

## المحاضرة السابعة

### تأديب الموظف العمومي و انتهاء الخدمة

سنعالج في هذا العنصر لمسألتين قانونيتين في غاية من الأهمية تشكل محور خطير في الحياة المهنية للموظف العمومي أولاها تتعلق بالنظام التأديبي، و ثانيهما انتهاء الخدمة و هي مرحلة النهاية للمسار المهني للموظف العمومي.

و قد ارتأينا أن نربط بين هاتين المسألتين على أساس إمكانية أن يكون التأديب إحدى الطرق لانتهاء الخدمة، لاسيما إذا كان الخطأ لمهني المرتكب من قبل الموظف العمومي يتسم بالجسامة، لذلك سيتم التطرق لمسألة النظام التأديبي (1) ثم نستعرض مسألة انتهاء الخدمة (2).

#### 1- النظام التأديبي للموظف العمومي:

يعد التأديب ضمانا جوهريا لانتظام العمل و حسن سيره داخل الإدارة بشكل طبيعي، و كل اخلال أو تهاون بالواجبات الوظيفية التي تفرضها القوانين و اللوائح تعرض الموظف العمومي للمساءلة التأديبية.

و يتعرض كل موظف عمومي للمساءلة التأديبية إذا ارتكب خطأ أو ذنبا إداريا، و يكون ذلك إذا ما أخل أو اهمل واجباته الوظيفية او خرج على مقتضياتها.

و القاعدة في مجال تأديب الموظف العمومي أنه لا يوقع على الموظف عقوبة تأديبية إلا من الجهة ذات الاختصاص، و شرط أن تكون العقوبة منصوص عليها قانونا " مبدأ شرعية العقوبات " مع تحويل الموظف العمومي مخلف الضمانات القانونية و من أهمها حقوق الدفاع.

ونظرا لما يحيط بالنظام التأديبي من العديد من المسائل القانونية لاسيما الإجرائية منها، فإننا سنحاول الإحاطة بها من خلال التعرض للجريمة التأديبية (أ) ثم العقوبة التأديبية (ب) لتتطرق للسلطة التأديبية المؤهلة قانونا بتوقيع التأديب (ج) و أخير استعراض مختلف الإجراءات التأديبية (د).

#### أ- الجريمة التأديبية:

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفا للجريمة التأديبية و لم يحدد الأعمال المكونة لها على سبيل الحصر، كما هو الأمر في الجرائم الجنائية إذ " لا جريمة إلا بنص " بل يقتصر دور المشرع على بيان واجبات الموظف العمومي و الأعمال المحظورة بصورة عامة؛ و إذا ما خالف مقتضيات واجباته الوظيفية يكون قد ارتكب ذنبا إداريا يستوجب تأديبه و حسن ما فعل المشرع عندما لم يتبع سياسة الحصر، لأن ذلك من الصعب عليه إذ لم يكن من الاستحالة عليه بما كان لأن الأمر يتعلق بأحد أهم خصائص القانون الإداري و هي المرونة و القابلية للتطور، زيادة على خاصية عدم التقنين، فالواجبات الوظيفية تشهد تطورات مرتبطة بتطور الحياة الإدارية و تشعبها؛ لا يمكن للمشرع التنبأ بها مستقبلا او الإلمام بها دون أي تعديل.

وبصفة عامة يقصد بالجريمة التأديبية كل تخلي عن أداء الواجبات الوظيفية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف العمومي أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه، و يعبر المشرع الجزائري عن الجريمة التأديبية بـ: "الخطأ المهني" الذي يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية دون المساس

عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية، إذا ما كان يشكل ذلك الخطأ المهني جريمة جنائية ينص عليها قانون العقوبات؛ وفقا لما نصت عليه المادة 160 من الأمر رقم: 03-06.

و ما يلاحظ على الأفعال التي تشكل جرما تأديبيا أنها لم ترد على سبيل الحصر كما هو الأمر بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات إذ لا جريمة إلا بنص، رغم محاولة المشرع الجزائري تصنيفها إلى أربعة مجموعات – على غرار تصنيف العقوبات - وفقا لنص المادة 177 من القانون، و قد عدد المشرع تلك التصنيفات كالآتي:

- **الأخطاء من الدرجة الأولى<sup>1</sup>**: هي كل الأخطاء التي تؤدي إلى الأخلال بالانضباط العام و يمكن ان تمس بالسير الحسن للمصالح.

