

جامعة محمد خيضر – بسكرة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إعداد الطالب :

إشراف الدكتور :

جريبعة محمد

حاجة عبد العالي

الموسم الجامعي: 2016/2015

كلمة شكر

الشكر والحمد لله الذي مكّني من إتمام وإنهاء ثمرة جهدي في هذا العمل المتواضع. وبعد أتقدم بجزيل العرفان والشكر والتقدير والامتنان إلى الأستاذ المشرف الدكتور حاحة عبد العالي على الحرية التي منحها لي وعلى تشجيعاته المتواصلة وتوجيهاته السديدة ونصائحه القيمة الوجيهة التي أفادني بها طوال إعداد وانجاز هذه المذكرة.

وقبل أن أمضي أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة...
إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة...
إلى جميع أساتذتنا الأفاضل.....

"كن عالماً.. فإن لم تستطع فكن متعلماً، فإن لم تستطع فأحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم"

وكذلك نشكر كل من ساعد على إتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا الدراسة إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات، ربما دون أن يشعروا بدورهم بذلك فلهم منا كل الشكر، وأخص منهم:

الصديق: فيصل رحال

إلى مديري السابق في العمل السيد رميكي عبد الحميد

الإهداء

يا من أحمل اسمك بكل فخر
يا من أفتقدك منذ الصغر
يا من يرتعش قلبي لذكرك
يا من أودعتني لله أهديك هذا البحث
أبي
إلى حكمتيوعلمي
إلى أدبيوحلمي
إلى طريق..... الهداية
إلى ينبوع الصبر والتقاؤل والأمل
إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله أمي الغالية
إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله
إلى من آثروني على أنفسهم
إلى من علموني علم الحياة
إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة إخوتي
الهام . سامي . عبد العالي . ايمان . وليد . مريم
إلى من كانوا ملاذي وملجئي
إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات
إلى من سأفتقدهم وأتمنى أن يفتقدوني
إلى من جعلهم الله أخوتي بالله و من أحببتهم بالله طلاب قسم الحقوق

دفعة 2016

يحتل العمل الإداري في عالمنا اليوم مكانة مرموقة ضمن المجموعة الوظيفية باعتباره أداة ومظهر ممارسة سلطة الدولة، وإلى جانب ذلك أصبحت ميزة لجميع أوجه النشاط البشري ومختلف المنظمات.

فالعمل الإداري بذلك هو مهمة عظيمة يمارس عن طريق موظفين لها من قوة التنظيم ووضوح الأهداف وكفاءة القدرات وقناعتهم بمهمتهم وإيمانهم بالأهداف المسطرة ومعرفته بأنهم ممثلون للدولة وخدام للمجتمع، فإذا توفرت الشروط فيه استطاعت الإدارة أن تؤدي وظيفتها وأن تقوم بمهمتها على أكمل وجه وكانت في مستوى تطلعات المجتمع وكان الموظف العام راضيا عن عمله ولبنة متينة في بناء الإدارة العامة وعنصرا من عناصر التنمية والتطوير في المجتمع.

ومما لا شك فيه أيضا أن الموظف يعتبر الركيزة الأساسية لتسيير الأجهزة الإدارية للدولة وتحقيق أهدافها ، ونتيجة لهذا الدور الذي يلعبه في خدمة الدولة ، أصبح الاهتمام به في الوقت الراهن أكثر أهمية بل أضحي من الأساسيات لذلك ، وأصبح الاهتمام بجانب القيم والأخلاق فيه يأخذ حيز كبير لتحقيق أغراض المنظمة الإدارية ، كما يعتبر ترجيح الجانب الأخلاقي للموظف وذلك بعدم تجاهل القيم الفاضلة والمثل العليا التي يجب أن يتصف بها . ونظرا للتطور الذي يمر به العالم اليوم والذي مس جميع أوجه النشاط الإداري ، ومن ذلك التنافس بين المنظمات واللهث وراء تكوين الثروات واكتنازها من خلال تعظيم الربح المادي ، فتجاهل بذلك العنصر البشري والدور الذي يجب أن يلعبه في تحقيق أهداف المنظمة إلى نشوء تجاوزات لقيم الحق والعدالة ، وهذا ما جعلها ظاهرة تؤثر على مردود الموظف بما انه من هذا المجتمع .

