

الجزء التأديبي للموظف العام في قانون الوظيفة العامة الجزائري

Disciplinary Penalty for the Public Servant in the Algerian public Service law

تاريخ استلام المقال: 2019/09/25 تاريخ قبول المقال للنشر: 2020/06/03 تاريخ نشر المقال: 2020/06/30

ط.د. خيضاوي نعيم¹، د. باية فتحة²

¹ مخبر القانون والمجتمع جامعة أحمد دراية، أدرار-الجزائر khidaoui.naim@gmail.com

² مخبر القانون والمجتمع جامعة أحمد دراية، أدرار-الجزائر

الملخص:

قد يرتكب الموظف العام الشاغل لوظيفة عامة في الدولة خلال مساره الوظيفي بعض الأخطاء المهنية، مما يرتب عليه عقوبات تأديبية تتخذها ضده السلطة التي لها صلاحية التعيين وفقاً لما هو منصوص عليه في القانون.

هذه العقوبات التأديبية تأخذ عدة صور فقد تكون ذات طبيعة أدبية، كما قد تكون ذات طبيعة مالية أو مهنية حسب جسامه الخطأ، ولها طبيعتها القانونية التي تميزها عن العقوبة الجنائية. كما أن الغاية منها إنما هي فرض الانضباط داخل المؤسسات العمومية، واحترام السلطة الرئاسية والعمل على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد وهذا لما ترتبه من آثار سلبية على الحياة المهنية للموظف العام الذي توقع عليه هذه العقوبة مما يجعل حرصه دائماً على أن يتفادى الوقوع في بؤرة المخالفات.

الكلمات المفتاحية باللغة العربية: التأديب، الجزاء، الوظيفة، العام، الموظف.

Abstract :

A public official may be subjected to a number of professional errors in the course of his professional career, resulting in disciplinary sanctions by the authority which has the power to appoint as provided for by law.

These disciplinary punishments take several forms that may be of a literary nature, as they may be financial or professional in nature, depending on the magnitude of the error, and have the legal nature that distinguishes them from criminal punishment.

The aim of these disciplinary punishments is to impose discipline within the public institutions, to respect the presidential authority and to work on the proper functioning of the public facility on a regular basis. This is because of the negative effects on the professional life of the public official who has been subjected to this punishments, which makes him always keen to avoid being in the focus violation.

Keywords: discipline, penalty, job, general, employee

مقدمة:

إن الوظيفة العامة إنما وُجدت في الدولة المعاصرة إلّا لضمان سيرورة المرافق العامة التابعة لها بصفة منتظمة، حيث يتوجب على القائمين على هذه المرافق تقديم الخدمات لجمهور المتعاملين معها في وقت معقول دونما تأخير أو تراخي.

ويطلق على القائمين على الوظائف العامة في الدولة تسمية - الموظفين العموميين- وهم أفراد تتوفر فيهم شروط معينة ومؤهلات علمية تسمح لهم بتقلد وظيفة عامة معينة حسب درجة الإستحقاق، كما يشترط على الموظف العام خلال مساره المهني إحترام القوانين المنظمة لنشاط وظيفته بدءاً بقانون الوظيفة العامة ووصولاً إلى القانون الأساسي الخاص الذي يحكم القطاع الذي يعمل به، هذا بالإضافة إلى إحترام اللوائح المفوض إصدارها قانوناً لبعض الجهات الإدارية وكذلك التعليمات التي تصدرها السلطة الرئاسية - المسؤولين المباشرين- حيث أنه في حالة الإخلال بهذه القوانين أو اللوائح أو التعليمات يكون الموظف قد وقع في المحذور مما يعرضه لعقوبات تأديبية.

وتظهر أهمية دراسة الموضوع من الناحية القانونية في معرفة كيفية تعامل المشرع الجزائري مع العقوبة التأديبية من خلال محاولته لإحداث توازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف هذا من جهة، ومن جهة أخرى فمن الناحية الموضوعية تتمثل أهمية هذه الدراسة في المقارنة بين مختلف النصوص القانونية المنظمة لقطاع الوظيفة العامة وكذا إثراء الموضوع خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية.¹

ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: فيما يتمثل الجزاء التأديبي، وما الغاية من إقراره؟

ولدراسة هذا الموضوع يتحتم علينا اعتماد منهجين من مناهج البحث العلمي وهما:

- **المنهج الوصفي:** وذلك من خلال تحديد الإطار العام للعقوبة التأديبية بتوظيف مختلف الأفكار التي تصب في هذا المجال.

