

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

The special nature of the disciplinary offence within the discipline system

لعلام محمد مهدي *

كلية الحقوق بجامعة عين تموشنت بلحاج بوشعيب

المخبر المتوسطي للدراسات القانونية

mehdi.lallam@univ-temouchent.edu.dz

تاريخ نشر المقال: 2023 / 03 / 19

تاريخ قبول المقال: 2023 / 02 / 03

تاريخ إرسال المقال: 2023 / 01 / 05

المخلص:

تكتسب المخالفة التأديبية طبيعة خاصة تميزها نتيجة عدم حصر المشرع لها، وبذلك فإن للسلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة في تكليف تصرفات موظفيها فيما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، وفي تقدير العقوبة المناسبة لها، على أن هذه المسألة تعد بالغة الخطورة، لذلك تلتزم السلطة التأديبية بالقواعد العامة التي تستند إليها في عملية تكليف المخالفة وتقدير خطورتها نسبة لضوابط ومقتضيات مبدأ التناسب، والذي أصبح يغطي ويدعم مبدأ شرعية المخالفة التأديبية، كل هذه العمليات تتم تحت رقابة القاضي الإداري.

الكلمات المفتاحية: المخالفة، مبدأ الشرعية، السلطة التقديرية، التكليف، التناسب.

Abstract:

The disciplinary offence acquires a particular nature that distinguishes it from the fact that the legislator does not limit it, and thus the disciplinary authority has a wide discretionary power to adapt the behavior of its employees if they constitute a disciplinary offence, and to estimate the appropriate punishment for it. In this case, given that it is an extremely serious matter, the

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

disciplinary authority adheres to the general rules that it relies on in the process of adapting the disciplinary fault and assessing its seriousness in light of the controls and requirements of the principle of proportionality, which now covers and supports the principle of legality of the disciplinary fault. All these steps are carried out under the control of the administrative judge.

Keywords: disciplinary offences, principle of legitimacy, discretionary power, legal characterization, proportionality.

مقدمة:

يقوم النظام التأديبي على فكرة المسؤولية التأديبية التي تعد المخالفة فيها أساس المتابعة التأديبية، هذه المخالفة لها طبيعة خاصة تميزها عن سواها من المخالفات والجرائم في بقية فروع القانون، حيث لم يقر المشرع الجزائي من خلال الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة¹، بتحديد وحصر جميع المخالفات التأديبية والواجبات الوظيفية على سبيل الحصر بصورة حاسمة، حيث أتى على ذكر صور لبعض أهمها على سبيل المثال ثم أورد في البقية نصا عاما يقضي بمعاقبة الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية طبقا لنص المادة 160 من نفس الأمر، وبذلك يكون قد اكتفى بالربط بينها وبين الواجبات الوظيفية، ليترك مجالا تقديريا لسلطة التأديب في اعتبار ما يمثل مخالفة تأديبية أم لا، والنتيجة أن غياب نص مانع أو مجرم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح.

ليتضح بأن النظام التأديبي لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة التأديبية بتمامه، والذي يوجب تحديد كافة الأفعال قبل وقوعها، والتي يؤدي اقترافها تقرير المسؤولية على سبيل الحصر بنصوص محددة. وبذلك فإن خضوع المخالفة التأديبية لمبدأ الشرعية لا زال يثير الكثير من الجدل حول مدى إمكانية حصر المشرع المخالفات التأديبية وتقنينها بصورة حاسمة، وذلك نتيجة الصعوبات التي يواجهها في هذا المجال، على خلاف قانون العقوبات الذي تحكمه قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

والطبيعة الخاصة لهذه المخالفة نتيجة لتعدد تعادها وحصرها تشريعا بشكل جامع مانع، وضعت السلطة التأديبية أمام سلطة تقديرية واسعة في تقدير وتكييف تصرفات موظفيها وتحديد ما إن كانت تشكل مخالفة تأديبية، غير أن هذه السلطة التقديرية ليست بالعامّة أو المطلقة وإنما تبقى مقيدة بملاءمة تصرفاتها تحت رقابة القاضي الإداري.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع كونه يعالج نظام التأديب من زاوية المخالفة التأديبية كأساس للمساءلة التأديبية، ومحاولة معرفة جوانب المخالفة التأديبية وكيفية تحديدها وتكييفها انطلاقا من المعايير

¹ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج العدد 46، الصادر في 16-07-2006.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

والمعالم الواجب على السلطة التأديبية التقيد بها، كل ذلك بغية ضمان حقوق الموظف العام محل المساءلة التأديبية.

وفرضية هذه الدراسة تتمحور حول وجود سلطة تأديبية تتمتع بسلطة تقديرية معتبرة في تحديد المخالفة التأديبية وتكييفها، والتي ترد عليها حدود وضوابط معينة بغية حماية مبدأ المشروعية ودعم شرعية المخالفة التأديبية. وعليه فإن هذا الموضوع يثير الإشكالية التالية:

ماهي الضوابط والحدود التي ترد على السلطة التقديرية لسلطة التأديب أثناء توليها عملية تكييف وتحديد المخالفات التأديبية التي يرتكبها موظفوها، وما هي وسائل الرقابة القضائية عليها؟

والإجابة على هذه الإشكالية تكون بالاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي بغية تحليل الواقع القانوني للقواعد التي تحكم المخالفة التأديبية في إطار نظام التأديب.

وعلى ضوء ذلك، سيتم معالجة هذا الموضوع وفقا لمبحثين:

المبحث الأول خصص لماهية المخالفة التأديبية ومعالم تحديد وتكييف تحققها؛ أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لسلطة التأديب.