- **الأخطاء من الدرجة الثانية<sup>2</sup>**: و تشمل الأعمال التي تؤدي إلى المساس سهوا او اهمالا بأمن المستخدمين و/ أو أملاك الإدارة، وقد تشمل كذلك الأعمال التي تؤدي إلى الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير الك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 من ذات الأمر.

- **الأخطاء من الدرجة الثالثة<sup>3</sup>**: و تشمل كل الأعمال التي تؤدي إلى تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، أو إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمه أثناء تأدية مهامه، أو رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بالوظيفة دون مبرر مقبول، أو إفشاء أو ماحلوة إفشاء الأسرار المهنية، أو استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

- **الأخطاء من الدرجة الرابعة<sup>4</sup>**: و هي تلك التي تؤدي إلى الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها للموظف العمومي شخص طبيعي او معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته، أو قد تصل إلى حد ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل، او التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمرفق أو اتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمرفق، او تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف او الترقية، أو الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مربح آخر، باستثناء المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

و قد أحال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للقوانين الأساسية الخاصة بإمكانية توضيح مختلف الأخطاء المهنية الواردة في النص العام، تبعا لخصوصيات بعض الأسلاك و كلما دعت الضرورة و المصلحة لذلك<sup>5</sup>.

و تجدر الإشارة إلى ان اجتهاد القضائي الإداري كرس قاعدة جوهرية مفادها: "إن استقلال المتابعة التأديبية عن المتابعة الجنائية لها حدود و لآثار" فإذا ما صرح القضاء الجنائي بإنقضاء الفعل

1 - المادة 178 من الأمر رقم: 03-06

2 - المادة 179 من الأمر رقم: 03-06.

3 - المادة 180 من الأمر ذاته.

4 - المادة 181 من الأمر ذاته.

5 - المادة 182 من الأمر ذاته.

المتابع به الموظف العمومي تتمحي آثاره على المتابعة التأديبية، و ذلك وفقا لمبدأ القائل بـ: " الجنائي يعقل الإداري "

### ب- العقوبة التأديبية:

هي تلك الجزاءات الموقعة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين العموميين، و لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر – خلافا للجرائم التأديبية – بحيث لا تملك السلطة المعنية توقيع إلا العقوبات المنصوص عليها قانونا، و قبل ذلك وضع المشرع معيارا على أساسه يخضع الموظف للعقوبة التأديبية و المتمثلة في: " جسامه الخطأ " و كذا ببعض القرائن المساعدة و الظروف التي أرتكبت فيها كمدى مسؤولية الموظف المعني، النتائج المترتبة على سير المرفق، الضرر الاحق بسير المرفق، و كذا المستفيدين من خدمات المرفق.

و تصنف العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين العموميين طبقا لنص المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلى أربعة (4) درجات على أساس جسامه الخطأ، و هو ما يطلق عليه مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب حتى لا يشوبها أي تعسف او مبالغة غير مبررة.

- العقوبات من الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.
- العقوبات من الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم واحد (1) إلى ثلاثة (3) أيام، الشطب من قائمة التأهيل.
- العقوبات من الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة (4) أيام إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة واحدة (1) إلى درجتين اثنتين (2)، النقل الإجباري.
- العقوبات من الدرجة الرابعة: التنزيل إلى رتبة سفلى مباشرة، التسريح.

كما نص المشرع على إمكانية ان تكون هناك نصوص خاصة تتضمن عقوبات تأديبية أخرى نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك بشرط أن تتدرج ضمن الدرجات الأربع المحددة في النص العام.

و ما يلاحظ بصدد خصائص العقوبة التأديبية أنها عقوبة شخصية - تطبيقا لمبدأ شخصية العقوبة- حيث توقع على الموظف المخالف او من ارتكب الخطأ المهني دون ان تمتد آثار العقوبة لغيره، و كذلك لا يجوز فرض أكثر من عقوبة تأديبية على ذات المخالفة - تطبيقا لمبدأ تفريد العقوبات - إلا إذا أجاز القانون ذلك

### ج- السلطة التأديبية:

يقصد بالسلطة التأديبية الجهة المختصة و المؤهلة قانونا بتوقيع التأديب، و التي تختلف باختلاف الأنظمة و من تشريع إلى بحر، و بالنظر إلى الأنظمة القانونية للتأديب في العالم نجد أنه هناك ثلاثة اتجاهات و هي: النظام الرئاسي – النظام القضائي – النظام شبه القضائي.