- **المنهج المقارن:** من خلال المقارنة بين مختلف النصوص القانونية للوظيفة العامة في التشريع الجزائري بدءاً بالأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي قد تم إلغاؤه بموجب المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وصولاً إلى الأمر 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة كما سيأتي بيانه لاحقاً، ثم المقارنة كذلك بين هذا الأخير والمرسوم التنفيذي رقم 17-322 السالف الذكر في مجال العقوبات ومدى تطبيقها وذلك بين الموظف المثبت والمتربص.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 66، الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2017.

وعليه سوف نركز دراستنا هذه على العقوبة التأديبية من خلال التطرق الى تعريفها وبيان الطبيعة القانونية لها (المبحث الأول)، ثم بيان أنواع العقوبات التأديبية والغاية من إقرارها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تعريف الجزاء التأديبي وطبيعته القانونية

إن من بين المبادئ الأساسية العامة التي تحكم المرفق العام وجوب سيره بانتظام واضطراد، ومن أجل تكريس هذا المبدأ والحفاظ على النظام العام وجودة الخدمات المقدمة بالمرافق العامة، كان لا بد من وجود جزاء تأديبي يوقع من قبل السلطة المختصة على كل موظف عام يُخل بالسير الحسن لهذه المرافق، سنحاول تعريفه (المطلب الأول)، كما أنه وكغيره من الجزاءات الإدارية فإن للجزاء التأديبي طبيعته القانونية التي تميزه عن غيره من الجزاءات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الجزاء التأديبي في القانون الجزائري

يرى جانب من الفقه أن الجزاء التأديبي " هو وسيلة السلطة لضمان احترام القواعد القانونية وحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد"، فهو إجراء تنظيمي قائم على العلاقة بين الموظف والجهة الإدارية التي ينتمي إليها.

بينما اتجه رأياً آخر إلى القول بأن العقوبة التأديبية مقررة لمعاقبة الموظف المخالف لواجباته الوظيفية أو مقتضياتها، فالجزاء التأديبي هو نتيجة لإرتكاب الموظف مخالفة تأديبية. والفقيه روبرت كاترين يتجه إلى أنه "لا يوجد جزاء بدون نص وذلك طبقاً للمبدأ الجنائي أنه لا توجد عقوبة إلاً بنص وبناءً على ذلك فإن الجزاءات التأديبية قاصرة فقط على تلك المنظمة في الأنظمة الوضعية" ويعرف الأستاذ بلال أمين زين الدين الجزاء التأديبي بأنه "الأثر القانوني المترتب على ارتكاب الموظف أو العامل للمخالفات الإدارية أو المالية والمنوط بالسلطة التأديبية التي حدد القانون توقيعها عليه".¹

ويمكن تعريف المخالفة التأديبية كذلك بأنها " عدم القيام بواجب من الواجبات المنوطة بالموظف، أو ارتكاب محظور يتوجب عليه عدم القيام به"²

أما المشرع الجزائري وكنظرائه من المشرعين في مجال الوظيفة العامة بدءاً من الأمر 133/66 ووصولاً إلى الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة لم يورد تعريفاً للعقوبة التأديبية، بيداً أنه وبالرجوع الى الكتب المتخصصة في هذا المجال نجد أن الفقهاء قد عرفوا الجزاء التأديبي كلاً حسب الزاوية التي ينظر منها إليه، نذكر من هذه التعريفات مايلي:

¹ - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري " دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 372.

² - محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية " دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص 41.

عرف الأستاذ **عمار عوابدي** العقوبة التأديبية بأنها: " العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة."¹

والدكتور **سعيد بوشعير** يرى بأن العقوبة التأديبية عبارة عن إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله.²

كما يمكن تعريف العقوبة التأديبية على أنها " تلك الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية "³

حيث أنه من خلال هذه التعريفات يتبين لنا الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية، إذ لا يمكن للموظف أن يرتدع إذا لم تكن هناك عقوبة تأديبية تنتج أثرها نتيجة لخرقه لقواعد الوظيفة والإخلال بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد.⁴

