أن تترك للإدارة، فهي وحدها الأقدر على وزن خطورة الأخطاء المنسوبة للموظفين وما قد يبدوا للقضاء هينا، قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيراً، لأنه يمثل ظاهرة معينة.

3- لا يملك القاضي الإداري أحقية التعقيب على قرار تأديبي إلا إذا كان مخالفاً للقانون، والإدارة لا تكون أمام عيب مخالفة القانون إلا إذا كانت تمارس اختصاصاً مقيداً، ومن المسلم به أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة الملائمة للجريمة المرتكبة⁽²⁾.

وبالتالي فالقانون عندما يخول للإدارة سلطة تقديرية فإنه بذلك يترك لها حرية تقدير ملائمة أعمالها وهي في هذه الحالة لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء على أساس أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية دون ملائمة⁽³⁾، إذا ينبغي أن تحجز الملائمة للسلطة التقديرية للإدارة و على القاضي أن يحترم

1- صلاح يوسف عبد العليم: المرجع السابق، ص 74.

2- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص 151.

3- وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في قرار لها ب 1955/11/05 إلى أن: ".....نشاط القاضي الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينفي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها من القضاء". راجع في ذلك: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 222.

هذا القدر من حرية الاختيار ولا يجوز له أن يتعدى على مجالها⁽¹⁾. كما يركز أصحاب هذا الاتجاه على أن القاضي عند ممارسة رقابته على ملائمة القرارات التأديبية فإنه سيفقده بالتدرج ملكة التجرد والحياد في تطبيق القانون وهما العاملان اللذان يميزان وجدان القاضي⁽²⁾. وأيضاً كان سند أنصار هذا الاتجاه في الاعتراض على الرقابة القضائية على الملائمة أن الإدارة هي الأقدر على وزن خطورة الأخطاء التأديبية، وتحديد الجزاءات التأديبية المناسبة لها لردع المخالف ليكون عبرة لغيره ولذلك فإن رقابة القاضي الإداري في مجال التأديب يجب أن تقف عند حد الرقابة على المشروعية ولا تمتد إلى الملائمة⁽³⁾.

ثالثاً-الاتجاه المختلط:

إذا كان هناك فقه يؤيد الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية وفقه آخر يعارضها فإن هناك رأي مختلط، حيث يستند الدكتور محمد مرغني خيري بسط القاضي الإداري رقابته على مدى ملائمة العقوبة الموقعة من قبل السلطة التأديبية للخطأ التأديبي المقترف إلى نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية حيث يرى أن رقابة الملائمة تعتبر إحدى صور نظرية التعسف في استعمال الحق أو السلطة، فمن المسلم به أن اختيار العقوبة المناسبة لخطأ تأديبي ثبت في حق الموظف هو من السلطة التقديرية للإدارة، وهذا الاختيار من حقها يخضع لفكرة عدم التعسف في استعماله ومبنى التعسف في هذه الحالة هو أن تختار السلطة التأديبية جزاء غير ملائم مع الخطأ الثابت في حق الموظف، ويضيف الدكتور مرغني بأنه يمكن تحليل قضاء الغلو إلى عنصرين: العنصر الأول هو جانب تقدير القاضي الإداري، وأن العقوبة الموقعة فيها مغالاة، فتقضي بإلغاء الجزاء، وهذا هو الجانب السلبي في المسألة، أما العنصر الثاني فهو أن يتخذ القاضي بنفسه القرار التأديبي الذي يراه مناسباً، وهذا الجانب الإيجابي في قضاء الغلو، وفي الأخير يخلص إلى وجوب اقتصار رقابة القاضي الإداري على الجانب السلبي في قضائها

1- وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت بأنه: "...إذ لا تملك المحكمة أن تنصب نفسها مكان الإدارة في تقدير ملائمة إجراء أو عدم إجراء الترقية في تاريخ معين، وهي ملائمة تستقل جهة الإدارة بالترخيص في تقديرها بحسب ظروف الأحوال..."، راجع في ذلك: حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)، عالم الكتب، القاهرة، بدون تاريخ، ص 343.

2- صلاح يوسف عبد العليم: المرجع السابق، ص 75.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 76.

بإلغاء العقوبة فتكون هذه الرقابة رقابة استثنائية واحتياطية لأن الأصل أن يترك للسلطات التأديبية حرية تقدير خطورة الخطأ التأديبي، واختيار العقوبة المناسبة له⁽¹⁾.

وعليه فإن أصحاب هذا الاتجاه لا ينكرون على القاضي الإداري حقه في رقابة ملائمة العقوبة مع المخالفة التأديبية ولكنهم يتحفظون في تأييدهم لتلك الرقابة، حيث يرون بأنه يتعين على القاضي الإداري إذا ما كشف عن عدم التناسب بين العقوبة والخطأ أن يكتفي بإلغاء هذه العقوبة تاركا للسلطة التأديبية تحديد الجزاء المناسب، دون أن يصدر القاضي الإداري بنفسه حكم الجزاء الذي يراه مناسباً، لأن رقابته في هذا الشأن استثناء من الأصل العام الذي يترك للسلطات التأديبية حرية تقدير خطورة الخطأ التأديبي واختيار العقوبة المناسبة له⁽²⁾.

1- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص 155.

2- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص

خلاصة الفصل الأول:

تطرقنا في هذا الفصل إلى نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي فتناولنا بالدراسة تحت هذا العنوان، الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي، حيث بيّنا مفهوم القرار التأديبي في الوظيفة العمومية وذلك من خلال تعريفه وتبيان جملة الخصائص التي يتميز بها ثم تطرقنا إلى مفهوم الرقابة القضائية على القرار التأديبي حيث تناولنا تعريف الرقابة القضائية على القرار التأديبي مع توضيح جملة الخصائص والأهداف للرقابة القضائية على القرار التأديبي ثم ركزنا على مشروعية القرار التأديبي حيث أنه لا يتصور أن يقوم التأديب الإداري دون سند قانوني، حتى وإن كانت جهات التأديب تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار القرار التأديبي إلا أنّ هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بالغاية من نظام التأديب نفسه.

لكون التأديب الإداري سلاح فعال لردع الموظف لأداء التزاماته الوظيفية فأصبح لزاما على المشرع تحديد و ضبط السلطة المختصة لممارسته، وعلى الإدارة أثناء تأديب الموظف التقيد في مختلف مراحل التأديب بالحدود و القواعد القانونية التي رسمها المشرع و أن تتبع جميع الإجراءات المخولة لها في ذلك، تحت رقابة القاضي الإداري الذي يتأكد من مشروعية هذه العملية.

ثم تطرقنا للرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي حيث بينا مفهوم الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية و ما اتجه إليه القضاء الإداري في إقرار الرقابة القضائية على القرار التأديبي، حيث يعتبر مبدأ الملائمة في نطاق التأديب الإداري ثمرة من الجهود القضائية لحماية الموظف العام لأنّ رقابة القاضي الإداري اتسعت لتشمل الرقابة على ملائمة القرارات التأديبية. كما قمنا بتوضيح موقف الفقه من هذه الرقابة وعليه فإنّ إخضاع السلطات التأديبية في تقدير خطورة الخطأ التأديبي و ما يلائمه من جزاء لرقابة قضائية أمر ضروري و هام حتى لا تجنح تلك السلطات إلى المبالغة في توقيع الجزاء وما يترتب عليه من إلحاق الضرر بالموظف العام خاصة لأن القضاء المتقدم يقوم أساسا على العدالة الإنسانية بدرجة أولى.

وعليه فان وجود رقابة قضائية لفحص المشروعية أو الملائمة على تصرفات الإدارة في المجال التأديبي المنصبة على القرارات التأديبية تمثل ضمانا مهمة من ضمانات حقوق الموظفين لما في ذلك من تبني لمشروعية دولة القانون.

الفصل الثاني:
وسائل الرقابة القضائية على القرار التأديبي

الفصل الثاني: وسائل الرقابة القضائية على القرار التأديبي

الأصل أن تمارس السلطة المختصة بالتأديب أعمالها محترمة مقتضيات المشروعية و الملائمة وخاضعة لحكم القانون في كافة مجالات تدخلها، من أجل فرض احترام ضمان السير الحسن للمرفق العام وذلك في إطار حماية الموظف من التعسف في مجال توقيع العقوبة التأديبية، حيث يسعى القائمون على تسيير الموارد البشرية بالاتصال مع المسؤولين المباشرين في إدارة ما إلى التحكم في موظفيهم والعمل على تهذيب سلوكهم بما يتماشى والأهداف التنظيمية وتوقعات الإدارة، فهذا ما يجعل الجهاز الإداري يسعى إلى إحداث التنمية والتطور، إلا أنّ احتمال تصرف السلطة المختصة بالتأديب على نقيض قواعد القانون أمر وارد، وقد يؤدي هذا إلى المساس بحقوق الموظفين مما استوجب تقرير وسائل قضائية لمصلحة هؤلاء توقيهم من تعسف هذه السلطة، ومن بين هذه الوسائل نجد الدعاوى الإدارية باعتبارها الأداة و الوسيلة المثلى لمقاواة السلطة المختصة بالتأديب لإصدارها قرار تأديبي تعسفي. إضافة إلى أنها الوسيلة الوحيدة لممارسة وتجسيد سلطات القاضي الإداري ضد القرارات التأديبية غير المشروعة و غير الملائمة.

وإن كانت الدعاوى الإدارية متعددة إلا أننا نجد أهم الوسائل التي تجسد رقابة القاضي الإداري على السلطة التأديبية، تتمحور في دعاوى الإلغاء والتعويض، فهما من أكثر الدعاوى انتشارا وتطبيقا في الحياة القضائية، لذا رأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نعالج في المبحث الأول دعوى الإلغاء لحماية الموظف من التجاوز في القرار التأديبي وفي المبحث الثاني دعوى التعويض لجبر الضرر الناتج عن القرار التأديبي.

المبحث الأول: دعوى الإلغاء لحماية الموظف من التجاوز في القرار التأديبي

تعد دعوى الإلغاء وسيلة حوّلتها القانون للموظف للجوء إلى القاضي الإداري للمطالبة بالحقوق التي مستها تصرفات وأعمال الإدارة أثناء التأديب، أي أنها تعتبر ذات قوة وفاعلية في حماية حقوق الموظف الخاضع للتأديب، حيث يتم القضاء بإلغاء القرار التأديبي غير المشروع بأثر رجعي وكأنه لم يوجد مطلقاً⁽¹⁾. ومن ثمة ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نعالج في المطلب الأول مفهوم الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي و في المطلب الثاني نتناول أسباب الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي.

المطلب الأول: مفهوم الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي

إن المنازعات المتصلة بقضاء الإلغاء في المجال التأديبي من أهم المنازعات الإدارية أي أنها تعني إلغاء أو إبطال قرار تأديبي صادر عن السلطة المختصة بالتأديب لمخالفته لمبدأ المشروعية أو لقواعد القانون بالمعنى الواسع وهو ما يسمى بدعوى الإلغاء أو الإبطال لتجاوز السلطة في فرنسا⁽²⁾. ومن ثمة قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نعالج في الفرع الأول تعريف وخصائص دعوى إلغاء القرار التأديبي و في الفرع الثاني شروط الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي.

الفرع الأول: تعريف وخصائص دعوى إلغاء القرار التأديبي

أولاً: تعريف دعوى إلغاء قرار تأديبي

على الرغم من أهمية دعوى الإلغاء إلا أن المشرع لم يضع لها تعريفاً في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 ولا في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، وحسنا فعلا إذ الوضع المعتاد الطبيعي أن يعزف المشرع عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركاً هذا الأمر للفقهاء والقضاء⁽³⁾. ولقد قدم فقهاء القانون الإداري عدة تعريفات لدعوى الإلغاء وهو ما سنوضحه.

1- لعروبي: دعوى الإلغاء أو الطعن بالبطلان، ملحقى الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 38.

2- د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 343.

3- د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 46.

1: تعريف الفقه الفرنسي

عرف الفقيه الفرنسي "دولوبادير" دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة بأنها "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري"⁽¹⁾.
كما ذهب الفقيه C.Debbasch إلى أن دعوى تجاوز السلطة "هو الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية"⁽²⁾.

2: تعريف الفقه العربي

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي قضاء الإلغاء بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبة القرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن تمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"⁽³⁾.
كما عرفها الدكتور محمد مرغني خيربي بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة"⁽⁴⁾.
وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعية"⁽⁵⁾ أما الدكتور محمد الصغير بعلي فقد عرفها بأنها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب"⁽⁶⁾.

أيضاً عرفها الدكتور إبراهيم عبد العزيز شياحاً بأنها: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء أو إعدام قرار إداري مخالف للقانون"⁽⁷⁾.

1 - Delaubadère André, Venèzia (J.C) gaudement(Y), Traité de Droit Administratif (g.d), Paris, 1999, p 536.

2- " Recours par lequel le requerrant de monde au juge l'annulation d'un acte administratif pour illégalité"
Voir: DEBBASCH Charles: contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1978, p 807.

3- د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 305.

4- د/ محمد مرغني خيربي: القضاء الإداري ومجلس الدولة وقضاء الإلغاء، جامعة عين شمس، مصر، 1989، ص 210.

5- د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر، 1998، ص 210.

6- د/ بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007، ص 31.

7- د/ إبراهيم عبد العزيز شياح: القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف، مصر، 2002، ص 286.

أما الدكتور عمار بوضياف فقد عرف دعوى الإلغاء بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً، فالقول أنها دعوى قضائية فهذا يميزها عن التظلم الإداري الذي يرفع أمام جهة إدارية أو لجنة خاصة لا أمام القضاء"⁽¹⁾.

وعند مقابلة هذه التعريفات نستنتج أنه على اختلاف صياغتها الحرفية ومبانيها اللفظية، إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية لأنها تحتم على الموظف المعني اللجوء للقضاء المختص طالبا إلغاء قرار تآديبي، وأن سلطة القاضي في هذه الدعاوى دون سواها تنحصر في حال اقتناعه بأسباب الإلغاء في إعدام القرار التآديبي المطعون فيه دون إمكانية تعديله⁽²⁾.

ورغم أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء سلطة محددة ودقيقة، إلا أنها في غاية من الخطورة فهي سلطة إعدامية تؤدي إلى زوال القرار التآديبي بعد تصريح القاضي بإلغائه رغم ما يتمتع به من القرار التآديبي من صبغة تنفيذية أيا كانت الجهة التي صدر عنها سواء كانت جهة مركزية أو إدارة جهوية أو محلية أو مرفقية⁽³⁾.

وإذا كان المشرع لم يعرف دعوى الإلغاء، إلا أن هذه الدعوى قد احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية والقانونية، فهذه المادة 139 من دستور 1996 نصت على: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، وجاءت المادة 140 من ذات الدستور: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع وتجسد احترام القانون"، وعليه فقد أعلنت المادة على أن أساس عمل السلطة القضائية يمكن في مبدأ الشرعية والمساواة.

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 48، 49.

2- كما ركزت مختلف التعريفات الفقهية لدعوى الإلغاء على عنصرين أساسيين هما عدم مشروعية القرار التآديبي واختصاص القضاء الإداري.

- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 31.

3- وفي فرنسا قد نشأت دعوى الإلغاء تحت تسمية الطعن لتجاوز السلطة حيث اختص بها مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، فقد تميزت أحكامها بالمرونة التامة والتطور المستمر حتى تساير مقتضيات الإدارة، كما اعتبرت هذه الدعوى بأنها دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية بمعنى أن دعوى الإلغاء يمكن أن توجه إلى أي قرار إداري دون حاجة إلى نص قانوني يقرر ذلك.

- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 286.

أما المادة 143 من الدستور فجاءت صريحة واضحة في تخويل القضاء النظر في الطعن الموجه ضد قرارات السلطات الإدارية فنصت على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"⁽¹⁾ وهذا يعني أن القانون الجزائري يسمح بالطعن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية أمام الجهات القضائية الإدارية.

وعلى الصعيد القانوني عرفت دعوى الإلغاء وجودا على مستوى النصوص سواء في قانون الإجراءات المدنية الأول لسنة 1966 إذ اصطلح على تسميتها بدعوى البطلان وهذا ما ورد في المادة 274، أما القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله فقد استعمل مصطلح الطعون بالإلغاء وجاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 في مادته 801 استعمل مصطلح دعوى إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية⁽²⁾ وكذلك في مجلس الدولة⁽³⁾ في المادة 901 من ذات القانون.

ثانيا: خصائص دعوى إلغاء قرار تاديبى

تستند دعوى إلغاء قرار تاديبى على جملة من المقومات تميزها عن الدعاوى القضائية المدنية والإدارية الأخرى، وباقي الطعون، وهو ما يتمثل أساسا في الخصائص التالية:

1- كما جاءت هذه المادة بصيغة مطلقة ولم يخرج من دائرة الرقابة القضائية أي نوع من القرارات أو الأعمال وهو ما يوسع من نطاق رقابة الجهاز القضائي على قرارات الإدارة سواء كانت مركزية صادرة عن رئاسة الجمهورية أو الحكومة أو الوزارة أو هيئات وطنية أو إدارة محلية أو إدارة مرفقية وهكذا جعل المشرع الجزائري دعوى الإلغاء وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية وتمكين صاحب المصلحة من مباشرة حق التقاضي المكفول دستوريا. راجع في هذا الخصوص - عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 50.

2- تنص المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية عدد (21) الصادرة بتاريخ في 23 أبريل 2008 على أنه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

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

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2- دعاوى القضاء الكامل،

3- القضاء المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

3- تنص المادة 901 من القانون رقم 08-09، نفس القانون على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

1- دعوى قضائية:

ليست دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القاضية⁽¹⁾، فبصدور قانون 1872 أصبح لمجلس الدولة الفرنسي إلى جانب اختصاصه في المجال الاستشاري اختصاص قضائي ولقد تأكد ذلك بصورة تامة ونهائية وعملية في قضية كادو في 1889/12/13 إذ قبل المجلس الاختصاص دون ضرورة الطعن المسبق أمام الوزير عن طريق الطعن الإداري الرئاسي واضعا بذلك حدا لنظام الوزير القاضي⁽²⁾.

وعليه أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية فهي ترفع طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة هذه الأخيرة التي تملك سلطة إعدام القرار التأديبي المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن آجال محددة.

ومن منطلق أنها دعوى قضائية فإنها تتميز عن التظلم أو الطعن الإداري المسبق هذا الأخير الذي يرفع ليس أمام القضاء باعتباره سلطة مستقلة وإنما أمام السلطة التنفيذية ممثلة في الجهة الإدارية مصدره القرار إن كان التظلم ولائيا أو جهة إدارية تعلو الجهة مصدره القرار إذا كان التظلم رئاسيا⁽³⁾.

2- تحكمها إجراءات خاصة:

لما كانت دعوى الإلغاء دعوى مميزة من حيث سلطة القاضي ومن حيث نتائجها، بات من الضروري إخضاعها لإجراءات خاصة، ورجوعها لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام وهو ما لم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى كدعوى التعويض أو دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية، ولعل السبب الرئيسي يعود لخطورة هذه الدعوى وتمييزها من حيث الموضوع عن باقي الدعاوى الأخرى من جهة، ومن جهة ثانية نظرا لسعة انتشارها، فكأنما سعة انتشار هذه الدعوى في الوسط القضائي دفعت المشرع الجزائري لأن يخصصها بالكثير من الأحكام الإجرائية.

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص66.

2- د/ بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص35.

3- قد يفضل الموظف الطاعن الذي صدر بحقه قرار تأديبي أن يلجأ أولا إلى جهة السلطة المختصة بالتأديب قبل أن يلجأ إلى جهات القضاء الإداري للطعن فيه بالإلغاء فيقدم تظلم إلى نفس الجهة مصدره القرار وإلى السلطة الرئاسية يطلب إعادة النظر في القرار بسحبه أو تعديله، راجع الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص451.

3- دعوى عينية "موضوعية":

خلافًا للدعوى القضائية الأخرى خاصة المدنية، فإن دعوى الإلغاء تتميز بطابعها العيني أو الموضوعي، فهي لا تتسم بالطابع الشخصي أو الذاتي كالدعوى التي يرفعها البائع على المشتري مثلاً، أو الدائن على المدين بل إنها تتميز بالطابع العيني أو الموضوعي انطلاقاً من أنها دعوى الغرض منها مهاجمة قرار تأديبي⁽¹⁾.

فدعوى الإلغاء تدخل حسب تصنيف Leon Duguit, G.Jeze ضمن القضاء الموضوعي الذي يرمي إلى ملائمة القرارات مع القواعد التشريعية⁽²⁾، فالخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام قرار تأديبي في ذاته استهدافاً لمراقبه مشروعيته و ملائمته⁽³⁾. حيث تقوم هذه الدعوى على أساس وجود قرار تأديبي يشوبه عيب من عيوب المشروعية، ويؤثر ذلك على مركز الموظف، ويجعل من مصلحته إلغاء هذا القرار حتى تنتهي آثاره، وبالتالي فهي دعوى موضوعية تنصب على القرار ذاته⁽⁴⁾.

كما أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى موضوعية أو عينية حينما تستهدف الدفاع عن مصلحة عامة وهي حماية القواعد القانونية أو بالأحرى حماية المشروعية حتى لو حققت لأصحاب الشأن حماية مراكزهم القانونية ومصالحهم الذاتية فيكفي أن يكون الهدف الرئيسي من دعوى الإلغاء هو حماية القانون أو مبدأ المشروعية⁽⁵⁾.

ويترتب على ذلك أن رافع دعوى الإلغاء يجب أن يهتم من حيث الأصل بالقرار المطعون فيه كوثيقة قانونية ويبرز عيوبه دون الاكتراث بالجهة المصدرة للقرار فله أن يثير مسائل تخص القرار في شكله أو موضوعه كما أن له أن يثير مسائل تتعلق بالجوانب الإجرائية⁽⁶⁾.

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 67.

2 - G.jeze ; l'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux, R.D.P, 1909, p 667.

3- د/ خالد عبد الفتاح محمد: دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص 463.

4- د/ خالد عبد الفتاح محمد: الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 212.

5- د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 290.

6- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 67.

4- دعوى مشروعية:

تعتبر دعوى إلغاء قرار تأديبي دعوى مشروعية لأنه يراد بها حماية شرعية أعمال السلطة التأديبية وإن كان هدفها الأسمى حماية حقوق الموظف الخاضع للتأديب⁽¹⁾، و تخويل القاضي الإداري سلطة إعدام القرارات التأديبية غير المشروعة و غير الملائمة أيا كانت الجهة المصدرة عنها وهذا تكريسا لدولة القانون ومحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية في المجال التأديبي.

الفرع الثاني: شروط الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي

نقصد بشروط قبول دعوى إلغاء قرار تأديبي تلك الشروط التي لا بد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام جهات القضاء الإداري فعند رفع دعوى الإلغاء يتصدى القاضي الإداري لفحص هذه الشروط قبل أن يفحص موضوع المخالفة المدعى بشأنها، ولا ينتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد أن يتأكد من توافر شروط القبول وإلا حكم القاضي بعدم قبول الدعوى⁽²⁾، ورجوعا للأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد تضمن مجموعة شروط وجب توافرها لرفع دعوى إلغاء قرار تأديبي، ويمكن تصنيفها في أربعة أصناف : شروط تتعلق بالقرار التأديبي محل دعوى الإلغاء، وشروط تتعلق بالطاعن "الموظف محل الدعوى" وشروط تخص عريضة افتتاح الدعوى، وشروط تتعلق بميعاد رفع الدعوى.

أولا: الشروط المتعلقة بالقرار التأديبي محل دعوى الإلغاء

بما أن القرار التأديبي هو قرار إداري فانه وجب أن تتوافر فيه الشروط و الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية بشكل عام مما يعني أن التصرفات الصادرة عن السلطات التأديبية يجب أن تكون متوفرة على خصائص القرار التأديبي ومميزاته حتى تكون صالحة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ولقد بينا في المبحث الأول من الفصل الأول تعريف القرار التأديبي مع ذكر جملة من الخصائص التي يتميز بها.

1- د/ عمار عوادي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 328.

2- د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص 285.

-مدى وجوبية إرفاق القرار التأديبي المطعون فيه لقبول دعوى الإلغاء:

تفرض علينا هذه الدراسة عرض بعض المعطيات التاريخية و ذلك كما يلي:

***الوضع في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966:**

رجوعا للمادة 169 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 نجدها قد اشترطت على رافع دعوى الإلغاء أن يصحب بدعواه نسخة من القرار المطعون فيه، وعليه فقد سلمت هذه المادة أن الإدارة السلطة المختصة بالتأديب ستضع بين يدي الموظف المخاطب بالقرار التأديبي نسخة من هذا القرار، والحال أن السلطة التأديبية في بعض الحالات قد تمتنع عن تسليم الموظف المعني نسخة من القرار.

-اجتهاد مجلس الدولة في مواجهة واقعة الامتناع:

أبدع مجلس الدولة الجزائري في إيجاد مخرج لمواجهة واقعة امتناع كثير من الإدارات على تسليم المعنيين نسخة من القرار مما يعيقهم على التوجه للقضاء وعدم معرفة مرتكزات القرار التأديبي ومضمونه. وجاء اجتهاد مجلس الدولة متصديا لهذه الظاهرة الخطيرة التي لا تخدم دولة القانون ودولة المؤسسات، هذا الاجتهاد الذي صدر عن الغرفة الرابعة ملف رقم 026438 بتاريخ 28 جوان 2006 وصرح المجلس بموجب هذا القرار: "أن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري لا تستوجب وجود قرار إداري وبالتالي لا يلزم المدعي بتقديم القرار الإداري متى امتنعت الإدارة المدعى عليه عليها تمكنه به"⁽¹⁾، ويقع على الموظف المدعي إثبات واقعة الامتناع ليبادر القاضي الإداري بإلزام جهة السلطة التأديبية بتمكين المعني بنسخة من القرار تحت إشراف قضائي"⁽²⁾.

***الوضع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008:**

نصت المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة".

1- الغرفة الرابعة بمجلس الدولة، ملف رقم 026438 بتاريخ 28 جوان 2006 مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، ص221.

2- سبق للمحكمة العليا في غرفتها الإدارية بموجب القرار رقم 117973 في 1994/07/24 أن أقرت نفس المبدأ وخولت القاضي الإداري سلطة إلزام الإدارة بتمكين المعني بنسخة من القرار. راجع -مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص73.

جاءت هذه المادة واضحة وصريحة حيث تقر في الفقرة الأولى بأنه يجب على الموظف المعني أن يرفق القرار التأديبي مع العريضة الرامية لإلغائه وإلا لن تقبل الدعوى ما لم يوجد مانع مبرر، حيث أكدت الفقرة الثانية من نفس المادة أن الامتناع إذا كان من طرف السلطة التأديبية بأنها لم تمكن الموظف المعني بالقرار التأديبي المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة.

كان لاجتهاد مجلس الدولة المكرس في القرار الصادر بتاريخ 2006/06/28 عظيم الأثر في صياغة المادة 819، حيث أكد هذا القرار على أنه: "لا تستوجب كل الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري وجود قرار إداري وبالتالي لا يلزم المدعي بتقديم القرار الإداري متى امتنعت الإدارة المدعي عليها عن تمكينه به"⁽¹⁾ ومن هنا يبرز بجلاء دور مجلس الدولة في تقنين قواعد القانون الإداري.

كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة أقر مبدأ في مجال رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة، بما فيها السلطة التأديبية أنه لا يجوز للقاضي الإداري إعطاء أوامر لجهة الإدارة لما في ذلك من مساس صارخ بمبدأ الفصل بين السلطات وتدخل في الشؤون الإدارية، ويتجلى هذا المبدأ في قرارات كثيرة منها القرار الصادر عن الغرفة الرابعة جلسة 2002/07/15 حيث أقر بأنه: "ليس بإمكان القضاء (الإداري) أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بالعمل...."⁽²⁾.

ثانيا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى "الموظف العام"

انطلاقا من أنه لكل موظف صدر ضده قرار تأديبي، الحق في إلغاء هذا القرار التأديبي لذا يجب أن تتوفر فيه شروط معينة وهذا ما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي جاءت بعنوان الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

1- ملف رقم 024638، فهرس رقم 802، صادر عن الغرفة الرابعة بمجلس الدولة بتاريخ 2006/06/28 أنظر-مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 08، 2006، ص 221.

2- مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 03، جانفي- جوان 2003، ص 161.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعي عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون⁽¹⁾.

ميز المشرع من خلال نص المادة 13 السابقة الذكر بين الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الدعوى بحيث أبقى على الشرطين الشكليين وهما الصفة والمصلحة بينما أحال الأهلية بوصفها شرطا موضوعيا إلى المادة 64 من نفس القانون⁽²⁾.

ومع أن المشرع اشترط توفر عنصري الصفة والمصلحة لقبول الدعوى لكنه في ذات الوقت، قيد مجال تدخل القاضي تلقائيا وحصره في انعدام الصفة والإذن. إذ ليس للقاضي أن يثير انعدام المصلحة إنما يكتفي بمراقبة مدى جدية الدفع في ما لو أثاره المدعي عليه⁽³⁾.

1- شرط الصفة لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي:

اختلف فقهاء القانون في بيان معنى الصفة وتعريفها فعرفها الفقيه الفرنسي "جارسونيه" بأنها: "السلطة الشرعية لرفع الدعوى، أو هي الوصف الذي يوصف به رافع الدعوى في أوراق الخصومة"⁽⁴⁾، كما عرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها: "القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو إمكانية رفع الدعوى قانونا أو المثل أمامه تلقائيا"⁽⁵⁾، أيضا عرفها الدكتور بريارة عبد الرحمن بأنها: "الحق في المطالبة أمام القضاء وتقوم على المصلحة المباشرة والشخصية في التقاضي"⁽⁶⁾. وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد خلاف

1- يوجد من الفقه من ينادي بالسماح لأي موظف، حتى ولو لم يصدر ضده قرار تأديبي، بطلب إلغاء القرار التأديبي، لأن الإدارة حينما تتخذ قرارا تأديبيا تعسفيا تكون قد اعتدت، لا على الموظف المخطئ فحسب، وإنما على كافة الموظفين، لأنها أخلت بالقواعد التي وضعت لحماية حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، إضافة إلى أن الموظف في كثير من الأحيان يتجنب اللجوء إلى القضاء خشية من الضغوط الإدارية المختلفة. راجع- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 165.

2- يبدو بالربط بين مضمون المادة 13 من قانون الإجراءات و الإدارية والمدنية لسنة 2008 والمادة 459 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 أن المشرع استبعد في صياغة المادة 13 شرط الأهلية، غير أنه أورد في المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حالات بطلان الإجراءات أشير فيها بوضوح لحالة انعدام أهلية الخصوم وانعدام التقويض بالنسبة لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي. راجع في هذا الخصوص- د/عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 84.

3- د/ بريارة عبد الرحمن: شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص 33، 34.

4- د/علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2009، ص 87.

5- د/ سامي جمال الدين: دعاوى الإدارية و الإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، دون تاريخ، ص 78.

6- د/ بريارة عبد الرحمن: نفس السابق، ص 34.

فقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء⁽¹⁾ يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى⁽²⁾.

إن صفة الموظف المتقاضي في قضاء الإلغاء تندمج في المصلحة فيكفي لقبول طلب إلغاء قرار تأديبي توافر شرط المصلحة المباشرة في هذا الإلغاء مهما كانت صفة الموظف رافع الدعوى لأن طلب إلغاء القرارات التأديبية هو في حقيقته طعن موضوعي عام مبني على المصلحة العامة التي يجب أن تسود القرارات التأديبية فطلب الإلغاء هو مخاصمة للقرار التأديبي المخالف للقانون في ذاته ومن ثم كان هذا الإلغاء عينيا⁽³⁾ ولا يلزم في طالب الإلغاء أن يكون صاحب حق ذاتي بل يكفي أن يكون ذا مصلحة شخصية ومباشرة في طلب الإلغاء وهذه المصلحة تتحقق متى كان الموظف الطاعن في مركز قانوني خاص مباشر بالقرار المطعون فيه مادام قائما ومادام هذا المركز وثيق الصلة بالقرار بأن تربطه علاقة مباشرة تختلف بحسب نوعه أو موضوعه⁽⁴⁾.

02- شرط المصلحة لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي:

حتى يقبل القاضي الإداري الدعوى يجب أن يكون للموظف مصلحة مشروعة يقرها القانون فمن المسلم به أنه لا دعوى بغير مصلحة، ومن ثمة يشترط لقبول الدعاوى بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة أن يكون للموظف مصلحة في رفع الدعوى⁽⁵⁾، فالمصلحة هي مناط الدعوى وشرط لقبولها لذا يجب أن

-
- 1- وقد أوضح الحكم الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بمصر هذا المعنى حيث قضت بأنه: "و المصلحة على هذا النحو هي التي تجعل للمدعي صفة في رفع الدعوى، ويشترط أن ترفع الدعوى من ذي صفة وبالنسبة لصفة المدعي عليه فلا تقبل إذا لم يكن له شأن بالنزاع" راجع في هذا الصدد: د/ علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المرجع السابق، ص 60.
 - 2- د/ بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2009، ص 159، 160.
 - 3- يدمج القضاء المصري بين الصفة والمصلحة بناء على أن قضاء الإلغاء عيني يهدف إلى مخاصمة القرار التأديبي بنفسه إذا وقع مخالفا للقانون وعلى ذلك فإنه متى توافرت الصفة توافرت المصلحة الشخصية المباشرة.
 - د- علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المرجع السابق، ص 60.
 - 4- د/ بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري - دعوى الإلغاء - المرجع السابق، ص 117.
 - 5- لأنه مما تعارف عليه الفقه والقضاء أن لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق مسه القرار المطعون فيه، إلا أنه يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة، وهذا شرط جوهرى يعتمد عليه قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي، ومعنى ذلك إنه يكفي أن يكون الطاعن في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيرا مباشرا وإن لم يكن قد مس حقا للطاعن، وبذلك حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن: "المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار"، راجع في هذا الصدد، علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المرجع السابق، ص 54.