المبحث الأول: ماهية المخالفة التأديبية ومعالم تحديد وتكييف تحققها

المخالفة أو الجريمة أو الذنب أو الخطأ ما هي إلا مصطلحات تعبر عن السبب الذي دفع السلطة التأديبية إلى توقيع العقاب. غير أن الاكتفاء بمصطلح المخالفة التأديبية هو أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن الخطأ التأديبي، كما أنه يحقق استقلال مصطلحات القانون التأديبي عن فروع القانون²(المطلب الأول)؛ وبما أن الأخطاء التأديبية غير واردة على سبيل الحصر، فإن السلطة التأديبية تملك سلطة تقديرية بشأن تحديدها، غير أن هذه العملية مربوطة باعتبارات تشريعية تمثل معالم لتحديدها وتكييفها(المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية المخالفة التأديبية

إن سبب القرار التأديبي الذي يعبر عن المخالفة التي ارتكبها الموظف العام، يشكل الحلقة الأولى

²عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، القاهرة، د، ت، ن، ص 209؛ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004، ص46.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

وأحد أهم العناصر الأساسية في النظام التأديبي³. وتبعاً لذلك سيتم دراسة ماهية الخطأ التأديبي من خلال التعرض لمفهومه؛ ومن ثم تحديد الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية.

أولاً: مفهوم المخالفة التأديبية

إن الأساس الذي تقوم عليه المخالفة التأديبية Faute disciplinaire هو دائماً إخلال الموظف بواجبات الوظيفة⁴، والذي يمثل خطأ تأديبياً يفضي إلى متابعة تأديبية تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي. وتعرف المخالفة التأديبية على أنها سلوك إيجابي أو سلبي يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها قانوناً أو ما جرى العرف على اعتبارها كذلك⁵. كما يمكن تعريفها بأنها تلك الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على صدور القرار التأديبي، والمتمثلة في فعل إيجابي أو سلبي يرتكبه موظف عام يتضمن إخلالاً بواجباته الوظيفية، يدفع بالسلطة التأديبية نحو توقيع جزاء تأديبي عليه. غير أن المشرع الجزائري قد أغفل وضع تعريف واضح للمخالفة التأديبية، واكتفى بالنص عنها بصفة عامة في المادة 160 من الأمر 06-03، حيث تنص على أنه "يشكل كل تخذل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية". وعرفها القضاء الإداري الجزائري في أحد قراراته، على أنها إخلال بالانضباط سواء أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها⁶. والإطار الوظيفي يفرض أن تقع المخالفة التأديبية أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبةها أو حتى خارجها إذا كانت تمس بمقتضياتها وكرامتها⁷. ومقارنة بالجريمة الجنائية، فإن المشرع قد نص على الجرائم الجنائية وحددها على سبيل الحصر،

³لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط 1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2000، ص 31.

⁴سعد الشنوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 11.

⁵سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 70.

⁶مجلس الدولة، 2001/04/09، ملف رقم 00962، مقتبس عن، مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 25.

⁷بدري مباركة، النظام التأديبي للموظف، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة الجيلالي الياقوت، سيدي بلعباس، الجزائر، 2005، ص 36.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

ليحقق مبدأ شرعية الجرائم بتمامه، غير أنه في قانون الوظيفة العامة لم يحدد الأخطاء التأديبية والواجبات الوظيفية على سبيل الحصر، وإنما أعطى صور لبعض أهمها على سبيل المثال، ثم أورد في البقية نصا عاما يقضي بمعاقبة الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية ويخرج عن مقتضياتها⁸، وبذلك يكون قد اكتفى بربطها مع الواجبات الوظيفية، ليتترك مجالا تقديريا لسلطة التأديب في اعتبار ما يمثل مخالفة تأديبية أم لا⁹.

ثانيا: الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية

إن الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية ناتجة في الأساس عن صعوبة تحديدها وحصرها بصورة حاسمة كما فعل المشرع الجنائي، حيث اكتفى المشرع والفقهاء بتحديد واستعراض بعض أهم التصرفات أو السلوكيات التي يعد اتيانها أو الامتناع عنها خروجا عن مقتضى الواجب الوظيفي وذكرها على سبيل المثال لا الحصر، وهو ما يجعلها خاضعة لتقرير السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية في هذا المجال وفق القاعدة العامة الواردة في المادة 160 من الامر 06-03¹⁰.

وهذا التعدد مع صعوبة التحديد واستعصاء الحصر بصورة حاسمة جعل من المخالفة التأديبية تتميز عن سواها من المخالفات والجرائم وجعلها تستقل بذاتيتها فهي لا تخضع في أصلها لمبدأ الشرعية المعمول به في الجرائم الجنائية أين يعد القانون المصدر الوحيد للتجريم، لتحل محله السلطة التقديرية للسلطة التأديبية في تكيف السلوك واعتباره أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية تستوجب العقاب¹¹. مع أن عدم التحديد الكلي هذا لم يمنع المشرع من ذكر أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في مختلف الوظائف على سبيل المثال لا الحصر.

ولا يعني الركن الشرعي في هذا الإطار مقصوده في الجرائم الجنائية، وإنما يعني أن يستند الجزاء إلى نص قانوني يحدد مقداره ونوعه دون التحديد الحصري للأفعال والسلوكيات التي تكون المخالفة

⁸ خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، ط2، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص16.

⁹ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 07؛ سعد الشنوي، المرجع السابق، ص44.

¹⁰ عثمان تالوتي ومريم قسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 70، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2021، ص 1140.