وصفوة القول أن العقوبة التأديبية إنما تستمد مشروعيتها من مبدأ الشرعية الذي تقوم عليه والمقرروالمعترف به في معظم تشريعات العالم، فالمشرع هو من له صلاحية تحديد العقوبات التأديبية التي يتم توقيعها على الموظف المخالف وإن كان مرخصاً لبعض السلطات إصدار لوائح وجزاءات إلا أنها تبقى مقيدة بالعقوبات التي تقررها هذه اللوائح، كما أن سلطتها تبقى محصورة في تحديد الجرائم التأديبية التي يعاقب الموظف على ارتكابها، ولا يمكن لها ابتداع عقوبات غير تلك المنصوص عليها في القانون.⁵

وإنطلاقاً من أنه لاجرime ولا عقوبة إلا بنص فلا يمكن تجريم فعل قام به الموظف ولم ينص القانون على عقوبة في شأنه، إذا المبدأ يقتضي شرعية الجريمة كما شرعية العقوبة وهو ما يعني أن تكون الجريمة منصوص عليها قانوناً وكذلك الأمر بالنسبة لما يقابلها من عقوبات وإلا إعتبر القرار الصادر بعقوبة غير مشروع يمكن الطعن فيه.

وفي هذا الصدد نكتفي بما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر بتاريخ 1963/01/13: "... أن العقوبة التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية، لا يسوغ أن

¹ - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص336.

² - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص88.

³ - لمزيد من التفصيل أنظر: محمد سعيد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة "، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008، ص105.

⁴ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص88.

⁵ - عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص25-26.

تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبة الجنائية...¹، كما جاء في حيثيات حكم محكمة الإستئناف المصرية الصادر بتاريخ 13/01/1998 بشأن الطعن رقم 96/79 مايلى: "... فالعقوبة التأديبية هي تلك العقوبة التي حددها المشرع حصراً..."، حيث أن القاعدة العامة التي تحكم العقوبات التأديبية هي مبدأ المشروعية فعلى عكس الأخطاء المهنية فإن العقوبات التأديبية جاءت محددة على سبيل الحصر، إذ لا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار تسليط العقوبة التي تريدها من تلقاء نفسها، بل ينبغي عليها أن تختار من بين العقوبات التي حددها القانون وإلا كان قرارها مخالفاً للتنظيم المعمول به وبالتالي فلا يترتب عليه أي أثر قانوني²، وباستقراء هذه الأحكام نلاحظ أنها تحيلنا إلى التشريع حيث نجد أن التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة قد عملت على حصر العقوبة التأديبية والتي وردت على سبيل الحصر³.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للجزاء التأديبي

إن العقوبة التأديبية وسيلة إدارية تمنح للإدارة سلطة ردع مرتكبي المخالفات التأديبية من موظفين عموميين وهذا بناءً على العلاقة الوظيفية القائمة فيما بينهما⁴، حيث أنها دائماً ذات طبيعة مالية أو أدبية أو مهنية على عكس العقوبات الجنائية والتي تكون سالبة للحرية كالحبس والإعدام⁵، ورغم وجود تقارب بين العقوبتين التأديبية والجنائية في كون أن كليهما يهدف إلى منع المخالف من الرجوع إلى ارتكاب المخالفة والإتفاق كذلك في جوهر المسؤولية القائمة على أساس الضرر، إلا أن هناك عدة ضوابط يمكن من خلالها التمييز بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي نذكر منها مايلى:

- 1- للعقوبة الجنائية حداً أدنى وأقصى على عكس العقوبة التأديبية والتي تحدد بحسب جسامة الخطأ المرتكب⁶، وبأوصاف عامة تتمثل في واجبات العامل والأفعال المحضور عليه القيام بها حتى تتحقق شرعية الجريمة وبأفعال إيجابية أو سلبية.
- 2- المسؤولية الجنائية قائمة على أساس الإخلال بواجب قانوني، بينما المسؤولية التأديبية تقوم على أساس الخطأ الوظيفي¹.

¹ - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 249.

² - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر "دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين"، مزار للمطبوعات، الجزائر، 2011، ص 283.

³ - باهي هشام والدهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 05، العدد 01، 2019، ص 25 و 26.

⁴ - محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 79.

⁵ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 87.

⁶ - عبد الروؤف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008، ص 54/ وأنظر كذلك في هذا الشأن بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 374.

3- العقوبة التأديبية تصدر في شكل قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة باستثناء بعض التشريعات التي تأخذ بنظام المحاكم التأديبية، بينما العقوبة الجنائية تصدر في شكل حكم قضائي أو قرار صادر عن جهة قضائية مختصة.²

4- العقوبة التأديبية لا تطبق إلا ضمن مجموعة محددة (إدارات عمومية، نقابات ومنظمات مهنية، شركات) على عكس الجزاء الجنائي والذي يطبق على كافة المواطنين بغض النظر على هويتهم الوظيفية شريطة ارتكابهم لمخالفة تستوجب العقوبة.