يكون لرافعها مصلحة شخصية في رفعها وإلا حكم القاضي بعدم قبول الدعاوى وبردها، وشرط المصلحة شرط هام في كل الدعاوى القضائية سواء رفعت أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي⁽¹⁾.

وعرفت المصلحة في فقه القانون بأنها "المنفعة والفائدة التي تعود على المدعي من رفع الدعوى أمام القضاء أو التي يسعى إلى تحقيقها"⁽²⁾، سواء كانت هذه الفائدة هي حماية حقه أو اقتضائه أو الحصول على تعويض مادي أو أدبي عنه⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المصلحة في دعوى الإلغاء تمتاز باتساع معناها عن معنى المصلحة في بقية الدعاوى سواء دعاوى القضاء العادي أو دعاوى القضاء الإداري الأخرى، فلا يشترط لتحقيق المصلحة في رافع دعوى الإلغاء وجود حق قد مسه القرار المطعون، بل يكفي أن يكون الطاعن في مركز خاص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون من شأنها أن تجعل القرار مؤثرا في مصلحة ذاتية للطاعن تأثيرا مباشرا⁽⁴⁾ أو أنه يكفي لتحقيق شرط المصلحة في دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون قد مس حالة قانونية خاصة تجعل له مصلحة مباشرة في الطعن على القرار بالإلغاء⁽⁵⁾.

وشرط المصلحة في دعوى الإلغاء^(*) يتسم بنوع من المرونة والاتساع نظرا للطبيعة الموضوعية لتلك الدعوى حيث يتساهل القضاء الإداري في قبول هذا الشرط بالنسبة لدعوى الإلغاء بينما يتشدد فيه بالنسبة

1- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص378.

2- سيد أحمد محمود: شرط المصلحة في الدعوى القضائية وشروط إستمراريتها، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر، 2001، ص 11.

3- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الإدارية، دار النهضة، الجزء الأول، القاهرة، 1999، ص208.

4- انطلاقا من أن المصلحة بحاجة لحماية القانون، لأنها الفائدة التي تعود على رافع الدعوى فقد اعتبر بعض الفقه أن اشتراط المصلحة ينطوي على وجهين أحدهما سلبي ويتمثل في منع من ليس في حاجة إلى حماية القانون من الالتجاء إلى القضاء الإداري والثاني إيجابي هو اعتباره شرط لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها، راجع في الصدد: د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 85،86.

5- وقد جاء في قضاء المحكمة الإدارية في مصر أنه: "قد اطردت أحكام هذه المحكمة على أنه يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، إلا أنه أنه في مجال دعوى الإلغاء حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العام فإن القضاء الإداري لا يقف في تفسير شرط المصلحة الشخصية عند ضرورة وجود حق يكون القرار الإداري المطلوب إلغاؤه قد أهدر، كما هو الحال بالنسبة لدعاوى التعويض وسائر الدعاوى الحقوقية وإنما يتجاوز ذلك بالقدر الذي يتفق ويسهم في تحقيق مبادئ المشروعية وإرساء مقتضيات النظام العام، بحيث يتسع شرط المصلحة لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون من شأنها أن تجعل القرار مؤثرا في مصلحة جدية له"، راجع في هذا الصدد: د/ علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المرجع السابق، ص55.

(*)- لتكريس المستقر عليه فقها وقضاءا بشأن المصلحة واستدراك الفراغ القانوني، أضاف المشرع ضمن المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية عبارة غائبة في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 تشير إلى توفر عنصر المصلحة سواء كانت قائمة أو محتملة بقراها القانون.

لدعوى القضاء الكامل، فيكفي في قضاء الإلغاء أن يكون المدعي صاحب مصلحة شخصية مباشرة لطلب إلغاء قرار تاديبى⁽¹⁾. ومن أهم خصائص ومميزات المصلحة أنها شخصية ومباشرة وقائمة وحالة، سواء كانت مادية أو معنوية.

أ- المصلحة الشخصية المباشرة للموظف العام:

هي الحالة التي يكون فيها الموظف الطاعن في وضع قانوني خاص مميز، بحيث يؤثر القرار المطعون فيه بالإلغاء على هذه المصلحة تأثيرا مباشرا، وتكون المصلحة شخصية إذا كانت الميزة أو المنفعة فيها تعود على الموظف نفسه⁽²⁾. وإذا لم يكن الطاعن في حالة قانونية خاصة من شأنها عدم المساس بمصلحته والتأثير عليها انتفتت مصلحته في إثارة النزاع ونتج عن ذلك عدم قبول الدعوى^(*).

ب- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة للموظف العام:

الأصل أن تكون المصلحة المبررة لقبول دعوى إلغاء قرار تاديبى محققة، أي قائمة وحالة ولكن أحيانا توجد مصلحة محتملة للموظف ينبغي حمايتها من وراء رفعه لدعواه وبالتالي يجب حماية المصلحة المحتملة في مجال دعوى الإلغاء⁽³⁾، لأنه لا يشترط في المصلحة الموجبة لدعوى الإلغاء أن تكون محققة أي أن ينجم عن صدور قرار التاديبى المساس بمركز قانوني وإنما يكفي أن تكون المصلحة محتملة الوقوع في المستقبل لذلك جاءت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية^(**) المذكورة معلنة عن المصلحتين معا المحققة أي الفعلية والمحتملة⁽⁴⁾، ويقع عب إثبات توافر عنصر المصلحة على المدعي

1- نويري عبد العزيز: المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها -دراسة تطبيقية-، مجلة مجلس الدولة العدد رقم 08، 2006، ص 87.

2- د/ علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المرجع السابق، ص 157، 156.

(*) - مثال: صدور قرار تسريح للموظف "س" ويتقدم للقضاء "ع" طالبا إلغاء هذا القرار كونه ابن الموظف "س" فمثل هذه الدعوى لا يمكن قبولها لانتفاء شرط المصلحة المباشرة والشخصية.

3- د/ مصطفى أبو زيد فهمي والدكتور ماجد راغب الحلو: دعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 89.
* - عند الرجوع لنص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 نجدها ذكرت عبارة المصلحة بصورة عامة ومطلقة دون تحديد ووصف حيث جاء فيها: "لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم تكن ... وله مصلحة في ذلك" وعليه فالنص في صيغته الجديدة أي نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أفضل وأبلغ.

4- لقد عرّفت المحكمة الإدارية في تونس المصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء فقضت بأنه: "...إن القضاء قد اعترف للموظف بحق الطعن في قرارات الترقية التي تتم مخالفة للقانون وإذا كان من شأنها أن تلحق ضررا ولو محتملا لأن مصلحة الطاعن ليست في أن يرقى فحسب، وإنما في ألا يسبقه موظف آخر على ترقية مخالفة للقانون". راجع في هذا الخصوص-الدكتور عياض ابن عاشور: القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، مركز النشر الجامعي، 2006، ص 202.

ومن فائدة الخصم أي السلطة التأديبية الدفع بانتفائها وتبنيه المحكمة المختصة بذلك بهدف الحكم بعدم قابلية الدعوى⁽¹⁾.

وينبغي أن يتوافر عنصر المصلحة منذ رفع الدعوى إلى غاية الفصل فيها⁽²⁾ فإن ثبت للقاضي بعد إثارة الدفع من جانب الإدارة المعنية أنه لم يعد لرافع الدعوى مصلحة قائمة أقرت المحكمة الإدارية عدم قبول الدعوى كما أنه لا يشترط لرفع دعوى الإلغاء أن يبتغي رافع الدعوى تحقيق فائدة مادية تعود عليه بعد بلوغ هدفه وإنما قد يهدف إلى تحقيق مصلحة معنوية أو أدبية ذلك أن المادة 13 المذكورة وردت فيها عبارة مصلحة دون تحديد وضبط طبيعتها⁽³⁾.

03- شرط الأهلية:

يجب على الموظف المبادر برفع دعوى إلغاء قرار تأديبي أن يتمتع بأهلية التقاضي وتقدر الأهلية حسب ما هو محدد و وارد في المادة 40 من القانون المدني، فطبقاً لهذه المادة لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد 19 سنة وكان متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه⁽⁴⁾، كما أن المادة 78 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشر سنة كاملة.

ثالثاً: الشروط المتعلقة بعريضة دعوى إلغاء قرار تأديبي

تقوم عملية المطالبة القضائية عن طريق دعوى إلغاء القرارات التأديبية غير المشروعة أمام الجهات القضائية الإدارية عن طريق تقديم ما يسمى بعريضة الدعوى أي عريضة الإلغاء، ويبقى لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بيان تفاصيل كافة الإجراءات والشكليات والمراحل التي تمر بها عملية إعداد وتقديم

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 87.

2- أما في حالة انتفاء المصلحة أثناء سير الدعوى، بعدما كانت قائمة وقت رفعها، فإن الدفع في مثل هذه الحالة هو دفع موضوعي، كونه يتعلق بمسألة موضوعية وليس شكلية، فالدعوى قبلت سلفاً لتوفر المصلحة وقت رفعها، مما لا يجوز معه إعادة بحث مسألة قبول الدعوى مرة أخرى لذا فإنه يتعين على المحكمة بهذه الحالة أن تقرر رد الدعوى لانتهاء الخصومة وليس عدم قبول الدعوى. راجع -د/ سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 266.

3- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 160.

4- وفي حالة فاقد الأهلية أو ناقصها تطبيق أحكام القانون المدني (خاصة المواد 44، 43، 42) ومن ثمة يجب أن يتولى الطعن بالإلغاء الولي أو الوصي بالنسبة للفاقد، أو القيم بالنسبة للمحجور عليه.

- د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 160.

عريضة دعوى الإلغاء⁽¹⁾ ويكون ذلك بموجب إيداع عريضة لدى كتابة الضبط بالهيئة القضائية الإدارية المختصة (المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة) فتتعد الخصومة⁽²⁾، مما يترتب عنه الآثار الأساسية التالية:

- مباشرة المستشار المقرر لدوره الإيجابي.
 - قطع مواعيد الدعوى حيث يعتد بتاريخ إيداع العريضة لا تاريخ تبليغها وإعلانها للسلطة التأديبية.
 - سقوط مواعيد التقادم حيث يترتب على إيداع العريضة سقوط مواعيد التقادم على اختلافها⁽³⁾.
- وطبقا للمادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة موقعة من محام وطبقا للمادة 15 من نفس القانون وهي مادة مشتركة تسري على جهات القضاء العادي والإداري فإن عريضة افتتاح الدعوى يجب أن تتضمن تحت طائلة عدم قبولها شكلا، البيانات الآتية:

- 1-الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى،
- 2-اسم ولقب المدعي وموطنه،
- 3- اسم ولقب وموطن المدعي عليه، فإن لم يكن موطن معلوم فأخر موطن له،
- 4-الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو النقابي،
- 5-عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى،
- 6-الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة.

ويجوز للمدعي تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه، بإيداع مذكرة إضافية خلال أجل رفع الدعوى المشار إليه في المادتين 829 و 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تودع العريضة التصحيحية مع نسخة منها بملف القضية⁽⁴⁾.

1- د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 481.

2- د/ حسين السيد بسيوني: المرجع السابق، ص 225.

3- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 147.

4- د/ بريارة عبد الرحمن: المرجع السابق، ص 426.

و ترفع الدعوى وجوبا في المادة الإدارية على يد محام^(*) ويشترط فيه الاعتماد لدى مجلس الدولة إن تعلق الأمر بنزاع معروض أمام هذه الهيئة القضائية العليا.

وفرض المشرع الجزائري هذا الشرط المتعلق بالمحامي بهدف تمكين مؤسسة الدفاع في تأسيس وتطوير أحكام القانون الإداري من خلال ما يرد على عرائض الافتتاح وما يكتب في الردود والمذكرات⁽¹⁾.

وتعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ويقصد بهم الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام في الإيدعاء أو الدفاع أو التدخل حيث توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم في المادة 800 من طرف الممثل القانوني وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾.

وينبغي أن يرفق بملف الدعوى نسخة من القرار التأديبي المطعون فيه وهذا ما قضت به المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت طائلة عدم قبول الدعوى ما لم يوجد مانع قانوني ومبرر قائم وثابت كما لو امتنعت السلطة التأديبية على تسليم المعني نسخة من القرار فيجوز له في هذه الحالة رفع الدعوى على يد محام و الإشارة في عريضة الافتتاح لواقعة رفض الإدارة تسليم نسخة من القرار، وفي هذه الحالة أوردت الفقرة الثانية من المادة 819 من ذات القانون الحل الممثل في إلزام القاضي المقرر الإدارة المعنية بتقديم نسخة من القرار في أول جلسة، وينبغي تسديد مقابل الرسم القضائي طبقا للمادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ويرفق وصل التسديد بملف الدعوى⁽³⁾، كما يختلف المبلغ باختلاف درجة الهيئة القضائية المختصة من جهة وموضوع النزاع من جهة أخرى، هذا وقد أوكلت المادة 825 منه لرئيس المحكمة الإدارية الفصل في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي.

(*)- بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 نجد أن شرط وجوب توكيل محام معتمد لدى المحكمة العليا أوجبه المادتين 239 و240 من هذا القانون اللتان أحالت عليهما المادة 281. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 239 على أن: "تباية المحامي وجوبية و إلا كان الطعن غير مقبول" كما أضافت المادة 240 بأنه: "يرفع الطعن بعريضة موقع عليها من محام مقبول أمام المحكمة العليا" وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الأخيرة من المادة 239 قد نصت على أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بواسطة محام.

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المرجع السابق، ص 93.

2- د/ بريارة عبد الرحمن: المرجع السابق، ص 426.

3- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 93، 94.

رابعاً: شرط الميعاد

خلافاً للدعوى المدنية التي لم يحدد القانون كقاعدة عامة مدة معينة لرفعها مادام الحق قائماً ولم يسقط بالتقادم مثلاً، فإن دعوى الإلغاء مقيدة بنطاق زمني ضيق حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية⁽¹⁾. ومن هنا يشترط لقبول رفع دعوى إلغاء قرار تأديبي أن ترفع خلال المدة التي حددها القانون، وبعد شرط الميعاد من النظام العام لا يجوز مخالفته ويمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه، كما يمكن إثارته في أي مرحلة كان عليها النزاع⁽²⁾.

ورجوعاً للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد حدد آجالاً للدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية والدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

01-ميعاد دعوى إلغاء قرار تأديبي مرفوع أمام المحكمة الإدارية:

طبقاً للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية حدد بأربعة أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار التأديبي، ويجوز للموظف خلال هذه المدة وقبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار وبعد سكوت هذه الجهة عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد يستفيد المتظلم من شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار وهنا يرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية، أما في حالة السلطة التأديبية عن التظلم فإن أجل الشهرين يسري من تاريخ تبليغ الرد ويثبت إيداع التظلم بكل الوسائل المكتوبة ويرفع مع العريضة⁽⁴⁾.

ولما كان القرار التأديبي يتسم بالطابع التنفيذي فإن الطعن القضائي المرفوع أمام المحكمة الإدارية لا يوقف سريان القرار، فإن رغب الموظف المعني توقيف القرار تعين عليه رفع دعوى في الموضوع أمام المحكمة الإدارية، ثم يعقبها بدعوى وقف تنفيذ القرار التأديبي أمام نفس الجهة تحت طائلة عدم قبول

1- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 128.

2- د/ عمار بوضياف: نفس المرجع، ص 94.

3- الحكمة من تحديد ميعاد للطعن بالإلغاء القضائي يتمثل في ضمان استقرار الأوضاع القانونية حتى لا يترك باب الطعن مفتوحاً في القرارات الإدارية لأجل غير مسمى، وكذلك تأمين الحماية الكافية للحقوق المكتسبة من هذه القرارات، بحيث تصبح الدعوى غير مقبولة إذا انقضت هذا الميعاد دون رفعها، كما أن الدافع من وراء هذا التحديد يرجع إلى ما لدعوى الإلغاء من أثر حاسم وخطير على القرارات الإدارية المحكوم بإلغائها، إذ أنها تعتبر كأن لم تكن، كما يحوز الحكم الصادر بالإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة بحيث يتمسك به كل ذي مصلحة. راجع-د/ مصطفى أبو زيد فهمي والدكتور ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص 112.

4- المادة 830 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون السابق.

الدعوى⁽¹⁾ ويفصل في دعوى الوقف بقرار مسبب ويبلغ للجهة الإدارية المعنية خلال 24 ساعة من إصداره⁽²⁾، ويخضع هذا الأمر للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما من التبليغ⁽³⁾.

02- ميعاد دعوى إلغاء قرار تأديبي مرفوع أمام مجلس الدولة:

طبقا للمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن دعوى الإلغاء قد ترفع ابتدائيا ونهائيا أمام مجلس الدولة، كأن يتعلق الأمر بدعوى ترفع ضد قرار تأديبي وزاري، وعندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 من ذات القانون⁽⁴⁾ أي أن أجل رفع الدعوى يقدر بأربعة أشهر تبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.

ويجوز للموظف المعني بتقديم تظلم خلال ذات المدة وبعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهرين من تبليغ التظلم يعد بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد تمنح للمعني أجل شهرين لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، أما إذا بادرت الإدارة المعنية للرد على تظلم المعني فإن أجل شهرين لا يسري إلا بعد تبليغ المعني رد الإدارة.

ولا توقف دعوى الإلغاء سريان القرار التأديبي فعلى الراغب في ذلك أن يبادر أولا إلى رفع دعوى في الموضوع أمام مجلس الدولة طالبا الإلغاء ثم وأمام نفس الجهة يرفع دعوى استعجاليه لتوقيف سريان القرار⁽⁵⁾.

وتجدر الإشارة أن آجال الطعن تنقطع في الحالات التالية:

1-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2-طلب المساعدة القضائية.

3-وفاة المدعي أو تغير أهليته.

4-القوة القاهرة أو الحادث الفجائي⁽⁶⁾.

1- المادة 834 من القانون رقم 08-09، نفس القانون.

2- الفقرة الأولى من المادة 837 من القانون رقم 08-09، نفس القانون.

3- الفقرة الثالثة من المادة 837، نفس القانون.

4- المادة 907 من القانون رقم 08-09، نفس القانون.

5- تنص المادة 910 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، القانون السابق على أنه: "تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 إلى 837 من نفس المنظومة القانونية أمام مجلس الدولة".

6-المادة 832 من القانون رقم 08-09، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون السابق.

المطلب الثاني: أسباب الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي

القرار التأديبي شأنه شأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ المشروعية، وعليه إذا استوفت عريضة دعوى إلغاء القرار التأديبي جملة الشروط الشكلية سابقة الذكر فإن القاضي الإداري يقبلها شكلاً ثم يعمد بعد ذلك إلى دراسة ملف الدعوى من الناحية الموضوعية. ولا يقر ذلك إلا بدراسة أسباب أو حالات الإلغاء، فيبحث القاضي في مدى توافر القرار التأديبي على أركانه ليفحص انطلاقاً منها مدى مشروعيته.

ولقد قسم فقه القانون الإداري أسباب لا مشروعية القرار التأديبي إلى عدم مشروعية خارجية وعدم مشروعية داخلية، لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نعالج في الفرع الأول عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي و في الفرع الثاني عدم المشروعية الداخلية للقرار التأديبي.

الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

نكون أمام حالة عدم مشروعية خارجية للقرار التأديبي إذا ما تم الطعن في القرار التأديبي انطلاقاً من ركن الاختصاص أو ركن الشكل والإجراءات.
أولاً: عيب عدم اختصاص سلطة التأديب:

يكون القرار التأديبي معيباً بعبء عدم الاختصاص إذا صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة⁽¹⁾.

فالقرار التأديبي باعتباره قرار إداري ينبغي أن يخضع لضوابط الاختصاص في القرارات الإدارية، ومن ثمة يتعين أن يصدره مختص، ويبطل هذا القرار أو ينعدم على حسب الأحوال إذا ما خالف الأحكام العامة

1- د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب (ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة)، دار الكتاب الحديثة، دون تاريخ، ص 300.

للاختصاص بإصدار القرارات التأديبية⁽¹⁾. وعليه يجب أن يصدر القرار التأديبي من السلطة المخولة قانونا بذلك ومن ثم إذا صدر القرار من سلطة غير مختصة وفقا لأحكام القانون فإن السلطة التأديبية في هذه الحالة تكون قد خالفت قواعد الاختصاص، وبالتالي يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية عرضة للإبطال⁽²⁾. وهذا يعني أن عدم اختصاص سلطة التأديب هو عدم القدرة قانونا على اتخاذ تصرف معين ويعتبر القرار التأديبي مشوبا بهذا العيب إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانيات القانونية للسلطة التي أصدرته⁽³⁾.

ذلك أن القانون العام الحديث يقوم على فكرة الاختصاص، لذلك فإن تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاثة فحسب، وإنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة⁽⁴⁾ وعلى هذا الأساس يمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة⁽⁵⁾. كما أن القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني⁽⁶⁾.

1- ينبغي على السلطة التأديبية أن تمارس اختصاصها التأديبي بنفسها دون أن يسمح لها بتفويض غيرها في ممارسة هذا الاختصاص وتأكيدا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أنه: "ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، و ترتبها على ذلك توارت التشريعات المنظمة لشؤون العاملين على تحديد السلطات التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين على سبيل الحصر ولم يخول هذه السلطات التفويض في اختصاصها، ومن ثم فلا يجوز للسلطات التأديبية أن تنزل عن هذا الاختصاص أو أن تفوض فيه تحقيقا للضمانات التي توخاها المشرع...".

-د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 326.

2- د/ نوفان العقيل العجاردة: المرجع السابق، ص 447.

3- د/ مصطفى أبو زيد فهمي والدكتور ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص 192.

-كما ذهب الأستاذ "شابي" بأن عدم الاختصاص يتحقق عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها الصفة لإصداره، بمعنى أنها لم تكن تملك الصلاحية لإصدار القرار الإداري مع أن القرار قد يكون مشروعا في كافة الجوانب، ولكنه صدر ممن لا يملك الحق في إصداره.

Voir: R. Chapus, Droit Administrative General, tome1, 15 édition, montchrestien, 2001, p1024.

4- تعتبر قواعد الاختصاص تجسيدا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات وتقسيم العمل بين مختلف الهيئات الرسمية للدولة فهي على حد وصف بعض الفقه حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام الحديث كما أن توزيع الاختصاص بين مختلف هيئات الدولة يحافظ على الحريات العامة والحقوق الفردية بل ومظهر من مظاهر تنظيم الدولة.

-د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 573.

5- د/ سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 89.

6- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (مجلس الدولة) دون طبعة، دار العلوم للنشر، دون تاريخ.

ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منوط بالمشرع فهو الذي يحدد المهام والوظائف بين سلطات الدولة كما يوزع الأدوار، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام ونجم عن ذلك النتائج القانونية التالية:

1- لا يجوز للإدارة إبرام اتفاق مع الموظفين لتغيير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها وتحديدها من جانب المشرع.

2- يحق للموظف صاحب المصلحة إثارة الدفع بعدم اختصاص سلطة التأديب في أي مرحلة كان عليها النزاع كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه.

3- لا يجوز للسلطة المختصة بالتأديب التحلل من قواعد الاختصاص ولو في حالات الضرورة أو الاستعجال.

4- لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاصها أو إحالته إلى إدارة أخرى.

5- لا يجوز تصحيح عيب الاختصاص بإجراء لاحق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة بالتأديب على القرار التأديبي الصادر عن الجهة غير المختصة.

كما شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام، بقواعد الأهلية في القانون الخاص، ولكن يقوم بين الاثنين فارق جوهري مرجعه إلى أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة في حين أن قواعد الأهلية يراعي في تحديدها أصلا مصلحة الفرد⁽¹⁾.

I- صور عيب عدم اختصاص سلطة التأديب:

يتخذ عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار التأديبي صورتين، فقد يكون بسيطا فيؤدي إلى بطلان هذا القرار أو جسيما وهنا يكون القرار معدوما أي لا يجوز وصف هذا الأمر بأنه قرار تأديبي حيث لا يعدو أن يكون عملا ماديا معدوم الأثر، لكونه يشكل اغتصاب للسلطة⁽²⁾.

1- د/ عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 90.

- أكد الفقه أنه يوجد بين القواعد الاختصاص في القانون العام وقواعد الأهلية في القانون الخاص عدة اختلافات جوهرية من بينها:

01- قواعد الاختصاص تحمي المصلحة العامة والبطلان الذي يترتب عليها دائما مطلقا لا نسبي.

02- عدم الأهلية استثناء و لكن عدم الاختصاص أمر عادي لأن الاختصاص يجب أن يستند دائما إلى القانون.

03- عدم الأهلية سببه عجز في الملكات الفكرية وعلى العكس من ذلك فإن عدم الاختصاص سببه التخصص وتقسيم العمل، وفي بعض الأحيان تقرير بعض الضمانات الفردية. راجع في ذلك-د/ مصطفى أبو زيد فهمي والدكتور ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص 192.

2- د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 306، 307.

1- عدم الاختصاص الجسيم:

استقر القضاء الإداري المقارن على أن درجات البطلان تتدرج من القوة والضعف طبقا لمدى جسامة الخروج عن قواعد المشروعية، فإذا بلغت هذه المخالفة حدا كبيرا من الجسامة كان القرار التأديبي معدوما⁽¹⁾ ومنه نكون أمام عدم الاختصاص الجسيم⁽²⁾ إذا تضمن القرار التأديبي عقوبة غير منصوص عليها قانونا كأن تقوم السلطة التأديبية بمعاقبة الموظف المخطئ بعقوبة الغرامة أو صدور قرار من فرد أو شخص لا علاقة له بالإدارة⁽³⁾، كأن يصدر القرار التأديبي عن فرد عادي لا يحوز الصفة القانونية الإدارية أي ليست له أي سلطة إدارية وبالتالي لا ينتمي للإدارة أصلا⁽⁴⁾ وهذا ما رتب عليه القضاء الإداري انعدام القرار التأديبي⁽⁵⁾ ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قد ابتدع منذ مدة نظرية الموظف الفعلي وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الاعتراف والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره⁽⁶⁾، على الرغم من إمكانية متابعته شخصيا⁽⁷⁾.

- 1- بودريوه عبد الكريم: جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية (درجات البطلان في القرارات الإدارية)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 107.
- 2- سمي أيضا عدم الاختصاص الجسيم باغتصاب السلطة لأن مخالفة ركن الاختصاص في هذه الحالة قد بلغت حدا من الجسامة لدرجة تفقده صفته الإدارية، حيث يتحول إلى عمل مادي، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرار منعدهم وكأنه لم يكن، حيث لا يترتب عنه أي حق.
- 3- د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 181.
- 4- أحمد محيو: المنازعات الإدارية، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، 2008، ص 180.
- 5- لقد ظل القضاء الإداري الفرنسي متحفظا إلى زمن قريب تجاه الحكم بانعدام القرار المعيب بعدم الاختصاص الجسيم، لكنه عدل في العقود الأربعة الأخيرة عن ذلك، واستقر على أنها قرارات منعدهم، خاصة إذا كان الضرر المترتب عنها مساسا بالحقوق والحريات. راجع في ذلك-عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 582.
- 6- يقوم أساس نظرية الموظف الفعلي تبعا للحالة على:
- أ/ الظاهر: حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد مادام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه.
- ب/ الضرورة: لقد تم إقرار سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام، في حالة الظروف الاستثنائية.
- د- محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 181.
- 7- طبقا للمادة 141 من قانون العقوبات، القانون السابق، والتي تنص على أن: "كل قاض أو موظف أو ضابط عمومي يبدأ في ممارسة أعمال وظيفته قبل أن يؤدي بفعله اليمين المطلوبة لها يجوز معاقبته بغرامة من 500 إلى 1000 دج".

2- عدم الاختصاص البسيط:

انطلاقاً من أن القضاء الإداري هو صانع النظام القانوني للدعوى الإدارية بطبيعتها وشروطها لذا يتحتم الرجوع لتطبيقات واجتهادات القضاء الإداري لمعرفة حالات عدم الاختصاص البسيط التي تصيب مشروعية سلطة التأديب، والتي يمكن حصرها في عدم المشروعية الموضوعية وعدم المشروعية الزمنية وعدم المشروعية المكانية لسلطة التأديب والتي تشكل بطبيعتها أسباباً لرقابة القرار التأديبي.

أ- عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب:

يظهر عيب الاختصاص الموضوعي في المجال التأديبي حينما تقوم هيئة إدارية بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة لها⁽¹⁾، لأنه يفترض أن تلتزم السلطة التأديبية بمراعاة أنواع معينة ومحددة من الأعمال عند إصدارها للقرارات التأديبية، ذلك أن المشرع هو من يوزع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة مركزية ومحلية ومرفقية وهو الذي يضبط المعالم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تفادياً لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي مما ينجر عن ذلك من فقد الموظف ثقته في الإدارة⁽²⁾.

كشفت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى على هذا الوجه من أوجه عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب بموجب قرارها الصادر بتاريخ 22 جانفي 1977 وعلى⁽³⁾ أساسه ألغت القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد باعتبار أن السلطة المختصة بالتأديب تعود إلى وزير التعليم العالي بالاشتراك مع اللجنة المتساوية الأعضاء لدى وزارة التعليم العالي طبقاً لأحكام الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وأحام المادة 17 من المرسوم رقم 66-195 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين^(*).

1- د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 183.

2- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 182.

3- قرار رقم 014308 المؤرخ في 22 جانفي 1977 الصادر عن الغرة الإدارية للمجلس الأعلى قضية (أستاذ مساعد) ضد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قرار غير منشور. أشار إليه- عمار عوادي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 506.

(*)- سبب تقرير القاضي الإداري عدم اختصاص مدير المعهد بسلطة التأديب والذي على أساسه ألغي قرار الفصل، هو ضمان احترام إرادة المشرع الصريحة عند تحديده لسلطة تأديب أساتذة التعليم العالي، وضمن عدم تداخل الاختصاصات وشيوع المسؤوليات.

كما أرسدت الغرفة الإدارية نفس المبدأ في قرارها الصادر بتاريخ 15 جوان 1985 بمناسبة فصلها في قضية السيد (ف.ب.ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر)، وتتنصر وقائع القضية في أن مدير التربية والثقافة لولاية الجزائر العاصمة أصدر قرارا تأديبيا ضد السيدة (ف.ب.ع) يتضمن عقوبة التوبيخ مع تسجيلها في ملفها الإداري، طعننت المعنية ضد القرار التأديبي أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى طالبة إلغائه، مثيرة في ذلك عيب عدم الاختصاص الموضوعي لمدير التربية لولاية الجزائر بتوقيع العقوبات التأديبية كونها من اختصاص وزير التربية، اتخذت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارا يقضي بإلغاء القرار التأديبي نظرا لتجاوز السلطة⁽¹⁾.

نلاحظ أن القاضي الإداري الجزائري، وإن كان قد سبب قراره تسيبا قانونيا عند إلغاء القرار التأديبي، إلا أنه اكتفى بالإشارة إلى تجاوز السلطة دون التأكيد على عيب عدم اختصاص سلطة التأديب المرتكبة في القرار التأديبي⁽²⁾.

وفي قرار للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادر بتاريخ 11 جويلية 1987 حيث تتمثل وقائع قضيته في أن مدير مقولة بلدية باتنة أنهيت مهامه بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة بتاريخ 06 نوفمبر 1985 حيث رفع المقاول دعوى قضائية، طالبا إلغاء قرار إنهاء مهامه، بحجة أن الوالي تجاوز اختصاصه القانوني، وقد قضت الغرفة الإدارية في هذا القرار بأنه: "من المقرر قانونا أن المدعي عين بموجب قرار صادر عن والي ولاية باتنة، وتم عزله عن مهامه بموجب قرار أصدرته نفس السلطة، ومن ثمة فإن النعي على القرار المطعون فيه لعيب تجاوز السلطة غير مؤسس"⁽³⁾.

وبالنتيجة رفضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الطعن لعدم ثبوت ما يدل على أن الوالي تجاوز اختصاصه التأديبي.

1- قرار رقم 42917 المؤرخ في 15 جوان 1985 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ف.ب.ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص 243، 245.

2- لحسين بن الشيخ أت ملويا: دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007، ص98.

3- قرار رقم 54150 المؤرخ في 11 جويلية 1987 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ق.ع) ضد (والي ولاية باتنة)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1991، ص 212، 215. أنظر في نفس المعنى: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 76732، مؤرخ في 24 مارس 1991، قضية (ي.ب) ضد (والي ولاية بشار)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص146.

وبالإطلاع أيضا على قرارات مجلس الدولة، نجد بعض القرارات القضائية التي تمحور موضوع قضاياها حول فكرة الأثر المترتب على عدم مشروعية سلطة التأديب وبالخصوص الآثار القانونية المترتب عنها، أين ظهر عدم وضوح موقف القاضي الإداري الجزائري، واستعماله لعبارات لا تفيد المعنى المقصود والمبتغى، والتي طبقت في غير موضوعها، ما أدى عدم التجسيد الفعلي لمقتضيات الرقابة القضائية على مشروعية سلطة التأديب الإداري في إطار الوظيفة العامة⁽¹⁾.

ب- عدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب:

وهو أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة للقيود الزمنية الموضوعة لذلك⁽²⁾، فالأصل أن لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله تؤهله لمباشرة صلاحيات تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة وزوالها عن المسئول أو الموظف، فبداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التعيين الصادر عن الجهة المختصة⁽³⁾.