¹¹ شوقي بركاوي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 2018، ص 88.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

التأديبية، والشرعية المقصودة هنا في معاقبة الموظف الذي يأتي بأفعال أو يتمتع عن أخرى لا تتفق ومقتضيات الوظيفة العامة سواء نص المشرع عن ذلك صراحة أم لم ينص¹².

وبذلك فإن الركن الشرعي في نطاق التأديب يتحقق تارة عن طريق المشرع الذي يتولى عملية وصف الأفعال المكونة للخطأ أو المحظورات التي يمنع عليه اتيانها والواجبات التي يشكل الخروج عنها مخالفة تأديبية، أو عن طريق القضاء في إطار رقابته على ركن السبب في القرار التأديبي وحتى مدى تحقق مبدأ التناسب في الجزاء التأديبي¹³.

وصعوبة تقنين الأخطاء التأديبية كما هو الشأن في القانون الجنائي مرده الى المرونة التي تتميز بها نظرا لكثرة المحظورات والواجبات الوظيفية والتي لا يمكن حصرها وتحديدتها بدقة في مختلف أسلاك الوظيفة العامة التي هي الأخرى متنوعة، ليكتفي المشرع بالنص على أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في مختلف الوظائف على سبيل المثال لا الحصر. ذلك أنه يصعب تحديد كافة جوانبها وتفصيلاتها ومدلولاتها اللغوية بدقة، خاصة وأنها تتصل بطبيعة العمل ذاته والذي تختلف متطلباته باختلاف الرتب والمناصب الوظيفية، كذكر الواجبات الوظيفية بأسلوب مرن فضفاض قابل للتأويل¹⁴.

وبذلك فإن الأثر المترتب عن عدم تحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر يجعلها ذات طبيعة خاصة، وهو ما يؤدي إلى منح السلطة التأديبية السلطة التقديرية في تكييف تصرفات موظفيها واعتبار الفعل أو عدم اعتباره خطأ تأديبي وفق القاعدة العامة الواردة في المادة 160 من الامر 06-03¹⁵.

المطلب الثاني: معالم تحديد وتكييف المخالفة التأديبية

التكييف القانوني للوقائع Les qualifications juridiques des faits هو ذلك الوصف القانوني لتلك الوقائع وبيان ما إذا كانت تمثل خطأ تأديبيا أو مجرد سلوك عادي لا يفضي إلى متابعة تأديبية. وهو ينصب على إدراج وقائع معينة داخل إطار فكرة قانونية، حيث يتم مقابلة بين تلك الحالة الواقعية والنص

¹² شوقي بركاوي، نفس المرجع، ص92.

¹³ لمازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص131.

¹⁴ محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص64 وما يليها.

¹⁵ عثمان تالوتي ومريم قسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 70، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2021، ص 1140.

القانوني¹⁶.

أولاً: تكيف المخالفات التأديبية وفق التصنيف التشريعي المحدد على سبيل المثال

لقد صنفها المشرع إلى أربع درجات حسب خطورتها على النحو التالي:

01- الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى: تعتبر الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى أقل

خطورة على سير المرفق العام، وتتمثل في كل إخلال بالانضباط العام يؤدي إلى المساس بالسير الحسن للمصالح¹⁷. والإخلال بالانضباط العام الذي يمس سير المرفق العام يمثل الإطار العام للأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى.

02- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية: وهي واردة من خلال المادة 179 من نفس

الأمر، حيث تنطوي تلك التصرفات على إهمال أو سهو يؤدي إلى المساس بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة؛ يضاف إليها الإخلال بالواجبات الأساسية تلك الغير الواردة في المادتين 180-181 من نفس الأمر. والمشرع في هذه الفئة من الأخطاء يركز على الجانب الخلقي للموظف من خلال فرضه لبعض الواجبات التي تعبر عن مظاهر الحياد الوظيفي¹⁸، كواجب احترام كرامة الوظيفة أثناء الخدمة أو خارجها، وتجنب كل ما من شأنه المساس بها، وعدم التحيز أثناء قيامه بمهامه، وواجب معاملة رؤسائه وزملائه ومروؤسيه باحترام وآداب، يضاف إليه واجب التعامل مع مستعملي المرفق بلياقة ومن دون مماطلة¹⁹.

03- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة: وهي تصرفات وأفعال أكثر خطورة من

الدرجتين السابقتين، نظراً لما يقابلها من عقوبات أكثر شدة، وتتمثل هذه الأخطاء في: تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية؛ إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛ رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول؛ إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛ استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن

¹⁶ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971، ص 53.

¹⁷ المادة 178 من الأمر 06-03.

¹⁸ فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 24.

¹⁹ المواد 141-142-152 من نفس الأمر.

المصلحة²⁰.

04- أخطاء تأديبية من الدرجة الرابعة: إن أهم ما يميز هذه الطائفة من الأخطاء أنها أخطاء

أكثر خطورة من سابقتها ويظهر في أنها قد تؤدي إلى غاية إنهاء الرابطة الوظيفية وتتمثل في مجموعة من الأفعال كالتالي: الاستفادة من امتيازات، من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته في إطار ممارسة وظيفته؛ ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل؛ التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأمالك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنه 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 مربح آخر، عدى ما ورد بموجب المادة 43 و44 من نفس الأمر²¹.

ثانيا: الوصف الجزائي للمخالفة التأديبية

لقد قام المشرع الجزائي بتقنين بعض صور الجرائم التأديبية في خارج قانون الوظيفة العامة من ذلك على الخصوص قانون العقوبات، والقانون المتعلق بالوقاية من الفساد، ونصوص أخرى خاصة بتنظيم شؤون الموظفين²².