للإشارة فإنه يدخل ضمن الجزاءات التأديبية مايلي:

- الجزاءات الخاصة بالوظيفة العامة أو الموظفين العموميين؛

- الجزاءات المتعلقة بالنقابات والمنظمات المهنية؛

- الجزاءات المتعلقة بالمحاسبات التي تصدر عن محكمة التأديب المتعلقة بالميزانية بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام المحاكم التأديبية؛

- الجزاءات المتعلقة بمنظمات الائتمان مثل اللجنة البنكية؛

- الجزاءات المتعلقة بأعضاء الاتحادات الرياضية مثل: الإتحادية الجزائرية لكرة القدم.³

5- الجزاء التأديبي يرتبط أساساً بالوظيفة العامة فاين وُجد الشخص الذي يكتسب صفة الموظف وبإرتكابه لأحد الأخطاء التأديبية يكون محلاً لتسليط جزاء تأديبي عليه، أما إذا لم تتوفر فيه هذه الصفة فلا يمكن أن يُوقع عليه هذا النوع من الجزاءات وإنما يكون مسؤولاً مسؤولية جنائية حسب طبيعة الجريمة.

6- العقوبة الجنائية قد تكون عقوبة أصلية تمس بحق من حقوق الجاني كحقه في الحياة أو حقه في الحرية وذلك بتوقيع عقوبة الإعدام عليه أو تقييد حريته بحبسه مثلاً، كما قد تكون العقوبة الجنائية تبعية مكملة للعقوبة الأصلية وهي تعني حرمان الجاني من بعض الحقوق كحرمانه من ممارسة حقوقه السياسية لمدة زمنية معينة أو فرض الرقابة القضائية عليه، بينما العقوبة التأديبية تعتبر ماسة بمركز الموظف وذلك بحرمانه من بعض المزايا سواءً المالية أو المهنية نتيجة ارتكابه لخطأ وظيفي.⁴

وكننتيجة تم التوصل إليها ويمكن إعتبارها من بين ضوابط التمييز بين الجزاء الجنائي والجزاء التأديبي هو أن الغاية من توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المخالف للقوانين واللوائح المعمول بها في مجال الوظيفة العامة هو فرض الإنضباط داخل المؤسسات العمومية وضمان سير المرافق العامة

¹ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص65.

² - كمال رحماوي، نفس المرجع، ص108.

³ - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص102.

⁴ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص374-375.

بانتظام واضطراب، بينما توقيع الجزاء الجنائي على الجاني إنما يهدف للحفاظ على المصالح الإجتماعية للمواطنين داخل المجتمع.

المبحث الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية والغاية من إقرارها

إن الجزاءات التأديبية تتعدد وتتنوع وهذا بالنظر إلى جسامة الخطأ المقترف من قبل الموظف العام فقد تكون العقوبة أدبية أو مالية كما قد تكون مهنية وهذا التنوع إنما فرضه الإختلاف الجوهري في الأخطاء المهنية والذي توجب معه وجود مجموعات متناسبة من الجزاءات التأديبية (المطلب الأول)، كما أن لهذه العقوبات التأديبية أهمية بالغة في فرض الإنضباط والإنصياع لأوامر السلطوية الرئاسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أنواع الجزاءات التأديبية في القانون الجزائري

إعتمد المشرع الجزائري في تصنيفه للعقوبات التأديبية وضعها في مجموعات تتناسب وجسامة الخطأ المرتكب من طرف الموظف العام وهذا بدءاً بالأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وصولاً إلى المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وإنتهاءً بالأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث سنتناولها بالدراسة وفقاً لهذه النصوص القانونية.

أولاً: عقوبات الدرجة الأولى

نص المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 55/أ منه على أن عقوبات الدرجة الأولى هي:

- 1- الإنذار؛
- 2- التوبيخ.¹

ومن هنا يمكن القول أن المشرع الجزائري جعل عقوبات الدرجة الأولى تحمل طابع الإيلاء فقط، حيث لم يجعل للجانب المالي نصيباً في ذلك من خلال إقتصاره لعقوبات هذه الدرجة على الإنذار والتوبيخ.