وعليه يبطل القرار التأديبي لمخالفته للضوابط الزمنية لممارسة الاختصاص كما لو صدر عن فقد ولاية إصداره إما بنقله أو ترقبته أو فصله و إبلاغه بالقرار الصادر بذلك، حيث يعد إصداره لقرار التأديب في تلك الحالات تعديا على اختصاص من يخلفه، كما ينطبق البطلان الزمني للاختصاص على حالة القرار التأديبي الذي يصدر بعد الميعاد الذي حدده القانون لإصداره⁽⁴⁾، هذا ما يجعل رقابة القاضي الإداري تمتد لمشروعية سلطة التأديب إلى نطاقها الزمني، فيتعين عليها ممارسة صلاحياتها التأديبية خلال المدة المحددة لها قانونا، دون أن يكون لها أي سلطة تقديرية في تمديدتها ويلحق هذا العيب الحالة التي لا تتخذ فيها السلطة التأديبية أية إجراءات لمتابعة الموظف المرتكب لخطأ تأديبي ما يجعل تحريك الدعوى التأديبية تتقادم بعد انتهاء تلك المدة، وتجريد السلطة التأديبية من التأهيل القانوني في التأديب.

وتطبيقا للفقرة الأولى من نص المادة 166 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أن تخطر سلطة التعيين المجلس التأديبي وجوبا خلال أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ

1- بودريوة عبد الكريم: جزاء مخالفات القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، المقال السابق، ص105.

2- د/ سليمان محمد الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 206.

3- نهاية الحياة الوظيفية تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة كما تكون بنقل الموظف نوعيا من منصب إلى آخر يكسبه صفة جديدة ويلقى على عاتقه واجبات جديدة ويؤهله لاتخاذ قرارات تتماشى مع المنصب الجديد. راجع -د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 185.

4- د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص304.

معاقبة الخطأ المنسوب للموظف⁽¹⁾، وكما قيدت الفقرة الثانية من المادة 165 من نفس القانون، المجلس التأديبي بالزامية إبداء رأيه خلال 45 يوما من تاريخ إخطاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين، فانقضاء هذا الميعاد، يؤدي إلى سقوط الخطأ التأديبي المنسوب للموظف⁽²⁾، مع تقادم المتابعة التأديبية في حقه.

استنادا لهاتين الحالتين، ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرارا تأديبيا اتخذته السلطة التأديبية بعد انقضاء أجل 90 يوما من تاريخ معاقبة الخطأ التأديبي المرتكب من الموظف، أي بعد تقادم الدعوى التأديبية المنصوص عليها في المادة 64 من المرسوم رقم 82-302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ما يجعل القرار التأديبي مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب⁽³⁾، كما امتدت رقابة القاضي الإداري لهذا العيب إلى إجراء التوقيف المؤقت للموظف حيث ألغت الغرفة الإدارية مقرر التوقيف الذي اتخذته الإدارة العامة ضد الموظف نظرا لعدم تسوية وضعيته خلال أجل شهرين من تاريخ صدور هذا الإجراء، وبهذا دفعت الإدارة جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى يوم إدماجه في وظيفته⁽⁴⁾.

وضمن مسعى تكريس رقابة القاضي لمشروعية سلطة التأديب، أثار مجلس الدولة عيب عدم الاختصاص الزمني في قرار العزل، الذي اتخذه مدير التربية لولاية سطيف في حق موظفة (س.ر) التي كانت تتمتع بعطلة شرعية ثابتة بوثائق طبية ومؤشر عليها من طرف الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، وعليه تم إلغاء قرار العزل لاتخاذها في زمن تتمتع فيه الموظفة بعطلة قانونية شرعية⁽⁵⁾، كما قضى برفض طلب المدعية بالتعويض كونها مكفولة من طرف صندوق الضمان الاجتماعي.

1- تنص المادة 166 الفقرة الثانية من الأمر رقم 06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "....يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل".

2- دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 52.

3- قرار رقم 49106 مؤرخ في 6 مارس 1989، الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ب.م) ضد (ش.و.ت.م.س) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1991، ص ص 105، 106.

4- قرار رقم 78275 المؤرخ في 13 جانفي 1991، الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (مدير ق.ص.أ ولاية باتنة) ضد (و.ومن معها)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1992، ص ص 153، 155.

5- قرار رقم 7462 مؤرخ في 25 فيفري 2003، الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة قضية (س.ر) ضد (مديرية التربية لولاية سطيف) مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 166، 168.

ج- عدم الاختصاص المكاني لسلطة التأديب:

وهي الحالة التي يصدر فيها القرار عن موظف يتمتع بسلطة التقرير ولكنه يجاوز نطاق اختصاصه المكاني حيث أن الاختصاص الوظيفي لكل موظف منوط بمكان معين، وترتيباً لذلك يبطل ما يصدره رئيس مصلحة من قرارات تأديبية ضد موظفين غير تابعين للمصلحة التي يتأسسها، وإن كان هذا الأمر نادر الحدوث من الناحية العملية⁽¹⁾ لتحديد الحدود المكانية لممارسة الاختصاص على نحو يصعب معه الوقوع في اللبس⁽²⁾ وإذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة فإن هيئات أخرى يقيد ويحدد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني⁽³⁾، وبالتالي وجب تحديد الإطار الإقليمي للسلطة التأديبية التي يرتبط بها الموظف عند ارتكابه للمخالفة التأديبية⁽⁴⁾، كما يمتد الاختصاص التأديبي لبعض السلطات ليشمل كافة إقليم الدولة⁽⁵⁾، وبالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري، فلم نعثر على قرارات قضائية سواء لدى المحكمة العليا سابقاً أو مجلس الدولة حالياً تبين لنا موقف القاضي الإداري في هذا المجال⁽⁶⁾.

1- هذه الصورة من عدم الاختصاص من أقل الصور حدوثاً، حيث يحرص كل عضو في الأصل على ممارسة نشاطه في الحيز الجغرافي الذي حدده له القانون.

د/ أحمد محيو: المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 182.

2- د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 304، 303.

3- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 312.

4- أحمد محمد إبراهيم الحفناوي: البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (داسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 393.

5- على سبيل المثال أن يمتد الاختصاص التأديبي للمجلس الأعلى للقضاء الذي ينعقد كهيئة تأديبية على كافة القضاة الموجودة على مستوى إقليم إقليم الدولة.

6- عكس القضاء الإداري المصري حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها " من المستقر عليه أن في حالة انتداب الموظف إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة، فإن الجهة المنتدبة إليها ينعقد لها الاختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة انتدابه باعتبارها الأقدر من غيرها على تقدير خطورة الذنب الإداري". راجع في هذا الخصوص، الدكتور ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية (ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 624.

- كما ذهب الدكتور محمد سليمان الطماوي إلى أن معظم التطبيقات القضائية في هذا الصدد تتعلق بأفراد غيروا محل إقامتهم من مكان إلى آخر دون علم الإدارة، ولهذا تصدر القرارات بشأنهم من السلطة التي يتبعها محل الإقامة الأول في حين أن الاختصاص بإصدار القرار يكون للسلطة التي يتبعها محل الإقامة الجديد. راجع في ذلك مؤلفه: دروس في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 206.

ثانيا- عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره:

يكتسب ركن الشكل والإجراءات أهمية كبرى في مجال التأديب، لما له من ضمان جوهرى للموظف في مواجهة السلطة التأديبية، بالرغم من أن القانون يمنح للسلطة التأديبية قدر كبير من السلطة التقديرية فإنه في المقابل يحتم عليها أن تسلك طريقا يتسم بجملة من الإجراءات والشكليات، لبيان كيفية توقيع الجزاء التأديبي دون أن تتعسف في ذلك⁽¹⁾. وتكمن أهمية الشكل والإجراءات في أن المشرع حينما يقرها ويفرضها فعادة ما يكون ذلك للمصلحة العامة مما يؤدي بالسلطة التأديبية إلى اتخاذ قرارات تأديبية مدروسة حتى تحافظ على مبدأ المشروعية في القرار التأديبي⁽²⁾، وعليه فالهدف من الشكليات والإجراءات هو توفير الفرصة المعقولة لسلطة التأديب في عملية اتخاذ القرار التأديبي وتتجنب بذلك حالة التسرع حتى تستطيع إصدار القرار التأديبي بعيدا عن أشكال التعسف⁽³⁾.

ولقد عرف عيب الشكل والإجراءات بأنه: "عدم احترام قواعد الإجراءات أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات التأديبية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا"⁽⁴⁾، هذا ما ما يدل على أنه لا يكفي أن تلتزم السلطة التأديبية حدود اختصاصها لكي يصبح القرار التأديبي سليما، بل يجب أن يصدر هذا القرار وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له⁽⁵⁾. وبالتالي يقع عيب الشكل في القرار التأديبي حينما تخالف السلطة التأديبية حال إصدارها له القواعد الإجرائية أو الشكلية التي حددتها القوانين واللوائح المنظمة والذي يرتب بطلان هذا القرار و يستوي في ذلك أن تكون المخالفة جزئية أو كلية، أو أن تكون المخالفة قد وقعت عن إهمال أو عمد⁽⁶⁾.

1- ياسين قوتال: المذكرة السابقة، ص 124.

2 -أ.د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 187.

3- أ.د/ عوايدي عمار: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 505،506.

4- د/ سليمان محمد الطماوي: دروس في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 207.

5- وفي هذا السياق ذهب الدكتور سامي جمال الدين إلى أن: قواعد الشكل والإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة تمنعها من التسرع وتهديد حقوق الأفراد وحررياتهم، وحملها على التروي في ذلك، ووزن الملابس والظروف المحيطة بموضوع القرار تحقيقا للمصلحة العامة، وهو الأمر الذي يحقق أيضا ضمانات للأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة. راجع مؤلفه: الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 216.

6- د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 311.

1-تعريف عيب ركن الشكل في القرار التأديبي:

عيب الشكل هو عدم احترام القواعد الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات التأديبية، فالهدف من وراء هذه الشكليات هو حماية المصلحة العامة أو الخاصة للموظف وزيادة فسح المجال للسلطة التأديبية من أجل التروي في اتخاذ القرار التأديبي⁽¹⁾. ومنه فان عيب الشكل هو عدم احترام المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار التأديبي أي عدم احترام القالب المادي الذي يفرغ فيه⁽²⁾.

- حالات عيب الشكل في القرار التأديبي:

من بين الحالات التي تدخل ضمن إطار عيب الشكل في القرار التأديبي نجد:

-عدم كتابة القرارات التأديبية التي ينص القانون بصورة ضمنية على أن تكون مكتوبة بدليل أن القانون قيد سلطة التأديب بإتباع شكل معين في اتخاذ العقوبات التأديبية كتسبب القرار التأديبي حسب ما جاء في المادة 165 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و التي تنص على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية....." فيستفاد ضمنا من هذه المادة أن القرار التأديبي يشترط أن يكون مكتوبا فلا يتصور أن يكون التسبب في القرار الشفوي⁽³⁾.

-عدم احترام شكلية تحديد تاريخ صدور القرار التأديبي، مع أن هذا البيان المكتوب وهو تاريخ صدور القرار التأديبي لا يعد بذاته شرطا من شروط الصحة الشكلية في القرار هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي فقرر أن غياب بيان تاريخ الإصدار لا يشكل في ذاته عيبا جوهريا⁽⁴⁾.

-عدم احترام شكلية التوقيع في القرار التأديبي، لأن التوقيع على القرار التأديبي من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل المكتوب للقرار التأديبي⁽⁵⁾.

1- د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 509.

2- د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص191.

3- كما دلت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر فقضت بأن: "...على أن لوزير الداخلية بقرار مسبب أن يستأنف قرار مجلس التأديب خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره فان النص يقتضي أن يكون القرار مكتوبا ولا تكفي الموافقة الشفهية على استئناف قرار مجلس التأديب و إذا صدر القرار شفويا فانه يكون باطلا و يؤدي إلى بطلان تقرير الاستئناف". راجع في ذلك، محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص1385.

4- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، 677، 678.

5- د-عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 1999، ص194.

-عدم احترام شكلية الإشارة إلى أسانيد القرار التأديبي، ذلك أن القرار التأديبي يقوم على مجموعة من الأسانيد تكون أركانها التي يقوم عليها، فمن المفروض الإشارة إلى هذه الأسانيد في ديباجة القرار فمثلا تشير الإدارة إلى النص الذي منح مصدر القرار الاختصاص في إصداره، كما قد تشير إلى النص أو النصوص التي تحكم موضوع القرار والوقائع التي يستند إليها القرار التأديبي. والقاعدة أن الإشارة إلى أسانيد القرار ليست شرطا لصحة القرار التأديبي شكلا⁽¹⁾ فهي ليست إلا شكلا قانونيا في المحرر^(*).

2- تعريف عيب الإجراءات في القرار التأديبي:

يقصد بعيب الإجراءات في القرار التأديبي مخالفة الترتيب التي تتبعها السلطة المختصة بالتأديب قبل اتخاذ القرار التأديبي وإصداره نهائيا⁽²⁾ أي أنه يقع حينما لا تحترم الإدارة القواعد الإجرائية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات التأديبية سواء وقع ذلك بصورة كلية أو جزئية⁽³⁾.

-حالات عيب الإجراءات في القرار التأديبي:

يأخذ عنصر عيب الإجراءات في القرار التأديبي الحالات الآتية:

-مخالفة الإجراء الاستشاري للمجلس التأديبي المتمثل أساسا في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء انطلاقا من الفقرة الثانية للمادة 165 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإن استشارة المجلس التأديبي إلزامية في بعض الحالات التي نص عليها القانون نظرا لخطورة بعض العقوبات التأديبية و مالها من نتائج سلبية على الموظفين جعل المشرع اتخاذها يكون بالاشتراك مع المجلس التأديبي⁽⁴⁾ فلا يمكن للسلطة الإدارية المختصة، اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بقرار مبرر وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية

1- محمد ماجد ياقوت: نفس المرجع، ص676، 675.

(*) مما سبق ذكره يتبين أنه إذا كان القانون لا يلزم بذكر الإشارة التي بني عليها القرار التأديبي إلا أن ذكرها لا يخلو من فائدة فقد تكشف عن عيب قد لحق بالقرار التأديبي كان لا يمكن الكشف عنه إذا لم توجد مثل هذه الإشارة.

2- د/ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص189.

3- د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص248.

4- لحسين بن الشيخ انث ملويا: "تعليق على قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11 جوان 2001 بخصوص الطبيعة القانونية لأراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، دراسات قانونية، مجلة دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، العدد الأول، الجزائر، 2008، ص25 .

الأعضاء المختصة بالمجتمع كالمجلس التأديبي⁽¹⁾. حيث تقوم الإدارة بإخطار الموظف موضوع المتابعة بإحالة على المجلس التأديبي مع إعلامه بالضمانات المقررة له لضمان دفاعه⁽²⁾. فتكون السلطة التي لها صلاحيات التعيين مطالبة بإخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ⁽³⁾، أي أن الجهة التي لها سلطة التأديب مطالبة بإخطار المجلس التأديبي^(*) ببيان واضح حول الوقائع المنسوبة للموظف العام وإن اقتضى الأمر الظروف التي ارتكب فيها وملاساتها، وتأكيدا على أهمية إجراء الاستشارة في المجال التأديبي قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ببطلان مقرر الفصل المتخذ من طرف وزير الداخلية في حق الموظف (س.س) الذي كان يشغل مديرا عاما لمركب مواد البناء لولاية الجزائر مبررا ذلك بأن قرار فصل المدعي لا يمكن اتخاذه من طرف وزير الداخلية إلا بعد مراعاة إجراء الاستشارة للمجلس التنفيذي الولائي⁽⁴⁾.

تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي مجرد آراء لا ترقى إلى درجة القرار التأديبي، ويجب أن تكون هذه الآراء من الناحية الشكلية مبررة⁽⁵⁾، وقد رفض القضاء الإداري فحص مشروعية الرأي الصادر

1- تنص الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كالمجلس التأديبي و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

2- تنص المادة 168 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كالمجلس التأديبي المثول شخصيا، إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك. ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام.

يمكن الموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كالمجلس التأديبي تمثيله من قبل مدافعه. في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعى بطريقة قانونية أو حالة رفض التقرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية".

3- تنص المادة 166 من الأمر رقم 03-06، نفس القانون على أنه: "يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ. يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل".

(*)- إن الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الملغى نجد بأن اللجان المتساوية الأعضاء تتعدت تارة كالمجلس التأديبي لتوافق على العقوبات الدرجة الثالثة أو ترفضها وتارة أخرى كهيئة استشارية في عقوبات الدرجة الثانية.

4- قرار رقم 46877 المؤرخ في 16 جوان 1987 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (س.س) ضد (وزير الداخلية و من معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990، صص 188-190.

5- تنص الفقرة الثانية من المادة 170 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة".

عن اللجان المتساوية الأعضاء باعتبارها مجرد هيئات استشارية تصدر آراء و من ثمة لا يمكن الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة وقد أكدت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على هذا المبدأ من خلال رفضها من حيث الشكل الطعن بالإلغاء عن رأي صادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء في قضية (ق،أ) ضد الرأي الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء للمديرية العامة للجمارك المنعقدة كمجلس تأديبي المتضمن عقوبة تأديبية في صادرة بحقه حيث جاء في القرار: "متى كان من المستقر عليه قضاء أنه تعتبر اللجان التأديبية مجرد هيئة استشارية فإن الآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن تعريف القرار الإداري وأن المقرر الذي يتخذ لاحقا بناء على رأي هو وحده الذي يكون محلا للطعن بالبطلان ومن ثم فإن الطعن الذي تقدم به الطاعن يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالفا للقانون"⁽¹⁾.

- مخالفة إجراء احترام حقوق الدفاع في القرارات التأديبية، يعد حق الموظف في الدفاع ضمانا أساسية لتحقيق العدالة ووسيلة ضرورية لتمكين الموظف المتهم من إثبات براءته، لذلك تقضي معظم القوانين بعدم جواز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه⁽²⁾ فقد يكون الاتهام باطلا من أساسه أو وقع الخطأ بفعل شخص آخر وقد يكون لدى الموظف من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المسؤولية أو يخفف عنه العقاب و من ثمة يقوم بتبيان هذه المسائل لأنه صاحب المصلحة الأول في ذلك. وعليه فحق الدفاع هو تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة⁽³⁾. واستدل القضاء الإداري الجزائري هذا الحق بموجب قرار مجلس الدولة⁽⁴⁾ الصادر بتاريخ 20 أبريل 2004 الذي ألغى مقرر العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي نظرا لعدم تلقي الموظف استدعاء رسميا لمثوله أمام لجنة التأديب لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانونا.

1- قرار رقم 87137 المؤرخ في 03 جانفي 1993 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ق.أ) ضد (الم.ع.ج)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1993، ص ص 222-226.

2- PLANTY Alain، la fonction publique traité général، 2^{ème} édition، Paris، 2001، P467.

3- أمجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا بجامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 14.

4- قرار رقم 009898 المؤرخ في 20 أبريل 2004، قضية (م.ع) ضد (والي ولاية سكيكدة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 143-146.

وحتى يكون الدفاع⁽¹⁾ فعالا يجب أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء بأقواله بكل حرية⁽²⁾، فله الحق أن يستعين بمدافع الذي قد يكون محاميا أو أحد زملائه في السلك الوظيفي⁽³⁾.

وإذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي الصادر من دونه للإلغاء القضائي وهذا ما اعتمده الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ضمن قرارها الصادر بتاريخ 04 جوان 1977، بشأن قضية (طالبى محمد) ضد وزير العدل الذي اتخذ بشأنه عقوبة العزل دون تقديم دفاعه وقد حكمت الغرفة الإدارية بإلغاء القرار التأديبي باعتباره مشوبا بعيب تجاوز السلطة⁽⁴⁾.

- مخالفة قواعد وإجراءات نظام المجلس التأديبي، كأن يكون المجلس التأديبي مكونا تكويننا غير شرعي، كما لو حضر هذا المجلس عضو لم ينص عليه القانون⁽⁵⁾ وذلك اعتبارا لكون المجلس التأديبي هيئة من

1- تنص الفقرة الثانية من المادة 169 من الأمر رقم 06-03 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه".

2- مشعل محمد العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني - مذكرة ماجستير في القانون العام - كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط - الكويت، 2011، ص 79.

3- تؤكد هذا الحق بموجب قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 21 أبريل 1990 الذي قضى بإلغاء قرار فصل موظف اتخذته اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب عدم احترام مقتضيات حقوق الدفاع. راجع القرار رقم 75502 المؤرخ في 21 أبريل 1990 قضية (ف.م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص 139-142.

4 - Arrêt du 04 juin 1977 (Talbi Mohamed) c/ (Ministre de la Justice) Cour suprême, chambre administrative. Voir : Bouchahda Hocine et Khelloufi Rachid, recueil d'Arrêts Jurisprudence Administrative, Office des Publications Universitaires, Alger, 1979, P.110.

5- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 169.

هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين⁽¹⁾ وصورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

إن إنشاء هذه اللجنة يكون لدى السلطة التي لها صلاحيات التعيين⁽³⁾ وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء الممثلين عن الإدارة⁽⁴⁾.

يعين ممثلو الإدارة في اللجان المتساوية الأعضاء بقرار من الوزير أو الوالي أو السلطة التي لها صلاحية التعيين خلال الخمسة عشرة (15) يوما الموالية لإعلان نتائج انتخاب ممثلي الموظفين، ويختارون من بين موظفو الإدارة المعنيين أو الذين يمارسون رقابة على هذه الإدارة ولهم رتبة تساوي على

1- تنص المادة 9 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1404 الموافق ل 14 يناير سنة 1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها جريدة رسمية عدد(03) الصادرة بتاريخ 17جانفي1984 على أنه: "يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي المتعلقة بتعيين الموظفين وبتنقيطهم ونظامهم التأديبي ويجب الرجوع إليها في المسائل التالية:

- تمديد التمرين.
 - الترقية في الدرجة أو الرتبة.
 - الانتداب التلقائي والنقل الإجباري.
 - الإحالة على الاستيداع لأسباب شخصية.
 - العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.
 - الجدول السنوي لحركة التنقلات."
- 2- وذلك حسب المادة 64 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والقانون السابق، والتي تنص على أنه: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي".
- 3- بين المنشور رقم 67 المؤرخ في 09 فيفري 1999 المتعلق بإنشاء، تجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن: أن إنشاء اللجان المتساوية الأعضاء تكون لدى السلطة التي لها صلاحيات التعيين وعليه تجسد هذه القاعدة على مختلف المستويات المؤسساتية للإدارة كما يلي:

- تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء للإدارات المركزية لدى الوزير المعني.
 - تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء الولائية لدى الوالي المعني.
 - تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء للمصالح غير الممركزة لدى مسئول كل مصلحة غير ممركرة.
 - تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء للبلديات لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.
 - تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لدى مسئول المؤسسة المعنية .
- لقد شددت المديرية العامة للوظيفة العمومية على أن تخضع قرارات إنشاء وتجديد وتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء قبل إمضاءها إلى رأي مسبب للمصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية، حسب الحالة وهذا ما جاءت به التعليمات رقم 18 المؤرخة في 28 ماي 2006 المتضمنة مراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
- 4- الفقرة الثانية من المادة 63 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.

الأقل رتبة متصرف أو رتبة مماثلة⁽¹⁾. أما ممثلو الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء ينتخبون من بين الموظفين الذين هم في خدمة فعلية أي المنتمون إلى السلك، والموظفون المنتدبون ينتخبون في سلكهم الأصلي⁽²⁾.

وبالنسبة لمدة صلاحية اللجنة المتساوية الأعضاء فهي ترجع إلى أعضائها الذين يعينون لمدة ثلاث سنوات مع إمكانية تجديد عضويتهم ويمكن استثناء تقصير مدة هذه العضوية أو تطويلها لمدة لا تزيد عن ستة أشهر بقرار من الوزير أو الوالي أو السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد موافقة السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁽³⁾.

ولقد ميز القضاء الإداري المقارن بين الإجراءات أو الشكليات الجوهرية⁽⁴⁾ والإجراءات أو الشكليات الثانوية⁽⁵⁾، حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار التأديبي بعيب مما يقتضي إلغاءه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافاً للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار التأديبي⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

نكون أمام عدم مشروعية داخلية للقرار التأديبي إذا أثرت أمام القاضي الإداري مسائل تتعلق بعيب السبب أو عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة وذلك ما سنبينه في ما يلي:

أولاً: الطعن في القرار التأديبي من زاوية السبب:

1- الفقرة الأولى من المادة 07 من المرسوم رقم 84-10 المتعلق الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، المرسوم السابق.

2- المادة الأولى من المرسوم رقم 84-11 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق لـ 14 يناير 1984 يحدد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، جريدة رسمية عدد (03) بتاريخ 17 جانفي 1984.

3- التعليم رقم 67 المؤرخة في 09 فيفري 1999 المتعلقة باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات العمومية.

4- تكون الشكليات جوهرية إذا ما كانت مقررة صراحة في نص قانوني يلزم بإتباعها واحترامها عند عملية اتخاذ وإصدار القرارات التأديبية، فهي تقرر لحماية مصالح وحقوق الموظفين مثل شكلية التسبب والكتابة وإجراء التحقيق والاستشارة والتوقيع، راجع في ذلك: سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص 239.

5- أما الشكليات الثانوية فهي تلك الأشكال التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها أو مقررة فقط لمصلحة الإدارة، راجع في ذلك د/ عمار عوايدي: نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 75.

6- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 340.

لقد اتبع القضاء الإداري الجزائري وقبله المصري النهج الفرنسي الذي بسط رقابته على عنصرى السبب وهما الوقائع المادية من جهة وعلى الوصف القانونى من جهة أخرى وعليه فإن عيب السبب يظهر فى صورتين اثنتين:

أ- من حيث الوقائع التى تستند إليها السلطة التأديبية فى اتخاذ القرار التأديبى.
ب- من حيث تفسير الوقائع وتكييفها عند اتخاذ القرار التأديبى.

فالخطأ الذى ترتبته الإدارة فى نطاق الوقائع أو فى تكييفها يجعل القرار مشوباً بعيب السبب الذى قام عليه.

والقضاء هو الذى يسلط رقابته على قيام ركن السبب فى القرار التأديبى المطعون فيه سواء من حيث وجود الوقائع التى تدعى السلطة التأديبية قيامها أو من حيث تكييفها وسلامة تفسيرها، حتى إذا تبين أن الوقائع التى استندت إليها الإدارة غير موجودة أصلاً أو كانت موجودة ولكنها ليس بالصورة التى استندت إليها أو كانت موجودة وصحيحة ولكن تكييفها كان بصورة مخالفة للقانون، ففي هذه الحالات يكون سبب القرار التأديبى مشوباً بعيب السبب ومستوجب الإلغاء⁽¹⁾ وعليه تعتبر رقابة الوجود المادى على الوقائع أو السلوك الوظيفى للموظف رقابة مهمة يمارسها القاضى الإدارى على سبب القرار التأديبى لضمان حقوق الموظف وتكريس مبدأ المشروعية فى التأديب الإدارى.

أ- الرقابة على الوجود المادى للوقائع المنسوبة للموظف:

يعرف ركن السبب فى القرار التأديبى على أنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التى حملت السلطة المختصة بالتأديب على اتخاذ القرار التأديبى"⁽²⁾ كما يعرف على أنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التى تسوغ إصدار هذا القرار أى أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التى دفعت الإدارة لإصدار قرارها"⁽³⁾. فسبب القرار التأديبى هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بينما عيب السبب هو انعدام أو عدم صحة أحد العناصر المكونة له، كغياب الوجود المادى للوقائع المنسوبة للموظف، وعدم صحة تكييفها القانونى أو عدم صحة تقدير أهمية وخطورة تلك الوقائع.

1- فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإدارى بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 366.

2- تقيّة محمد: مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطنى للأشغال العمومية، الجزائر، 1992، ص 150.

3- د/ مجدى مدحت النهري: القرار الإدارى بين النظرية والتطبيق، دار الأصدقاء للطباعة، مصر، 2003، ص 84.

و على أساس أنّ التحقق من الوقائع المادية هو الوجه الأول من أوجه الرقابة على عيب السبب فإنّه إذا تبين أن هذه الوقائع لا وجود لها كان القرار التأديبي مشوبا بعيب السبب، كما لو فرضت الإدارة عقوبة تأديبية على موظف بحجة إخلاله بواجبات وظيفية كالغياب عن مركز عمله دون إذن رسمي، ثم تبين أنّ هذه المخالفة المنسوبة له لا وجود لها أصلا فإن القرار بتوقيع العقوبة يكون باطلا مادام أنه يستند إلى واقعة مادية غير موجودة أو كأن تنتهي خدمات الموظف بسبب إصابته بالمرض ثم يتبين عدم وجود الحالة الواقعية المتمثلة في الحالة المرضية.

بالرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار التأديبي فإن ذلك لا يحول دون صلاحية القضاء في رقابة الوقائع المادية⁽¹⁾، ويظهر ذلك في قرارات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، التي تعرضت لرقابة ماديّات الوقائع المنسوبة للموظف من خلال التأكيد من وجودها أو عدمها، و منها القرار الصادر

1- بدأ مجلس الدولة الفرنسي ببسط رقابته تدريجيا وصولا إلى سلطة فحص ماديّات الوقائع التي تدعيها الإدارة كسند لقراراتها الإدارية وذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 28 جويلية 1907 في قضية MONOD ، وتتلخص وقائع القضية في صدور قرار إداري، يقضي بإحالة أحد المحافظين إلى التقاعد وقد أسست الإدارة قرارها إلى واقعة تقديم المحافظ MONOD طلبا بذلك، في حين ثبت أنه لم يقم بهذا الطلب مطلقا طالب المحافظ MONOD إلغاء قرار إحالته إلى التقاعد لاستناده إلى مجرد واقعة لا أساس لوجودها أو صحتها، تصدى مجلس الدولة الفرنسي لرقابة مدى وجود وصحة هذه الواقعة والذي انتهى إلى إلغاء قرار الإحالة إلى التقاعد وإعادة إدماج المحافظ في منصبه.

C.E.28 juillet 1907, Monod

Voir: LONG(M), WEIL(P), BRAIBANT(G), DELVOLVE(P), GENEVOIS(B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13 Emme édition, Dalloz, paris, 2001. P 113 et suiv.

-أقدم القضاء الإداري الفرنسي بموجب هذا القرار على البحث على ماديّات الوقائع في القرار الإداري، مخالفا بذلك موقفه التقليدي المستقر دوما على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية وبعد هذا القرار بمثابة نقطة تحول هامة في قضاء الإلغاء. راجع في هذا الخصوص، د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 549.

- كما استقر هذا الاتجاه القضائي لدى مجلس الدولة الفرنسي في المجال التأديبي، بصور قرار CAMINO بتاريخ 14 جانفي 1916 ومن حيثياته الهامة المذكورة نجد صدور قرار تأديبي متضمن فصل عمدة إحدى القرى بحجة أنه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم لجانزة تمت في قريته فطعن العمدة في إلغاء قرار الفصل أمام مجلس الدولة الفرنسي، مثيرا في ذلك عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه، وأنه قد قام بواجبه على أكمل وجه.

صرح مجلس الدولة بإلغاء قرار الفصل بعد أن ثبت له الاتهام أو السلوك الموجه للموظف ليس صحيحا ولا أساس له من الوجود في الوقائع.

بهذا الموقف الصريح والمتغير لمجلس الدولة الفرنسي ذهب معظم رجال الفقه إلى اعتبار هذا القرار بمثابة الفيصل الحقيقي بين منهجه السابق الراض لرقابة الوقائع وبين منهجه الحالي في بسط رقابته عليها.

C.E, 14janvier 1916, Camino

Voir: LONG(M), WEIL(P), BRAIBANT(G), DELEVOLVE(P), GENEVOIS(B), les grands arrêts....., op, cit, p 181 et suiv.

بتاريخ 13 ديسمبر 1968⁽¹⁾، الذي قضى بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته بعدما ثبت لها أن الوقائع المنسوبة للموظف، والمتمثلة في إتيانه بأفعال أدت إلى اضطراب المرفق لا أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى اتخاذ العقوبة التأديبية.

وفي عكس ذلك، قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية أخرى إلى رفض إلغاء القرار التأديبي، نظرا للثبوت المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وأن السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجودا صحيحا وقد يشكل سببا للقرار التأديبي المتخذ في حقه⁽²⁾.

تأكد نفس الموقف في اجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، أين اعتبرت واقعة رفض الموظف (خ.ع) الالتحاق بمنصبه رغم إعداره من الإدارة بمثابة إهمالا لمنصبه، وكافية لقرار العزل المتخذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بحقه⁽³⁾. كما تقرر ذلك في موقفها الصريح في إحدى قراراتها، الذي قضت "أن الإدارة ملزمة قانونا بإعادة إدماج الموظف في سلكه الوظيفي بعد انتهاء مدة انتدابه، مع تعيينه في منصبه الأصلي أو مماثل له، ومتى رفضت ذلك، فإن قرار فصله عن وظيفته يعد تعسفيا وبعيدا عن كل سبب تأديبي"⁽⁴⁾.

كما توصلت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إحدى اجتهاداتها إلى أن: "القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (ع.ح)، نظرا لعدم استجابته للإنذارات الكتابية للرجوع إلى وظيفته تخليا عن منصبه، وسببا كافيا لاتخاذ قرار الفصل عن الوظيفة"⁽⁵⁾.

وعليه اعترف للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أحقية رقابتها على الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها التأديبية، غير أنها ذهبت في إحدى اجتهاداتها الصادرة في 22 أكتوبر 1988 إلى أنه:

1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 1968، قضية (ل.ر) ضد (والي ولاية تلمسان)، (قرار غير منشور)، أشار إليه أحمد: المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 188.

2- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 11 جوان 1965 (قرار غير منشور) أشار إليه-أحمد محيو: المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 188.