فكان لكل تلك الأسباب أن تؤثر على العمل الإداري وإلى اضمحلال القيم الأخلاقية التي ينبغي أن تسود في سلوك الموظف العام في المنظمات أو الإدارات العمومية التي ينتمي إليها . وهذا ما يظهر لنا جليا في افتقار الإدارة للقيم والمبادئ الأخلاقية ، حيث تسعى إلى العمل وفق قواعد العمل القائمة على الكفاءة في مقابل الأخلاقيات ، لذلك كان لا بد من خلق توازن بين الأداء والفاعلية والأخلاقيات ، والعمل على ترسيخ تقاليد وآداب وأصول المهنة وتجاوز فكرة اللهث وراء الثروات والسلطة ، وبذلك يكون النظر للتطبيق الجيد للالتزامات

الأخلاقية الوظيفية للموظف على أنها احد مصادر التمويل السلوكي الذي سيعود بريح اجتماعي .

و نتيجة لهذه التحديات وللوصول إلى إدارة عامة بمعناها الحضاري في الدول المتقدمة، يكون على الموظفين التقيد بجميع الصفات الأخلاقية والالتزامات الوظيفية ، هنا نستطيع القول، أن الموظف في الوظيفة العامة قد حقق الفعالية التنظيمية للإدارة ووصل إلى أعلى مراتب الرقي في الجزائر بصفة خاصة والعالم الثالث بصفة عامة.

وعليه فقد أعطى المشرع الجزائري للموظف أهمية بالغة نظرا للدور الذي يلعبه في رسكلت هيئات ومنظمات الدولة ، وذلك من خلال قانون الوظيفة العمومية الذي تم فيه وضع قيود وثوابت والتزامات تحدد من خلالها الممارسات الوظيفية الأخلاقية للموظف .

◀ أهمية الدراسة :

تمثل هذه الدراسة أهمية بالغة في كونها تنظر في القيم والأخلاق وثقافة المنظمة و تبحث في طبيعة الالتزامات الوظيفية للموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة ، التي لا يمكن لمنظمات اليوم أن تستغني عنها بأي شكل من الأشكال ، إذ يعد هذا الموضوع من المواضيع الساخنة التي ازدادت الحاجة إليها بتزايد الفضائح الأخلاقية وتراجع النظم القيمة، فأخلاقيات الموظف الإلزامية أصبحت عامل هام في تعظيم مفهوم الإدارة المنظمة وترسيخها ، حيث أن الإسلام كمنهج بين ضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية ويوضح مدى ارتباطها بتأدية الواجبات المهنية والإجادة في العمل والإخلاص له ، وهي من الأمور التي حثت عليها كافة الأديان لضمان أن يصبح الموظف منتجا وينعكس بذلك أدائه الأخلاقي على نفسه ومجتمعه.

وأیضا تكمن هذه الأهمية لهذه الدراسة في تزايد الاهتمام بمجال القيم والأخلاق وثقافة المنظمة ، لنحاول أن نكشف بذلك عن التطور الكبير الذي قد تحققه هذه الدراسة في مجال التزامات الموظف العمومية على صعيد المفاهيم والممارسات في مواجهة المشكلات ، كما أن هذه الأهمية تبرز مدى أهمية ودور الالتزامات الوظيفية للموظف الأخلاقية ، فتحل المشكلات الإدارية وتسهلها لتحقيق فعالية الأداء للوظيفة العامة.

مبررات اختيار الموضوع:

كان اختيارنا لموضوع التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية ليكون موضوعا لبحثنا هذا وذلك لهذا الأمر من أهمية لدى المؤسسات وأجهزة الإدارة في الدولة ، وبالتالي في حياة المرفق العام وحسن سير أدائه بانتظام وذلك بوصفه العمود الفقري للمرفق العام .

وكان من الأسباب أيضا لاختيار الموضوع أن هذا البحث من الدراسات القليلة والجديدة لموضوع التزامات الموظف الأخلاقية في التشريع الوظيفي الجزائري، والذي مازال لم يثرى بالكتابة والدراسة والبحث والتحليل لحد الآن.