في حين نص المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في مادته 1/124 على أن عقوبات الدرجة الأولى تتمثل فيمايلي:

- 1- الإنذار الشفوي؛

¹ - المادة 55/أ من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

2- الإنذار الكتابي؛

3- التوبيخ؛

4- الإيقاف عن العمل من يوم الى ثلاثة أيام.¹

مما سبق نلاحظ أن المشرع في المرسوم رقم 85-59 السالف الذكر كان أكثر دقة وتوضيح من خلال تفريقه بينما إذا كان الإنذار شفوي أو كتابي، وإضافة الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام لهذا الصنف من العقوبات والذي هو في نفس الوقت عقوبة تحمل طابع مالي.

أما الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فسرد عقوبات الدرجة الأولى في المادة 1/163 منه وهي كالتالي:

1- التنبيه؛

2- الإنذار الكتابي؛

3- التوبيخ.²

من خلال دراسة عقوبات الدرجة الأولى إنطلاقاً من مختلف النصوص القانونية التي عرّفها نظام الوظيفة العامة في الجزائر نجد أن الإنذار والتوبيخ هما القاسم المشترك بين مختلف هذه النصوص القانونية، حيث أنه يطبق حتى على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية.³

والإنذار إنما يقصد به ذلك الجزاء التأديبي الذي تملك الجهة الإدارية المختصة سلطة توقيعه على الموظف في حالة ارتكابه لمخالفة بسيطة لا تستحق معاقبته مالياً ولا إدارياً، أما التوبيخ فيقصد به عتاب الموظف ولومه على ما بدر منه من مخالفات هي ليست على قدر من الجسامه.⁴

كما أن المشرع قد قَصَرَ عقوبات الدرجة الأولى على الجانب الأدبي نظراً لعدم خطورتها باستثناء المرسوم رقم 85-59 والذي نص ضمن عقوبات الدرجة الأولى على إمكانية الإيقاف عن العمل من (يوم إلى ثلاثة أيام) وهي عقوبة ذات طبيعة مالية.

وبرأينا أن المشرع قد أحسن لما أدرج ضمن عقوبات الدرجة الأولى الإنذار الشفوي أو التنبيه الذي كان قد أغفله في الأمر 66-133 على اعتبار أن هناك بعض الأخطاء البسيطة التي يرتكبها الموظف ولا تستحق سوى التنبيه أو الإنذار، ويختلف التنبيه عن الإنذار الكتابي في كون أن الأول يبلغ

1- المادة 1/124 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي العام النموذجي

لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.

2- المادة 1/163 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

3- أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 17-322، المرجع السابق.

4- بلال امين زين الدين، المرجع السابق، ص 388 و 404.

للمعني شفوياً بينما الثاني عن طريق الكتابة علاوة على إدراج نسخة منه في ملف المعني، وكذلك الأمر بالنسبة للتوبيخ والذي يعتبر أشد وقعاً وخطورة على نفسية الموظف.

ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية

فيرجع إلى الأمر 66-133 نجد أنه سرد باقي العقوبات التأديبية حسب نص المادة 55/ب

ضمن عقوبات الدرجة الثانية والتي هي كالتالي:

1- الشطب من قائمة الترقية؛

2- التنزيل من درجة واحدة الى ثلاث درجات؛

3- النقل التلقائي؛

4- التنزيل في الرتبة؛

5- الإحالة على التقاعد تلقائياً؛

6- العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش؛

7- العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش.

بالإضافة إلى إمكانية إقرار الإبعاد المؤقت من الوظيفة لمدة لا تزيد عن (06) ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية، مع حرمان صاحبها من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.¹

هذا ونشير في هذا المقام إلى أن عقوبات الدرجة الثانية جاءت مرتبة ترتيباً تنازلياً، إلا أنه لم يراعى في ذلك عنصر الموضوعية، إذ كان بإمكان المشرع أن يقسم هذه العقوبات إلى قسمين على أساس جسامة وخطورة الجزاء التأديبي بحيث أن تركها على إطلاقها له من الخطورة على المسار المهني للموظف ما له وخاصة مع عدم وجود تنصيف خاص بالأخطاء المهنية يمكن من خلاله توقيع العقوبة التي تتناسب والخطأ المرتكب.