3- قرار رقم 66471 مؤرخ في 11 فيفري 1989 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر بن عابد ومن معه) ضد (خ.ع)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1991، ص 152، 155.

4- قرار رقم 124053 مؤرخ في 5 ماي 1996 صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قضية (ي.ب) ضد (ك.ع.ر.ج) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1996، ص 139، 142.

5- قرار رقم 90896 مؤرخ في 4 أكتوبر 1994 قضية (ع.ح) ضد (وزارة الصناعة) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص 209، 214.

"من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أو القرارات الإدارية تتخذ بناء على اعتبارات قانونية وليس على اعتبارات متعلقة بالوقائع....."⁽¹⁾ وبهذا تكون قد اقتضت هذه الرقابة على الوقائع القانونية دون المادية^(*).

أما مجلس الدولة فقد قضى في قراره الصادر في 20 جانفي 2004، برفض إلغاء مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق الموظف (ق.م.)، مؤسسا في ذلك أن واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته، دون علم ودون عذر قانوني كافية لتكون سببا لوجود العقوبة المتخذة بشأنه⁽²⁾ كما قضى بموجب قراره الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 مصرحا بأنه: "يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته"⁽³⁾.

وتبعاً لهذا الاجتهاد القضائي الذي توصل إليه القضاء الإداري الجزائري، فإن رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية وتوسيع وسائل المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية والغائها في حالة عدم تحققها بما يضمن حقوق الموظف.

ب- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف:

إذا كان العيب في الحالة الواقعية هو الوجه الأول لعيب السبب، فإن العيب في الحالة القانونية هو الوجه الثاني لهذا العيب، ومؤداه أن القرار التأديبي حتى يقوم فيه ركن السبب فإنه يجب قيام الوقائع

1- قرار رقم 56705 مؤرخ في 22 أكتوبر 1988 صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (و.ب.ي) ضد (و.و.س....)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 143، 150.

^(*) - نعتقد أن مثل هذا الوصف المطلق و غير المحدد فيه خروجاً عن الأحكام والمبادئ المقررة في إصدار القرارات الإدارية التي يفترض أن تبنى إما على وقائع قانونية (كالجمع بين وظيفتين، مخالفة الرئيس الإداري الأعلى)، أو وقائع مادية (كالعنف، الفوضى، والاعتداء على الموظفين، وأكبر دليل على ذلك واقعة تخريب الموظف لممتلكات المرفق العام والاضطرابات الناجمة عنه، والعنف الصادر عنه أثناء ممارسة وظيفته)، فهي وقائع مادية وليست قانونية وقد تدفع بسلطة التأديب إلى اتخاذ القرار التأديبي لمواجهة. لهذا يفترض العمل على توحيد الاجتهاد القضائي بهذا الشأن، وأن يصرح القاضي الإداري الجزائري برقابته على الوقائع المادية إلى جانب الوقائع القانونية بما يضمن حقوق الموظف العام من جهة وواجب ضمان سير المرفق العام من جهة أخرى.

2- قرار رقم 0100005 مؤرخ في 20 جانفي 2004 صادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة، قضية (ق.م.) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 169، 171.

3- قرار رقم 27279 مؤرخ في 25 أكتوبر 2005 صادر عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، قضية (وزارة العدل الممثلة في شخصها السيد وزير العدل حافظ الأختام) ضد (الغرفة الوطنية للموتقين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص 230، 237.

- عند فحص منطوق هذا القرار، نلمس الموقف الصريح والشجاع للقاضي الإداري الجزائري الذي مد رقابته نحو البحث عن ماديات الوقائع المبررة للعقوبة التأديبية ومدى صحة وجودها.

المادية وأن تتضمن هذه الوقائع الخصائص التي يتطلبها القانون⁽¹⁾ أي أن السلطة التأديبية إذا قدرت الوقائع وأصبغت عليها تكييفاً غير صحيح فإن القاضي يراقبها في هذه الحالة ويحكم بإلغاء قرارها التأديبي بسبب التكييف غير الصحيح⁽²⁾.

بعدما يتأكد القاضي الإداري من مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف يبسط رقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على تلك الوقائع، وذلك بتأكده عما إذا كانت تلك الوقائع قابلة بأن توصف بخطأ تأديبي تستلزم عقوبة تأديبية، أو أن الوقائع التي أتاها الموظف مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب⁽³⁾ مع أن المشرع حينما منح للإدارة الاختصاص التأديبي لم يحدد لها كل الأخطاء التأديبية الواجب الاستناد إليها في قراراتها التأديبية مكتفياً في ذلك بالإشارة إلى بعضها مع ترك أغلبيتها للسلطة التقديرية للإدارة^(*).

طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة لأول مرة، بموجب قراره الصادر في 04 أبريل 1904 بمناسبة فصله في قضية Gomel⁽⁴⁾، ثم توالى القرارات القضائية الآخذة بهذه الرقابة بامتدادها إلى القرارات التأديبية في الوظيفة العامة، ومن خلالها تمت رقابة صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على السلوك المسند للموظف، بالنظر إلى مدى توافر صفة الخطأ التأديبي في ذلك السلوك أم أنها قد أخطأت في التحديد والتكييف القانوني السليم.

1- فهد عبد الكريم أبو العثم: المرجع السابق، ص 370.

2- د/ أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد: تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، المرجع السابق، ص 80.

3- مخلوفي مليكة: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-الجزائر، 2012، ص 96.

(*)- في الواقع يصعب الإحاطة بكافة الأفعال التي قد يأتها الموظف أثناء تأدية وظيفته والتي قد تكيفها السلطة التأديبية على أنها أخطاء تأديبية، والسبب في ذلك ليس فقط لتعدد أو كثرتها وإنما أيضاً لانتمائها إلى مجالات متنوعة من العمل الإداري.

4- تتلخص وقائع القضية في أن المواطن الفرنسي Gomel تقدم بطلب لمحاظف باريس يطلب منه ترخيصاً للبناء في موقع يطل على ميدان Beauveau إلا أن المحافظ رفض منحه هذا الترخيص بحجة أن البناء المزمع إقامته من شأنه تشويه المنظر الأثري للميدان، مستنداً في ذلك نص المادة 118 من القانون الصادر في 18 جويلية 1911 المتعلق برفض قيود على العقارات المراد بناءها بالقرب من هذا الميدان، ولما طعن Gomel في إلغاء قرار رفض منح الترخيص لتجاوز السلطة، استجاب له مجلس الدولة الفرنسي والذي من خلاله اتخذ مسلكاً مغايراً لم يعتد عليه سابقاً، فلم يعد يكتفي براقبة مدى وجوب أو صحة الواقعة، إنما بحث في أمر صحة التكييف القانوني لها، من خلال التحقق ما إذا كان موقع Beauveau يصح أن يوصف بأنه موقع أثري أم لا، ولما تحقق أن هذا الموقع ليس كذلك طبقاً للمادة 118 من القانون المذكور، قضى بإلغاء قرار رفض الترخيص.

للتفصيل أكثر في هذه القضية راجع مؤلف

CHAPUS René, l'administration et son juge, P.U.F, paris, 1999, p 374 et suite.

نتيجة ما حققه المشرع الجزائري من محاولات التقنين الجزئي للأخطاء التأديبية في إطار الوظيفة العمومية، جعل موقف القاضي الإداري مسائرا في تعميق رقابته لمدى احترام سلطة التأديب للتكليف القانوني لها، ولهذا خطت الغرفة الإدارية العليا خطوات هامة، خلال العديد من قراراتها التي توصلت بها إلى إلغاء القرارات التأديبية نتيجة عدم صحة الوصف القانوني، الذي أسبغته السلطة التأديبية على سلوك الموظف ومن أبرز تطبيقاتها، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 04 ديسمبر 1994⁽¹⁾ القاضي بصحة القرار التأديبي المتخذ في حق الموظف (م.ع) بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي المتمثل في جمعه بين مهنتي المحاماة والطب، وهذا السلوك الذي أتاها الموظف يعد خطأ تأديبيا وفق قانون الوظيفة العمومية⁽²⁾، ومن ثم فإن سلطة التأديب قد أصابت في تكييفه القانوني، ما جعل قرارها التأديبي مشروعاً وغير جدير بالإلغاء. وتدعيما لمصادقية العمل القضائي في حماية حقوق الموظف، أكد مجلس الدولة عن موقفه الصريح في تعقيبه عن مدى صحة التكييف القانوني للوقائع المبررة للقرار التأديبي، في قراره الصادر بتاريخ 09 أبريل 2001⁽³⁾ الذي قضى بصحة الوصف القانوني للسلوك الذي أتاها الموظف المتمثل في اشتراكه في شبكة إرهابية.

وأقر مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف (شعيب أحمد) المتمثلة في اعتبار الجمع بين وظيفة عمومية والاستفادة بأراضي فلاحية خطأ تأديبيا، في حين أن استفادته بهذه الأراضي كان تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 96-249 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق⁽⁴⁾. فقرار استفادة الموظف (شعيب أحمد) من قطعة أرض لا يعد خطأ تأديبيا باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه بغض النظر عن كونه موظفا أو بطالا⁽⁵⁾.

- 1- قرار رقم 83564 مؤرخ في 04 ديسمبر 1994 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (م.ع) ضد (المنظمة الوطنية للمحامين) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص 201، 208.
- 2- المادة 43 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق.
- 3- قرار رقم 001192 المؤرخ في 09 أبريل 2001 صادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 119، 121.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 96-249 مؤرخ في 16 جويلية 1996، يتضمن إنشاء لجان ولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم، جريدة رسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ 17 جويلية 1996.
- 5- قرار رقم 020195 مؤرخ في 15 نوفمبر 2005 الصادر عن الغرفة الرابعة بمجلس الدولة قضية (والي ولاية وهران) ضد (شعيب أحمد)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص 217، 219.

ثانياً-الطعن في القرار التأديبي من حيث مخالفته للقانون " محل القرار التأديبي":

يرى الفقه والقضاء الإداريين أن عيب المحل في القرار التأديبي ينطبق على عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق⁽¹⁾، بحيث تنحصر مخالفة القانون في العيب المتعلق بمحل القرار فقط، ولعله السبب الذي جعل بعض الفقه الفرنسي يدرسون هذا العيب تحت اسم "مخالفة القاعدة القانونية"⁽²⁾. ذلك أن عيب مخالفة القانون يشمل جميع العيوب التي تصيب القرار التأديبي وتجعله باطلاً، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو مخالفة التشكيلات والإجراءات المقررة، أو إساءة استعمال السلطة أو انعدام الأسباب القانونية أو الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المنسوبة، يعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون⁽³⁾ وهذا هو المعنى الواسع لمخالفة القانون، غير أن جانب من الفقه يدرج عيب مخالفة القانون من الزاوية الضيقة له على أساس أنه ينحصر في محل القرار التأديبي وهو الذي يعيننا في هذه الجزئية من الدراسة.

و يعد هذا العيب من أهم العيوب السابقة، بل أنه أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقاً في الواقع العملي فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل هي رقابة خارجية، بعيدة عن فحوى القرار التأديبي المطعون فيه أما رقبته فيما يتعلق بمخالفة القانون فإنها رقابة موضوعية⁽⁴⁾ تستهدف مراقبة محل القرار التأديبي لأحكام القانون العام.

أ- تعريف مخالفة القانون "محل القرار التأديبي":

عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يشوب ركن المحل في القرار التأديبي لمخالفته القواعد القانونية الموضوعية⁽⁵⁾، أي أنه العيب الذي يمس الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في الحالة القانونية القائمة وذلك وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغائه⁽⁶⁾. ومنه فموضوع القرار التأديبي هو الأثر المتولد عن هذا

1- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 619.

2- عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 1962، ص 457.

3- د/ محمد حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظف العام ورقابة القضاء (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، مصر ، 1960، ص 106.

4- فاضل جبير: الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العدد الأول، المجلد الخامس، 2012، ص 263.

5- ياسين قوتال: المذكرة السابقة، ص 126.

6- فاضل جبير: المقال السابق، ص 263.

القرار، فهو إذن العقوبة التي ينطوي عليها ويحققها إصداره⁽¹⁾. ويشترط في محل القرار التأديبي توافر العديد من الشروط المتمثلة في:

- أن يكون محل القرار التأديبي ممكناً: يجب أن يكون محل القرار التأديبي ممكناً وليس مستحيلاً أي أن يرتب القرار أثره القانوني⁽²⁾، بما يعني أن العقوبة التأديبية والتي تشكل هذا المحل ينبغي أن تكون مشروعة أي أن تدخل ضمن العقوبات التأديبية التي أوردتها المشرع على سبيل الحصر⁽³⁾.

- أن يكون محل القرار التأديبي مشروعاً: يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد السلطة التأديبية ترتيبه جائزاً قانونياً من حيث اتفاقه وعدم تعارضه مع النظام القانوني السائد بالدولة ضماناً لمبدأ المشروعية بمختلف مصادره المكتوبة المدونة (الدستور، القانون، التنظيم) وغير المكتوبة (العرف، المبادئ العامة للقانون) والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات التأديبية⁽⁴⁾.

ب- صور مخالفة القاعدة القانونية في القرار التأديبي:

قد ينصرف مدلول كلمة مخالفة القوانين ليشمل أي مخالفة للقاعدة القانونية من حيث المعنى الواسع، لذا يدخل ضمن مخالفة النصوص القانونية واللوائح زيادة على الخطأ في القانون وفي تفسيره أو تطبيقه وهو ما يطلق عليه الفقه بالخطأ القانوني⁽⁵⁾، ومن ثمة فإن صور مخالفة القاعدة القانونية تتمثل أساساً في:

1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تحدث المخالفة المباشرة لنصوص القوانين واللوائح، عندما تمتنع السلطة المختصة بالتأديب عن تطبيق القانون أو تتجاهله كلياً أو جزئياً، سواء كان هذا الامتناع عن عمد أو عن جهل بصدور القانون.

1- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الجزء الثاني، الإسكندرية، دون تاريخ، ص 119.

2- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 359، 360.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 119.

4- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 360.

5- د/ عمار عابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 523.

أي أنه يحدث في صورة امتناع عن عمل يحتمه القانون أو إتيان عمل يحظره القانون⁽¹⁾. وبالتالي تتحقق حالة المخالفة المباشرة والصريحة للقاعدة القانونية أو اللوائح، وذلك عندما يتم إصدار قرار تاديب، ويكون متعارض مع القانون من حيث الآثار القانونية المترتبة عنه بصفة مباشرة وحالة، هذا ما يؤدي إلى حدوث مخالفة مباشرة وصريحة لمحل القرار التأديبي بمعناه الواسع⁽²⁾.

2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

إن حالات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية سهلة الإثبات في ميدان الرقابة القضائية، إذ يكفي معرفة القاعدة المطبقة وقت اتخاذ القرار التأديبي، و التحقق فيم إذا كان القرار المطعون فيه قد احترم هذه القاعدة أم أنه خالفها⁽³⁾. لكن صورة الخطأ في تفسير القانون أدق من الحالة السابقة لأنها خفية، لأن السلطة التأديبية لا تنتكر للقاعدة القانونية كما في حالة المخالفة المباشرة وإنما تعطي للقاعدة القانونية معنى غير مقصود قانوناً، وقد يكون هذا الخطأ بشكل مباشر في حالة إعطاء تفسير مخالف وغير واضح ويكون كثير التأويل والاحتمالات بسبب ما يعترى هذه القاعدة القانونية من إشكالية من حيث الغموض⁽⁴⁾ كما قد يقع هذا الخطأ عن غير قصد من السلطة التأديبية وقد يتم على نحو عمدي من جانبها إذ يتعين البحث في حقيقة قصد الإدارة من وراء من وراء هذا التفسير الخاطئ⁽⁵⁾.

ويحدث الخطأ في تفسير القانون كما لو عملت السلطة الرئاسية على معاقبة الموظف بعقوبة غير مدرجة في سلم العقوبات، أو عاقبت الموظف بعقوبتين لم يبيح المشرع الجمع بينهما⁽⁶⁾.

1- GUSTAVE Peiser: Contentieux administratif, Dallas, 11ème édition, 1999, p 183.

2- يرى جانب من الفقه أن مخالفة النصوص القانونية قد تكون مخالفة إيجابية أو سلبية، فتحدث المخالفة الإيجابية في حالة خروج السلطة التأديبية بطريقة عمدية عن حكم القاعدة القانونية، أما المخالفة السلبية فهي تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفض تنفيذ ما فرض عليها من التزامات. راجع في هذا الخصوص

- الدكتور سليمان الطماوي: دروس في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 225.

- عثمان خليل عثمان: المرجع السابق، ص 461.

3- عبد الله طلبة: القضاء الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، دمشق، 1979، ص 286.

4- ياسين قوتال: المذكرة السابقة، ص 128.

5- لحسين بن الشيخ اث ملويا: دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 166.

6- كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 169.

وعليه فعيب مخالفة القانون هو أحد أوجه عيوب المشروعية الداخلية التي تمس بالقرار التأديبي، بمعنى أنه يقع التزام السلطة التأديبية عند توقيع العقوبة بألا تخالف القانون أو تخطأ في تفسيره ومن ثمة وجب أن تتوفر في العقوبة التأديبية التي تشكل محل القرار التأديبي كافة ضوابط الجزاء التي ينبغي التقيد بها ومراعاتها والالتزام بها عند فرض العقوبة كشرعية العقوبة و ملائمتها للمخالفة، وعدم تعددها وعدم رجوعيتها والمساواة في فرضها.

ثالثا- عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي:

يتصل عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بعنصر الغاية في القرار التأديبي أي الهدف النهائي الذي يسعى إليه مصدر القرار التأديبي ويأمل في تحقيقه، فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا لقراره التأديبي، فإنه بذلك قد أساء استعمال سلطته وانحرف بها عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وبالتالي إلغائه لعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة أو بالأحرى عيب الغاية ولهذا فإن عيب الغاية يعد أخطر العيوب التي تشوب القرار التأديبي وأكثرها دقة وحساسية⁽¹⁾. لذا ينبغي أن يهدف القرار التأديبي إلى تحقيق المصلحة العامة المجسدة في تحقيق مصلحة المرفق وضمان انتظام سيره إضافة إلى هدف تحقيق الردع العام، فإذا كان هدف القرار التأديبي التنكيل بالموظف أو الانتقام منه لسبب أو لآخر عد قرارا باطلا لكونه مشوبا بالانحراف بالسلطة، حيث لم تمنح السلطة الرئاسية حق توقيع الجزاء لكي تنتقم من الموظفين فذلك يؤدي إلى إشاعة الفوضى الإدارية، وافتقاد الموظفين للثقة المفترض توافرها في رؤسائهم الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي مما يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة⁽²⁾.

ولتوضيح هذا العيب سنتناول تعريفه، خصائصه و صورته.

1-تعريف عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي:

1- لأن هذا العيب لا يرتبط بالجانب المادي أو الموضوعي القابل للتحقيق منه بسهولة كسائر عيوب القرارات الإدارية، وإنما يتصل بنية إصدار القرار والباحث من ورائه، وهذا الجانب له صعوبة في مجال تحديده والتحقق منه. راجع- ياسين قوتال، المذكرة السابقة، ص 133.

2- وقد كان موقف المحكمة الإدارية في مصر واضحا في إلغاء تلك القرارات التي ينبغي أن تنزه عن إصدارها الإدارة وتأكيدا لذلك ذهبت إلى أن: ".....ملاحظة الجهة الإدارية للطاعن بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه للتنكيل به لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء ، هو قرار مشوب بسوء استعمال السلطة" وبالتالي استندت المحكمة في إلغائها لقرار الجزاء، أن دافع الإدارة في إصداره لم يكن تحقيق مصلحة المرفق أو ردع الموظف ردا له لجادة الصواب، وإنما كان رائدها في ذلك التنكيل بالموظف والانتقام منه، ومن ثمة جاء قرارها بمجازاته باطلا لكونه مشوبا بالانحراف بالسلطة. راجع في ذلك-د/ عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 330.

تعددت التعريفات التي أعطاها الفقه لعيب الانحراف بالسلطة، حيث يعتبر الفقيه "أكوك" أول من استعمل تعبير الانحراف بالسلطة وقد عرفه بأنه: "يوجد عيب الانحراف بالسلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي منحت من أجلها هذه السلطة"⁽¹⁾. في حين نجد أن الأستاذان "ديباش و ريسي" قد تبنا التعريف القضائي لعيب الانحراف كما يلي: "تكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منحت من أجله تلك السلطات"⁽²⁾.

كما عرفه الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي على أنه: "الانحراف بالسلطة يكون عندما تتحرف الإدارة العامة بالسلطة و تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض غير مشروعة"⁽³⁾. أيضا عرفه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأنه: "عدم تحقيق رجل الإدارة للنتائج التي تؤدي إلى سهولة إحداث التغيير الذي يستهدفه المجتمع"⁽⁴⁾.

وبناء على هذه التعريفات الفقهية نجد أنها متشابهة في المضمون وإن اختلفت في تعابيرها اللغوية ومنه نستنتج أن عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي يتحقق عندما تتخذ السلطة التأديبية قرارا تأديبيا يدخل في اختصاصها مراعية الأشكال المحددة قانونا، لكن توظف سلطتها لأسباب وأهداف مخالفة لما هو مسند إليها كأن تستهدف الانتقام من الموظف الخاضع للتأديب. ومن خلال عرض تعريف عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي فإنه يتبين أن له أهمية قانونية وأخرى عملية.

-من الناحية القانونية: يعتبر عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي مظهرا لاتساع نطاق الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في توقيع العقوبات، ويبين إلى أي مدى وصلت فكرة مشروعية أعمال الإدارة في المجال التأديبي فلم تعد الرقابة القضائية مقصورة على فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرة لأعمال السلطة المختصة بالتأديب بل امتدت إلى الكشف عن النوايا الداخلية والبواعث النفسية التي تدفع بها إلى

1- د/سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 14 .
2 - Charles Debbasch et Ricci, contentieux administratif, Dalloz, 1999, p 683.

3- د/ محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، المرجع السابق، ص 364.

4- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 281.

إصدار القرار التأديبي⁽¹⁾ و عليه أصبح القاضي الإداري يتخصص نوايا ومقاصد مصدر القرار في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل.

- **من الناحية العملية:** لعب الانحراف بالسلطة فائدة عملية كبيرة في مجال إلغاء القرارات التأديبية، التي يكون ظاهرها مطابقا للقانون وللشرعية إلا أنها في الحقيقة غير مشروعة ومعيبة بالنظر إلى النتيجة النهائية لهذه القرارات⁽²⁾، فقد تعجز الرقابة القضائية على أركان القرار التأديبي الأخرى من الوصول إلى إلغاء هذا القرار لأنه قد يكون سليما من حيث الاختصاص والشكل والسبب ومطابقا للقانون في محله ولا يبقى إلا البحث في غايته للكشف عن حقيقة هدفه والقصد من وراء هذا القرار بحيث يكون عيب الانحراف بالسلطة هو العلاج الأخير لحماية المشروعية وذلك بالتخلص من القرار التأديبي غير المشروع. ففي هذه الحالة لا يمكننا إلغاء القرار التأديبي إلا بالاعتماد على فكرة الانحراف بالسلطة والبحث والتحري عن البواعث الخفية في نفسي رجل الإدارة والدوافع التي حملته على إصدار القرار⁽³⁾ لينحرف به عن تحقيق المصلحة العامة والغاية الخاصة التي ينشدها المشرع⁽⁴⁾.

2- خصائص عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي:

إن عيب الانحراف بالسلطة عيب خفي ومستتر ويتعلق بدوافع شخصية كامنة في نفسية مصدر القرار التأديبي لذلك فإنه يتمتع بخصائص معينة تميزه عن العيوب الأخرى التي تشوب القرار التأديبي. والتي من شأنها التأثير على مدى الرقابة القضائية عليه وأهم ما انتهى إليه القضاء الإداري في هذا الصدد ما يلي:

- لما كان عيب إساءة استعمال السلطة⁽⁵⁾ والانحراف بها هو عيب خفي ومستتر فإن القاضي الإداري يحرص على إثباته، فقد انتهى الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر إلى جعل عيب الانحراف عيبا احتياطيا⁽⁶⁾ يمكن الالتجاء إليه إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار التأديبي ويصلح أساسا لإلغائه.

1- د/ سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، نفس المرجع، ص 14.

2- د/ إبراهيم سالم العقيلي: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 85، 86.

3- وهو ما دعا إليه الأستاذ "سليمان الطماوي": ".....نتيح للقاضي أن يمد رقابته إلى ما يدور في نفس رجل الإدارة من بواعث وما يجيش في صدره من دوافع وهو يتخذ القرار، وهذا ما تقدم في عالم القانون يدعو إلى الإعجاب". راجع مؤلفه: نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص 14.

4- د/ إبراهيم سالم العقيلي: المرجع السابق، ص 86.

5- غالبية فقهاء القانون العام يطلقون على العيب المتصل بعنصر الغاية مصطلح "الانحراف بالسلطة" وبعض الفقهاء يطلقون عليه "عيب إساءة استعمال السلطة".

6- طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 191.

-في حالة تعدد الأهداف يكفي أن يكون أحدها مشروعاً حتى يكون القرار سليماً ما لم يكن الهدف المعيب هو الحاسم في إصدار القرار التأديبي إذ يكون القرار عندئذ معيباً بانحراف السلطة.

-على خلاف معظم العناصر والعيوب الأخرى للقرار التأديبي فإن عيب الغاية لا يقبل التغطية سواء نتيجة الظروف الاستثنائية⁽¹⁾ أو لأي اعتبار آخر. أي أن عيب الغاية لا يتعلق بالنظام العام إذ يلزم الموظف الطاعن في القرار التأديبي إثارته⁽²⁾.

-عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري وقوامها أن يكون لدى السلطة المختصة بالتأديب قصد إساءة استعمال السلطة، فهذا العيب الذي يبرر إلغاء القرار التأديبي يجب أن يشوب الغاية ذاتها⁽³⁾.

3- صور عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي:

يتمثل عيب الانحراف بالسلطة في استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للأهداف التي حددها لها القانون⁽⁴⁾ أو انحرفت عن الإجراءات التي وضعها لها القانون وعليه فإن صور الانحراف بالسلطة يمكن ردها إلى ثلاث حالات وهي:

أ- انحراف سلطة التأديب عن المصلحة العامة:

إذا كان القانون الخاص يسمح للأفراد وهم يصدرن قراراتهم في شؤونهم الخاصة أن يستهدفوا مصلحتهم الذاتية، إلا أن الأمر مختلف في المجال التأديب الإداري، فالسلطات لم تمنح للموظفين إلا ليعملوا بها المصلحة العامة، وليس ليعملوا أنفسهم، و لذا فإن كل قرار تأديبي يخالف هذه القاعدة ويستهدف أمر آخر غير المصلحة العامة، هو قرار معيب بعيب الانحراف بالسلطة جدير بالإلغاء، وتتبدى حالة مجانبة المصلحة العامة في صور كثيرة نستعرض منها:

أ-1- الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية:

1- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 319.

2- عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 662.

3- حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 559.

4- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 741.

نكون بصدد عيب الانحراف بسلطة التأديب، عندما تستعمل الإدارة اختصاصها التأديبي لتحقيق هدف أجنبي بعيدا عن الذي منحت لها ومنها تحقيق مصلحة شخصية أو ذاتية لها⁽¹⁾ بعيدة عن المصلحة العامة باعتباره هدف عام لكل قرار تأديبي من جهة، وبعيدة عن ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد الذي هو هدف متخصص في النظام التأديبي الوظيفي من جهة أخرى.

يعد هدف تحقيق المصلحة الشخصية للإدارة العامة أبشع صور الانحراف التأديبي الوظيفي، كونه ينسي واجب الإدارة في تحقيق الهدف القانوني وسعيها نحو هدف ذاتي ما يفقد النظام التأديبي هيئته وصفته الذي وجد من أجلها⁽²⁾ ناهيك عن مبدأ المشروعية التي يتم انتهاكها، والضرر الذي يلحق بالموظف محل المسائلة التأديبية الذي تعرض لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية. وبالنسبة لقرارات القضاء الإداري الجزائري التي اهتمت بهذا العيب فتكاد تكون منعومة مقارنة بالعيوب الأخرى، إذ قضت الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، بتاريخ 15 ديسمبر 1991 بإلغاء قرار صادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض إعادة إدماج المدعو (ب.ع) في منصب عمله الأصلي بعد أدائه للخدمة الوطنية حيث أسست الغرفة الإدارية قرارها على أن الإدارة قد انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية، خاصة أن المدعي (ب.ع) قد تمسك في دعواه أن سكوت مدير المعهد الوطني للفلاحة الرد عن طلبه المتضمن إعادة إدماجه في عمله دليل بأن قراره بني على أهداف شخصية أكثر مما هي قانونية، ومن ثمة سببت الغرفة الإدارية قرارها بما يلي: "حيث أن قرار رفض إعادة إدماج الموظف بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحراف بالسلطة"⁽³⁾.

أ-2- الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير:

-
- 1- عبر مجلس الدولة عن هذه الصورة بعبارة "تحويل السلطة لأغراض شخصية".
 - راجع- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار مؤرخ في 03 ماي 1999، قضية (بلدية بريكة) ضد (مكي مبروك)، قرار غير منشور أشار إليه: لحسين بن الشيخ أث ملويا: دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 345.
 - 2- د/ سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص 123.
 - 3- قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص ص 138، 141.

يظهر الانحراف في صورة محاباة أو انحياز سلطة التأديب تحقيقا لمصلحة الغير دون مصلحة المرفق العام⁽¹⁾ ومثالها قرار فصل موظف بهدف شغور المنصب لتعيين موظف آخر، أو شطب الموظف من قائمة التأهيل بهدف تأهيل موظف آخر في مكانه. في كلتا الحالتين، فإن سلطة التأديب لا تسعى من وراء هاتين العقوبتين إلى ردع الموظف و إصلاحه بما يضمن ديمومة سير المرفق العام، إنما تهدف لتحقيق مصلحة شخصية للغير تتمثل في ضمان منصب وظيفي له، وهذا لا يتماشى مع طبيعة هدف التأديب الوظيفي الأمر الذي يقضي على مشروعية القرار التأديبي المتخذ بشأنه، ومن ثم إلغائه قضائيا مع إمكانية الموظف المعني بطلب التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة التأديب التعسفي الذي تعرض له.

و قد أضفى المؤسس الدستوري الجزائري القيمة الدستورية لضمان عدم تعسف وتحييز الإدارة في استعمال سلطتها في المادة 22 من دستور 1996 التي تنص على أن: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" و تنص المادة 23 على أن: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

أ-3- الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي:

تتخذ هذه الصورة من الانحراف أغراضا لا تمت إطلاقا بالمصلحة العامة ولا بالهدف المتخصص الذي وجد من أجله التأديب الوظيفي وتظهر هذه الحالة عندما تستعمل الإدارة العامة سلطتها التأديبية لأغراض سياسية تحت ستار مصلحة المرفق العام⁽²⁾، ومثالها قرار النقل الإجباري لموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحد من نشاطه السياسي وليس لضرورة وحسن سير المرفق العام. وذهب الأستاذ محيو أحمد بصدد بحثه عن معيار التمييز بين الباعث القانوني والسياسي إلى القول أن: "الباعث القانوني ذو طابع

1- عبد الفتاح عبد العليم عبر البر: بعض أوجه الطعن في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها جمهورية مصر للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995، ص 100.

كما تم تكريس هذه الضمانات بموجب نصوص قانونية أخرى، كالمادة 132 من قانون العقوبات والمادة 41 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أيضا كرس الالتزام بالحياد المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في جهات الدولة أين حثت المادة 03 الفقرة الثالثة منها على ضرورة ممارسة الموظف لوظائفه بروح الحياد والموضوعية خاصة اتجاه مرتفقي المرفق العام.

2- ختال السعيد: القرارات الإدارية وإلغائها، نشرة القضاء، العدد 44، الجزائر، دون تاريخ، ص 53.

موضوعي سببه وقائع ومعطيات قانونية كالخطأ التأديبي، بينما الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن نية و ميول سلطة التأديب إلى الهدف الذي تريد تحقيقه من القرار التأديبي"⁽¹⁾.

ب- انحراف سلطة التأديب عن قاعدة تخصيص الأهداف:

يجب على الإدارة أن تستهدف تحقيق الأهداف الخاصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها، لكي لا تصبح قراراتها مشوبة بالانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فكل قرار تأديبي يجب أن يحقق المصلحة العامة وأن يستهدف نفس الهدف الذي حدده القانون وإلا كان معيباً، إذ الانحراف في استعمال السلطة لا يكون حيث يصدر القرار لتحقيق الهدف شخصي أو لمصلحة الغير أو لأغراض سياسية بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار التأديبي المصلحة العامة فحسب بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عمل بقاعدة تخصيص الأهداف، التي تقيد القرار التأديبي للغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً⁽²⁾.

ج- انحراف سلطة التأديب في استعمال الإجراءات:

إن انحراف السلطة التأديبية عن الإجراءات الواجب إتباعها وهي في إطار توقيعها للعقوبة التأديبية يؤدي بالضرورة إلى بطلان القرار التأديبي لأن تلك الإجراءات تعد بمثابة ضمانات هامة لا يجوز إهدارها، فحق الإدارة في توقيع العقوبة على الموظف ليس حقاً طليقاً من كل قيد بل هو حق مشروط بأن تتبع في توقيعها الإجراءات المقررة قانوناً للتأديب⁽³⁾. ويتبلور الانحراف بالسلطة في هذه الصورة حينما يرتكب الموظف أخطاءً وظيفية تبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه، وبدلاً من أن تقوم جهة الإدارة بذلك فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تصل إلى استبعاد هذا الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانوناً.