وباعتبار الموظف العام مواطن يخضع كبقية المواطنين لقانون العقوبات، فقد يرتكب بعض الأخطاء المهنية والتي يعتبرها القانون الجنائي جرائم تستتبعها مسؤولية جزائية²³، سواء ارتكب تلك الأفعال داخل الوظيفة أو خارجها²⁴.

وفي هذا الصدد حدد الأمر 03-06 بموجب المواد 49-50-51-54-160 و177 مجموعة من الواجبات التي يؤدي الإخلال بها إلى تحريك المتابعة الجزائية، بالإضافة إلى بعض صور أخطاء الدرجتين الثالثة والرابعة كما هو مشار إليها في المادتين 180 و181 من نفس الأمر. وخارج إطار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كرسست بعض النصوص القانونية المسؤولية الجزائية للموظف عن الأخطاء التي يرتكبها بمناسبة العمل²⁵، وهكذا فقد حدد الأمر رقم 66-156

²⁰ المادة 180 تضاف إليها المادتان 48-51 من نفس الأمر.

²¹ المادة 181 من نفس الأمر.

²² محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المبادئ العامة للتأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 331.

²³ المادة 02/177 بنصها: "تصنف الأخطاء التأديبية دون المساس بتكييفها الجزائي..."; والمادة 174 من نفس الأمر.

²⁴ المادة 42 من الأمر 03-06.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

المتضمن قانون العقوبات مجموعة من الأخطاء التي تحمل وصفا جزائيا وتأديبيا يعاقب عليها الموظف بموجب التشريع العقابي²⁶. كما أن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تضمن أهم التصرفات التي تشكل جرائم يرتكبها الموظف والعقوبات المقررة لها²⁷.

ثالثا: تكييف المخالفة التأديبية نسبة إلى معيار الإخلال أو التقصير في الواجب الوظيفي

يتم الحديث هنا عن القسم الثاني من المخالفات التأديبية غير المقننة، والتي أساسها الإخلال أو الخروج عن الواجبات الوظيفية باعتبارها القاعدة العامة في تحديد المخالفات التأديبية وفق نص المادة 160 من الأمر 06-03، ليعبر المجال الخصب للسلطة التقديرية لسلطة التأديب في عملية تكييف تلك المخالفات وتقدير درجة خطورتها.

فعلى الرغم من تعدد الواجبات الوظيفية على سبيل المثال، فالملاحظ أن صياغتها جاءت بعبارات عامة ينقصها الوضوح والتحديد الدقيق. وهو ما يؤكد الطبيعة الخاصة التي تتميز هذه المخالفات، فقد يمنع المشرع على الموظف القيام بتصرفات على وجه التحديد، وفي نفس الوقت يحظر عليه بنصوص عامة الخروج عن الواجبات الوظيفية أو الإخلال بكرامتها، دون أن يحدد مظاهر هذا الخروج أو حالات ذلك الإخلال.

في نطاق نظام التأديب يتعين على السلطة التأديبية تكييف السلوك الذي أتاه الموظف محل التأديب لمعرفة ما إن كان في الحقيقة يشكل مخالفة تأديبية لواجباته الوظيفية أم لا، وذلك بتحديد الواجب الوظيفي الذي خالفه، ومن ثم بيان درجة جسامة وخطورة هذا السلوك، وكل ذلك في إطار ممارسة السلطة التأديبية لسلطتها التقديرية والناجمة عن عدم تحديد المشرع للأخطاء التأديبية التي تعبر عن سبب العقاب على سبيل الحصر.

وعليه، فإن المشرع ترك عملية تكييف سلوك الموظف ومنحه وصف المخالفة التأديبية للسلطة التأديبية والمقيد بقيود أهمها أن تعتمد في ذلك على معيار الواجبات الوظيفية²⁸، مع مراعاة مبدأ ملاءة

²⁵ بوكرا إدريس، المتابعة الجزائية للموظف بين حجية الحكم الجزائي والسلطة التأديبية للإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2022، ص174.

²⁶ على سبيل المثال، أنظر المواد: 107-110-115-117-118-119-120-136-137 مكرر؛ الأمر رقم 66-156، الصادر في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج. العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

²⁷ القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل و المتمم.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

تقدير خطورة المخالفة التأديبية في قرارها التأديبي كحدود لسلطتها التقديرية. وهو ما أسس له المشرع الجزائري بقاعدة عامة في نص المادة 160 من الأمر 06-03 بقولها: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية ..."، وهذه الواجبات منها ما صنف إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية، وهي التي أشارت إليها المواد 40 إلى 54 من نفس القانون.

وعلى هذا الأساس فإن كل تخل عن واجب مهني من شأنه أن يؤدي إلى خطأ تأديبي، حيث أن كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب الوظيفي أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعد مرتكبا لمخالفة تأديبية تستدعي توقيع الجزاء، والمخالفة بهذا المفهوم هي إنحراف في السلوك الواجب الالتزام به، أو الخروج عما يقتضيه الواجب الوظيفي. ويتم تحديد نطاق ذلك بصفة عامة بالإهمال أو التقصير في الواجبات الوظيفية، سواء كانت واجبات إيجابية تتضمن الالتزام بالقيام بعمل والتصرف على نحو معين كأداء العمل الموكل إلى الموظف وطاعة الرؤساء والحفاظ على كرامة ونزاهة الوظيفة العامة؛ أو كانت واجبات سلبية تتضمن الالتزام بالامتناع عن إتيان السلوك المحظور وهي المحظورات الواجب على الموظف الابتعاد عنها، كعدم المساس بسلامة الوثائق الإدارية، وكذا عدم المساس بممتلكات الإدارة، وعدم الجمع بين الوظيفة إلى جانب كتمان السر المهني²⁹.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية لسلطة التأديب