أما المرسوم رقم 85-59 فنص على أن عقوبات الدرجة الثانية حسب نص المادة 124/2

تتمثل في الآتي:

1- الإيقاف عن العمل من (04) أيام إلى (08) أيام؛

2- الشطب من جدول الترقية.²

في حين إعتبر الأمر 06-03 عقوبات الدرجة الثانية كالتالي:

1- التوقيف عن العمل من (01) يوم إلى (03) ثلاثة أيام؛

2- الشطب من قائمة التأهيل.¹

¹ - المادة 55/ب من الأمر 66-133، المرجع السابق.

² - المادة 124/2 من المرسوم 85-59، المرجع السابق.

وبالمقارنة بين المرسوم رقم 85-59 والأمر رقم 06-03 السالفي الذكر نلاحظ أن المشرع قد خفض من عقوبة التوقيف عن العمل في الدرجة الثانية من (08) ثمانية أيام إلى (03) ثلاثة أيام على الأكثر، في حين أبقى على عقوبة الشطب من قائمة التأهيل حيث أن كلاً من العقوبتين ذات طبيعة مالية، هذا علاوة على أن التوقيف عن العمل هو تدبير احتياطي يُمنع الموظف العام خلاله من ممارسة عمله بصفة مؤقتة في حين أن الشطب من قائمة التأهيل هو عقوبة أصلية يمنع الموظف في حالة توقيعه عليه من الترقية خلال هذه الفترة، أما بالنسبة للأمر 66-133 فنجد أن المشرع قد أدرج ضمن عقوبات الدرجة الثانية كل العقوبات التي لم ترد في الدرجة الأولى ولم يفرق بينها إذا كانت العقوبة مالية أو أدبية أو مهنية، كما أن الأمر 66-133 والمرسوم رقم 85-59 لم يحددا الأخطاء المهنية التي على أساسها يمكن تصنيف العقوبة وهو ما يعاب عليهما في هذا الشأن.

أما إذا ما قارنا الأمر 06-03 بالمرسوم التنفيذي 17-322 المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية السالف الذكر فنجد أن المشرع قد ساوى بين الموظف والمتربص في مدة التوقيف عن العمل²، إلا أنه أضاف إلى الأول عقوبة الشطب من قائمة التأهيل ولم يجعل ذلك من عقوبات الثاني على أساس أن المتربص خلال فترة التجربة ليس له أصلاً الحق في الترقية. وفي الأخير نشير أن عقوبات الدرجة الأولى والثانية إنما تتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد الحصول على توضيحات كتابية من المعني دون أخذ الرأي للجنة المتساوية الأعضاء.

ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة

حيث تعتبر عقوبات من الدرجة الثالثة حسب المرسوم رقم 85-59 ما يأتي:

- 1- النقل الإجباري؛
 - 2- التنزيل؛
 - 3- التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات؛
 - 4- التسريح دون الإشعار المسبق و دون تعويضات.³
- بينما عقوبات الدرجة الثالثة وفقاً للأمر رقم 06-03 تتمثل فيما يلي :
- 1- التوقيف عن العمل من (04) أربعة أيام إلى (08) ثمانية أيام؛
 - 2- التنزيل من درجة إلى درجتين؛
 - 3- النقل الإجباري.⁴

1- المادة 2/163 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 17-322، المرجع السابق.

3- أنظر المادة 3/124 من المرسوم 85-59، نفس المرجع.

4- أنظر المادة 3/163 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

وما تجب الإشارة إليه هو أن كلاً من المرسوم رقم 85-59، والأمر رقم 06-03 قد إتفقا في مجموعة عقوبات الدرجة الثالثة فيما يتعلق بالنقل الإجمالي والتنزيل، إلا أن الأمر 06-03 وَصَحَ بأن يكون التنزيل من درجة إلى درجتين وقد أحسن المشرع في ذلك، بينما تركها المرسوم 85-59 مبهمة ولم يوضح ما إذا كان التنزيل في الدرجة أو الرتبة.

كما أن الأمر رقم 06-03 نص ضمن عقوبات هذه المجموعة على عقوبة مالية تتمثل في التوقيف عن العمل من (04) أربعة أيام إلى (08) ثمانية أيام، بينما نص عليها المرسوم رقم 85-59 ضمن عقوبات الدرجة الثانية، أما بخصوص التسريح والذي نص عليه المرسوم 85-59 ضمن عقوبات هذه الدرجة وفرق بين التسريح مع الإشعار المسبق والتعويض والتسريح دون الإشعار المسبق ودون تعويض فإن الأمر 06-03 إعتبر هذه العقوبة أي التسريح ضمن مجموعة عقوبات الدرجة الرابعة كونها على قدر كبيراً من الجسام، إلا أن ما يعاب عليه في ذلك هو أن لم يوضح ما إذا كان التسريح مع الإشعار المسبق والتعويض أو دون إشعار مسبق ودون تعويض.