1 - MAHIOU Ahmed; cours de contentieux administratif, 2ème édition, O.P.U, Alger, 1981, p219.

2- د/ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص744.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص124.

المبحث الثاني: دعوى التعويض لجبر الضرر الناتج عن القرار التأديبي

اعتباراً لإمكانية التعسف من قبل السلطة المختصة بالقرار التأديبي في حق الموظف كنتيجة لخطئه أو إخلاله لبعض الالتزامات المفروضة عليه قانوناً، وبعد استنفاد الطرق الإدارية للتعرض على التأديب يبقى اللجوء للقضاء من أجل الطعن في هذا القرار لسبب من الأسباب وسيلة وضمانة لحماية حقوق الموظف ونظراً للضرر الذي يتعرض له الموظف جراء القرار التأديبي والذي يكون في معظمه مرتبطاً بالجانب المادي فإن الموظف المعاقب تأديبياً يلجأ لمحو العقوبة والحصول على التعويضات المترتبة عن الأضرار التي لحقت به وذلك عن طريق دعوى التعويض.

لذا ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نعالج في المطلب الأول طبيعة دعوى التعويض على القرار التأديبي، وفي المطلب الثاني نتناول الضمانات التي تكفلها هذه الدعوى لجبر الضرر اللاحق بالموظف الذي تم تأديبه.

المطلب الأول: طبيعة دعوى التعويض على القرار التأديبي

تكون السلطة التأديبية مسؤولة أثناء ممارسة أعمالها القانونية وما تحدثه هذه الأعمال من أضرار تجاه الموظف، فإذا ثبت عدم مشروعية القرار التأديبي في حق هذا الموظف وأنه أصيب جراء ذلك بأضرار فيحق له أن يحصل عن طريق القاضي على تعويض⁽¹⁾، ومن هنا تظهر مدى الأهمية القانونية لدعوى التعويض بالنسبة لخصم الإدارة، إذ على أساسها يتم إقرار مسؤولية الإدارة ومن ثم التعويض للموظف المتضرر من القرار التأديبي. وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مفهوم دعوى التعويض على القرار التأديبي وفي الفرع الثاني نتطرق إلى شروط رفع الطعن بالتعويض في القرار التأديبي.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض على القرار التأديبي

يستطيع الموظف الذي لحق به ضرر نتيجة توقيع القرار التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه، وتطبيقا لذلك سوف نتناول في مفهوم دعوى التعويض على القرار التأديبي تعريف دعوى التعويض على القرار التأديبي ثم نتطرق إلى أهمية دعوى التعويض إلى جوار دعوى الإلغاء في المجال التأديبي ثم نبين الفروق الجوهرية بين دعوى التعويض و دعوى الإلغاء في المجال التأديبي وبعدها نتعرض لخصائص دعوى التعويض على القرار التأديبي.

أولاً- تعريف دعوى التعويض على القرار التأديبي:

عرف الدكتور عمار عوابدي دعوى التعويض أنها: "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار"⁽²⁾. كما عرفها الدكتور نواف كنعان على أنها: "طعن قضائي ينصب بالمقابل على المطالبة بإصدار حكم يلزم الإدارة بأن تؤدي تعويضا عما أصاب من يحرك الدعوى من أضرار مادية وأدبية نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع"⁽³⁾.

1-د/مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص836.

2- د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 566.

3- د- نواف كنعان: القضاء الإداري، الطبعة الأولى/ الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 162.

أما الدكتور بعلي محمد الصغير فيرى بأنها: "الدعوى القضائية التي ترفع أمام المحكمة الإدارية بهدف المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية"⁽¹⁾. وذهب الدكتور عمار بوضياف في دعوى التعويض إلى أنها: "دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم الإدارة بدفعه نتيجة ضرر أصابه"⁽²⁾. وعليه نستنتج من هذه التعريفات الفقهية أن دعوى التعويض التي يرفعها الموظف ضد القرار التأديبي تتمثل أساسا في الدعوى التي يرفعها الموظف إلى المحكمة الإدارية لجبر ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف السلطة التأديبية.

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة⁽³⁾، ذلك أن دعوى القضاء الكامل هي الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن ضد الإدارة لاعتدائها على مركزه القانوني الشخصي مطالبا القضاء بأن يحكم له بشيء أو الامتناع عن شيء أو يدفع له مبلغ من المال. وهذا القضاء يخول للقاضي الإداري سلطات كاملة لحسم النزاع حيث لا يقتصر القاضي على مجرد إلغاء القرار غير المشروع وإنما يرتب على الوضع غير المشروع نتائجها القانونية، بما في ذلك تعديل للقرارات أو استبدالها بغيرها فضلا عن الحكم بالتعويضات ومن هنا يسمى هذا القضاء بالقضاء الكامل أو القضاء الشامل⁽⁴⁾.

و لا يتيح القضاء الكامل للقاضي الإداري مجرد بحث مدى مشروعية العمل الإداري، ومن ثم إلغاء أو عدم إلغاء ذلك العمل، وإنما يتجاوز ذلك إلى تصحيح وحسم المركز القانوني الذاتي للطاعن وذلك بتعديل العمل الإداري أو تبديله إذا ثبت عدم مشروعيته والحكم له بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه^(*).

ثانيا- أهمية دعوى التعويض إلى جوار دعوى الإلغاء في المجال التأديبي:

تعتبر دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية انتشارا أمام الهيئات القضائية نظرا لآثارها المالية

1- د- بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 218.

2- د- عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 62.

3- د/ بعلي محمد الصغير: نفس المرجع، ص 218.

4- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء- منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 282، 283. (*)-ومنه فالقضاء الكامل يتيح للقاضي تبيان الحل الكامل والصحيح للنزاع المعروض عليه لما من شأنه حسم كافة عناصر ذلك النزاع بشكل نهائي، فالقضاء الكامل أوسع مدى وأكثر شمولاً من قضاء الإلغاء ومن ثمة فهو أكثر فائدة وأعظم نفعاً للموظف الطاعن بالقرار التأديبي الصادر بحقه.

على رافع الدعوى، وتزداد أهمية دعوى التعويض حين اقترانها وارتباطها بدعوى الإلغاء، إذ غالباً ما يطلب الموظف المدعي بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه والحكم له بالتعويض⁽¹⁾ عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ القرار التأديبي، وقد تستجيب جهة القضاء لطلبه⁽²⁾.

نظراً لأن قضاء الإلغاء يقتصر على بحث مدى مشروعية القرارات التأديبية المطعون فيها، وإلغائها إذا ثبت عدم موافقتها للقواعد الموضوعية أو لمجموعة القواعد القانونية التي تحكمها دون أن تمتد سلطات قاضي الإلغاء إلى أكثر من ذلك غير أن هذا قد يكون إجحافاً بالموظف الذي أصابه ضرر من جراء القرار التأديبي الصادر بشأنه، حيث لا يكفي الإلغاء أو بمعنى أدق مجرد تنفيذ الحكم الصادر بهذا الإلغاء في جبر كافة الأضرار الناجمة عنه، ذلك أن إلغاء القرار التأديبي المعيب لا يكفل في أغلب الأحوال تغطية ما قد يترتب على ذلك القرار من آثار فترة من الزمن خاصة أن مجرد رفع دعوى الإلغاء لا يؤثر على نفاذ القرارات التأديبية المطعون فيها، فإذا حدث مثلاً ونفذت الإدارة قراراً تأديبياً مطعون فيه بالإلغاء ثم أصدر مجلس الدولة حكمه بإلغاء ذلك القرار، فما هي الفائدة التي تعود على صاحب الشأن من صدور هذا الحكم؟ خاصة إذا كان من المستحيل تدارك آثار ذلك التنفيذ؟ من هنا تبدو أهمية دعوى التعويض كطريق مكمل لدعوى الإلغاء، إذ يستطيع الموظف في هذه الحالة وقد استحال عليه إعادة الأمور إلى نصابها أن يطلب من الجهات القضائية المختصة ألا وهي المحكمة الإدارية من خلال دعوى التعويض بجبر الضرر الذي أصابه من جراء ذلك التنفيذ⁽³⁾.

كما تبدو أهمية قضاء التعويض إلى جوار قضاء الإلغاء، في مدة الطعن لأن مدة الطعن بالإلغاء قصيرة نسبياً فهي أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار التأديبي بحيث إذا

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 62.

2- حتى المشرع المصري قد سهل مهمة القضاء الإداري عندما أقر إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة، شريطة أن يكون طلب التعويض ناتجاً عن طلب الإلغاء. راجع -د/ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 55.

-أجاز مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين دعوتي الإلغاء والتعويض، شريطة استقلال كل واحدة منها بإجراءاتها، أي أنه لا يجوز الجمع بين الطلبين في عريضة واحدة، وإنما يمكن البت فيهما معاً في وقت واحد، تفادياً لطول الانتظار غير أنه في ثلاث قرارات صدر عن مجلس الدولة الفرنسي جمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في عريضة دعوى واحدة وهذه القرارات صدرت عنه في 31 مارس 1911 (بلان وأركان وبيزي Blanc, rogaing et Bèzie) وفيما بعد لم تصدر عنه قرارات مماثلة. راجع في هذا الخصوص -د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 267.

3- د/ سعادة الشرفاوي: المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، 1973، ص 120.

انقضت هذه المدة دون رفع الدعوى سقط الحق في إقامتها وتحصن القرار التأديبي نهائياً رغم عدم مشروعيته، في حين أن طلب التعويض عن ذلك القرار ممكن في أي وقت طالما أن الحق المدعي به لا زال قائماً.

إضافة إلى ذلك فإن قضاء التعويض يتيح للموظف جبر الأضرار التي تسببهم ليس فقط من جراء ما تتخذه الإدارة أثناء اختصاصها التأديبي من قرارات غير مشروعة، وإنما أيضاً من جراء ما يصدر عنها من أعمال مادية ضارة، ذلك أن قبول دعوى الإلغاء مقيد بأن يكون محل الطعن فقط قرار إداري مدعى بعدم مشروعيته، الأمر الذي يعني أنه يستحيل الاستغناء عن قضاء التعويض⁽¹⁾.

كما تلتقي دعوى التعويض بدعوى الإلغاء في جوانب وعناصر كثيرة أن كلا منهما يرفع أمام نفس الجهة القضائية⁽²⁾ فدعوى الإلغاء ترفع أمام المحكمة الإدارية إذا صدر القرار عن إدارة محلية أو مرفقية وكذلك دعوى التعويض، كما ترفع كل من الدعويين عن طريق محام تحت طائلة عدم قبول الدعوى⁽³⁾ وينتج عن رفع كل دعوى دفع رسوم قضائية⁽⁴⁾. أيضاً دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي ترفع أمام مجلس الدولة بصفة جهة قضائية ابتدائية نهائية⁽⁵⁾، بينما دعوى التعويض ولو تعلقت بجهة مركزية فهي ترفع أمام جهة القضاء الإداري الابتدائي أي المحكمة الإدارية⁽⁶⁾، ويعود سر ذلك إلى أن القاضي المدني يتولى مهمة الحكم بالتعويض وغالبا ما يستند القاضي الإداري إلى عناصر المسؤولية المدنية للفصل في دعوى التعويض⁽⁷⁾.

ثالثاً- الفروق الجوهرية بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء في المجال التأديبي:

- 1- وبالتالي فدعوى التعويض تتجلى أهميتها عندما يكون اللجوء إلى دعوى الإلغاء غير مجد، إما في حالة عدم جواز رفع دعوى الإلغاء لفوات المواعيد، أو لأن تصرف الإدارة يكون عملاً مادياً وتم تنفيذه بالفعل كما تكفل دعوى التعويض رقابة على الأعمال المادية التي تقوم بها جهة الإدارة لأن دعوى الإلغاء يقتصر نطاق الرقابة القضائية فيها على القرارات الإدارية فقط، راجع في هذا الصدد، د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 447.
- 2- المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون السابق.
- 3- تنص المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون السابق، على أنه: "تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة".
- 4- حسب نص المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية "تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".
- 5- المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، القانون السابق.
- 6- قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، بتاريخ 2004/06/15، ملف رقم 013944، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004، ص 135.
- 7- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 62.

ترجع الفروق أساسا إلى ما يلي:

1- من حيث سلطة القاضي: إن سلطة القاضي في مجال التعويض أوسع من سلطته في دعوى الإلغاء، فإذا كان قاضي الإلغاء مقيد بضوابط لا مشروعية القرار التأديبي فلا يلغي القرار إلا إذا ثبت عدم مشروعيته إما في جانب الاختصاص أو في جانب الإجراءات أو الأشكال أو السبب أو الغاية، بينما قاضي التعويض يستطيع أن يلزم جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر⁽¹⁾ التي تأثر بها القضاء الإداري الجزائري⁽²⁾.

2- من حيث محل كل منهما: محل دعوى التعويض قد يكون قرار تأديبي وقد يكون عقد إداري أو عمل مادي صدر عن الإدارة فنشأ عنه ضرر للموظف وهذه الأعمال أو التصرفات لا تصلح محلا لدعوى الإلغاء لأن محل دعوى الإلغاء هو قرار تأديبي نهائي⁽³⁾.

3- من حيث هدف كل منهما: إن غرض رافع دعوى الإلغاء يكمن في مهاجمة قرار تأديبي بعد الطعن فيه من حيث مشروعيته، فيسعى الموظف المدعي للكشف عن مختلف العيوب التي مست القرار المطعون فيه ليحقق غرضه من إقامة الدعوى⁽⁴⁾ في حين أن هدف دعوى التعويض هو إلزام السلطة التأديبية بأن تؤدي للموظف المتضرر تعويضا عما أصابه من أضرار مادية و أدبية من جراء تصرفاتها غير المشروعة⁽⁵⁾.

4- من حيث طبيعة كل منهما: دعوى التعويض دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية والحقوق الشخصية، بينما دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية تتضمن مخاصمة القرار التأديبي المعيب وتهدف إلى تحقيق مبدأ المشروعية⁽⁶⁾.

1- د/ عمار بوضياف: دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 63.

2- إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة إنما تقوم على أساس الخطأ المرفقي فإنه يمكن أيضا وفي حالات محدودة أن تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة المخاطر أي بدون إثبات خطأ الإدارة حيث يكفي لتعويض الموظف المضرور أن يقيم ويثبت العلاقة السببية بين نشاط السلطة التأديبية والضرر الذي أصابه ومختلف الحالات التي يعتد بها بالمخاطر كسبب وأساس للمسؤولية الإدارية إنما يسودها ويكتسبها الطابع الاستثنائي والغير الاعتيادي . راجع -د/ بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 227.

3- د/ نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 163.

4- د/ عمار بوضياف: دعوى الالغاء، المرجع السابق، ص 63.

5- د/ نواف كنعان: نفس المرجع، ص 162.

6- يرى جانب من الفقه بأنه يترتب على التفرقة بين النزاع الموضوعي المتعلق بدعوى الإلغاء والنزاع الشخصي المنصب على دعوى التعويض النتيجة الآتية: أنه لا يوجد في قضاء الإلغاء سوى طرف واحد فقط هو المدعي، حيث يقوم هذا القضاء والذي يتعلق بخصومة موضوعية على

5- من حيث طبيعة الأحكام الصادرة: في قضاء الإلغاء تحوز الأحكام الصادرة عنها حجية مطلقة تنصرف إلى الكافة، بمعنى أنه إذا ألغى القرار المطعون فيه، أصبح كأن لم يكن لا بالنسبة للموظف وحده بل بالنسبة إلى الكافة، بينما يكون للأحكام الصادرة في قضاء التعويض حجية نسبية مقصورة على الموظف المعني والسلطة المختصة بالتأديب دون غيرهم⁽¹⁾.

رابعاً- خصائص دعوى التعويض على القرار التأديبي:

تتميز دعوى التعويض على القرار التأديبي بجملة من الخصائص منها:

- 1- دعوى التعويض الإداري هي دعوى قضائية، تتميز عن العديد من الأعمال والتصرفات الإدارية القضائية مثل التظلم الإداري المسبق باعتباره طعناً إدارياً لا قضائياً⁽²⁾.
- 2- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل بحيث يكون للقاضي الإداري في النزاع كامل السلطة حيث نجد أن للقاضي أحقية البحث والتعقيب بدقة على مدى توافر هذا الحق الشخصي للموظف رافع دعوى التعويض إلى جانب عملية البحث لإثبات مدى وجود ارتباط بين الضرر اللاحق إلى المتضرر من عملية التأديب وبين النتيجة المحققة من أجل تقدير مدى الحجم المقدر للتعويض للمتضرر⁽³⁾.
- 3- دعوى التعويض دعوى ذاتية شخصية، ذلك أن محل دعوى التعويض هو المطالبة بحق من الحقوق الشخصية ويكون ذلك في صورة تعويض نقدي⁽⁴⁾، بمعنى أن صاحب الشأن يستمد حقه فيها من القانون

مخالفة القرار التأديبي ذاته، وبمعنى آخر يهاجم أصحاب الشأن في قضاء الإلغاء قرار تأديبي معين، بينما يوجد في دعوى التعويض طرفين هما جهة الإدارة المدعى عليها بالاعتداء على حق شخصي، و المدعي بهذا الحق، أو بأن هناك اعتداء وقع على حق شخصي أو ذاتي له. راجع. د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، 1976، ص 388.

1 -Waline: Précis de droit administratif, Montchrestien, paris, 1969, p 112.

2- د/ عمار عوادي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 567.

3- ياسين قوتال: المذكرة السابقة، ص 140.

4- فارة سماح: سلطة القاضي الإداري في تقدير التعويض في دعاوى المسؤولية الإدارية، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمية، 2011، ص 08.

مباشرة، أو يستند فيها إلى سند ذاتي ويطالب فيها بأثر من آثار المركز القانوني الذي أنشأه ذلك السند، والسند الذاتي في هذه الحالة هو الواقعة القانونية للقرار التأديبي أو العمل المادي الصادر عن الإدارة⁽¹⁾.

4- يتناول القضاء الإداري بالنسبة لدعوى التعويض إلى جانب بحث مشروعية القرار التأديبي التصدي لجانب الملائمة في إصدار هذا القرار، بمعنى أنه إذا كان من حق الإدارة وهي تمارس اختصاصها التأديبي اختيار وقت إصدار القرار مثلا، فعليها أن تصدره في وقت مناسب، حتى لا يتضرر الموظف من التراخي في إصداره⁽²⁾.

5- للأحكام الصادرة في دعوى التعويض حجية نسبية مقصورة على أطراف الخصومة دون غيرهم⁽³⁾، غير أن ذلك لا يحول دون قيام هذا الغير برفع دعوى تعويض عن الأضرار التي تكون قد أصابته هو الآخر.

6- دعوى التعويض على القرار التأديبي دعوى تحافظ على الحقوق على أساس أنها تتعلق بالحقوق الشخصية والذاتية للموظف⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: شروط رفع الطعن بالتعويض في القرار التأديبي

من أجل ضمان رفع دعوى التعويض على القرار التأديبي أمام المحكمة الإدارية لابد على الموظف المتضرر أن يلتزم الشروط الآتية:

أولا- شرطي المصلحة والصفة في دعوى التعويض على القرار التأديبي:

1- المصلحة:

يشترط في دعوى التعويض على القرار التأديبي مصلحة ترجع على الموظف المعني، لأنها ذات منفعة وفائدة له تساعده في عملية الالتجاء إلى الجهات القضائية للمطالبة بحقوقه والتعويض عن الأضرار التي أصابته ويتحقق شرط المصلحة في التقاضي عندما يكون هناك مركز قانوني ثابت وذاتي إلى جانب حق مكتسب معلوم وثابت في إطار النظام القانوني المتبع في الدولة، على أن يكون هذا الحق قد وقع عليه

1- إن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة العامة لا تشكل قرارات إدارية لأنها لا تحدث بحد ذاتها أي أثر قانوني، وإنما تأتي وتقع تنفيذا أو تطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجود من قبل. راجع- د/ بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 141.

2- فارة سماح: المقال السابق، ص 08.

3- د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص 388.

4- د/ عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 569.

اعتداء من قبل الإدارة وهي تمارس اختصاصها التأديبي، وفي المقابل يؤدي هذا الاعتداء إلى التأثير على المركز القانوني للموظف⁽¹⁾ لذا يشترط القانون⁽²⁾ في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة وحالة أو محتملة يقرها القانون.

2-الصفة:

تعني الصفة في دعوى التعويض على القرار التأديبي أن ترفع من طرف صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب سواء كان شخصيا أو نائبه أو وكيله القانوني أو القيم أو الوصي عليه بالنسبة للموظف⁽³⁾.

ثانيا-عريضة دعوى التعويض على القرار التأديبي:

تقوم عملية المطالبة القضائية عن طريق دعوى التعويض المرفوعة من طرف الموظف المتضرر من جراء القرار التأديبي المصدر في حقه عن طريق تقديم ما يسمى بعريضة دعوى التعويض، ويبقى لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بيان تفاصيل كافة الإجراءات والشكليات والمراحل القانونية والقضائية التي بواسطتها يستطيع الموظف المتضرر التوجه إلى المحكمة الإدارية من أجل التعويض عن الأخطاء المرتكبة من طرف السلطة المختصة بالتأديب، لكون العريضة هي جزء من أجزاء الإجراءات الإدارية وطبقا لذلك فقد نصت المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على بيانات وجب أن تتضمنها عريضة افتتاح هذه الدعوى، وتودع هذه العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي⁽⁴⁾.

كما تجدر الإشارة إلى أن دعوى التعويض على القرار التأديبي ترفع وجوبا في المادة الإدارية على يد محام⁽⁵⁾ و يفصل رئيس المحكمة الإدارية في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي والإشكالات

1- د/ عمار عوابدي: نفس المرجع ، ص 626،624.

2- المادة 13 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، القانون السابق.

3- د/ عمار عوابدي: نفس المرجع، ص 627.

4- المادة 821 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون السابق.

5- المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

المتعلقة بإيداع وجرّد المذكرات والمستندات بأمر غير قابل لأي طعن⁽¹⁾، كما أنه يجوز للمدعي تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه بإيداع مذكرة إضافية خلال أجل رفع الدعوى⁽²⁾.

ثالثا- شرط الأجل:

طالما أن محل دعوى التعويض التي يرفعها الموظف هو قرار تأديبي حيث يعتبر هذا الأخير عمل قانوني تتجه وتفصح فيه السلطة التأديبية عن إرادتها ونيتها في ترتيب أثر قانوني سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء مركز قانوني قائم وذلك لما لها من امتيازات السلطة العامة فإن أجل رفع دعوى التعويض⁽³⁾ أمام المحكمة الإدارية يكون خلال مدة أربعة أشهر تحسب إما من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار التأديبي الفردي، أو من تاريخ نشر القرار التأديبي الجماعي أو التنظيمي وبالتالي يستطيع الموظف العام اللجوء إلى القضاء عن طريق رفع دعوى التعويض خلال أربعة أشهر يبدأ آجالها من تاريخ تبليغ هذا الموظف شخصيا بنسخة من القرار التأديبي. وشرط ميعاد رفع دعوى التعويض يبقى من النظام العام أي يثبته القاضي من تلقاء نفسه ولا يجوز الاتفاق على مخالفته⁽⁴⁾.

رابعا- شرط ذكر مبلغ التعويض في الطلب القضائي:

يشترط أن يتم تقدير التعويض من جانب الموظف المتضرر من القرار التأديبي، ويترتب على عدم تقدير المبلغ رفض الدعوى القضائية، وقد أشارت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا إلى ذلك فقضت بأنه: "حيث أنه وقبل تعويض الضرر يشترط تقديره ويشمل هذا التقدير تحديد مجال الضرر وكذلك تقييمه المالي"⁽⁵⁾.

فمن خلال استقراء بعض القضايا التي عرضت على مجلس الدولة الجزائري نجدتها متضمنة لمبلغ التعويض⁽⁶⁾، وإذا كان القاضي الإداري يتمتع بحرية واسعة في تقييم الضرر القابل للتعويض إلا أن إرادة المشرع وإرادة أطراف المنازعة الإدارية تستطيع أن تضع لها حدودا، إذ لا يمكن للقاضي الإداري أن يمنح

1- المادة 825، نفس القانون.

2- المادة 817، نفس القانون.

3- المادة 829، نفس القانون.

4- د/ بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 223.

5- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية (شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 137.

6- لحسين بن الشيخ أث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 91 و 101 و 237.

تعويضاً يفوق التعويض المحدد من قبل المشرع في قضايا معينة، كما تشكل إرادة الموظف حداً لحرية القاضي بتحديد حد الأقصى للتعويض، لأن القاضي لا يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم.

المطلب الثاني: ضمانات دعوى التعويض لجبر الضرر اللاحق بالموظف الذي تم تأديبه

من المقرر أن مناط مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب عن قراراتها التأديبية هو قيام خطأ في جانبها، بأن يكون القرار التأديبي غير مشروع بأن شابه وجهه من وجوه عدم المشروعية وسبب بذلك ضرراً للموظف⁽¹⁾ أما إذا كان القرار مشروعاً مطابقاً للقانون، فلا تسأل عنه السلطة التأديبية مهما بلغ الضرر المترتب عليه لانتهاء ركن الخطأ، بما لا وجه له من بعد للتعويض، وإذا ثبت عدم مشروعية و ملائمة القرار التأديبي فقد ثبت ركن الخطأ⁽²⁾، بما يعني التطرق لبحث مدى توافر عنصر الضرر ورابطة السببية بينهما في القرار التأديبي (الفرع الأول)، فإذا ما استقامت أركان مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب عن هذا القرار الخاطئ وجب النظر في جزاء المسؤولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسؤولية المترتبة عن خطأ السلطة المختصة بالتأديب

1- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 813.

2- د/مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 837.

تتحقق مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب على الخطأ بتوافر أركانها الثلاثة ومنها الخطأ الواقع منها والتمثل في عدم مشروعية و ملائمة القرار التأديبي، والضرر الذي يصيب الموظف جراء هذا القرار والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر⁽¹⁾.

أولاً- ركن الخطأ في القرار التأديبي:

جعل المشرع مناط مسؤولية السلطة التأديبية عن القرار التأديبي الذي سبب ضرراً للموظف هو وقوع عيب في أركان هذا القرار المتمثلة في عيب الاختصاص، عيب الإجراءات والشكل وعيب السبب و عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة كما سبق وأن تفصلنا في كل عيب على حدا، وعليه إذا أصدرت الإدارة قراراً بفصل أحد الموظفين وترتب على هذا القرار ضرر أصاب هذا الموظف، فإن عدم مشروعية في هذه الحالة لا يفتح باب الطعن في هذا القرار بالإلغاء فحسب، وإنما بالتعويض أيضاً أما إذا انتفى هذا العيب فلا مسؤولية على السلطة المختصة بالتأديب مهما ترتب على هذا القرار من أضرار.

كما يقر القاضي الإداري مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب ويحكم عليها بالتعويض في بعض الحالات وذلك على النحو الآتي:

1- حالة عدم مراعاة الضمانات التأديبية للموظف العام: إذا أصدرت السلطة المختصة بالتأديب قرارها التأديبي دون مراعاة الضمانات القانونية الممنوحة للموظف العام أثناء خضوعه للتأديب فإنّ هذا يعرض قرارها للإلغاء و من ثمة التعويض للموظف المعني نتيجة عدم مراعاة الضمانات التأديبية، لأنّ من عوامل فعالية النظام التأديبي المطبق في الدولة أن يوفر للموظف قدراً أدنى من الضمانات⁽²⁾ تكفل له الإحساس بالأمن في إجراءات المساءلة، هذا القدر الأدنى من الضمانات تملّيه في الواقع قواعد العدالة أو المبادئ العامة للقانون دون حاجة إلى النص عليها⁽³⁾ وتتمثل الضمانات القانونية للموظف الخاضع للتأديب في ما يلي:

1- د/ نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 164.

2- سعيد مقدم: الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص121.

3- وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم صادر عنها بتاريخ 12 أبريل 1951، قضية رقم 209 حيث قضت أن: "ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة وهذا القدر تملّيه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص"، أشار إليه الدكتور سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري- قضاء التأديب-، المرجع السابق، ص 569.

أ-تبلغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه: ليس من العدل أن يخضع الموظف إلى المساءلة التأديبية دون أن لا يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من أخطاء وأدلة ثبوت لهذه الأخطاء⁽¹⁾. لذلك فإن إعلانه بهذه الأخطاء وتلك الأدلة يعد ضمانا أساسية والزامية حتى في حالة عدم وجود نص يقضي بذلك، ومن ثم يجب على السلطة الرئاسية في مجال تأديب الموظفين الالتزام بهذا المبدأ وذلك بضرورة إخطار هؤلاء الموظفين بالأخطاء المنسوبة إليهم قبل توقيع أي عقوبة عليهم وإلا كان القرار الصادر في هذا الشأن باطلا.

فيجب أن يبلغ الموظف المتابع تأديبا بالأخطاء المنسوبة إليه في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ تحريكها⁽²⁾، ولم يشترط المشرع شكلا معينا لإخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه بل يكفي لاستفائه أن يصل إلى علم الموظف بأن نية الإدارة قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه⁽³⁾، فقد يتم ذلك بموجب برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يسلمها للموظف الخاضع للتأديب، أو رسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام⁽⁴⁾.

ب-حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي:

يعتبر حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي حقا أساسيا للموظف المحال على المجلس التأديبي⁽⁵⁾ ويكون ذلك فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية.وقد نص المشرع الجزائري على هذا الحق من خلال المادة 167 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه:"يحق

1 - Tous les fonctionnaires civiles et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toute les notes, feuilles signalétiques et autres documents composant leur dossier soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire d'un déplacement d'office, soit d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.

Voir dans ce sens .Voir: ROGER Grégoire, La Fonction Publique, édition, 2005, Dalloz, Paris, P 302-303.

2- تنص المادة 167 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه..."

3 - FENNICHE Kamel, "Aperçu sur le contentieux de la fonction publique "Revue du conseil d'Etat", Numéro Spécial (Le contentieux de la fonction publique) Alger , 2007, P 22.

4- يحيى قاسم علي سهل: رسالة الدكتوراه السابقة، ص 289.

5- يعتبر الحق في الإطلاع على الملف التأديبي في نظر الفقه، بمثابة ترجمة تشريعية للمبدأ العام لاحترام حقوق الدفاع الذي بموجبه لا يجوز للإدارة أن تتخذ أي قرار فردي خطير دون الاستماع مسبقا للشخص الذي يمكن لهذا القرار أن يلحق به الأذى في مصالحه المعنوية والمادية، ومنه فالموظف المحال على مجلس التأديب يحق له أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في الإجراءات الخاصة بقضيته. راجع في ذلك، سنه أحمد: حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري(دراسة مقارنة)،مذكرة ماجستير،كلية الحقوق و العلوم الإدارية،جامعة الجزائر،2005،ص124 .

للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل(15)يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية".

أوضح القضاء الإداري الجزائري أهمية إطلاع الموظف على ملفه التأديبي من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الذي قضى بأنه: "من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي 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 ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن وظيفتها والمتخذ دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه"⁽¹⁾.

ومنه فقد حقق هذا الإجراء ضمانا للموظف أدى إلى اعتباره ركيزة أساسية في المنظومة التأديبية ومبدأ قانوني عام ابتدعه القضاء الإداري الفرنسي، يجب احترامه دون حاجة لنص قانوني يقره⁽²⁾.

ج- التحقيق الإداري

من الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية، ضمانا للتحقيق مع الموظف المتهم للوقوف على صحة المخالفات المنسوبة إليه وظروفها والبحث في الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إليه حتى يبني القرار التأديبي على مقومات سليمة وصحيحة ومن ثمة يحقق مع الموظف الذي ارتكب سلوكا ترى السلطة التأديبية المختصة أنه يستحق عنه جزاء تأديبا لذلك لا يجب إحالة الموظف للتحقيق إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية واحتمالا معقولا في ارتكاب مخالفة تأديبية خطيرة.

و لتمكين الموظف الاستفادة من ضمانا التحقيق الإداري يتطلب معرفة هذا الأخير مع التركيز على المقومات الأساسية التي يقوم عليه وتحديد السلطة المختصة بإجرائه وذلك من خلال ما يلي.

- تعريف التحقيق الإداري:

لقد تعددت التعريفات الفقهية للتحقيق الإداري⁽¹⁾، حيث عرفه محمد ماجد ياقوت بأنه: "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبكيان الأدلة التي

1- القرار رقم 75502 المؤرخ في 21 أبريل 1990 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ق،م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص 151- 153.

2 -YAHIA BACHA Mouloud, L'entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale, Thèse pour le Doctorat d'Etat en droit public, Institut de Droit des Sciences Juridiques et Administratives, Université d'Alger, 1977, P.239.

تنسب هذه الأفعال لموظف عام⁽²⁾، كما عرفه سعد الشتوي بأنه: "الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لإظهار وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة"⁽³⁾.

وعليه فالتحقيق الإداري يحدد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها و أدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها، فعلى أساس أن التحقيق ضمانا تتطلبها الإجراءات التأديبية في نطاق الوظيفة العمومية فان بمقتضاه تقييم مدى جسامته الخطأ التأديبي من عدمه أي تعرض الموظف للعقوبة التأديبية أو براءته من التهم المنسوبة إليه⁽⁴⁾. جعل المشرع الجزائري التحقيق الإداري أمرا جوازيا واختياريا وذلك بموجب المادة 171 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة"⁽⁵⁾.