لذلك سنحاول استعراض مختلف تلك الأنظمة بإيجاز، لنبين في الأخير موقف المشرع الجزائري منها.

**ج1- النظام الرئاسي:** يمثل اتجاه الإداري و الذي يعهد بسلطة التأديب إلى الجهة الإدارية، حيث يتولى الرئيس الإداري الأعلى سلطة التجريم و العقاب، و يقوم هذا النظام على أساس ان تأديب الموظف

العمومي يعود إلى الإدارة التي يعمل فيها، و يطبق هذا الاتجاه في العديد من الدول منها: الدنمارك، إسبانيا، البرتغال.

**ج2- النظام القضائي:** حيث يخضع مسألة تأديب الموظفين العموميين إلى القضاء، فيلجأ المشرع إلى إحداث ما يسمى بـ: " المحاكم التأديبية " و هو نوع من أنواع القضاء الإداري المتخصص، التي تتولى سلطة التأديب، حيث تستقل بسلطة تحديد الخطأ التأديبي المنسوب للموظف العمومي و تطبيق عليه الجزاء المناسب، و تأخذ بك كذلك العديد من الدول كألمانيا و مصر مثلا.

**ج3- النظام شبه القضائي:** يقوم هذا النظام على جعل حق التأديمين اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية، إلا انه يجب على هذه السلطة قبل توقيع الجزاء على الموظف، استشارة هيئة معينة للنظر في الإجراءات و اقتراح الجزاء المناسب للخطأ المهني المرتكب من الموظف العمومي، و لا يلزم رأي و اقتراح هذه الهيئة للسلطة التأديبية الرئاسية و لا يقيد بها كأصل عام.

**ج4- موقف المشرع الجزائري:** ميز المشرع في تبني نظام تأديبي معين على أساس تصنيف العقوبات التأديبية، و ذلك بالنظر لمزايا و عيوب كل نظام من الأنظمة السالف ذكرها.

➤ **بخصوص توقيع العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية:** إعمالا لنصي المادة 162 و المادة 165 في فقرتها الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الامر رقم: 03-06 فإن اتخاذ الإجراء التأديبي يكون من صلاحية السلطة التي لها صلاحية التعيين، و بناء عليه فإن السلطة المختصة بالتعيين هي من تتولى تأديب الموظف العمومي، حيث تنفرد بتوقيع العقوبات من الدرجة الأولى و الدرجة الثانية دون استشارة المجلس التأديبي ( اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ) .

➤ **بخصوص توقيع العقوبات من الدرجة الثالثة و الدرجة الرابعة:** إعمالا لنص المادة 165 في فقرتها الثانية فإن توقيع هذه الجزاءات على الموظف العمومي يكون إلا بعد استشارة المجلس التأديبي و الأخذ برأيه المطابق ( الملزم ) في أجل لا يتعدى خمسة و أربعون (45) يوما تحسب ابتداء من تاريخ إخطاره..

بقراءة النصين القانونيين – أعلاه – يتضح بمجال لا يدع للشك فيه؛ أن المشرع الجزائري تبني النظام شبه القضائي في توقيع العقوبات من الدرجتين الثالثة و الرابعة لما تتسم به من خطورة على مسار الحياة المهنية للموظف العمومي و حرصا منه على توفير مزيدا من الضمانات التأديبية، على خلاف توقيع العقوبات من الدرجتين الأولى و الثانية فإنه ترك سلطة توقيعها لسلطة التعيين و ذلك بحكم بساطة تلك العقوبات حيث لا تشكل أي خطورة على مسار الحياة المهنية للموظف العمومي.