أما إذا ما تعلق الأمر بالمتربص فإن العقوبة التي يمكن أن تسلط عليه في هذه الدرجة فهي فقط التوقيف عن العمل من (04) أربعة أيام إلى (08) ثمانية أيام¹، وبخصوص التنزيل في الدرجة فإنها لا تسري على المتربص كون أنه خلال هذه الفترة لايسفيد من أي ترقية في الدرجة، كما النقل الإجمالي لا يطبق هو الآخر إلا على من هو مثبت في منصب عمله.

رابعاً: عقوبات الدرجة الرابعة

تتمثل عقوبات الدرجة الرابعة أساساً وفقاً لما هو منصوص عليه في الأمر رقم 06-03 في

العقوبتين التاليتين:

1- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة؛

2- التسريح.²

للإشارة فإن عقوبات الدرجة الرابعة تستدعي لتنفيذها على الموظف العام أن يكون قد ارتكب خطأ جسيم يتناسب والعقوبة المطبقة عليه وذلك نظراً لخطورتها وكونها أشد قسوة على نفسية الموظف وحياته المهنية. أما بالنسبة للمتربص فإنه لاينطبق عليه في هذه الفئة من العقوبات غير التسريح دون إشعار مسبق أو تعويض³، ومرد عدم الإشعار المسبق وعدم التعويض هو كون المتربص في فترة تجربة.

¹ - أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 17-322، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 4/163 من الأمر 06-03، نفس المرجع.

³ - أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 17-322، المرجع السابق.

والجدير بالذكر أن عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة ونظراً لخطورتها إنما توقعها بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إلزامياً¹، وفي الأخير نشير إلى أنه نظراً لخصوصيات بعض الأسلاك يمكن أن تنص قوانينها الأساسية الخاصة على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع هي غير تلك المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.²

المطلب الثاني: الغاية من إقرار الجزاء التأديبي

منعاً لقيام الموظف بأي أفعال تمس بسمعة المؤسسات العمومية التابعة للدولة والتهاون في أداء واجباته المهنية، منح لإدارة حق توقيع عقوبات تأديبية على المخالفين وهذا لضمان حسن سير المرفق العام وحفاظاً على المصلحة العامة للدولة.

حيث أن الهدف من الجزاء التأديبي في مجال الوظيفة العامة إنما يختلف عن العقوبة الجنائية وإن كان كلاً منهما عبارة عن أثر قانوني توقعه السلطة المختصة على من إمتنع عن فعل قد أمر به القانون أو ارتكب جرم سواء كان جنائي أو إداري.

فالجزاء التأديبي الهدف من توقيعه إنما هو منع المخالف من العودة إلى ارتكاب فعل يشكل إخلال بواجباته الوظيفية وحثه على القيام بالأعمال المنوطة به.

كما يهدف الجزاء التأديبي كذلك إلى تقويم سلوك الموظف العام والعمل على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد والحفاظ على المصالح العامة للدولة، ومن أجل ذلك كان لا بد من وجود جزاء تهديدي يقصد من وراه تحذير الموظف الذي يسوء سلوكه الوظيفي بوقوعه في بؤر المخالفات بأن ذلك يعرضه للحرمان من بعض المزايا المالية أو الوظيفية التي تُمنح له بمناسبة شغله لوظيفة عامة معينة.³ هذا بالإضافة إلى أن العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي إنما هو وسيلة لتمكين الموظف من أداء واجباته المهنية على أكمل وجه ومانعاً لارتكابه للمخالفات في المستقبل، ومن ثم فإن الهدف الأساسي للجزاء التأديبي إنما هو وقائي.⁴

ورغم هذا الإختلاف في الغاية ما بين الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية والجزاء في القانون الجنائي إلا أن ذلك لا يمنع العقوبة التأديبية من أن تتأثر بالعقوبة الجنائية في حالة ما إذا كان الموظف محل متابعة جنائية.⁵

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

2- أنظر المادة 164 من الأمر 06-03، نفس المرجع.

3- بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 371.

4- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

5- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 94.