- مقومات التحقيق الإداري:

تقوم الإدارة بإجراء التحقيق الإداري بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه، أو اعتمادا على شكاوى المنتفعين بخدمات المرفق العام، ويقوم هذا التحقيق على مقومات تعد من الأسس التي وجب على القائم بالتحقيق عدم إغفالها وإلا أصبح التحقيق وما يترتب عنه باطلا وهذه المقومات هي:

(1) العلم بالمخالفة التأديبية:

1- لقد استخدمنا مصطلح التحقيق الإداري وذلك مسايرة للمشرع الجزائري الذي ذكره في نص المادة 171 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أما بالنسبة للفقهاء والقضاء المصريين فقد استخدموا مصطلح التحقيق التأديبي، فهم يرون بأنه أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن التحقيق الذي يجري في المخالفة التأديبية، أما التسميات الأخرى كالتحقيق والتحقيق الإداري فقد تطلق على تحقيق يجري في مخالفة تأديبية كما تطلق على تحقيق يجري بشأن استقالة موظف أو طلب ترقية أو نقل وتطلق كذلك على التحقيق الذي يأمر به القاضي الإداري في المنازعة الإدارية كالتحقيق في توقيع القرار أو التحقيق من صحة لفظ أو بشأن تأكيد واقعة أو نفيها.

2- محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 308.

3- د/ سعد الشتوي: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 07.

4- زياد عادل: الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و المصري)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو - 2011، ص 36 .

5- كما اتخذ المشرع نفس الموقف في المادة الثالثة من المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، جريدة رسمية عدد (46) الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

هو إدراك أو معرفة السلطات المختصة بنبأ ارتكاب فعل مؤثم نص عليه القانون وذلك عن طريق أحد وسائل الأخبار كالإعلام أو رسالة معلومة أو مجهولة أو زيارة تفقدية أو تفتيشية. فأول جهات العلم بالمخالفات التأديبية في أي تنظيم إداري هي السلطة الرئاسية لأنه ووفقا للتنظيم الهرمي للسلطات الإدارية، يتولى الرئيس الإداري الإشراف على أعمال مرؤوسه الأمر الذي يجعل الجهة الرئاسية هي الأقدر في اكتشاف المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف⁽¹⁾.

إن الصحافة ووسائل الإعلام من أهم وسائل الرقابة لأعمال الإدارة بما قد تكشف عنه بوسائلها الخاصة أو ما تعلن عنه أجهزة الإعلام المسموعة والمرئية فمتى وصل إلى علم الإدارة ما تعلن عنه هذه الأجهزة من مخالفات أو ما يعتقد أنها مخالفات حدثت بالجهاز الإداري، فإنه يتعين إجراء التحقيق فيها إذا كشف الفحص المبدئي صحة الوقائع المعن عنها أو المنشورة⁽²⁾.

2 استنفاء الشكل الكتابي:

إن استنفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضمانه هامة للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه ونقصد به إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين لتسجيل كل الإجراءات المتخذة وكل ما قيل في التحقيق⁽³⁾.

وترجع أهمية كتابة التحقيق إلى اعتباره حجة على الكافة لذا يتطلب إفراغ التحقيق في محضر، فالكتابة تعد أفضل وسيلة للإثبات والأكثر شيوعا⁽⁴⁾، فهي دليل على أن الموظف تم سماعه لذا حرصت معظم الأنظمة على هذا المبدأ تكريسا للشفافية وإحقاقا للعدالة.

3 المواجهة:

يقصد بالواجهة تمكين الموظف الذي تعرضت حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة بهذا التصرف حتى يستطيع أن يقدم دفاعه، ففي نطاق المساءلة التأديبية يقف الموظف على حقيقة التهمة أو

1- د/ نوفان العقيل العجارمة: المرجع السابق، ص 147.

2- محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 339.

3- د/ سعد الشنوي: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 58-59.

4- د/ أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 177.

التهم المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه⁽¹⁾.

-السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق:

إن الجهة الإدارية المتمثلة في السلطة التي لها صلاحيات التعيين هي صاحبة الاختصاص الأصلي بالتحقيق⁽²⁾ مع موظفيها المنسوب إليهم ارتكاب المخالفات التأديبية وذلك لكون السلطة الرئاسية هي أول جهات العلم بالمخالفة التأديبية في أي تنظيم، أي أنها تعتمد بصورة أكثر خصوصية على عنصر الجزاء الذي تملك توقيعه ومن ثمة فإنه وفقاً للتنظيم الهرمي للسلطات الإدارية يتولى الرئيس الإداري الإشراف على أعمال مرؤوسيه وتوجيههم، الأمر الذي يجعل الجهة الرئاسية الأقدر على اكتشاف المخالفات الإدارية أو المالية التي تقع على الموظف المخالف⁽³⁾. وبالتالي تأمر السلطة المختصة بالتأديب* إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق بشأن المخالفات المنسوبة إليه.

تعد الإحالة على التحقيق من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول للحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجئ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق⁽⁴⁾ لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق⁽¹⁾ بحيث ينبغي

1- ولقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على ضرورة مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، حيث قضت بأنه: "لا يجوز مجازاة العامل إلا بعد التحقيق معه وأن هذا التحقيق يجب أن تكون له مقوماته القانونية وضماناته من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه... وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع شهود النفي، ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها كضمانة جوهرية للعامل أن تكون على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مجازاته فينشط للدفاع عن نفسه". راجع الدكتور أحمد سلامة بدر: المرجع السابق، ص 187.

2- نصت المادة 171 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة".

3- د/ أحمد سلامة بدر: المرجع السابق، ص 147.

(*)- نلاحظ أن المادة 171 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد حصرت التحقيق الإداري في العقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة فقط وذلك على أساس أن فتح التحقيق لا يتم إلا إذا قامت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي بطلب ذلك من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، لأن اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لا تتدخل إلا في العقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة بناءً على الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وعليه فما دامت المادة 171 ذكرت بأن الطلب يتم من المجلس التأديبي فإن التحقيق مقتصر على العقوبة الثالثة والرابعة ومنه استبعدت هذه المادة العقوبة من الدرجة الأولى والثانية من إجراء تحقيق.

4- د/ناصر كريمش خضر و وليد خشان زغير: التحقيق التأديبي مع الموظفين و ضماناته، مقال من مجلة القانون للدراسات و البحوث القانونية تصدر عن كلية القانون/جامعة ذي قار، العراق، ص13.

ألا يكون التحقيق قائما على شبهة أو مبنيا على كيد، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة على التحقيق إذا ما قامت اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي بطلب ذلك (**).

د- تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب أهم الضمانات التي تمخضت عنها النظم القانونية في نطاق القرارات التأديبية، وحق من حقوق الموظف العام، حيث تجنبه تحكم وسطو السلطة التأديبية فهو السبيل إلى العدالة التأديبية والإدارية في الوظيفة العمومية، كما يسهل أعمال الرقابة القضائية عليه. ولتنقيد السلطة التأديبية به يتعين تحديد تعريف ضمانات تسبب القرار التأديبي ثم التطرق إلى الأساس القانوني الذي يقوم عليه و أيضا تحديد كيفية التسبب.

-تعريف ضمانات تسبب القرار التأديبي:

يقصد بتسبب⁽²⁾ القرار التأديبي ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم⁽³⁾ كما يقصد به ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية والمادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف⁽⁴⁾. أيضا هو إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر اتخاذها للقرار التأديبي سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة⁽⁵⁾.

1-ينبغي الإشارة إلى التفريق بين طلب التحقيق و بين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق و قد لا تنتهي إلى ذلك.راجع بصدد ذلك، محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي، المرجع السابق، ص739.

(*) - لقد جمع المشرع الجزائري بين سلطتي التأديب و التحقيق الإداري في يد واحدة و ذلك بموجب المادة 171من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، التي تنص على أنه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة" ومنه أسندت مهمة التحقيق لسلطة التعيين بطلب من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي.

2- ظهر لفظ التسبب la motivation كمصطلح لغوي في فرنسا خلال القرن الثامن عشر وكان يقصد به "تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها". حيث يذكر السيد Tony Sauvel أن ضرورة تسبب الأحكام القضائية هي بمثابة إحدى مكاسب الثورة المحفورة في تاريخ أمتنا.

Voir : TONY Sauvel, "Histoire du jugement motive», Revue Droit Publique, 1995, page 05.

3- د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، 2003، ص231.

4- د/سعد الشنوي: المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص105.

5- نوفان منصور عقيل العقيل: سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني و النظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005، ص409.

ولقد اهتمت كتابات الفقه الإداري بموضوع تسبب القرارات التأديبية⁽¹⁾ على أساس أنه عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي وضمانة معاصرة لإصدار القرار التأديبي وأسلوبا للتقييد الذاتي لسلطة التأديب التي تكون دائما ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية والواقعية لتبرير قرارها التأديبي، ما يبعدها عن الطابع السلطوي ضد الموظف العام⁽²⁾، لأن التسبب يفصح عن العوامل التي أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة في التأديب والتي تكون بعيدة كل البعد عن حاجز السرية ما يعطي للموظف الفرصة الكافية لتقديم دفاعه والرد على كافة الأسانيد التي تثيرها السلطة التأديبية في قرارها التأديبي، كما تسهل عليه مهمة إثبات عكس ما تدعيه سلطة التأديب ضده أمام القاضي الإداري والذي على أساسه يتم إلغاء القرار التأديبي المتخذ⁽³⁾.

أما بالنسبة عن فاعلية التسبب⁽⁴⁾ وأهميته، فلا ينبغي النظر إليه كمجرد شكل يجب أن يستوفيه القرار التأديبي إنما يجب أن يتماشى وجوده مع الحكمة التي أدت إلى اعتباره عنصرا جوهريا ووجوبيا يصلح لرقابة مشروعية سلوك سلطة التأديب أثناء ممارسة اختصاصها التأديبي، لهذا ينبغي استفتاء شروطه على

1- ونظرا لأهمية التسبب عملت تشريعات الدول على توسيع نطاق تطبيقه إلى التأديب الإداري باعتباره جزءا جوهريا من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية التي لا تقوم من دونه ووسيلة أساسية لعقلنة النظام التأديبي، فبدأت قوانين الدولة في أواخر القرن 19 تترك أهمية وحقيقة الدولة القانونية فاستلزمت على الإدارة التقييد بقواعد الإعلام والشفافية في التصرفات المنصبة على الأفراد خاصة تلك التي تمس بحقوقهم وحررياتهم بشكل سلبي وعلى إثرها اعتبر واجب تسبب القرارات الإدارية منها التأديبية أحد أبرز الوسائل القانونية التي لا بديل عنها لممارسة رقابة المشروعية عليها. راجع في هذا الصدد، بدري مباركة: ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة-دراسات قانونية، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008، ص107.

2- الشنوي سعد العنري: الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي-العدد الأول- الكويت، 2001، ص262.

3- نظرا لانفراد القرارات التأديبية بضوابط خاصة في التسبب قلما تتوافر في بقية القرارات الإدارية الأخرى فإنها تركز للقاضي مزيدا من السلطة في الرقابة على مشروعيتها خاصة أن التسبب في هذا المجال يعد ضمن الشكليات الجوهرية التي يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف ووسيلة لإلغائه من طرف القاضي الإداري. راجع بصدد ذلك، أنيس فوزي عبد المجيد: الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون-كلية القانون-جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص316.

4- يوجد اختلاف بين مصطلحي "السبب والتسبب" رغم اتحادهما في الاشتقاق اللغوي فإذا كان تسبب القرار يعني قيام الإدارة ببيان مبررات إصداره، فإن سببه يمثل الحالة الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها ومن ثمة فإن تسبب القرار يأتي معاصرا لاتخاذ القرار أما السبب فهو موجود قبل إصداره حيث يعد دافع الإدارة في إصدارها له، إضافة إلى أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك إعمالا لقريضة الصحة المفترض توافرها في كافة القرارات الإدارية إلى أن يثبت المدعي ما ينفيها، وعلى العكس من ذلك فإن جميع قرارات الإدارة وبغير حاجة إلى نص ينبغي أن تستند لسبب قائم ومشروع ومحدد بوقائع ظاهرة يقوم عليها في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفا قانونيا ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب. راجع بصدد ذلك: الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 231.

-وللتفصيل أكثر راجع: بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، الجزائر، 2005، ص 21.

الوجه الأكمل حتى يحظى التسبب في القرارات التأديبية باهتمام وعناية كذلك التي تحظى بها القرارات والأحكام القضائية⁽¹⁾.

- الأساس القانوني لضماتة تسبب القرار التأديبي:

إذا كان المبدأ العام أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها إلا أنها في بعض الحالات تلزم بهذا التسبب وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال إلزام السلطة التأديبية التقيد به⁽²⁾، فالإزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية يعد من بين أهم الآليات الأساسية التي تبنى عليها العلاقة بين الإدارة والموظف فهي تشكل ضمانة حقيقية لحماية حقوقه اتجاه تعسف الإدارة أو اتجاه أي عيب من العيوب التي قد ينجم عن القرارات التأديبية خلال عملية إصدارها. كما قام المشرع بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بتسبب رأيها وفقا للفقرة الثانية من المادة 170 من المادة من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه: "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، وعليه فالتشريعات في الجزائر وإن اعتمدت تسبب القرارات القضائية كمبدأ عام فإن تطبيقه على القرارات الإدارية كاستثناء وينص قانوني صريح⁽³⁾.

تمكن القضاء الإداري الجزائري من رقابة مشروعية تسبب القرار التأديبي، حيث أكد مجلس الدولة أنه يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها، من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته في حقه⁽⁴⁾ وقضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 19 فيفري 2001 بإلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة الشطب من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف الصادر عن وزير العدل ضد (الخبير د) مؤسسا في ذلك أن القرار التأديبي جاء مخالفا للمادة 22

1- مثل ما جاءت به المادة 144 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص على أنه: "تعلل الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علنية".
- و المادة 11 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، القانون السابق، التي تنص على أنه: " يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة".

2- وهو ما نصت عليه المادة 165 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني. تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر".

3 - CHAIB Soraya et KARADIJ Mustapha : Le Droit à la motivation des actes administratifs en droit français et Algerie IDARA, Revue de l'école Nationale d'Administration, V15, numéro 01, 2005, P110.

4- قرار رقم 27279 المؤرخ في 26 أكتوبر 2005 الصادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 235.

من المرسوم التنفيذي رقم 95-310⁽¹⁾ التي تقضي بأن يكون مقرر وزير العدل مسببا تحت طائلة البطلان⁽²⁾.

- كيفية التسبب:

إذا كان التسبب لازما أيا كان مصدر هذا الالتزام فإنه يتعين أن يكون بكيفية تجعله كافيا، ويعتبر التسبب كافيا إذا كان يسمح لصاحب الشأن بالتعرف على الشروط الفعلية للعمل. وحتى يكون التسبب كافيا يتعين أن يكون كما يلي:

(1) حرية الإدارة في اختيار صورة التسبب:

لا يشترط في صياغة القرار التأديبي المسبب أن يتمثل في صياغته مع صياغة الحكم القضائي لأن التسبب لا يعني لزوما عرض الوقائع فالأسباب ثم المنطوق وهو ما يتوافر في الأحكام القضائية فالإدارة قد تستعير في قررها أسلوب الأحكام ولكنها لا تلزم بذلك، فكثرة العمل الإداري وتعقيداته قد لا تسمح للإدارة أن تنهج منهج الأحكام القضائية.

(2) أن يكون التسبب مباشرا ومعاصرا لصدور القرار:

من حيث المبدأ يتعين أن يكون التسبب مباشرا، بمعنى أن يفهم صاحب الشأن التسبب من قراءة العمل المشار فيه إلى التسبب دون الرجوع إلى وثيقة أخرى تتخذ لمعرفة الشروط التي علم أساسها سببت الإدارة قرارها، وإلا فإن التسبب يكون غير صحيح.

(3) أن يكون التسبب مفصلا ومعلنا لصاحب الشأن:

يتعين أن يكون التسبب مفصلا وإلا فلن يفي بالغرض الذي تقرر من أجله⁽³⁾، ولا يمكن الاستشهاد بسبب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح أو إحالة إلى الأسباب الواردة في النص الواجب التطبيق كما لا يعد تسببا الإشارة إلى القانون نفسه، أو الإحالة إلى أسباب وردت في قرار آخر على أساس أن هناك تشابه مع الحالة المعروضة⁽⁴⁾.

1- المرسوم التنفيذي رقم 95-310 المؤرخ في 10 أكتوبر 1995 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكفاياته وكما يحدد حقوقهم وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 60 الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 1995.

2- قرار مؤرخ في 19 فيفري 2001 الصادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، قضية (الخبير د) ضد (وزير العدل) (قرار غير منشور) أشار إليه: لحسن بن الشيخ آث ملوياً، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 337-347.

3- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 674-675.

4- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 675.

هـ-تبلغ الموظف العام بالقرار التأديبي:

نص المشرع على أن يبلغ الموظف بالقرار التأديبي في أجل لا يتعدى ثمانية أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار⁽¹⁾، فغياب قاعدة قانونية تلزم سلطة التأديب في إتباع وسيلة معينة لتبليغه، يترك لها الحرية في تقدير و اختيار الوسيلة الملائمة و ذلك تحت رقابة القاضي الإداري الذي يراقب مدى فعاليتها. وهذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إحدى قراراتها التي قضت أنه: "متى كان من الثابت و من المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الصادرة بالإفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة التأديبية، ومن ثم فان القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون"⁽²⁾ ومنه فالغرفة الإدارية لم تخرج عن تصريحات موقف المشرع الجزائري بدليل أنها اكتفت بضرورة تبليغ القرار التأديبي دون تحديد الوسيلة المتبعة لذلك ما يترك للإدارة السلطة التقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لتبليغ الموظف، غير أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا توصلت في إحدى الاجتهادات قضائية لها إلى أنه: "لا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري الفردي المبلغ عن طريق الصحافة"⁽³⁾.

أما مجلس الدولة فقد ألزم الإدارة بالتبليغ الشخصي للقرار التأديبي باعتباره إجراء جوهريا و هذا ما نلمسه في قراره الصادر بتاريخ 19 أبريل 1999⁽⁴⁾ الذي بموجبه تم إلغاء القرار الصادر عن قضاة الدرجة الأولى المتضمن رفض الدعوى لفوات ميعاد الطعن، غير أن موضوع النزاع لم يكن مبلغا شخصيا للمستأنف ما يبقي مواعيد الطعن القضائي مفتوحة للمتقاضين⁽⁵⁾.

1- تنص المادة 172 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار، و يحفظ في ملفه الإداري".
2- قرار رقم 33853 المؤرخ في 26 ماي 1984 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ل.خ) ضد (وزير الشؤون الخارجية)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص ص 215- 218.
3- قرار رقم 81299 المؤرخ في 17 جانفي 1993 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (فريق ب) ضد (المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة و من معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1993، ص ص 208-210.
4- قرار رقم 160507 المؤرخ في 19 أبريل 1999 الصادر عن الغرفة الثانية بالمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 103-104.
5- غناي رمضان: "عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني"، تعليق على القرار رقم 160507، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص 121-129.

كما قضى مجلس الدولة في إحدى قراراته بأن: "تبليغ القرارات الإدارية عن طريق المحضر القضائي يشكل إجراء تكميلياً عند الحاجة فقط"⁽¹⁾.

2- حالة توقيف الموظف في غير الحالات التي حددها القانون:

الأصل أن تقوم السلطة المختصة بالتأديب بتوقيف الموظف في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم⁽²⁾، وقد نص المشرع الجزائري في المادة 173 ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 على ما يلي: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً".

فالخطأ الجسيم يمكن أن ينجر عنه التسريح ولذلك فإن التوقيف يتم بصفة فورية أمام الأخطاء مهنية من الدرجة الرابعة وذلك بناءً على نص المادة 173 السابقة الذكر التي أشارت إلى أن الموظف يوقف إذا ارتكب خطأ جسيماً يؤدي به إلى عقوبة من الدرجة الرابعة⁽³⁾ ويتخذ هذا الإجراء من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، والتي قد تلجأ إلى إيقاف الموظف المخطئ إلى حين استكمال إجراءات متابعته في حالات معينة⁽⁴⁾ وبالتالي فهو إجراء وقائي مؤقت تلجأ إليه سلطة التعيين خدمة لمصلحة المرفق⁽⁵⁾ والذي

1- قرار رقم 012045 المؤرخ في 08 أكتوبر 2002 الصادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، قضية (والي الجزائر) ضد (م.ع.ومن معه) مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص ص 178 - 180.

2-René chapus : Droit administratif général, Tome II, paris, Montchrestien, 1992, p : 284-285.

3- تنص المادة 181 من الأمر رقم 06-03 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

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

-ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

-التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

-إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

-تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

-الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك النصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر".

4 - ESSAID Taib: le droit de la fonction publique, distribution Houma, L'Algérie, 2003, p :349.

5 - « la suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure administrative qui est prise quand le fonctionnaire commet une faute particulièrement grave ou quand il fait l'objet d'une poursuite pénale ".

Voir : ESSAID Taib, les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique, Revue du conseil d'état, numéro spécial, le contentieux dans la fonction publique, Alger, 2007, p :106.

يتم بإبعاد الموظف عن وظيفته⁽¹⁾ إلى حين إحالة ملفه التأديبي على اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.

ونظرا للآثار السلبية التي قد يربتها إجراء التوقيف المؤقت على الموظف فإن القانون قيد سلطة التعيين بحالتين للجوء إليه وهما:

- حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة فيتم توقيفه لمدة لا تتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين طبقا للمادة 173 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- حالة متابعة الموظف جزائيا حيث لا تسمح ببقائه في منصبه وينتهي التوقيف المؤقت بمجرد صدور حكم جزائي نهائي من الجهة القضائية⁽²⁾.

ومنه فالهدف من التوقيف هو إقصاء الموظف من الخدمة لمدة محددة علما بأنه ليس له طابع تأديبي⁽³⁾ وإنما مجرد إجراء مؤقت وجد لتفادي الضجة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدث بسببه التواجد الفعلي للموظف المتهم بالخطأ الجسيم في الوظيفة العمومية.

طبقا للفقرة الثانية من المادة 173 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يكون من حق الموظف أثناء فترة التوقيف تقاضي نصف راتبه الرئيسي طيلة مدة التوقيف وكذا المنح ذات الطابع العائلي⁽⁴⁾.

1- لقد ذهبت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى إلى أن "التوقيف إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمر الموظف ومن ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي إذا لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف حق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه".

راجع القرار رقم 39742 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 01 جوان 1985، قضية (ب ر) ضد (مديري التربية لولاية...) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 03، الجزائر، 1989، ص 200، 201.

2- تنص الفقرة الأولى من المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه".

3- وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 10 جويلية 1982 أنه "من المقرر قانونا أن إيقاف موظف عن عملية لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد 54-55-56 من القانون العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، و من ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطان أمام القضاء".

راجع القرار رقم 24316 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 10-07-1982 في قضية (ل،م) ضد (وزير العمران والبناء) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 02، الجزائر، 1990، ص 184، 182.

4 - إن الموقوف في أحكام المرسوم رقم 59/85، المطبق على عمال الإدارات و المؤسسات العمومية، المرسوم السابق، لم يكن طبقا للفقرة الثانية من المادة 130 يستفيد من أي راتب طوال مدة التوقيف ماعدا التعويضات ذات الطابع العائلي.

وحالة ما إذا اتخذ المجلس التأديبي عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم يبت المجلس التأديبي في الآجال المحددة فيكون من حق الموظف استرجاع كامل حقوقه والجزء الذي خصم منه⁽¹⁾.

والموظف الموقوف بسبب متابعات جزائية فإنه يمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف أما بخصوص المنح العائلية فيستمر الموظف تقاضيها كلها⁽²⁾.

امتدت رقابة القاضي الإداري لمدى مشروعية تقييد سلطة التعيين بالمدة القانونية للتوقيف ومدى مراعاتها للآثار الناجمة عن هذا الإجراء لذا يجب تسوية وضعية الموظف الخاضع للتوقيف المؤقت خلال المدة المحددة قانونا وتأكيدا على ذلك ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة الذي قضى بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى تاريخ إدراجه في عمله مؤسسا في قراره أن الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف⁽³⁾.

وفي حالة صدور حكم قضائي جزائي بخصوص الموظف الموقوف بسبب متابعات جزائية وبرئه من التهم المنسوبة إليها فيحق له طلب إعادة إدماجه في منصبه غير أن 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 خ) 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، فرفض مجلس الدولة طلبه على أساس أن الإدارة غير مسئولة 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 الوظيفة العمومية⁽⁴⁾.

1- الفقرة الثالثة من المادة 173 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 174 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون.

3- قرار رقم 78275 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 13 جانفي 1991 قضية (مدير ق.ص لولاية باتنة) ضد (و.و. من معها) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 04، الجزائر، 1992، صص 156، 153.

4- قرار رقم 10847 المؤرخ في 15 ماي 2004 الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة في قضية (خ.ع) ضد (مديرية الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر 2004، ص 147-148.

كما أكد مجلس الدولة ذلك بموجب قراره الصادر في 01 فيفري 1999 أين تمسكت المستأنفة (س) بأن المستأنف عليه (ع) كان موقوفا بسبب متابعة جزائية متعلقة بالإرهاب، مما يعني أن مقرر التوقيف المؤقت عن وظيفته يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور حكم قضائي جزائي نهائي فإذا كان بريئا فيمكن له المطالبة بالرجوع إلى منصبه دون أن يكون له حق الاستفادة من رواتبه الشهرية لأن الراتب يكون مقابل العمل الفعلي⁽¹⁾.

أما بخصوص حق تعويض الموظف عن التوقيف المؤقت غير المشروع الذي لم تحترم فيه الإدارة الآجال القانونية، فقد قضى مجلس الدولة الجزائري بأن "قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي مؤقت" ولما كان من الثابت في قضية الحال أن المستأنفة (م،ش) تم توظيفها لدى مديرية التربية لولاية جيجل منذ 25 أوت 1972 و تم توظيفها بتاريخ 20 أوت 1995 دون تسوية وضعيتها الإدارية خلال شهرين من تاريخ توظيفها ما يجعلها تصطدم بمقتضيات المادة 130 من المرسوم رقم 59/85 و عليه قضى مجلس الدولة بتعويض المستأنفة عن الضرر الذي لحق بها و لمقدر ب 50000 دج كون الإدارة متعسفة في حقها⁽²⁾.

ومنه نستنتج أن القاضي الإداري الجزائري أخذ بالتعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي من خلال تفحصه بمدى وجود الحالات التي سمح بها القانون للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء ومدى احترامها للميعاد المحدد له وفي حالة ثبوت عدم مشروعية فيعد هذا الإجراء تعسفيا ما يمكن المضرور طلب التعويض عنه نتيجة للآثار السلبية المترتبة عنه كعدم ترقبته خلال فترة التوقيف ناهيك عن الآثار المالية التي تحول دون تمكنه من قبض راتبه كاملا⁽³⁾. وفي حالة توقيف الموظف⁴ عن ممارسة مهامه فإن هذا الأخير مطالب

1- قرار رقم 144707 المؤرخ في 01 فيفري 1999 الصادر عن الغرفة الأولى بمجلس الدولة في قضية (س) ضد (ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، صص 85-87.

2- قرار رقم 00974 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003 الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة في قضية (م.ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل) مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، ص ص 158-160.

3 - GANDREAU Daniel, le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaire français, Revue du conseil d'état numéro spécial, (contentieux administratif) Alger, 2007.p55.

4- كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 05 فيفري 1958 بخصوص قضية MILLOT بأنه في حالة متابعة موظف عن مخالفة جزائية وأودع الحبس فإن الإدارة غير مطالبة باتخاذ إجراء التوقيف 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 والوقف عن دفع مرتبه لأن الإبقاء على مقرر التوقيف في مثل هذه الحالات يؤدي إلى الاحتفاظ له بالمرتب المنصوص عليه في المقرر. راجع الدكتور سعيد مقدم: المرجع السابق، ص 449.

بالالتزام بالتحفظ⁽¹⁾ و مراعاة مبدأ عدم الجمع بين أكثر من وظيفة عمومية مع أي نشاط خاص مدر للربح⁽²⁾ إلا إذا تعلق الأمر بنشاط لا يتعارض مع مهام السلك الذي لا يزال ينتمي إليه⁽³⁾.

3- في حالة متابعة الموظف العام تأديبيا ولم يصدر بحقه حكم جزائي نهائي:

الأصل أنه في حالة متابعة موظف أمام المحكمة الجزائية، يكون من المفيد للسلطة الإدارية المختصة إرجاء اتخاذ العقوبة التأديبية إلى غاية الحكم النهائي للسلطة القضائية، علما بأنه يوجد نص قانوني يحول دون اتخاذ عقوبة تأديبية ضد موظف من قبل الإدارة دون انتظار صدور هذا الحكم القضائي النهائي⁽⁴⁾، لأن سلطات التأديب لا شأن لها بالتكليف الجنائي للخطأ المهني الصادر من الموظف ومن ثمة لا تلتزم سلطة التأديب بالأوصاف الجنائية للفعل في مجال المساءلة التأديبية ما دامت هذه الأوصاف ليست عنصرا في المسؤولية التأديبية⁽⁵⁾. وإذا كان الحكم الجنائي الصادر بالإدانة موقوف التنفيذ فإنه لا يمنع من خضوع الموظف للمساءلة التأديبية أما بالنسبة لسريان العفو الشامل فهو لا يمتد من الجريمة الجنائية إلى الجريمة التأديبية إلا بنص خاص⁽⁶⁾.

ألزم المشرع الجزائري سلطة التأديب بإرجاع الموظف إلى منصب عمله متى صدر حكم البراءة لانتفاء الوجود المادي للوقائع بشأنه، إلا أنه قد أعطاه سلطة تقديرية بتوقيع عقوبة تأديبية عليه إذا رأت أن الفعل الصادر من الموظف يشكل خطأ تأديبيا وذلك ما جاء في المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أفريل 2004: "إذا صدر في حق الموظف المتابع جزائيا حكما قضائيا نهائيا يقضي بإطلاق سراحه، ببراءته أو

1- تنص الفقرة الأولى من المادة 48 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، القانون السابق، على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني...".

- تنص المادة 26 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون: "حرية الرأي مضمونة في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".
عندما يلتزم الموظف العام بواجب التحفظ في إيداء آرائه سينعكس ذلك إيجابا على الإدارة و على المستفيدين من خدماتها و ذلك لضمان حصولهم على الخدمات من طرف الموظف دون تمييز في أدائها. راجع في ذلك: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 54.

2- تنص الفقرة الأولى من المادة 43 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون على أنه: "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه".

3- تنص الفقرة الثانية من المادة 43 من الأمر رقم 06-03، نفس القانون على أنه: "غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم".

4- تنص الفقرة الأخيرة من المادة 174 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "وفي كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن تصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية".

5- د/ أحمد فتحي سرور: الوسيط في الإجراءات الجنائية، المجلد الأول، دار النهضة العربية، 1981، ص 118.

6- د/ محمد عثمان: الجريمة التأديبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1973، ص 199.

بانتفاء وجه الدعوى نتيجة عدم تأكيد الأفعال التي كانت مصدر المتابعة القضائية يعاد إدماجه وجوباً في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين إلا أنه ينبغي على اللجنة المتساوية الأعضاء النظر مسبقاً في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية وبطبيعة الحال فإن غياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني⁽¹⁾. وبالتالي لا تنقيد سلطة التأديب بالوصف الذي يضيفه القاضي الجنائي على الواقعة المنسوبة إلى الموظف⁽²⁾ لأنه ليس من الضروري لكي يعاقب الموظف تأديبياً أن يتوافر في الخطأ وصف جنائي معين بل يكفي أن يندرج هذا الخطأ في نطاق المعنى العام للأخطاء التأديبية⁽³⁾.

– مدى التلازم بين أجه الإلغاء والقضاء بالتعويض في المجال التأديبي:

إن وقوع خطأ من جانب السلطة المختصة بالتأديب يدخل في معنى قرار غير مشروع وغير ملائم، أي أن كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار التأديبي كاف بذاته لتقدير إلغائه، إلا أنه ليس من الضروري أن يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض⁽⁴⁾ وتبعاً لذلك نفرق بين حالتين:

أ- مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب عن أوجه البطلان الشكلي للقرار التأديبي:

لا يكفي لتقرير مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب بالتعويض عن القرار التأديبي المعيب في شكله ثبوت هذا العيب وإلغاء القضاء له، حيث يتعين للتعويض عن الأضرار التي خلفها هذا القرار في الفترة ما بين صدوره وحتى إلغائه، أن يكون عيب الشكل الذي شابه على درجة كبيرة من الجسامة، و يكون كذلك إذا كان من شأنه التأثير في موضوع القرار التأديبي، أي أن هذا القرار كان سيصدر على نحو آخر لو لم يشبه هذا العيب وتقرير هذا الأمر متروك لتقدير القاضي الإداري في ضوء ظروف وملابسات كل حالة على حدا⁽⁵⁾. وبناءً على ما تقدم فإن عيب الشكل في القرار التأديبي لا يكون مصدرًا للتعويض الإداري

1- راجع المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

2- د/ ماهر أبو العينين: القضاء التأديبي في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2004، ص 119.

3- د/ محمود أبو السعود حبيب: المرجع السابق، ص 172-173.

4- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 839.

5- كما أرجعت محكمة القضاء الإداري في مصر عدم التعويض عن أضرار القرار المشوب بعيب شكلي في حالة عدم اتصاف العيب بالجسامة التي من شأنها التأثير في موضوع القرار إلى انتفاء علاقة السببية بين الخطأ والضرر الأمر الذي تنهار معه مسؤولية الإدارة باعتبار أن تلك

إلا إذا كان من شأنه التأثير في مضمونه وجوهره بحيث كان من الممكن صدور هذا القرار على نحو مخالف لموضوعه لو لم يصبه ذلك العيب⁽¹⁾.