**د- 1 لإجراءات التأديبية:** هناك مجموعة من الإجراءات و الشكليات الجوهرية الملزمة التي نص عليها القانون، حيث قيد بموجبها لسلطة التأديبية في توقيع العقوبات، و هذا كضمانات قانونية فعالة ضد أي تعسف من السلطة المختصة بالتعيين، مما قد يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري التأديبي، و سنحاول التفرقة في تفصيل الشكليات و الإجراءات بين العقوبات من الدرجة الأولى أو الثانية (د1) و بين العقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة (د2) و سنستعرض بشكل مستقل إجراء التوقيف التحفظي (د3) نظرا لأهميته لما يشكله من خطورة على المسار المهني للموظف العمومي، زيادة على استعراض مسألة

الطعن و رد الاعتبار (د4) و أخيرا سنتطرق لعقوبة العزل المترتبة على اهمال المنصب (د5) و من أهم تلك الشكليات و الإجراءات ما يلي:

#### د1- بخصوص القرار الإداري التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجتين الأولى او الثانية:

- من حيث الشكل: تسبب القرار التأديبي من خلال ذكر سبب توقيع العقوبة على متن القرار الإداري.
- من حيث الإجراء: ضرورة أخذ توضيحات كتابية من المعني بتوقيع العقوبة قبل اتخاذ القرار الإداري التأديبي.

#### د2- بخصوص القرار الإداري التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجتين الثالثة او الرابعة:

- من حيث الشكل:
  - ضرورة تبرير التقرير المتخذ من السلطة المختصة بالتعيين المتضمن طلب أخذ رأي المجلس التأديبي.
  - ضرورة تبرير القرار التأديبي المتضمن توقيع العقوبة التأديبية.
- من حيث الإجراء: هناك العديد من الإجراءات الملزمة المتتالية و هي كالآتي:
  - ✓ أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية ا أعضاء المختصة ( المجتمععة في شكل مجلس تأديبي ) و الذي يكون ذو طبيعة ملزمة للجهة المختصة بالتعيين من حيث مدى الأخذ به؛ مع ضرورة ان يكون هذا في شكل إخطار لا يتعدى أجله 45 يوما تبدأ حسابها منذ تاريخ الإخطار.
  - ✓ إخطار المجلس التأديبي يكون في ميعاد لا يتعدى 45 يوما من طرف الجهة المختصة بالتعيين، على أن يحسب هذا الميعاد ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، على ان المشرع رتب أثر مهم يؤدي إلى انقضاء هذا الأجل، و عدم إخطار المجلس التأديبي يترتب عليه سقوط الخطأ المنسوب للموظف طبقا لنص المادة 2/166 من التشريع المعمول به.
  - ✓ تبليغ المعني بالأمر بالخطأ المنسوب إليه و ضرورة إطلاعه على كامل الملف التأديبي، و ذلك في ميعاد لا يتعدى 15 يوما تحسبا ابتداء من الدعوى التأديبية طبقا لنص المادة 167 من التشريع المعمول به.
  - ✓ الحضور الشخصي لجلسة المجلس التأديبي بإستثناء حالة القوة القاهرة ( طبقا لنص المادة 1/168) على أن يبلغ بذلك في ظرف 15 يوما بالبريد الموصى عليه مع وصل استيلاء، و هو ما يفيد ان المشرع كان حريصا على تحديد وسيلة التبليغ بدقة نظرا لما يترتب عليها مسائل قانونية إجرائية في غاية الدقة قد تؤدي إلى سقوط الحق في المتابعة لاسيما في حالة الاختلاف لما يكون النص غامض مما يؤدي إلى تفسير ذلك الغموض لمصلحة الموظف المتهم ( مبدأ الشك يفسر لصالح المتهم).
  - ✓ و إذا ما تعذر على المعني الحضور الشخصي، و تم قبول مبرر غيابه، يمكنه أن يتمس من هيئة المجلس التأديبي ان يمثله مدافعه، على أن تستمر المتابعة التأديبية في حالة عدم حضور المعني المستدعى بطريقة قانونية دون مبرر أو رفض مبرر الغياب المقدم منه، و ذلك طبقا لما حدده المشرع في نص المادة 168 في فقرتها الثالثة و الرابعة.

- ✓ ضمانة تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو طلب حضور شاهد أو أكثر من طرف المعني قبل اتخاذ رأي المجلس التأديبي، أو أن يستعين بمدافع مخول قانونا بذلك ( محام مسجل في جدول منظمة المحامين ) أو مدافع شخصي ( موظف ) يختاره بنفسه، و ذلك طبقا لنص المادة 169 من التشريع المعمول به.
- ✓ مداوات المجلس التأديبي تكون مغلقة و قراراته تكون مسببة طبقا لنص المادة 170 من التشريع المعمول به.
- ✓ يمكن لمجلس التأديبي طلب فتح تحقيق إداري من الجهة المختصة التعيين قبل الفصل في القضية طبقا لنص المادة 171 من التشريع المعمول به.
- ✓ تبليغ المعني المتخذ في حقه عقوبة تأديبية بالقرار في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام تحسب ابتداء من تاريخ اتخاذ القرار مع حفظه في ملفه الإداري، طبقا لنص المادة 172 من التشريع المعمول به.