وبهذا فإن للعقوبة التأديبية وقعا إيجابياً ينعكس على طريقة العمل ومستوى الأداء الوظيفي للموظفين داخل الأجهزة الإدارية التابعة للدولة.¹

وما تجدر الإشارة إليه في الأخير هو أن العقوبة التأديبية ضرورة حتمية الغاية منها منع الموظف العام من الإخلال بواجباته الوظيفية سواءً في الحاضر أو المستقبل، كما أنها آلية ديناميكية لفرض الانضباط داخل المؤسسات العمومية، حيث أنه ليس الهدف منها الإيلاء والعقاب فقط إذ الغاية الأسمى من ذلك هي سير المرفق العام بانتظام و اضطراد.

خاتمة

وفي ختام دراستنا لهذا الموضوع نشير إلى أن العقوبة التأديبية إنما ترتبط إرتباطاً وثيقاً بمدى جسامة الخطأ المرتكب إذ لا بد من أن تتناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة فليس المعيار هو الإعتياد من عدمه، حيث يمكن أن تسلط على المخالف عقوبة تستوجب التسريح لأول خطأ يرتكبه وهذا بالنظر إلى معيار الجسامة، كما أن المشرع قد أحسن في الأمر رقم 03-06 لما وضع تصنيفاً للأخطاء المهنية إذ بذلك أوجد نوعاً من التوازن بين المخالفة أو الخطأ المهني المرتكب والعقوبة المطبقة وفقاً لمبدأ التناسب الذي هو من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها مشروعية العقوبة الإدارية.

وما ينبغي الإشارة إليه هو أنه ونظراً لخطورة العقوبة التأديبية فإنه يتوجب على الجهة الإدارية التي لها صلاحية اتخاذ القرار التأديبي مراعاة الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها فيه لإعتبره صحيحاً وإلا كان معرضاً للطعن.

كما أن موقفنا من مجموع النصوص القانونية النازمة لقطاع الوظيفة العامة، إنما هو إيجابياً وذلك من خلال ما تم إستقرؤه من رغبة لدى المشرع في تحسينها وجعلها تساير التطور الذي يشهده قطاع الوظيف العمومي، حيث لاحظنا أن القانون الأخير دائماً يأتي أحسن وأفضل من سابقه وهو شيئاً مستحسن، فعلى سبيل المثال لا الحصر نجد أن الأمر رقم 03-06 قد وضع تصنيفاً للأخطاء المهنية يتم على أساسها تصنيف العقوبة وهو ما لا نجده في الأمر رقم 66-133 ولا المرسوم رقم 85-59.

أما ما نأمل أن يستدركه المشرع الجزائري ونضعه ضمن إقتراحاتنا هو مايلي:

1- حديث المشرع عن التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة كعقوبة من عقوبات الدرجة الرابعة، إنما جاء به شيئاً من الغموض فلم يوضح ما إذا كان التنزيل إلى الرتبة السفلى في السلك فقط (المتصرفين، الملحقين، أعوان الإدارة، وغيرها)، أم إلى أدنى رتبة في قطاع الوظيفة العمومية، لذا لا بد من ضبط المصطلحات، كما أننا نقترح أن يُستبدل المصطلح بعبارة التنزيل إلى الرتبة السفلى في السلك.

2- عقوبة التسريح وهي التي تعتبر أخطر عقوبة يمكن أن توقع على الموظف المخالف، رأينا أن لو إستبدل هذا المصطلح المشرع بعبارة أخرى وهي العزل نظراً لأن المنطق يفترض أن التسريح يطبق على

¹ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 377.

المتربص المخالف خلال فترة التجربة إذ يمكن تسريحه خلال هذه الفترة دون إشعار مسبق ودون تعويض، بينما العزل هو عقوبة يمكن تطبيقها على الموظف الذي تم تثبيته في منصبه وارتكب خطأ على قدر كبيراً من الجسامة يستحق هذه العقوبة.

المصادر والمراجع:

1- النصوص القانونية

- 1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 يونيو 1966.
- 2- مرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
- 3- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 66، الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2017.

2- الكتب والمؤلفات:

- 1- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري " دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015.
- 2- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- 3- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 4- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
- 5- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 6- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.
- 7- عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر " دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين"، مزارو للمطبوعات، الجزائر، 2011.
- 8- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
- 9- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 10- محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 11- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

3- الرسائل الجامعية:

- محمد صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية"دراية" دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005.

4- المقالات:

- باهي هشام والدهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 05، العدد 01، 2019.