أهداف الدراسة

- يمكن تبين أهداف دراستنا في ثلاثة نقاط جاءت كالآتي :
- محاولة التعرف على ما مدى تقيد الموظف بما ألزم به.
 - النظر في مدى مراعاة المشرع الجزائري للقيم والمبادئ الأخلاقية التي يجب أن يتصف بها الموظف من خلال ما اقره من نصوص قانونية.
 - الوصول إلى نتائج من شأنها أن تساعد في ترقية العمل الإداري.

الإشكالية

تمثل الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف الأعباء التي تقع على عاتقه من خلال ممارسته للوظيفة التي يشغلها ، فالموظف بذلك يكون ملزمة بأداء خدمة جيدة عن طريق المرفق العامة الذي ينشط فيه ، وهذا ما يقودنا للقول بأنه لا يقوم تثبيت الموظف على التعيين فقط وإنما على الإنتاج ، فإن عليه يكون ضبط السلوك المهني للموظف يعتبر من العمليات التي تهدف إليها المنظمة وذلك بتقويم القيم والأخلاق التي يلتزم بها الموظف لأجل المحافظة على استقرار العملية الوظيفية ، وبالتالي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد كتحصيل حاصل ، وبناء عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى الموظف على انه مجرد شخص

يشغل وظيفة .وإنما هو من يمثل صورة الدولة للأفراد ، وتتنحصر الإشكالية العامة لموضوعنا في التعرف على التزامات الموظف العام ومدى تأثير أخلاقيات الوظيفة على التزاماته. وقد جاءت إشكالية الموضوع كالتالي:

ما مدى مراعاة المشرع الجزائري من خلال قانون الوظيفة العمومية للقيم والمبادئ والمعايير الأخلاقية التي يجب أن يتحلى بها الموظف العمومي أثناء أدائه عمله في تحديد الأخطاء التأديبية وبالتالي الالتزامات والواجبات الوظيفية والتي يترتب عنها مسؤولية تأديبية في حالة الإخلال بها ؟

◀ تساؤلات الدراسة:

- ❖ في ماذا تتمثل صور الالتزامات الوظيفية للموظف ؟
- ❖ هل هناك تصور واضح لأخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة ؟
- ❖ ما هو الجزاء التأديبي الأخلاقي للمخل بهذه الالتزامات ؟
- ❖ في ماذا تتمثل الوسائل الردعية للإخلال بالالتزامات الوظيفية

◀ منهج البحث:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي حيث حاولنا من خلاله وصف الموضوع لإبراز أثره على الإدارة والموظفين ، وتم الاعتماد أيضا على المنهج المقارن ، لكشف العلاقة التي تربط بين التزامات وأخلاق الوظيفة العمومية وبين جذب الموظفين أصحاب الكفاءات والمؤهلات الممتازة لخدمة المرافق العمومية ، لنحاول بعد ذلك تحليل مجمل النصوص القانونية المعالجة لهذا الموضوع عن طريق المنهج التحليلي .

◀ صعوبات الدراسة

- كان علينا من صعوبات اعترضتنا في إعداد هذا الموضوع ما يلي :
- صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة وذلك لكثرة الطلب عليها .
- حداثة الموضوع .

- ضيق الوقف في إعدادها، والتي كان لالتزاماتنا الخاصة اثر مباشر في ذلك.

◀ تقسيم الموضوع

وعلاوة على ما تم ذكره ، ومن اجل الإجابة على الإشكالية الرئيسة المطروحة والتساؤلات التفصيلية الفرعية للدراسة تم تقسيم الموضوع إلى فصلين ، الفصل الأول والذي تم التناول فيه صور الالتزامات الأخلاقية للموظف في ثلاث مباحث الأول تم التناول فيه الالتزامات الوظيفية للموظف أثناء أداء الخدمة أما الثاني فتضمن مجموعة الالتزامات الأخلاقية خارج الأداء الخدمة ،ولكل مبحث تخلله مطالب تم فيه دراسة كل التزام على حدا ، أما الفصل الثاني فاحتوى على جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف وذلك من خلال تبيان المسؤولية التأديبية للموظف العام في مبحث أول أما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية .

وفي اختتام هذه الدراسة والتي حاولت فيها أن أقدم عرض للالتزامات الوظيفية للموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة والتي تتدرج تحت زاوية القانون الإداري والآثار المترتبة على مخالفة هذه الالتزامات للخروج بتوصيات وحلول من شأنها أن تعطي إضافة للمسلك الوظيفي للموظف .