إن ترك المشرع عملية تحديد الأخطاء المهنية لسلطة التأديب التي تقوم بتكييفها وتحديد العقوبة المناسبة لها، يقابله قيود ترد على عملية التكيف أساسها دائما معيار الإخلال بالواجبات الوظيفية وفق القاعدة العامة (المطلب الأول)؛ كما تتقيد السلطة التأديبية في عملية التقدير بمبدأ التناسب الذي أضحي مبدئا يغطي ويدعم مبدأ شرعية المخالفة التأديبية (المطلب الثاني).

²⁸طوبال بوعلام وزرقان وليد، خصوصية مبدأ شرعية الجريمة التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة تحليلية في ظل قانون الوظيفة العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2020، ص 604.

²⁹طوبال بوعلام وزرقان وليد، نفس المرجع، ص 604 وما يليها؛ بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر، العدد 09، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 72.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عملية تكيف المخالفة التأديبية

يتحقق عيب سبب القرار التأديبي والذي يمثل المخالفة التأديبية حينما تكون الواقعة التي استند إليها القرار غير موجودة أصلا أو غير صحيحة من حيث تكيفها القانوني³⁰.

أولا: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع المشكلة للخطأ التأديبي

يشترط في سبب القرار التأديبي أن يكون محددا بوقائع موجودة وظاهرة يقوم عليها، حيث لا يكفي السبب العام المجهول أو الغير واضح، وذلك حتى يتيسر للموظف المعني تحديد موقفه منه، كما يمكن القاضي من بسط رقابته عليه³¹.

وقبل أن يباشر القاضي الإداري هذه الرقابة يطرح على نفسه السؤال التالي: هل أن إدعاء السلطة التأديبية بارتكاب الموظف لفعل يمثل الركن المادي للخطأ في محله ؟ وبذلك تبدأ أولى مراحل عمليات الرقابة على سبب القرار التأديبي في صورتها الدنيا أو الضيقة.

فعلى القاضي دوما التحقق من الوجود المادي للوقائع التي تدعيها السلطة التأديبية وصحتها كسند لقرارها، سواء كانت بصدد اختصاص تقديري أم مقيد، لأن غيابها يؤدي إلى فقدان القرار التأديبي لدافع وجوده ما يجعله عرضة للإلغاء. وتحقق القاضي من صحة الوجود المادي للوقائع كخطوة أولى يمثل الحد الأدنى للرقابة الدنيا أو الضيقة التي يقع على عاتقه الالتزام في القيام بها وفي سائر القرارات الإدارية³².

ومن تطبيقات القضاء الجزائي في مجال رقابة الوجود المادي للوقائع، القرار الصادر عن مجلس الدولة الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2005 والقاضي بأنه "يتعرض للإلغاء القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني ومدى ثبوته في حقه"³³.

ثانيا: الرقابة القضائية على صحة التكيف القانوني للوقائع

لإعمال هذه الرقابة يسأل القاضي نفسه كالتالي: هل أن الوقائع التي ادعتها السلطة التأديبية تكيف على أنها خطأ تأديبي يسمح لها بمتابعة الموظف المعني تأديبيا *Contrôle de la qualification juridique des faits* ؟ وبذلك تبدأ مرحلة ثانية في رقابة السبب وتسمى بالرقابة العادية³⁴.

³⁰ مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، دعاوى الإدارية، دعاوى الإلغاء، دعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 265.

³¹ مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 28.

³² محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 51.

³³ مجلس الدولة، 25-10-2005، ملف رقم 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006، ص 235 إلى 237.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

فالسطة التأديبية في حالة التحديد المقنن الكامل لمعالم وأوصاف المخالفة، لا يكون لها مجال تقديرى، وإنما تكون مقيدة بالتحديد الذي رسمه المشرع، فذلك لا توقع الجزاء التأديبي إلا في حالة توافر تلك المخالفة حسب الأشكال والمعالم المفروضة سلفاً من المشرع³⁵. ودور القاضي في هذه الحالة يقتصر في التحقق مما إذا كانت تلك الوقائع التي ادعتها السطة التأديبية هي ذاتها التي اشترطها القانون لقيام المساءلة. مع الأخذ في عين الاعتبار أن تحديد بعض الأخطاء في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، لا يمنع تحديدها بموجب نصوص خاصة ببعض الأسلاك³⁶.

أما في حالة التحديد العام المبهم طبقاً للقاعدة العامة، فإن السطة التأديبية تكون أمام سلطة تقديرية في تكيف الفعل وبيان إذا كان يمثل خطأً تأديبي أم لا³⁷. لأن المشرع قد حدد الواقعة بصفة عامة طبقاً للمادة 160 من الأمر 03-06، التي تعتبر القاعدة العامة للأخطاء التأديبية.

ويتولى القاضي في هذا الصدد تفسير تلك القاعدة من أجل إعطائها معنى أكثر تحديداً وأقل عمومية، ثم رفع تلك الواقعة إلى مستوى عمومية النص بإبراز الصفات التي تميزها من وجهة النظر القانونية، على أن صعوبة التكييف في هذه الحالة تخلطه بتقدير الوقائع³⁸.