ب- مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب عن أوجه البطلان الموضوعي للقرار التأديبي:

على عكس الأوجه الشكلية لإلغاء القرار التأديبي التي لا ترتب مسؤولية السلطة التأديبية إلا إذا كانت على درجة معينة من الجسامة فإن أوجه إلغائه الموضوعية يؤدي إتيانها إلى قيام تلك المسؤولية في كل الأحوال بغض النظر عن جسامة الضرر⁽²⁾ حيث يكون تأثيره على موضوع القرار التأديبي مؤكدا و يستوي في ذلك أن يكون القرار التأديبي مشوبا بعيب مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة⁽³⁾.

و قد أقامت محكمة القضاء الإداري بمصر تفرقة وهي بصدد تحديد مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب عن عيب مخالفة القانون بين خطأ الإدارة البسيط والجسيم في تفسير القاعدة القانونية الذي تولد عنه هذا العيب، حيث استبعدت الخطأ الأول دون الثاني من نطاق تلك المسؤولية، إلا أن القضاء جاء مخالفا لما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا من تقرير مسؤولية الإدارة عن بطلان قرارها لكونه مشوبا بعيب مخالفة القانون بغض النظر عن درجة جسامة ذلك الخطأ حيث ذهبت في إلى أنه "لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول النصوص، لأن الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها مدى تحققت أو جبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها، حيث لا يتبدل تكيف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه لفحوها، فالخطأ في فهم الواقع أو

العلاقة ركنا أساسيا في قيامها حيث قضت بأن: "العيب الذي شاب القرار الإداري هو عيب شكلي وأن هذا العيب لم ينل من سلامة السبب الذي بني عليه القرار أي أن ثمة عدم مشروعية شكلية شابت القرار المطعون فيه قبل تصحيحه ولكن القرار لم تشبهه عدم مشروعية موضوعية لقيامه على سبب صحيح... وأن الأسباب التي قامت عليها تبرر صدوره وأن في وسع جهة الإدارة تصحيحه وفقا للأوضاع الشكلية المطلوبة وتصدره من الجهة المختصة بإصداره ذلك أن الضرر الذي يلحق بصاحب الشأن من جراء القرار المعيب كان لا محالة لاحقا به، نتيجة لما انتهى إليه هذا القرار في ما لو صدر بالأوضاع الشكلية الصحيحة ومن الجهة التي تختص بإصداره وبمعنى آخر فإنه في هذه الحالة لا يوجد ثمة رابطة بين عيب الشكل أو عيب الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بصاحب الشأن... وإنما يكون سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع فلا تترتب المسؤولية عنه قبل جهة الإدارة...". راجع في هذا الخصوص -د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي لإصدارات القانونية، سنة 2010، ص 191، 192.

1- د/ عبد العزيز المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 193.

2- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 839.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 194.

القانون ليس عذرا نافيا للمسؤولية⁽¹⁾، كما أن عيب الانحراف بالسلطة يعتبر مصدرا دائما لترتيب مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب في حالة وصم قرار تأديبي به متى أحدث تنفيذ هذا القرار أضرار تستوجب التعويض⁽²⁾.

وعلى أساس أن عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي وجب على من يدعي وجوده بالقرار إقامة الدليل على ذلك حتى يكون مستحقا لتعويض الضرر الذي أوجده القرار التأديبي المشوب بهذا العيب⁽³⁾. وعليه مما تقدم فإن عدم مشروعية القرار التأديبي بسبب مخالفة القانون والانحراف (العيوب الموضوعية) تكون سببا للحكم بالتعويض دائما في حين أن العيوب الشكلية (عيب الشكل و الاختصاص) لا تؤدي باستمرار إلى الحكم بالتعويض، إلا إذا كان مؤثرا في موضوع القرار التأديبي وجوهه، أما بالنسبة لعيب السبب فإن القضاء المقارن تارة يعرض عن الأضرار الناشئة عن القرار التأديبي المشوب به، وتارة أخرى يفرض دون أن يستند في ذلك إلى معيار محدد كجسامة الخطأ مثلا⁽⁴⁾.

ثانيا- ركن الضرر في المسؤولية المترتبة على خطأ السلطة المختصة بالتأديب:

هو كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للموظف مادية كانت أو معنوية⁽⁵⁾، يعني أنه الأثر الذي يصيب الموظف العام في مركزه القانوني الوظيفي⁽⁶⁾. وتكون المصلحة مشروعة إذا كان القانون يحميها أما إذا كانت المصلحة غير مشروعة فلا يترتب على المساس بها تعويض لانقضاء الخطأ. ويقع على الموظف في دعوى التعويض على القرار التأديبي عبء إثبات الضرر الذي سببه خطأ السلطة التأديبية حتى يعرض عنه⁽⁷⁾.

1- ويسيرا على ذات النهج من عدم تفرقة المحكمة الإدارية العليا بمصر بين الخطأ الجسيم والبسيط في تقديرها لقيام المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي خلفها القرار التأديبي المشوب بعيب مخالفة القانون فذهبت إلى أن "صدور القرار الإداري معيبا بعيب مخالفة القانون يشكل ركن الخطأ في جانب الإدارة يستوجب مسؤوليتها إذا ما أحدث أضرارا مادية أو أدبية". راجع- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 195.

2- وذهبت محكمة القضاء الإداري بمصر في هذا الشأن إلى أنه: "إذا كان القرار الإداري معيبا بالانحراف فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدرا للمسؤولية، لأن هذا القرار بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت".

-د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص 196.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 196.

4- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 840.

5- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 131.

6- د/ رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 185.

7- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص 131.

وفي تقرير أهمية الضرر لقيام مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب فقد اتفق الفقه أنه "لا مسؤولية بدون ضرر" كما كرس القضاء الإداري هذه القاعدة برفضه كل دعوى تعويض لم يثبت فيها الموظف وجود ضرر معين⁽¹⁾.

ومن ثمة فإن الضرر يعد الأساس والمحور الحقيقي لتعويض الموظف، فبدونه لا تقوم مسؤولية الإدارة أثناء توقيعها للعقوبة التأديبية وبالتالي فلا يوجد وجهاً للتعويض حيث أن السلطة التأديبية لا تكون مسؤولة عن التعويض إلا إذا نشأ عن النشاط الذي مارسه ضرر لحق بالموظف.

1- خصائص الضرر الموجب للتعويض في مجال التأديب الوظيفي:

رغم أن الضرر ركنا أساسيا واجب التوافر للقضاء بالتعويض، إلا أن قيامه لا يؤدي إلى الحكم بالتعويض تلقائيا، بل لابد من خصائص يتعين توافرها لإحداث هذا الأثر ومن بينها:

- يجب أن يكون الضرر محققا: تحقق الضرر المؤدي للحكم على السلطة التأديبية بالتعويض مادامت قد أحدثته بخطئها، يعني أن يكون قيام هذا الضرر مؤكدا يستوي في ذلك أن يكون قد وقع بالفعل أو سيقع مستقبلا متى كان من كان الوقوع المستقبلي مؤكدا أو كلما أمكن تقديره⁽²⁾.

- أن يكون الضرر مباشرا: تلزم السلطة التأديبية بالتعويض عن الضرر الذي ألحقته بالموظف العام نتيجة القرار التأديبي التعسفي⁽³⁾ ويكمن معيار التمييز بين السبب المباشر وغير المباشر في إحداث الضرر في أن الأضرار المباشرة هي التي تكون نتيجة طبيعية لخطأ السلطة التأديبية دون أن يملك المضرور توقيعها ببذل جهد وهي وحدها التي تحتفظ من الناحية القانونية لعلاقة السببية بينها وبين الخطأ.

- إخلال الضرر بالمركز القانوني المشروع للموظف العام: يتمثل الضرر الواجب التعويض عنه في كل مساس بمصلحة مالية يحميها القانون فإذا كانت تلك المصلحة المالية غير مشروعة فلا تعويض عن المساس بها، حيث أنها غير جديرة بالحماية القانونية⁽⁴⁾.

- أن يكون الضرر شخويا: ذلك أن الضرر القابل للتعويض يجب أن يكون شخويا وعليه فالطابع الشخوي للضرر يكون ضمن قاعدة الصفة والمصلحة في التقاضي⁽¹⁾.

1- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 105.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 137.

3- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، نفس المرجع، ص 111.

4- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 142.

2- أنواع الضرر القابل للتعويض في مجال التأديب الوظيفي:

إن القضاء الإداري و من خلال أغلبية القرارات القضائية يقسم الضرر الناتج عن خطأ السلطة التأديبية إلى نوعين:

-**الضرر المادي:** يقع الضرر المادي المستوجب للقضاء بالتعويض في كل حالة يعتدي فيها على حق مشروع للموظف أو على مصلحة خاصة به. ويتمثل الاعتداء على حق مشروع للموظف في حالة مساس عمل السلطة التأديبية بحق كفله له الدستور والقانون، ولا خلاف حول مسؤولية السلطة التأديبية عن تعويض الموظف الذي أصابه ضرر مادي من جراء تصرفها الخاطئ.

- **الضرر الأدبي:** هو كل ضرر يصاب به الموظف المضروب ولا يتصل بذمته المالية حيث ينصب على مشاعره وأحاسيسه أو يمس شرفه وكرامته كعقوبة التوبيخ⁽²⁾.

ثالثاً- ركن العلاقة السببية بين خطأ السلطة التأديبية والضرر اللاحق بالموظف:

تقوم العلاقة السببية متى توافرت رابطة مباشرة بين خطأ السلطة التأديبية والضرر الذي أصاب الموظف بالتعويض بحيث يؤدي انتفاء تلك العلاقة إلى رفض دعوى التعويض حتى مع ثبوت قيام الخطأ وذلك لأن العلاقة السببية ركن أساسي في مسؤولية السلطة التأديبية يقتضي قيامه المنطق والعدالة المجردة والتي بموجبها يتحمل كل مخطئ عمله. ويقع عبء إثبات العلاقة السببية بين الخطأ والضرر على عاتق الموظف المتضرر بحيث لا يقضي له بالتعويض إذا ما فشل في إثباته⁽³⁾ وبالتالي تنقطع العلاقة بين الطرفين أي بين الخطأ والضرر وعليه لن يكون هناك أي ارتباط بينهما مما يعني أن سقوط هذه المسؤولية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: جزاء مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب

1- رشيد خلوفي: نفس المرجع، ص 107.

2- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 133، 134.

3- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 151.

4- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان: المرجع السابق، ص 217.

متى تحققت أركان المسؤولية في تصرف الإدارة أثناء توقيعها للعقوبة التأديبية من خطأ و ضرر ورابطة سببية، كان جزاء ذلك التعويض، ونتناول فيما يلي طبيعة التعويض الذي يقضى به ضد السلطة المختصة بالتأديب ثم تقدير هذا التعويض مع كيفية منح هذا التقدير.

أولاً-طبيعة التعويض الذي تلزم به السلطة المختصة بالتأديب جزاء خطئها:

يكون التعويض نقدياً في المجال الإداري، ولا يكون عينياً حتى ولو كان ذلك ممكناً، إذ أنه إعمالاً بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات فإن القاضي الإداري لا يمكنه أن يصدر أوامر معينة للسلطة المختصة بالتأديب بعمل أو بالامتناع عن عمل وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض العيني، كما أن التعويض العيني إذا كان ممكناً فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة إذ يجب أن يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة بما قد يؤدي ذلك إلى شلل الإدارة⁽¹⁾.

والأصل أن إلزام السلطة التأديبية بأداء التعويض ينتهي بدفع قيمته للمضرور على النحو الصادر به الحكم ضدها الأمر الذي لا يجوز معه للمضرور معاودة اللجوء للقضاء بصدد ذلك التعويض مرة أخرى حيث سيواجه طلبه برفض الدعوى لسابقة الفصل فيها، إلا أنه استثناء من ذلك الأصل فإن تفاقم الضرر لسبب ما فإنه يجيز للمضرور الحق في إقامة دعوى جديدة للمطالبة بتعويض إضافي⁽²⁾.

وفي مجال التأديب الوظيفي نجد أن القضاء الإداري المقارن أنه قضى بالتعويض عن الضرر المادي في خصوص قرار إنهاء خدمة موظف عام بالإحالة إلى المعاش أو بالفصل من الخدمة، إن مثل هذا القرار من شأنه أن يقطع رابطة التوظيف وبالتالي لا ينال الموظف مرتباً اعتباراً من تاريخ انتهاء الخدمة، ويتمثل الضرر المادي بسبب هذا القرار، في حرمان الموظف من مرتبه خلال مدته فصله⁽³⁾.

ثبت وأن حكم على الإدارة لاتخاذها بعض القرارات غير الملائمة حتى وإن كانت ملائمة العقوبة التأديبية للخطأ التأديبي مسألة تستقل الإدارة بتقديرها. فقد أخضع مجلس الدولة الفرنسي ملائمة الجزاءات التأديبية لرقابته في مجال قضاء التعويض وأشهر مثال لذلك حكمه الصادر في 20 يونيو 1913 في قضية "مارك"⁽⁴⁾ فلقد كان السيد مارك مدير حديقة النباتات في مدينة رين بفرنسا، وفصلته الإدارة من منصبه

1- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 843.

2- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، المرجع السابق، ص 33.

3- د/ مغاوري محمد شاهين: المرجع السابق، ص 844.

4- د/ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 101.

لأسباب رأى أنها تعسفية، فرفع دعوى بطلب إلغاء قرار الفصل وطالب في نفس الوقت بتعويضه عن ذات القرار، ولكن مجلس الدولة الفرنسي رفض طلب الإلغاء لأن عيب التعسف لم يثبت، ولكنه حكم بالتعويض لأن الأخطاء التي ارتكبها مارك لا تبرر القرار الصادر بفصله، وحكم بالتعويض أيضا عن إصدار الإدارة لقرارات تعسفية لا تتناسب مع أسبابها⁽¹⁾.

ثانيا-تقدير التعويض المترتب عن خطأ السلطة المختصة بالتأديب:

يقيم القاضي الإداري الضرر المادي حسب الوثائق المقدمة من طرف الموظف المضروب بحيث تسمح هذه الأخيرة بتقييم الضرر المادي تقييما دقيقا، هذا ما صرح به القضاء الإداري الجزائري، و حالة عدم تقديم هذه الوثائق والنقص فيما يقوم القاضي بتقييم جزافي أما قاعدة تقدير الضرر المعنوي فإنها مختلفة بحيث يكون للتعويض الممنوح للموظف المضروب طابع جزائي.

بعدها تتم عملية تقييم الضرر فإنه يتم تحديد عملية التعويض حيث يقيم القاضي الإداري دائما التعويض بالعملة الوطنية كما يمكن للقاضي الإداري وبعد طلب من الموظف المضروب وفي انتظار الفصل النهائي في القضية أن يمنح تعويضا مؤقتا. أيضا يمكن للقاضي الإداري أن يمنح فوائد التأخير عندما تتأخر السلطة التأديبية عن تأدية دينها تجاه الموظف أو فوائد تعويضية عندما تتأخر الإدارة بصفة غير طبيعية في دفع المبالغ المحكوم عليها⁽²⁾.

1- د/ سليمان محمد الطماوي: نفس المرجع، ص 102.

2- خلوفي رشيد: قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، المرجع السابق، ص 141-142.

خلاصة الفصل الثاني:

تناولنا في هذا الفصل وسائل الرقابة القضائية على القرار التأديبي فكانت الدراسة مقسمة إلى شقين، تعلق الشق الأول بدعوى الإلغاء لحماية الموظف من التجاوز في القرار التأديبي فتطرقنا إلى مفهوم الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي وذلك من خلال تعريف الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي مع ذكر جملة الخصائص التي يتميز بها هذا الطعن وصولاً إلى الشروط الواجب توافرها حتى تقبل الدعوى شكلاً من قبل القاضي الإداري، ثم تناولنا الأسباب التي يعتمد عليها القاضي الإداري لإلغاء القرار التأديبي حيث بيّننا بأن عيب عدم اختصاص سلطة التأديب وعيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره من أسباب عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي، وأن الطعن في القرار التأديبي من زاوية السبب ومن حيث مخالفته للقانون وكذلك من حيث الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي من أسباب عدم المشروعية الداخلية للقرار التأديبي، فتوصلنا إلى أن دعوى الإلغاء هي وسيلة حولها القانون للموظف للجوء إلى القاضي الإداري للمطالبة بالحقوق التي مستها تصرفات وأعمال الإدارة أثناء التأديب، فإذا تأكد القاضي الإداري من جملة الشروط الواجب توافرها في دعوى الإلغاء يقبلها شكلاً ثم يعتمد بعد ذلك إلى دراسة ملف الدعوى من الناحية الموضوعية ولا يتم ذلك إلا بدراسة أسباب أو حالات الإلغاء، فيبحث القاضي في مدى توافر القرار التأديبي على أركانه ليفحص انطلاقاً منها مدى مشروعيته و ملائمته.

و تطرقنا في الشق الثاني من هذه الدراسة إلى دعوى التعويض لجبر الضرر الناتج عن القرار التأديبي فبيّننا طبيعة دعوى التعويض على القرار التأديبي، ونظراً للضرر الذي يتعرض له الموظف جراء القرار التأديبي غير المشروع والذي يكون في معظمه مرتبطاً بالجانب المادي، فإنّ الموظف المعاقب تأديبياً يلجأ لمحو العقوبة والحصول على التعويضات المترتبة على الأضرار التي لحقته وذلك من خلال دعوى التعويض و من هنا تظهر مدى الأهمية القانونية لدعوى التعويض بالنسبة لخصم الإدارة إذ على أساسها يتم إقرار مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب وذلك من خلال إثبات ركن الخطأ في القرار التأديبي و ركن الضرر في المسؤولية المترتبة على خطأ السلطة المختصة بالتأديب و ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر ومن ثمة تلتزم السلطة المختصة بالتأديب بالتعويض للموظف المعني.

الختامة

الخاتمة:

بعد دراسة موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيف العمومي يجدر بنا أن نستخلص أهم النتائج التي تمخضت عنها هذه الدراسة، ثم إبداء اقتراحات لهذا النوع من الرقابة على حرية التقدير التي تتمتع بها السلطات التأديبية عند إصدارها للقرارات التأديبية حتى يتحقق التوازن و التكامل بين فاعلية السلطة التأديبية و ضمان مصلحة الموظف العام، لأن الإخلال بذلك سيؤدي إلى نتائج سلبية خاصة و أنّ النظام التأديبي نظام نسبي فما يصلح لبلد قد لا يصلح لآخر و الذي يصلح خلال مدة قد لا يصلح خلال فترة زمنية أخرى .

النتائج:

- (1) أن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ عن النظام الوظيفي لأنه لا يوجد قانون خاص بالتأديب وإنما تحتل قواعد التأديب جزءا من قانون الوظيفة العمومية، ومن ثمة فإنّ التطور الذي طرأ على الوظيفة العمومية كان له صداه المباشر على النظام التأديبي لذا فإن سلطة التأديب فيه ترتبط ارتباطا مباشرا بالنظام السياسي السائد في الدولة.
- (2) السلطة التأديبية منوطة بالسلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين، ولها أن توقع بمفردها عقوبات الدرجة الأولى و الثانية أما باقي العقوبات فلا يجوز لها توقيعها قبل أن تستشير اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.
- (3) أن فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة وأن يتم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ ليحقق أثره على أفضل نحو ممكن سواء بالنسبة إلى الموظف المخطئ أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه فإذا عهد بالتأديب إلى جهة بعيدة عن الإدارة فإنّ كل تلك المعاني تفقد قيمتها لأنّ التأديب سوف يأتي بعد أن تكون قد زالت آثار الخطر و بالتالي إذا وقعت العقوبة فإنها سوف تفقد فاعليتها.
- (4) أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب فغرضه الأساسي ينحصر في تمكين المرفق من أداء مهمته، ومن ثمة فإنّ الإدارة حين تعاقب أحد الموظفين فإنها تضع باعتبارها أولاً الإحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ والتي مكّنت الموظف من ارتكابه، كما أنها قد تصرف النظر عنه لما لها من سلطة تقديرية إذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطئ أو لظروف العمل

بالمرفق أن التأديب قد يؤدي إلى عكس المقصود منه، في حين أنه إذا عهد بالتأديب إلى جهة أخرى كالقضاء فإن سلطة تقدير الإدارة تختفي عملاً لأن الأمر سوف يركز على الخطأ ذاته دون ظروف ارتكابه.

(5) أن الرقابة القضائية تعد من أنجع وسائل الرقابة على القرار التأديبي، لأنّ الجهة التي تمارس هذه الرقابة هي القضاة وهم فئة مشهودة لها بالحيادة والاستقلال.

(6) أن القضاء يتدخل فيما يحيط بالقرارات التأديبية لضمان الالتزام بحكم القانون أي أن يصدر القرار التأديبي دون أن يشوبه عيب في الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، فهو يبحث فيما إذا كان القرار في حدود اختصاص من أصدره وأنه طبق وفق الشروط القانونية التي وضعها المشرع وأنه لم يكن هناك سوء في استخدام السلطة التأديبية.

(7) ينبغي مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وتمكينه من ممارسة حق الدفاع أمام جهة تتسم بالحياد والنزاهة، فإن ثبت بحقه الاتهام واتجهت السلطة التأديبية لإيقاع العقوبة عليه، فيجب عليها مراعاة مجموعة من الضوابط كشرعية العقوبة ووحدتها وشخصيتها وتناسبها مع المخالفة، والمساواة في العقوبة وأن يصدر القرار التأديبي مسبباً وأن يكون هذا الأخير خاضعاً لرقابة القضاء الإداري.

(8) لقد حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدراً من الحماية للموظف من خلال حصر العقوبات التأديبية وعدم جواز عقاب الموظف إلاّ بأحد العقوبات المنصوص عليها، إلاّ أن حرية اختيار العقوبة من بين هذه العقوبات لأي مخالفة بسبب عدم حصر الأخطاء التأديبية قد تؤدي إلى تشديد العقوبة على نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة ولا يمكن تدارك هذا الخلل إلى من خلال مراجعة القضاء، فالقضاء وإن كان يسلم كأصل عام بحرية سلطة التأديب في تقدير خطورة الخطأ وما يناسبه من جزاء إلا أنه لا يتردد في إلغاء القرار التأديبي لعدم الملائمة بين الخطأ والعقوبة.

(9) أحاط القانون القرار التأديبي بمجموعة من الضمانات، منها أن هذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة، الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية أي أن يصدر القرار

التأديبي من السلطة التأديبية المختصة، ويستوفي الشكليات التي نص عليها القانون، أهمها أن يكون مكتوبا ومسببا وأن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات، كما يجب أن تبتغي الإدارة من إصدار القرار بفرض العقوبة ضمان حسن سير المرفق العام والعمل فيه بانتظام واطراد، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه، بل إصلاحه لكي يكون عنصرا نافعا في المرفق العام.

10) يعد الطعن القضائي من أهم الضمانات للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب لأنّ القضاء يتصف بالحيادة والنزاهة في المنازعات و يفحص ما يدّعيه الموظف من وجود عدم مشروعية في القرار التأديبي.

11) ينبغي حماية حق الموظف في رفع كل من دعوى إلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه ودعوى التعويض عن القرار المذكور للمطالبة عما يلحق الموظف من ضرر أدبي أو مادي من جرّاء تطبيق العقوبة التأديبية عليه في حالة عدم ثبوت ارتكاب خطأ من جانب الموظف العام وبراءته من الأفعال المنسوبة إليه.

12) عندما يحدد القانون أشكالاً أو إجراءات معينة ويلزم الإدارة بإتباعها عند إصدار القرار التأديبي، فإنّ سلطتها تكون مقيدة بضرورة إتباع هذه الأشكال أو تلك الإجراءات وإلا تعرض قرارها للإبطال بسبب عيب الشكل أو الإجراءات. أما إذا تخلى المشرع عن تحديد أية ضوابط شكلية لتقييد الإدارة في إصدار قراراتها، فإنّه تكون لهذه الأخيرة سلطة تقديرية في إتباع واختيار تدابير معينة حسب ما يبدو لها.

13) تعتبر الرقابة القضائية على القرارات التأديبية رقابة ملائمة و رقابة مشروعية، فالنوع الأول من الرقابة يمثل التطور الطبيعي للسياسة القضائية في القانون المقارن وهو ما لم ينتبه إليه جمهور الفقه الذي ظل محبوسا داخل إطار رقابة المشروعية ورفض الخروج بالرقابة القضائية إلى نطاق أوسع يستطيع القضاء فيه إعادة التوازن في العلاقة بين الموظف والإدارة أثناء التأديب.

14) من خلال الإطلاع على بعض قرارات مجلس الدولة الجزائري، يظهر لنا الاستعمال الخاطئ لبعض المصطلحات القانونية أو استعمالها في غير موضعها، بحيث كثيرا ما

تتضمن صياغة القرارات القضائية عبارات لا تفيد المعنى المقصود أو يكون إطارها أوسع أو أضيق مما يجب أن تكون عليه.

15) يتعين الاهتمام أكثر بضرورة تفنين جميع الأخطاء التأديبية حتى لا تترك لمحض تقدير الإدارة التي قد تتعسف في تكييفها القانوني مع الأخذ بعين الاعتبار العقوبة التأديبية المناسبة لها، بهدف وضع حد للاختصاص التقديري للإدارة في هذا المجال الذي قد يكون مصدرا أو وسيلة قد تستغلها سلطة التأديب لأسباب خارجة عن القانون.

16) بعد تفحص مجموعة القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة التي تناولت مشروعية القرارات التأديبية يمكن التأكد من نجاح المشرع والقاضي الإداري في حرصهما على تحقيق مبدأ الموازنة العادلة بين حق الإدارة في ممارسة التأديب الوظيفي، وحق الموظف في الحماية القضائية أثناء خضوعه للتأديب.

الاقتراحات:

انطلاقا من النتائج المتوصل إليها من هذه الدراسة، نقترح ما يلي:

1) من المستحسن مراعاة المبادئ الدستورية التي تحكم الجزاء الجنائي و تطبيقها على الجزاء الإداري، كقرينة البراءة، ومبدأ حق المتهم في الصمت، الشك يفسر لصالح المتهم وذلك عندما تباشر الإدارة بنفسها التحقيقات.

2) يفضل تحديد العقوبات التأديبية على وجه الدقة و التمييز بينها وبين بعض التدابير الإدارية الأخرى رفعا للغموض و اللبس الذي يعترى بعضها، كما يتعين أيضا تحديد مجال تطبيق تلك العقوبات على وجه الدقة من خلال تحديد الأخطاء التأديبية تحديدا دقيقا.

3) إن عدم حصر الأخطاء التأديبية من شأنه إعطاء السلطة التأديبية حرية كبيرة في اعتبار الفعل أو الامتناع مخالفة، و الوسيلة لمواجهة هذه الحرية تكمن فيما يمارسه القضاء من رقابة في هذا الشأن وعليه من حسن السياسة التأديبية العمل على حصر الأخطاء المهنية وما يمكن أن يقابلها من عقوبات كما هو الأمر في الميدان الجنائي، فيكون كمرحلة أولى حصر جميع المخالفات ذات العقوبات الأكثر شدة.

4) مادام من العقوبات التأديبية ذات الطابع المالي كعقوبة "الخصم من المرتب" و"تنزيل الدرجة" و غيرها يتجاوز أثرها شخص الموظف إلى أفراد أسرته الذين لا ذنب لهم فنقترح إلغاء هذه العقوبات و استحداث بدلها عقوبات أخرى كإنشاء مؤسسات للعمل في الأماكن المناسبة وتزويدها برؤساء و موجهين يقومون بتنقيف الموظف المخطئ ثقافة لتصحيح الأخطاء التي لديه و إذا تحققت الجهات الإدارية المختصة من أنّ الموظف قد برئ مما نسب إليه أعيد إلى وظيفته مرة أخرى، و بهذه الوسيلة يحقق التأديب أسمى أهدافه وتصبح العقوبة التأديبية شخصية و علاجية في نفس الوقت.

5) نظرا لخطورة عقوبة التسريح نرى أن تحدّد جميع المخالفات الجسيمة التي يعاقب مرتكبها بالتسريح بصورة واضحة و دقيقة وذلك لحماية الموظف من تعسف السلطة التأديبية وكذلك حماية لأعضاء مجلس التأديب من الضعف البشري أمام الاعتبارات الإنسانية البعيدة عن المصلحة العامة.

6) نظرا لشدة عقوبة التسريح و تأثيرها على أسرة الموظف بقطع مورد رزقهم نقترح تحديد مدة التسريح في القرار التأديبي، فيتعين أن يعاد الموظف المسرح إلى وظيفته بعد انتهاء مدة التسريح بشرط استمرار توافر الشروط المطلوبة في التعيين في الوظيفة المعاد إليها ونرى أن تحديد مدة التسريح في القرار التأديبي يعتبر التزاما من جانب الإدارة بإعادة الموظف المسرح بعد انتهاء مدة التسريح، وإلا ما الفائدة من تحديد هذه المدة قانونا. وإذا ما تقرر إعادة الموظف المسرح بعد مدة تزيد على المدة المحددة في القرار التأديبي نكون أمام حالة أن الموظف عوقب بعقوبتين في آن واحد و من أجل خطأ واحد هما عقوبة التسريح ذاتها وحرمانه من احتساب المدة الزائدة على مدة عقوبة التسريح لأغراض العلاوة و الأقدمية دون مسوغ قانوني و دون أن يرتكب خطأ جديدا يستوجب ذلك.

7) بالنسبة لعقوبة العزل فهي تقابل عقوبة الإعدام في القانون الجنائي إذ تؤدي إلى حرمان الموظف من وظيفته أو أية وظيفة أخرى بصورة نهائية، وهذا يعني مصادرة لحق الموظف في العمل و بما أنّ الدولة ملزمة بإيجاد عمل لكل مواطن قادر عليه و راغب فيه فقد أصبحت عقوبة العزل تتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة و مبادئ العدالة و الإنسانية، لهذا نأمل إلغاء

هذه العقوبة و الاكتفاء بعقوبة الفصل تحقيقا لهدف العقاب التأديبي و هو التقويم والعلاج وليس العقاب و القصاص.

8) ضرورة معاقبة الذين تركوا الخدمة، فلم يعالج القانون حالة الموظفين الذين تركوا الخدمة و لم يحدد نوع العقوبات التي يجوز توقيعها عليهم في حالة ظهور مخالفات سابقة الوقوع على تركهم للوظيفة، لذا نقترح على المشرع الجزائري أن يلتفت إلى هذه النقطة و يكون ذلك بموجب مادة قانونية يركز فيها المشرع على أن انتهاء خدمة الموظف لا تمنع لأي سبب عدا الوفاة خضوعه للتأديب كأن توقع على من انتهت خدمته غرامات مالية.

9) وجوب النص على مبدأ الحوافز و المكافآت، حتى يمكن تحقيق التوازن بين مبدأي الثواب والعقاب فإذا كان التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته ففي المقابل يكون من الضروري أن يكافأ الموظف على إخلاصه و تفانيه في انجاز العمل و ذلك تشجيعا له للاستمرار على هذا الأداء و تحفيزا لزملائه للاقتداء به لهذا نقترح أن يمنح الرئيس الإداري صلاحية تقرير مكافآت تشجيعية معنوية كتوجيه شكر و تقدير للموظف، أو حوافز مادية نقدية، ويكون ذلك للموظف الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات جديدة تساعد على تحسين ظروف العمل أو رفع كفاءة الأداء على أن تأخذ هذه المكافآت و الحوافز بالاعتبار عند النظر في التظلمات الإدارية المقدمة من أجل القرار التأديبي، أو ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها.

10) ضرورة استدراك مجلس الدولة الجزائري النقائص التي تعترى عمله، بدءا بتحديد العيب الذي يكتنف القرار التأديبي بدقة، و تبرير قراراته و مناقشتها، وتبيان الأساس الذي يستند إليه من بين مصادر القانون الإداري و استعمال المصطلحات الدقيقة، وذلك لوضع القضاء الإداري الحديث النشأة في إطار الأهداف المنشود بلوغها والارتقاء إلى المكانة التي يستحقها.

11) دعوة المشرع الجزائري إلى التنوع في العقوبات التأديبية حتى يصل إلى خلق تلاؤم بين جسامه الخطأ المرتكب و العقوبة المسلطة على الموظف العام.

12) يفضل أن يفصل المشرع الجزائري بين سلطة الاتهام و سلطة التحقيق من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الحيطة في تأديب الموظف العام مع إضفاء ضمانة الرد في أحد أعضاء

المجلس التأديبي إذا توافرت مقتضيات ذلك، لأن هذه الضمانة توفر الفعالية أثناء تأديب الموظف العام.

13) ضرورة توعية سلطة التأديب بأن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام وليس الإضرار بحقوق الموظفين، وأن مسألة التأديب الوظيفي الممنوحة لها قانونا ما هي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها والقيام بوظائفها، دون أن تتخذها كغطاء لتنتسب عن أعمالها غير المشروعة.

14) ضرورة توعية و تشجيع الموظفين إلى اللجوء للقضاء و مخاصمة سلطة التأديب في قراراتها التأديبية غير المشروعة و غير الملائمة، وذلك بمحو الفكرة القائلة بأن القاضي الإداري ينحاز دائما إلى الإدارة و يفصل غالبا لصالحها باعتبارها ذات مكانة و امتياز أكبر، بينما يظهر الموظف كطرف ضعيف في المنازعة الإدارية.