### د3- التوقيف التحفظي:

يقصد به تعليق الرابطة الوظيفية بين الموظف المعني بالتوقيف و الهيئة الإدارية المستخدمة، بما يفيد تجميد كل الآثار الناجمة عن تلك الرابطة، و وفقا للتشريع المعمول به لا يتصور حدوث هذا الإجراء إلا في حالتين هما:

➤ **ارتكاب الموظف المعني خطأ من الدرجة الرابعة:** يمكن للسلطة المختصة بالتعيين اتخاذ قرار توقيف تحفظي إذا ما رأت أن المعني ارتكب خطأ جسيم يمكن ان يؤدي إلى توقيع عقوبة من الدرجة الرابعة و هذا وفقا لما نصت عليه المادة 173 من التشريع المعمول به. على ان يستمر الموظف الموقوف تحفظيا في تقاضي نصف راتبه الرئيسي مع مجمل المنح العائلية.

غير أنه إذا ما اتخذت ضد المعني عقوبة أقل من الدرجة الرابعة أو تمت تبرئته من الأخطاء المنسوبة إليه أو إذا لم تفصل اللجنة الإدارية المتساوية ا أعضاء في اصدار قرارها في الأجل المحددة، فإن الموظف المعني يكون من حقه استرجاع كامل حقوقه بما فيها الجزء الذي خصم من راتبه أثناء فترة التوقيف التحفظي.

➤ **المتابعة الجزائية التي لا تسمح للموظف المعني بالبقاء في منصبه:** عندما يكون الموظف المعني محل متابعة جزائية لا تسمح له بالاستمرار في منصبه، غير انه يستفيد خلال مدة ستة (06) أشهر على الأكثر من جزء من راتبه بحيث لا يتعدى النصف مع الإبقاء على مجمل المنح العائلية، وفقا لما نصت عليه المادة 174 من التشريع المعمول به، و لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم الجزائي نهائيا.

د4- إجراء الطعن و طلب رد الاعتبار: يمكن التفرقة بين الطعن من جهة و طب رد الاعتبار من جهة أخرى.

➤ إجراء الطعن:

يكون في شكل تظلم إداري أمام لجنة الطعن المختصة قانوناً<sup>6</sup> في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ قرار العقوبة، و لا يكون الطعن إلا في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة.

#### ➤ طلب رد الاعتبار:

يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، ان يقدم في شكل التماس للسلطة المختصة بالتعيين، و يكون بعد سنة من تاريخ اتخاذ العقوبة، وفقاً لما نصت عليه المادة 176 من التشريع المعمول به.

#### ➤ رد الاعتبار بقوة القانون:

يكون في حالة عدم تعرض الموظف لعقوبة جديدة بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة.

و يترتب على إجراء رد الاعتبار محو كل أثر للعقوبة من الملف الإداري للموظف المعني.

#### د5- حالة توقيع عقوبة العزل لإهمال المنصب:

يقصد بإهمال المنصب في مفهوم نص المادة 184 من التشريع المعمول به هو حالة الغياب لمدة خمسة عشرة (15) يوم متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، حيث تتخذ السلطة المختصة التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب مع ضرورة التقيد باحترام إجراء الإعدار وفقاً للكيفيات التي حددها التنظيم<sup>7</sup>.

تختلف عقوبة العزل عن عقوبة التسريح، في كون الأولى تكون بسبب فقط إهمال المنصب وفقاً لمفهوم نص المادة 184 من التشريع المعمول به، على خلاف الثانية فهي عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة يخضع فيها الموظف المعني المتابع على أساس ارتكابه خطأ من الدرجة الرابعة لجميع إجراءات و ضمانات المتابعة التأديبية المقررة قانوناً.

غير أنه رتب المشرع عليهما ذات الأثر و المتمثل في حرمان الموظف المعني من أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية، و ذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 185 من التشريع المعمول به.

<sup>6</sup> - المادة 65 من الامر رقم: 03-06.

<sup>7</sup> -