المطلب الثاني: مبدأ التناسب يغطي ويدعم مبدأ شرعية المخالفة التأديبية

إن ما يبرر بروز هذا المبدأ هو عدم تحديد المشرع للأخطاء التأديبية التي تعبر عن سبب العقاب على سبيل الحصر، كما أنه لم يربط كذلك بينها وبين ما يقابلها من عقوبات كما هو الحال في المجال الجنائي، ليترك مجالاً للسطة التأديبية في تقدير ملائمة قرارها. وبناءً على ذلك سيتم دراسة هذا المبدأ من خلال التعرف على فكرة التناسب في القرار التأديبي؛ ثم استعراض وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب؛ ومن ثم تحديد مقتضيات مبدأ التناسب.

³⁴ Gustave PEISER, Contentieux administratif, 11^e éd, Dalloz, Paris, 1999, p. 192.

³⁵ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 106.

³⁶ المادة 182 من نفس الأمر.

³⁷ عبد الوهاب البندري، المرجع السابق، ص 229؛ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني المصري والفرنسي مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009، ص 61-62.

³⁸ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 53 - 54.

أولاً: فكرة التناسب فى القرار التأديبى

بناء على هذا المبدأ اتسعت رقابة القاضي الإدارى وامتدت لتشمل الرقابة على تناسب الجزاء التأديبى³⁹. وفكرة التناسب La proportionnalité فى القرار تعنى تقدير العقوبة التأديبية نوعاً ومقداراً، بما يتوافق مع جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة، أو هو تقدير الإجراء الذى يتناسب مع خطورة وأهمية المخالفة⁴⁰. فمن خلال هذا التعريف نبحث عن التناسب بطرح السؤال التالى: هل أن العقوبة التأديبية المتخذة تتناسب وجسامة المخالفة المرتكبة؟

والأكيد حول التناسب بأنه يمثل علاقة السبب بالمحل، ويرى أصحاب هذا الاتجاه وهو الراجح بأن الرقابة على التناسب ماهى إلا رقابة على عنصر السبب فى صورتها القصوى⁴¹، والتي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ⁴². حيث أن رقابة التناسب فى هذه الحالة لا تعدو أن تكون رقابة للمشروعية، ومخالفتها تعد مخالفة للقانون بمفهومه الواسع، والذي يشمل جميع القواعد القانونية بما فيها تلك التى يضعها القضاء وعلى رأسها المبادئ العامة للقانون⁴³.

وفىما يخص الأساس القانونى لرقابة التناسب فإنها تستند إلى فكرة المبادئ العامة للقانون التى يكشفها القاضي ويدخلها إلى دائرة القانون لتصبح السلطة التأديبية ملزمة باحترامها باعتبارها أضحت مصدراً من مصادر المشروعية⁴⁴. حيث يمكن وصف هذا الأمر بالاختصاص المقيد عن طريق القضاء⁴⁵. أو بتعبير آخر هو مجرد انتقال لعناصر التقييد من دائرة التشريع إلى المبادئ العامة للقانون⁴⁶.

³⁹ عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإدارى ومحلها فى دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانونى، العدد 05، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 135.

⁴⁰ خليفة سالم الجهيمى، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة فى مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 97.

⁴¹ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الإدارى، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 23.

⁴² أحمد أحمد الموفى، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة فى الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص 06، ص 14؛ محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 184.

⁴³ قوسم حاج غوثى، مبدأ التناسب فى الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 216.

⁴⁴ خليفة سالم الجهيمى، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة فى مجال التأديب، المرجع السابق، ص 365.

⁴⁵ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط 1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، العربية السعودية، 2003، ص 106؛ مايا محمد نزار أبو دان، المرجع السابق، ص 39.

ثانيا: وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب

تم التأصيل لهذه الرقابة بنظريتي الغلو في القضاء الإداري المصري؛ ونظرية الخطأ الظاهر أو الغلط البين في القضاء الإداري الفرنسي. حيث تمكن القضاء الإداري الفرنسي من بسط رقابته على التناسب من خلال صياغته نظرية الخطأ الظاهر في التقدير أو عدم معقولية التقدير Erreur manifeste. ويظهر أن مجلس الدولة الفرنسي قد كرس رقابته على هذا المبدأ في بقضية Lebon سنة 1978⁴⁷.

وهكذا أصبح القاضي الإداري يتصدى للقرارات التأديبية التي يتخللها عدم تناسب ظاهر سواء من حيث الغلط البين في التقدير الذي يكون فيه إفراط في الشدة أكثر من اللازم، أو ذلك الذي ينطوي على إفراط في الشفقة أقل من اللازم⁴⁸.

وتأخذ هذه النظرية في الحسبان إمكانية وقوع السلطة التأديبية أثناء مزاولتها لسلطاتها التقديرية في أخطاء، إلا أنه لا يحق لها أن تقع في خطأ بين أو ظاهر، ويكون كذلك إذا كان عدم التناسب بين أهمية وخطورة الخطأ والعقوبة ظاهرا أو بينا أو جسيما⁴⁹.

ويعرف الخطأ البين على أنه عيب جسيم يشوب تقدير السلطة التأديبية للوقائع من حيث حقيقة خطورتها وأهميتها، وما يستتبعها من عقوبة غير مناسبة. أو هو الخطأ الجسيم في تقدير الوقائع التي تبرر صدور القرار التأديبي⁵⁰.

والمعيار المعتمد للتسليم بعدم مشروعية قرار تأديبي لخطأ ظاهر هو كل من المعيار اللغوي الذي يعتمد على السطوع والظهور وتجاوز الخطأ في التقدير لدرجة المعقولية⁵¹، الأمر الذي يجعل منه ظاهرا حتى لغير المتخصصين من القانونيين، ويمكن قياس ذلك بالرجل العادي⁵².