15) ضرورة منح القضاء الإداري المكانة المتميزة التي يستحقها، من خلال تطوير آليات عمله مع إعادة النظر في كيفية ممارسة رقابته على أعمال الإدارة خاصة القرارات التأديبية لما لها من تأثير سلبي على حياة الموظف الخاضع لها، ولهذا جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية باهتمام متميز أين جعل وظيفة القاضي الإداري لا تتوقف عند حد إلغاء القرار التأديبي غير المشروع و تعويض المضرور عما أصابه من ضرر منه، إنما وظيفته تتعدى إلى أبعد من ذلك من خلال تعزيزات قانونية فعالة تضمن للموظف حقوقه أبرزها تمكين القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة وفرض غرامة تهديدية عليها في حالة تعنتها عن تنفيذ القرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، خاصة تلك المتعلقة بإعادة إدماج الموظف في منصبه الوظيفي الناتج عن الإلغاء القضائي للقرار التأديبي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: النصوص القانونية

أ- الدستور:

دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996
جريدة رسمية عدد (76)، بتاريخ 08 ديسمبر 1996 المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002
جريدة رسمية عدد (25) بتاريخ 14 أبريل 2002، المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في
15 نوفمبر 2008 جريدة رسمية عدد (63)، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ب- القوانين العضوية و القوانين والأوامر:

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه
وعمله، جريدة رسمية عدد (37) بتاريخ 01 جوان 1998 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم
11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، جريدة رسمية عدد (43) الصادرة بتاريخ 03 أوت 2011.
2- القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 لموفق ل06 سبتمبر 2004 يتضمن
القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية رقم (57) المنشورة بتاريخ 08 سبتمبر 2004.
3- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة،
جريدة رسمية عدد (46)، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 (ملغى).
4- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد (49)
بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن
قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد (34) بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل و المتمم بموجب القانون
رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد (84)، بتاريخ 24
ديسمبر 2006، المعدل بموجب القانون رقم 11-14 المؤرخ في 02 أوت 2011 يعدل الأمر رقم 66-
156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد (44)، بتاريخ 10 أوت
2011.

- 5- القانون رقم 78-12 مؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق ل 5 غشت سنة 1978 يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية عدد 32 الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978 (ملغى).
- 6- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد (50)، بتاريخ 01 ديسمبر 2010، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد (44)، الصادرة بتاريخ 10 أوت 2011.
- 7- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، جريدة رسمية عدد (46)، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 8- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية عدد (21) الصادرة بتاريخ بتاريخ 23 أبريل 2008.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02 جوان 1966 يتعلق بالإجراء التأديبي، جريدة رسمية عدد (46) الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 (ملغى).
- 2- المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، جريدة رسمية عدد (37) الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982 (ملغى).
- 3- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1404 الموافق ل 14 يناير سنة 1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، جريدة رسمية عدد (03) الصادرة بتاريخ 17 جانفي 1984.
- 4- المرسوم رقم 84-11 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل 14 يناير 1984 يحدد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، جريدة رسمية عدد (03) الصادرة بتاريخ 17 جانفي 1984.

5- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق ل 23 مارس سنة 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد(13) الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985(ملغى).

6- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، جريدة رسمية عدد(27) الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988 .

7- المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإرادات العمومية، جريدة رسمية عدد(51) الصادرة بتاريخ 6 ديسمبر 1989.

8- المرسوم رقم 90-99 المؤرخ 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، جريدة رسمية عدد(13) الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990.

9- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، جريدة رسمية عدد(31) بتاريخ 28 جويلية 1990 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-226 المؤرخ في 25 جويلية 1994، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، جريدة رسمية عدد(01) الصادرة بتاريخ 02 جانفي 1994.

10- المرسوم التنفيذي رقم 95-310 المؤرخ في 10 أكتوبر 1995 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفية وكما يحدد حقوقهم وواجباتهم، جريدة رسمية عدد(60) الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 1995 (ملغى).

11- المرسوم تنفيذي رقم 96-249 مؤرخ في 16 جويلية 1996، يتضمن إنشاء لجان ولاتية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم، جريدة رسمية عدد (44) الصادرة بتاريخ 17 جويلية 1996.

د- المناشير و التعليمات:

1- المنشور رقم 67 المؤرخ في 09 فيفري 1999 المتعلق بإنشاء، تجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

2- المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

3- التعليم رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1966 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بالإجراء التأديبي.

4- التعليم رقم 67 الصادرة بتاريخ 09 فيفري 1999، عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

5- التعليم رقم 11 الصادرة في الجزائر بتاريخ 07 سبتمبر 2003 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بمراقبة محاضر اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

6- التعليم رقم 18 الصادرة بتاريخ 28 ماي 2006 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيلة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

ثانيا-الكتب:

أ-باللغة العربية:

الكتب المتخصصة:

1-أحمد بوضياف: الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

2-الدكتور أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

3-الدكتور أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول (المشروعية و الرقابة القضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997 .

4-الدكتور إبراهيم سالم العقيلي: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.

- 5- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري(ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002 .
- 6- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري(مبدأ المشروعية -تنظيم القضاء الإداري)، دون طبعة، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 7- الدكتور جلال أحمد الأدغم: التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن و النقض (الإدارية العليا)، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003.
- 8- حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003 .
- 9- الدكتور خالد عبد الفتاح محمد: دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر، 2008 .
- 10- الدكتور خالد عبد الفتاح محمد: الوجيز في القضاء الإداري(مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء)، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 11- خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.
- 12- دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 13- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994 .
- 14- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 15- الدكتور رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000.
- 16- الدكتور سامي جمال الدين: دعاوى الإدارية و الإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، دون تاريخ.
- 17- الدكتور سامي جمال الدين: قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

- 18- الدكتور سامي جمال الدين: القضاء الإداري(الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 19- الدكتور سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 20- الدكتورة سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، 1973 .
- 21- الدكتورة سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، الجزء الأول، 1981.
- 22- الدكتور سعد الشتيوي: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 23- الدكتور سعد الشتيوي: المساءلة التأديبية للموظف العام، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 24- الدكتور سعد نواف العنري: النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007.
- 25- الدكتور سعيد بوالشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر(دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- 26- الدكتور سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور و التحول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 27- الدكتور سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978 .
- 28- الدكتور سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري(قضاء التأديب)، الكتاب الثالث، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- 29- الدكتور سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986 .

- 30- الدكتور سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 31- الدكتور صبيح بشير مسكوني: القضاء الإداري، منشورات جامعة بنغازي، 1974.
- 32- صلاح يوسف عبد العليم: أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 33- طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 34- الدكتور عبد العزيز خليفة: قضاء التأديب (ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة)، دار الكتاب الحديثة، دون تاريخ .
- 35- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الجزء الثاني، الإسكندرية، دون تاريخ.
- 36- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.
- 37- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، 2003 .
- 38- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، 2007.
- 39- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 .
- 40- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- 41- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى التعويض الإدارية، الطبعة لأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، سنة 2010.
- 42- الدكتور عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الجزء الأول، القاهرة، 2000.

- 43- الدكتور عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996 .
- 44- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997 .
- 45- الدكتور عبد القادر الشبخلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، 1983.
- 46- عبد الله طلبه: القضاء الإداري(الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، دمشق، 1979.
- 47- عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر .
- 48- عثمان خليل عثمان: مجلس الدولة و رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 1962 .
- 49- الدكتورة عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 50- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971 .
- 51- الدكتور علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك: المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2009.
- 52- الدكتور علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة(دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي)، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 53- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: القرار الإداري(دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 54- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 55- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 56- الدكتور عمار عوابدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 .
- 57- الدكتور عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004 .
- 58- الدكتور عياض إين عاشور: القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، مركز النشر الجامعي، 2006.
- 59- فاروق الكيلاني: استقلال القضاء، دار النهضة، القاهرة، 1977 .
- 60- فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 61- الدكتور فؤاد العطار: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، القاهرة، 1961.
- 62- كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 63- لحسين بن الشيخ آت ملويا: دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007 .
- 64- الدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 65- الدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 .
- 66- الدكتور ماهر أبو العنين: القضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2004 .
- 67- محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (دعوة الإلغاء)، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007.
- 68- الدكتور محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2009.
- 69- الدكتور محمد حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظف العام ورقابة القضاء (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، مصر ، 1960 .
- 70- الدكتور محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.

- 71- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
- 72- الدكتور محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة) دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 73- الدكتور محمد عثمان: الجريمة التأديبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1973 .
- 74- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 75- الدكتور محمد ماجد ياقوت: الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1997.
- 76- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، دون طبعة، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 77- محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007 .
- 78- محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 79- محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007 .
- 80- الدكتور محمد محمد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 81- الدكتور محمد مرغني خيري: القضاء الإداري ومجلس الدولة وقضاء الإلغاء، جامعة عين شمس، مصر، 1989.
- 82- الدكتور محمد منير: دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
- 83- الدكتور مغاوري محمد شاهين: القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دون طبعة، الناشر مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1986.

84- الدكتور ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية(ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .

85- مورييس نخلة: الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الثاني، 2004.

86- نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007 .

الكتب العامة:

- 1- الدكتور أحمد خليل: أصول المحاكمات المدنية، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.
- 2- الدكتور أحمد فتحي سرور: الوسيط في الإجراءات الجنائية، المجلد الأول، دار النهضة العربية، 1981.
- 3- أحمد محمد إبراهيم الحفناوي: البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية(دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2007.
- 4- الدكتور أحمد محيو: المنازعات الإدارية، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، 2008.
- 5- الدكتور بريارة عبد الرحمن: شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009 .
- 6- بو بشير محند أمقران: النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1994 .
- 7- حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)، عالم الكتب، القاهرة، بدون تاريخ.
- 8- حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- 9- الدكتور سليمان محمد الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 10- الدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988.

- 11- الدكتور عبد الحميد الشواربي: المسؤولية القضائية في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، دون تاريخ .
- 12- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرافعات الإدارية، دار النهضة، الجزء الأول، القاهرة، 1999 .
- 13- الدكتور عبد العزيز خليفة: الوجيز في الإثبات و إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008 .
- 14- الدكتور عبد الهادي بشار جميل: دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، دار الفرقان، الطبعة الأولى، الأردن، 1983.
- 15- عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر .
- 16- الدكتور عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة حلوان، مصر، 2003.
- 17- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري(النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة)، دون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزء الثاني، الجزائر، 2010.
- 18- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 19- الدكتور عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 20- الدكتور عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 21- الدكتور عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، دار هومة، 1999.
- 22- لحسين بن الشيخ آث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002.

- 23- لحسين بن شيخ آث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة الجزائر، 2007.
- 24- لعشب محفوظ: المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994 .
- 25- الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 26- الدكتور مازن راضي ليلو: القانون الإداري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005.
- 27- الدكتور محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2005.
- 28- الدكتور مجدي مدحت النهري: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الأصدقاء للطباعة، مصر، 2003.
- 29- الدكتور محمد الصغير بعلي: القضاء الإداري (مجلس الدولة) دون طبعة، دار العلوم للنشر، دون سنة نشر.
- 30- محمد بن أبي بكر بن عبد الله الرازي: مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983.
- 31- الدكتور محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى / الإصدار الأول، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 32- الدكتور محمد كامل ليه: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1973 .
- 33- الدكتور محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري و المقارن، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 34- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، 1976.
- 35- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، دون طبعة، الجزء الثاني، الإسكندرية، 1990.
- 36- مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الإسكندرية، 1999.

37- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي و الدكتور ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.

38- الدكتور نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

39- نواف كنعان: القضاء الإداري، الطبعة الأولى/ الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 .

40- الدكتور هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2001 .

ب-باللغة الفرنسية:

- 1- ANDRE DeLaubadère ; traite de droit administratif, Paris, 1999.
- 2- ANDRE Delaubadère, et Yves Gaudement; Traite Droit Administratif, tome1, libraire général de droit de jurisprudence, 16èdition, Paris, 1999 .
- 3- AUBY (J-M), et DARAGO (R): Traité de Contentieux Administrative, Tome1, Paris, 1962 .
- 4- BOUCHAHDA Hocine et Khelloufi Rachid, recueil d'Arrêts Jurisprudence Administrative, Office des Publications Universitaires, Alger, 1979.
- 5- CHAPUS René, Droit administratif général, Tome II, paris, Montchrestien, 1992.
- 6- CHAPUS René, l'administration et son juge, P.U.F, paris, 1999.
- 7- CHAPUS Renè, droit administratif général, tome I, Montchrestiens, 15èdition, 2000.
- 8- CHARLES Debbasch et Ricci, contentieux administratif, Dalloz, 1999.
- 9- DEBBASCH Charles: contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1978.

- 10- DEFORGES (J.M), Droit de la Fonction publique, presses universitaires de France, Paris, 1997.
- 11- ESSAID Taib: le droit de la fonction publique, distribution Houma, L'Algérie, 2003.
- 12- GUSTAVE Peiser: Contentieux administratif, Dallas, 11^{ème} édition, 1999.
- 13- (G) VEDEL Delvolve, Droit Administratif, 7^{ème} édition, P,U,F, 1980 .
- 14- HUGNENEY (Jacques): le pouvoir disciplinaire du chef d'entreprise, Paris, 1948.
- 15- JACQUELINE Morand-Deville: Cours de Droit Administratif, Montchrestien, 6 édition , Paris, 1999.
- 16- LONG(M), WEIL(P), BRAIBANT(G), DELVOLVE(P), GENEVOIS(B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, Dalloz, paris, 2001.
- 17- MAHIOU Ahmed; cours de contentieux administratif, 2^{ème} édition, O.P.U, Alger, 1981.
- 18- MORAND Devellier ,Cours de droit administratif ,9^{ème} édition ,2005.
- 19- PLANTY Alain, la fonction publique traité général, 2^{ème} édition, Paris, 2001.
- 20- VINCENT Jean-Yves: Publicité de l'acte administratif ,Juris classeur, droit administratif, V01, Fasicule 107-40, Lexis Nexis, Paris. 2001.
- 21- WALINE: Précis de droit administratif, Montchrestien, paris, 1969.
- 22- YADH BEN ACHOUR, droit administratif, 2^{ème} édition, Tunis centre de publications universitaire, 2000.

ثالثا-الرسائل و المذكرات الجامعية:

رسائل الدكتوراه:

أ-باللغة العربية:

- 1- سعيد مقدم: الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 2- سرير عبد الله رايح: عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية و الإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006 .
- 3- عصمت عبد الكريم خليفة: نظام ترتيب الوظائف العمومية في الجمهورية الجزائرية و التشريعات المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 1983.
- 4- محمد الأخضر بن عمران: النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري- دراسة مقارنة- أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية والإدارية - جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007.
- 5- نوفان منصور عقيل العقبل: سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005.
- 6- يحيى قاسم علي سهل: فصل الموظف العام-دراسة مقارنة-رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2005 .

ب-باللغة الفرنسية:

- 1- BOUABDELLAH Mokhtar ; L'expérience Algérienne Du Contentieux Administratif, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Faculté de Droit, Université des frères Mentouri Constantine, 13 Décembre 2005.
- 2- YAHIA BACHA Mouloud, L'entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale, Thèse pour le Doctorat d'Etat en droit

public, Institut de Droit des Sciences Juridiques et Administratives,
Université d'Alger, 1977.

مذكرات الماجستير:

- 1- السعيد بو الشعير: تأديب الموظف العمومي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية-جامعة الجزائر،1976.
- 2- أمجد جهاد نافع عياش: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا بجامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007 .
- 3- تيشات سلوى: أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2010.
- 4- خلف فاروق: إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002 .
- 5- زياد عادل: الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو،2011.
- 6- سنه أحمد: حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر،2005.
- 7- فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر،2004 .
- 8- قروف جمال: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابة،2006.
- 9- كمال رحماوي: ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية،1991.
- 10- مخلوفي مليكة: رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال التوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية،2012.

11- مشعل محمد العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني) مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.

12- مولاي أسماء: التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.

13- نويري سامية: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي-أم البواقي-2013.

14- ياسين قوتال: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار-عنابة-الجزائر، 2005.

رابعاً-القرارات القضائية:

1) -قرار رقم 19568 المؤرخ في 06 مارس 1982 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية(ف، ع) ضد وزارة التربية الوطنية، نشرة القضاة، عدد خاص، الجزائر، 1982.

2) القرار رقم 24316 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 10-07-1982 في قضية (ل،م) ضد (وزير العمران والبناء) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 02، الجزائر، 1990 .

3) -قرار رقم 33853 المؤرخ في 26 ماي 1984 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية(ل.خ) ضد(وزير الشؤون الخارجية)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989.

4) القرار رقم 39742 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 01 جوان 1985، قضية (ب ر) ضد (مديري التربية لولاية...) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 03، الجزائر، 1989 .

5) قرار رقم 42917 المؤرخ في 15 جوان 1985 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ف.ب.ع) ضد (وزير التربية الوطنية ومدير التربية والثقافة لولاية الجزائر)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989 .

- 6) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 68 425 الصادر بتاريخ 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد 01، تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1990.
- 7) قرار رقم 46877 المؤرخ في 16 جوان 1987 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (س.س) ضد (وزير الداخلية ومن معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1990.
- 8) قرار رقم 54150 المؤرخ في 11 جويلية 1987 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ق.ع) ضد (والي ولاية باتنة)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1991.
- 9) قرار رقم 56705 مؤرخ في 22 أكتوبر 1988 صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (و.ب.ي) ضد (و.و.س....)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992 .
- 10) قرار رقم 66471 مؤرخ في 11 فيفري 1989 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر بن عابد ومن معه) ضد (خ.ع)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1991 .
- 11) قرار رقم 49106 مؤرخ في 6 مارس 1989، الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، قضية (ب.م) ضد (ش.و.ت.م.س) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1991.
- 12) القرار رقم 75502 المؤرخ في 21 أبريل 1990 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ق،م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992 .
- 13) القرار رقم 78275 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 13 جانفي 1991 قضية (مدير ق.ص لولاية باتنة) ضد (و.و. ومن معها) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 04، الجزائر، 1992.
- 14) القرار رقم 76732 المؤرخ في 24 مارس 1991 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ي.ب) ضد (والي ولاية بشار) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1993 .

- 15) قرار رقم 62279، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي والبحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993 .
- 16) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 03-01-1993، رقم 87137، منشور في المجلة القضائية العدد 03، سنة 1993 .
- 17) قرار رقم 87137 المؤرخ في 03 جانفي 1993 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (ق.أ) ضد (الم.ع.ج)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1993.
- 18) قرار رقم 81299 المؤرخ في 17 جانفي 1993 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (فريق ب) ضد (المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة و من معه)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1993.
- 19) قرار رقم 90896 مؤرخ في 4 أكتوبر 1994 قضية (ع.ح) ضد (وزارة الصناعة) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995 .
- 20) قرار رقم 83564 مؤرخ في 04 ديسمبر 1994 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية (م.ع) ضد (المنظمة الوطنية للمحامين) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995.
- 21) 19 قرار رقم 124053 مؤرخ في 5 ماي 1996 صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قضية (ي.ب) ضد (ك.ع.ر.ج) المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1996.
- 22) - قرار رقم 144707 المؤرخ في 01 فيفري 1999 الصادر عن الغرفة الأولى بمجلس الدولة في قضية (س) ضد (ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 23) - قرار رقم 160507 المؤرخ في 19 أبريل 1999 الصادر عن الغرفة الثانية بالمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 24) قرار مجلس الدولة الجزائري في 22/01/2001، قضية (ل،ع) ضد والي ولاية جيجل، أشار إليه: لحسين بن الشيخ أ ت ملويا، المنتقى في أحكام مجلس الدولة الجزائري، دار هومة، الجزء الثاني، الجزائر، 2004.

- 25** قرار مؤرخ في 19 فيفري 2001 الصادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، قضية (الخبير د) ضد (وزير العدل) (قرار غير منشور) أشار إليه: لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، المرجع السابق .
- 26** قرار رقم 001192 المؤرخ في 09 أبريل 2001 صادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002 .
- 27** قرار رقم 012045 المؤرخ في 08 أكتوبر 2002 الصادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، قضية (والي الجزائر) ضد (م.ع ومن معه) مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003.
- 28** قرار رقم 7462 مؤرخ في 25 فيفري 2003، الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة قضية (س.ر) ضد (مديرية التربية لولاية سطيف)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004 .
- 29** القرار رقم 00974 المؤرخ في 16 ديسمبر 2003 الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة في قضية (م.ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 30** قرار رقم 0100005 مؤرخ في 20 جانفي 2004 صادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 31** قرار رقم 009898 المؤرخ في 20 أبريل 2004، قضية (م.ع) ضد (والي ولاية سكيكدة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 32** قرار رقم 10847 المؤرخ في 15 ماي 2004 الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة في قضية (خ.ع) ضد (مديرية الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004 .
- 33** قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، بتاريخ 2004/06/15، ملف رقم 013944، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004 .
- 34** قرار رقم 27279 مؤرخ في 25 أكتوبر 2005 صادر عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، قضية (وزارة العدل الممثلة في شخصها السيد وزير العدل حافظ الأختام) ضد (الغرفة الوطنية للموثقين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006 .

35) ملف رقم 024638، فهرس رقم 802، صادر عن الغرفة الرابعة بمجلس الدولة بتاريخ 2006/06/28، راجع-مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 08، 2006 .

36) قرار رقم 27279 المؤرخ في 26 أكتوبر 2005 الصادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006.

37) قرار رقم 020195 مؤرخ في 15 نوفمبر 2005 الصادر عن الغرفة الرابعة بمجلس الدولة قضية (والي ولاية وهران) ضد (شعيب أحمد)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006 .

خامسا-المقالات العلمية:

أ-باللغة العربية:

1. السيد لعويبي عبد الوهاب: بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 05، 2004 .

2. الشتوي سعد العنري: الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي-العدد الأول-الكويت، 2001.

3. أنيس فوزي عبد المجيد: الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، مجلة الشريعة و القانون-كلية القانون-جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2012.

4. بدري مباركة: ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة-دراسات قانونية، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008 .

5. بودريوة عبد الكريم: جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية (درجات البطان في القرارات الإدارية)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، 2004 .

6. بودريوة عبد الكريم: القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، الجزائر، 2005 .

7. تقية محمد: مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال العمومية، الجزائر، 1992 .

8. حيدر نجيب أحمد: حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، كلية الحقوق/جامعة دبالى، مجلة الفتح العدد 30، 2008 .

9. خالد محمد العتريس: دور مجلس الدولة المصري في التصدي للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة عدد خاص-منازعات الوظيفة العمومية، جوان 2007.
10. ختال السعيد: القرارات الإدارية وإلغائها، نشرة القضاء، العدد 44، الجزائر، دون تاريخ .
11. سيد أحمد محمود: شرط المصلحة في الدعوة القضائية وشروط استمراريتها، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر، 2001 .
12. شهيرة بولحية: مدى سلطة القاضي الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 02، بسكرة، 2006.
13. عبد الجليل مفتاح ومصطفى بخوش: دور القاضي الإداري وضع القاعدة القانونية أم تطبيقها؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007.
14. عبد العالي حاحة و يعيش أمال تمام: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، بسكرة، 2005 .
15. عبد الفتاح عبد العليم عبد البر: بعض أوجه الطعن في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها جمهورية مصر للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 37، مصر، 1995.
16. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: "بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة" الجزء الثاني، مجلة العلوم الإدارية، السنة 38، العدد 01، القاهرة، جوان 1996.
17. غناي رمضان: "عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني"، تعليق على القرار رقم 160507، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، الجزائر، 2002.
18. فاضل جبير: الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العدد الأول، المجلد الخامس، 2012.
19. فريدة أبركان: مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
20. فريدة أبركان: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد الأول، 2002.

21. فريد علواش و نبيل قرقور: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد04، بسكرة، دون تاريخ.
22. لحسين بن الشيخ آث ملويا: "تعليق على قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11 جوان 2001 بخصوص الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن الولائية في مادة الوظيف العمومي"، دراسات قانونية، مجلة دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، العدد الأول، الجزائر، 2008.
23. لعروبي: دعوى الإلغاء أو الطعن بالبطلان، ملتقى الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
24. د/محمود سلامة جبر: التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 35، العدد01، القاهرة، مارس 1999.
25. د/ محمود سلامة جبر: رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة37، العدد01، القاهرة، مارس 1993.
26. د/ناصر كريمش خضر و وليد خشان زغير: التحقيق التأديبي مع الموظفين و ضماناته، مقال من مجلة القانون للدراسات و البحوث القانونية تصدر عن كلية القانون/جامعة ذي قار، العراق .
27. نوبري عبد العزيز: المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها -دراسة تطبيقية-، مجلة مجلس الدولة العدد رقم 08، 2006.

ب-باللغة الفرنسية:

1-CHAIB Soraya et KARADIJ Mustapha : Le Droit à la motivation des actes administratifs en droit français et Algérie IDARA, Revue de l'école Nationale d'Administration, V15, numéro 01, 2005.

2-ESSAID Taib ; les garanties disciplinaires dans les statuts de la fonction publique, Revue du conseil d'état, numéro spécial, le contentieux dans la fonction publique, Alger.

3- FENNICHE Kamel, "Aperçu sur le contentieux de la fonction publique "Revue du conseil d'Etat", Numéro Spécial (Le contentieux de la fonction publique) Alger.

4-GANDREAU Daniel, le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires français, Revue du conseil d'état numéro spécial, (contentieux administratif) Alger.

سادسا-المدخلات الوطنية:

- د/مزياني فريدة: سلطات القاضي الإداري في رقابة سبب القرار الإداري ، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2011.

- فارة سماح: سلطة القاضي الإداري في تقدير التعويض في دعاوى المسؤولية الإدارية، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2011.

- د/عيبوط محند وعلي: الضمانات التأديبية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2011.

سابعا-معاجم اللغة:

- 1) المعجم العربي الأساس، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1980.
- 2) قاموس المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، الطبعة 25، بيروت، 1981.
- 3) ابن منظور، لسان العرب، المنجد الأبجدي، الطبعة الثامنة، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986 .
- 4) المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986.
- 5) قاموس المعجز الوجيز: مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التعلم بمصر، 1999.
- 6) د/سهيل إدريس والدكتور جبور عبد النور: قاموس المنهل (عربي/فرنسي)، دار العلم للملايين، الطبعة رقم 10، بيروت، 1989 .
- 7) نكاح حياة و نوري نبيل: قاموس الهدى (فرنسي/عربي)، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر-دون سنة نشر.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
08	الفصل الأول: نطاق الرقابة القضائية على القرار التأديبي
09	المبحث الأول: الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي
09	المطلب الأول: مفهوم القرار التأديبي و الرقابة القضائية
10	الفرع الأول: مفهوم القرار التأديبي في الوظيفة العمومية
10	أولاً: تعريف القرار التأديبي
12	ثانياً: خصائص القرار التأديبي
19	الفرع الثاني: مفهوم الرقابة القضائية على القرار التأديبي
19	أولاً: تعريف الرقابة القضائية على القرار التأديبي
23	ثانياً: خصائص الرقابة القضائية على القرار التأديبي
29	ثالثاً: أهداف الرقابة القضائية على القرار التأديبي
32	المطلب الثاني: مبدأ المشروعية في القرار التأديبي
33	الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية في القرار التأديبي
33	أولاً: تعريف مبدأ المشروعية في القرار التأديبي

34	ثانيا: أهمية مبدأ المشروعية في مجال الرقابة على القرار التأديبي
36	الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية في القرار التأديبي
36	أولا: الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات
37	ثانيا: التحديد الواضح لاختصاصات السلطة التأديبية
39	ثالثا: وجود رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة في المجال التأديبي
42	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي
42	المطلب الأول: مفهوم الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية
42	الفرع الأول: تعريف الملائمة بين الخطأ و العقوبة التأديبية
43	أولا: التعريف اللغوي للملائمة
43	ثانيا: التعريف القانوني للملائمة
44	الفرع الثاني: تحديد الملائمة بين الخطأ والعقوبة التأديبية
45	أولا: الخطأ التأديبي
61	ثانيا: العقوبة التأديبية
77	المطلب الثاني: موقف القضاء والفقهاء الإداريين من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي
77	الفرع الأول: موقف القضاء الإداري من الرقابة على ملائمة القرار التأديبي
77	أولا: عدم خضوع ملائمة القرار التأديبي لرقابة القضاء الإداري

79	ثانيا: خضوع ملائمة القرار التأديبي لرقابة القضاء الإداري
86	الفرع الثاني: موقف الفقه من الرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي
86	أولا: الفقه المؤيد للرقابة القضائية على ملائمة القرار التأديبي
89	ثانيا: الفقه المعارض للرقابة القضائية على القرار التأديبي
91	ثالثا:الاتجاه المختلط
93	خلاصة الفصل الأول
95	الفصل الثاني: وسائل الرقابة القضائية على القرار التأديبي
96	المبحث الأول: دعوى الإلغاء لحماية الموظف من التجاوز في القرار التأديبي
96	المطلب الأول: مفهوم الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي
96	الفرع الأول: تعريف وخصائص دعوى إلغاء القرار التأديبي
96	أولا: تعريف دعوى إلغاء قرار تأديبي
99	ثانيا: خصائص دعوى إلغاء قرار تأديبي
102	الفرع الثاني: شروط الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي
102	أولا: الشروط المتعلقة بالقرار التأديبي محل دعوى الإلغاء
104	ثانيا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى "الموظف العام"
109	ثالثا: الشروط المتعلقة بعريضة دعوى إلغاء قرار تأديبي

112	رابعا: شرط الميعاد
114	المطلب الثاني: أسباب الطعن بالإلغاء القضائي في القرار التأديبي
114	الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي
114	أولا: عيب عدم اختصاص سلطة التأديب
123	ثانيا: عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل و إجراءات إصداره
130	الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية للقرار التأديبي
130	أولا: الطعن في القرار التأديبي من زاوية السبب
137	ثانيا: الطعن في القرار التأديبي من حيث مخالفته للقانون
140	ثالثا: عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي
147	المبحث الثاني: دعوى التعويض لجبر الضرر الناتج عن القرار التأديبي
147	المطلب الأول: طبيعة دعوى التعويض على القرار التأديبي
147	الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض على القرار التأديبي
148	أولا: تعريف دعوى التعويض على القرار التأديبي
149	ثانيا: أهمية دعوى التعويض إلى جوار دعوى الإلغاء في القرار التأديبي
151	ثالثا: الفروق الجوهرية بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء في المجال التأديبي
153	رابعا: خصائص دعوى التعويض على القرار التأديبي

154	الفرع الثاني: شروط رفع الطعن بالتعويض في القرار التأديبي
154	أولاً: شرطي المصلحة والصفة في دعوى التعويض على القرار التأديبي
155	ثانياً: عريضة دعوى التعويض على القرار التأديبي
155	ثالثاً: شرط الأجل
156	رابعاً: شرط ذكر مبلغ التعويض في الطلب القضائي
157	المطلب الثاني: ضمانات دعوى التعويض لجبر الضرر اللاحق بالموظف الذي تم تأديبه
157	الفرع الأول: المسؤولية المترتبة عن خطأ السلطة المختصة بالتأديب
157	أولاً: ركن الخطأ في القرار التأديبي
176	ثانياً: ركن الضرر في المسؤولية المترتبة على خطأ السلطة المختصة بالتأديب
178	ثالثاً: ركن العلاقة السببية بين خطأ السلطة التأديبية و الضرر اللاحق بالموظف
178	الفرع الثاني: جزاء مسؤولية السلطة المختصة بالتأديب
178	أولاً: طبيعة التعويض الذي تلتزم به السلطة المختصة بالتأديب جراء خطئها
179	ثانياً: تقدير التعويض المترتب عن خطأ السلطة المختصة بالتأديب
181	خلاصة الفصل الثاني
183	الخاتمة
191	قائمة المراجع
216	الفهرس

المخلص:

تعتبر الرقابة القضائية الحامية الحقيقية لحقوق الموظف الخاضع للتأديب من خلال إرساء دعائم القاضي الإداري الإنشائي في المنازعة الإدارية المعروضة أمامه سعياً بالنتيجة إلى استقرار الحق المتنازع عليه، حيث اتسعت تدريجياً رقابة القاضي الإداري لتشمل رقابة الملائمة لأنها غدت ضرورة حتمية على أعمال السلطة التأديبية، فمن الضروري تصدي القضاء الإداري لأعمال السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي وعليه فحماية حقوق الموظف لن تأتي إلا من خلال اتساع نطاق الرقابة القضائية ولتشمل فضلاً عن الرقابة التقليدية (رقابة المشروعية) الرقابة الحديثة (رقابة الملائمة).

كما يجب حماية حق الموظف في رفع كل من دعوى إلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه ودعوى التعويض عن القرار المذكور للمطالبة عما يلحق الموظف من ضرر أدبي أو مادي جزاء تطبيق العقوبة التأديبية عليه، وذلك للوصول إلى رقابة قضائية قوية وفعالة تقف في وجه كل ذي تصرف إداري من شأنه المساس بمقتضيات دولة القانون و مبادئ الشرعية.

Résumé :

Le contrôle judiciaire est considéré comme la vraie protection des droits du fonctionnaire soumis à la discipline à travers l'instauration des bases du soutien du juge administratif créatif dans les contentieux administratifs qu'il traite en s'efforçant de donner aux résultats le maintien du droit objet du contentieux, car le contrôle du juge administratif s'est élargi progressivement dans le but de comprendre le contrôle idéal puisqu'il est devenu une nécessité absolue pour les activités de l'autorité disciplinaire. IL est par conséquent indispensable que le juge administratif prenne en charge les activités de l'autorité d'estimation de la gestion dans le domaine disciplinaire.

Dans la protection des droits du fonctionnaire ne peut provenir qu'à travers l'élargissement du champ du contrôle judiciaire pour englober, en plus du contrôle classique (contrôle de la légalité) le contrôle moderne (contrôle idéal).

Faut-il également protéger le droit du fonctionnaire à introduire une première action pour l'annulation de la décision émise en son encontre et une autre action pour la réparation du préjudice moral ou pécunier du fonctionnaire, suite à l'application de la sanction disciplinaire en son encontre, aux fins d'arriver à un contrôle judiciaire aussi puissant qu'efficace, à même de faire face à tout comportement administratif touchant les fondements de l'Etat de droit et les principes de la légalité.