الفصل الاول

صور الإلتزامات الأخلاقية

للموظف

الفصل الثاني

جزاء الإخلال بالالتزامات

الأخلاقية للموظف

مقدمة

الفهرس

الخاتمة

مقدمة

الفصل الأول:

صور الالتزامات الأخلاقية للموظف

إن العمل الإداري في مجال الوظيفة العمومية يقوم على أشخاص يفترض منهم أنهم المعبر القانوني لإرادة الدولة , إذ هم الممثلين الحقيقيين لها , فتعتمد الإدارة في تنفيذ مهامها عليهم والذين يطلق عليهم صفة الموظف , والموظف هو ليس بشخص عادي ' بل يتميز عن غيره من العاملين في القطاعات الأخرى وهذا نظرا لخصوصية المهام المنوطة به لذا نجده محاطا بحقوق و ضمانات يقابلها تكليف بواجبات والالتزامات من نوع خاص .

فللموظف حقوق معينة تحميه من سلطة تعسفية قد يتعرض لها ومن الجانب الآخر يكون عليه التزامات وواجبات وظيفية أخلاقية وذلك لحسن سير المرفق العام , ولقد حددها المشرع على سبيل الحصر في الأمر 06- 03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية , كواجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة , وهي تأخذ في غالبيتها صورتين الصورة الأولى صورة ايجابية تقضي بأداء أعمال معينة أو بصورة سلبية تلزم الامتناع عن أداء أعمال معينة .

وللتوضيح لهته الالتزامات أدرجنا في هذى الفصل المعنون بـ صور الالتزامات الأخلاقية للموظف في مبحثين حاولنا أن نتناول فيهما الالتزامات الممكن أن تكون على الموظف والماسة بأخلاقيات الوظيفة فجاءت كالتالي:

المبحث الأول: الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء أداء الخدمة

المبحث الثاني: الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة

المبحث الأول:

الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء أداء الخدمة

في هذا المبحث سوف نتولى دراسة وشرح للالتزامات الأخلاقية التي تكون على عاتق الموظف وذلك خلال الممارسة الوظيفية أي داخل الإدارة العمومية.

المطلب الأول:

أداء الخدمة الوظيفية

إن أهم ما يجب على الموظف أن يلتزم به هو أداء العمل بنفسه في الوقت والمكان المخصصين لذلك يعتبر هذا الواجب من النظام العام إذ لا يجوز أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه.

ويأخذ في إطار هذا الواجب أن يتم تأدية الأعمال المنوطة بالموظف بالدقة اللازمة ، وان لا يدخر إي جهد في تأدية تلك الأعمال ، وذلك في الإطار القانوني الممارس فيها ، من احترام ساعات العمل إلى غيرها من الالتزامات في هذا الإطار وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

الفرع الأول: مفهوم الخدمة الوظيفية

إن مفهوم الخدمة الوظيفية يرتبط بصفة عامة بالوظيفة ، و بالإدارة العامة بصفة خاصة ، فالموظفون يعملون لخدمة الدولة فهم المشخصون لإدارتها ، و ارتباط الوظيفة العامة بالدولة و نشاط الأجهزة ، يستدعي بالأخص إلى الاستعانة بأشخاص من شأنهم أن يقوموا بممارسات تؤثر على سير المؤسسات داخل الدولة.

أولاً: تعريف الخدمة الوظيفية:

هي لفظ يتكون من كلمتين الأولى الخدمة والثانية الوظيفة

1/الخدمة:

لغةً: اسم مصدره خَدَمَ وجمعها خِدَمٌ ، خَدَمَاتٌ ، فالخدمة تكون لهدف سام ومشترك أو هي العمل في نشاطات ذات منفعة عامة.

واصطلاحاً: هي مجموعة أعمال يدعى جهاز معين للقيام بهذه الخدمة. مثلاً وظيفة حكومية.

2/ الوظيفة:

لغةً: ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن معين ، وتأتي بمعنى الخدمة المعيّنة

واصطلاحاً: وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل ويمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر.