⁴⁶ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 225.

⁴⁷ C.E, 09 juin 1978, Lebon, Rec., p. 245, Cité par, Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^e éd, Gualino éditeur, Paris, 2004, p. 235.

⁴⁸ «La disproportion manifeste est donc illégal (que la sanction est été trop sévère ou qu'elle ait été trop légère) ». Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique- fonction publique de l'Etat- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3^e éd , Dalloz, Paris, 1997, p. 248.

⁴⁹ مايا محمد نزار أبو دان، المرجع السابق، ص 69 - 71.

⁵⁰ علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة علوم شريعة والقانون، المجلد 26، العدد 01، الأردن، 1999، ص 15.

⁵¹ عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2006، ص 189.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

وتفرض هذه الرقابة على رجل الإدارة التزامه بالحذر والتأني عند مباشرته سلطاته التقديرية، وذلك بألا يرتكب في خصوص تقدير الوقائع خطأ جسيما أو فادحا⁵³. ليصبح الغلط البين في نهاية المطاف عنصرا جديدا من عناصر رقابة المشروعية⁵⁴، والتناسب كأحد المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية⁵⁵.

ثالثا: ضوابط ومقتضيات مبدأ التناسب

رغم أن السلطة التقديرية للسلطة التأديبية تلعب دور حاسما في عملية التأديب إلا أنها ليست بالعامّة أو المطلقة التي تؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية، وإنما تحدّها قيود وضوابط أهمّها أن تلتزم بالتكيف وفق القاعدة العامة، والالتزام بتحقيق الغاية من النظام التأديبي نفسه وإلا فقد الجزاء التأديبي مقصوده، كل ذلك تحت رقابة الملاءمة التي يباشرها القاضي الإداري.

وحتى لا تقع السلطة التأديبية في غلو أو غلط بين يجب عليها أثناء عملية تقدير خطورة المخالفة والعقوبة المناسبة لها أن تراعي مقتضيات مبدأ التناسب، والتي هي بمثابة ضوابط أو معايير لتحقيق التناسب حيث تقوم على مراعات درجة خطورة الخطأ من خلال⁵⁶: تقييم الأضرار الناتجة عن الخطأ وتأثيرها على المرفق؛ كذلك مراعاة الظروف والملابسات التي ارتكب فيها الخطأ بحيث لا تتساوى مخالفة مرتكبة عن عمد مع مخالفة مرتكبة عن إهمال أو غفلة؛ مع مراعات السوابق والظروف المرتبطة بالمخالفة؛ وكذلك مدى مساس الخطأ بكرامة الوظيفة وسمعتها، وكل ذلك حتى يقع الجزاء عقابيا أو معقولا⁵⁷. لأنه لا يعقل أن يتم اصطياد عصفور بمدفع، أو قتل ذبابة بمطرقة.

وهذا ما تقطن له المشرع الجزائري في الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة الذي جعل تحديد العقوبة التأديبية متوقف على مجموعة ضوابط على النحو التالي: مراعاة درجة جسامة الخطأ؛ والظروف والملابسات التي ارتكب فيها؛ مسؤولية الموظف المعني؛ والنتائج المترتبة على سير المصلحة؛

⁵² علي حسين أحمد الفهداوي، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 05، جامعة الأنبار، العراق، د. ت. ن، ص 33.

⁵³ زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، 2006، ص 123.

⁵⁴ Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6^e éd, Economica, Paris, 2002, p. 807.

⁵⁵ René CHAPUS, Droit administratif général, Tome2, 8^e éd, Montchrestien, Paris, 1996, p. 295.

⁵⁶ طوبال بوعلام وزرقان وليد، المرجع السابق، 610؛ شوقي بركاوي، المرجع السابق، ص263؛ الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018، ص37 وما يليها.

⁵⁷ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق، ص 142-143.

والضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام⁵⁸. ويمكن اعتبار هذه الضوابط بمثابة اعتراف ضمني من المشرع لتقرير مبدأ التناسب. ويمكن التعبير عن التناسب في ظل قانون الوظيفة العامة الجزائري بالنظر لتكريسه قاعدة المجموعات أو الدرجات، بالرجوع إلى المجموعة تقابلها المجموعة، من خلال قياس التناسب بين عنصري تقدير أهمية وخطورة الفعل بعد تكيفه على أنه خطأ والذي يؤدي إلى وضعه في إحدى الدرجات، وبين تقدير إحدى العقوبات من نفس الدرجة التي سبق وأن قدر فيها ذلك الخطأ.

الخاتمة:

لقد مكنتنا هذه الدراسة من الإجابة عن الإشكالية المطروحة آنفا وتوصلنا بذلك إلى جملة من النتائج والاقتراحات نوردها فيما يلي:

يجب الإشارة إلى أنه يمكن تصنيف الأخطاء التأديبية من حيث الشكل إلى قسمين، قسم أول يتضمن قائمة لأهم الأخطاء التأديبية المقننة استثناء من القاعدة العامة في ثلاث مجالات على سبيل المثال، أولها مجال قانون الوظيفة العامة؛ قانون العقوبات؛ القوانين الخاصة المنظمة لبعض شؤون الموظفين؛ وقسم ثاني لأخطاء تأديبية غير مقننة، أساسها الإخلال أو الخروج عن الواجبات الوظيفية باعتبارها القاعدة العامة في تحديد الجرائم التأديبية. كما أن المشرع لم يربط كذلك المخالفات وبين ما يقابلها من عقوبات كما هو الحال في المجال الجنائي، وجعل هذا الربط من اختصاص السلطة التقديرية لسلطة التأديب في حدود احترام قاعدة المجموعات أو الدرجات.

وبذلك فإن المشرع الوظيفي وعلى خلاف الجريمة الجنائية، لم يحدد الأخطاء التأديبية والواجبات الوظيفية على سبيل الحصر، وإنما أعطى صور لبعض أهمها على سبيل المثال، ثم أورد في البقية نصا عاما يقضي بمعاقبة الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية ويخرج عن مقتضياتها، وبذلك يكون قد اكتفى بالربط بينها وبين الواجبات الوظيفية، ليترك مجالا تقديريا لسلطة التأديب في اعتبار ما يمثل مخالفة تأديبية أم لا.

لنصل إلى أن تحقق المخالفة التأديبية يتوقف على تحديد ما إذا كان السلوك الذي قام به الموظف يشكل تخليا عن واجب وظيفي أم لا. وكنتيجة لذلك فإن السلطة التأديبية ستتمتع بسلطة تقديرية معتبرة في تحديد المخالفة التأديبية وتقدير درجة خطورتها من ناحية، وفي اختيار نوع ومقدار العقوبة التأديبية التي

⁵⁸المادة 161 من الأمر 03-06 سابق الإشارة إليه.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

تراها مناسبة لتلك المخالفة من ناحية أخرى.

ورغم أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها سلطة التأديب تلعب دور حاسما في عملية التأديب إلا أنها ليست مطلقة، وإنما تحدها قيود وضوابط أهمها أن تلتزم بالتكليف الذي حدد فيه المشرع صورا لبعض المخالفات التأديبية والعقوبات المقررة لها وفق التصنيف المقتن؛ أو في حالة عدم التقنين وفق القاعدة العامة نسبة إلى تحقق واقعة مخالفة الواجبات الوظيفية. بالإضافة إلى التقييد بضوابط ومقتضيات مبدأ التناسب الذي أصبح يدعم الطابع النسبي لمبدأ شرعية المخالفة التأديبية. على أن كل هذه العمليات تتم تحت رقابة القاضي الإداري لتصل حد رقابة مدى التناسب بين درجة خطورة المخالفة والعقوبة المقررة لها.

ورغم صعوبة حصر المخالفات التأديبية بصورة حاسمة إلا أنه أصبح من الضروري لمصلحة جميع أطراف العملية التأديبية الإسراع في تقنين شامل للواجبات والمخالفات التأديبية بشكل حصري مسبقا مع تحديد ما يقابلها من عقوبات، وذلك تأسيا بالتشريع الجنائي. كل ذلك في إطار وضع تقنين خاص بالنظام التأديبي بجميع تفصيلاته وإجراءاته، لنصل إلى الحد من السلطة التقديرية لسلطة التأديب في هذا المجال.

وهكذا فإن تجسيد هذه الفكرة ستكون في صالح الموظف العام، الذي يصبح حينها على دراية تامة بالالتزامات والواجبات التي أُلقيت على عاتقه، والعقوبات التأديبية التي من الممكن أن يتعرض لها إذا ما ارتكب خطأ تأديبيا.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

- 01_ الأمر رقم 66-156، الصادر في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج. العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم.
- 02_ القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل و المتمم.
- 03_ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج. العدد 46، الصادر في 16-07-2006.

ثانيا: الكتب

- 01_ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

- 02_ لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط 1، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2000.
- 03_ محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المبادئ العامة للتأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 04_ سعد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 05_ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 06_ خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، ط2، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 07_ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 08_ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- 09_ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971.
- 10_ مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 11_ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 12_ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009.
- 13_ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 14_ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- 15_ أحمد أحمد الموفى، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، مصر، 2008.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

- 16_حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط1، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، العربية السعودية، 2003.
- 17_سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات

- 01_مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 02_بدري مباركة، النظام التأديبي للموظف، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، 2005.
- 03_شوقي بركاوي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 2018.
- 04_محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
- 05_مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.
- 06_قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 07_فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

رابعاً: المقالات

- 01_عثمان تالوتي ومريم قسول، العلاقة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية ودورهما في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 70، العدد 02، 2021.
- 02_يوكرا إدريس، المتابعة الجزائية للموظف بين حجية الحكم الجزائي والسلطة التأديبية للإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، المجلد 59، العدد 03، 2022.

الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية في ظل النظام التأديبي

- 03_طوبال بوعلام وزرقان وليد، خصوصية مبدأ شرعية الجريمة التأديبية في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد 05، العدد 02، 2020.
- 04_علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة علوم شريعة والقانون، الأردن، المجلد 26، العدد 01، 1999.
- 05_علي حسين أحمد الفهداوي، الرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير من قبل الإدارة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار العراق، العدد 05، د. ت. ن.
- 06_زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، العدد 08، 2006.
- 07_الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 06، العدد 01، 2018.
- 08_عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، 2010.
- 09_عبد العال حاحة وأمال يعيش تمام، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2006.

خامسا: كتب باللغة الأجنبية

- 01_Gustave PEISER, Contentieux administratif, 11^e éd, Dalloz, Paris, 1999.
- 02_Emanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2^E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004.
- 03_Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique- fonction ..., 3^e éd , Dalloz, Paris, 1997.
- 04_Charles DEBBASCH, Droit administratif, 6^e éd, Econoomica, Paris, 2002.
- 05_René CHAPUS, Droit administratif général, Tome2, 8^e éd, Montchrestien, Paris, 1996.