❖ فنقول الوظيفة العامة أو العمومية

- وهي نشاط يقع على عاتق المأمورين العموميين
- أو هي مجموع هؤلاء المأمورين المعتبر ككيان خاضع لقواعد تنظيمية ووظيفية خاصة¹.

◀ إذا الخدمة الوظيفة:

هي وضع شخص نشاطه في خدمة الجمهور للقيام بعمل معين إما مباشرة وإما عن طريق منظمة عامة ، ويمكن ممارسته بالتبعية في منظمة جماعية كما هي الحال في مؤسسات الخدمات العامة أو الخاصة أو الشركات ، يراد بها احد جوانب الأعمال الأساسية التي تقوم بها الدولة في تأدية مهامها ، وأوسع تقسيم لها الوظيفة التشريعية Législative التي تقابلها الوظيفة التنفيذية أو الإدارية Exécutive التي تخطط البعض بها ويفصل البعض الآخر عنها الوظيفة الحكومية Gouvernamental وهناك الوظيفة القضائية Judiciaire أو ولاية².

¹ - جبرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، المجلد رقم 02 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت 1998 ، ص 1802 .

² - احمد زاكي بدوي ، معجم المصطلحات القانونية . فرنسي . انجليزي . عربي ، الناشرين : دار الكاتب المصري (القاهرة) دار الكاتب اللبناني ، (بيروت) ، الطبعة الثانية ، مجلد 1 ، 2003 ، ص 113.

ومن خلال هذا المصطلح يبدو لنا بأنه ينشئ هذا الالتزام مع التحاق الموظف بمنصبه وذلك للقيام بالعمال المنوطة به ، وفي إطار اختصاصاته التي حددها القانون ، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري فنجد قد عالج هذا الالتزام في نص الماد 47 من الأمر 06-03 والتي نصت على " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه...".

زيادة على ذلك ألزم المشرع الموظف بأداء مهامه بصفة مستمرة وإن يبذل جهده بالإخلاص لأن يكون ذلك بدقة وأمانة مجسد بذلك صفة المواطن الصالح في خدمة الدولة وهذا ما جاء في نص المادة 41 من الأمر 06-03 والتي جاءت كما يلي : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز " ¹

ثانيا: القواعد التي تحكم التزام أداء الخدمة الوظيفية

الالتزام بالخدمة الوظيفية يشمل مجموعة من القواعد والتي تتمثل فيما يلي :

1- أن يؤدي العامل العمل المنوطة به بنفسه ، ولا يجوز له أن يعهد به إلى غيره إلا في الحدود التي يسمح بها القانون .

ويترتب على هذا الالتزام ، أن كل تصرف على خلاف هذا الأصل يعرض العامل للمساءلة التأديبية ، ويقع التصرف باطلا ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، إذا قام بالعمل طوعية واختيارا ، فانه يقوم بالعمل على مسؤوليته ويجب عليه الاهتمام بأداء العمل حتى يحقق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف إسناده إليه ، فلا يعفى من المسؤولية بحجة انه باشر العمل طوعية واختيارا .

¹ - هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة ، الجزائر ، 2010 ، ص 70

2- يجب على العامل أن يؤدي العمل بدقة وأمانة ، ومقتضى هذا الالتزام احترام القوانين والتعليمات والنشرات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل . ومن أجل تجنب الوقوع في الخطأ ، يجب على العامل الإحاطة بهذه التعليمات والنشرات قبل البدء في العمل ، فإذا وقع خطأ نتيجة مخالفة هذه التعليمات ، متى كان بوسعه الاطلاع عليها، حقت مسؤوليته التأديبية .

3- يجب على العامل أن يؤدي عمله في الوقت الرسمي المخصص لذلك . ولكن معنى ذلك أن باقي الوقت ملكا له يتصرف فيه كيفما يشاء ، بل انه محظور عليه أن يؤدي للغير عمالا بمقابل أو بدون مقابل ، ولو في غير أوقات العمل الرسمية ، إلا إذا سمح القانون بذلك صراحة¹.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على واجب أداء الخدمة الوظيفية

أن يقوم الموظف شخصا بالعمل المنوط به وعليه أن يلحق بالمنصب الذي يكون قد تم تعيينه أو نقله إليه ، وكل إخلال بهذا الالتزام يعرضه للإجراءات التأديبية التي بالإمكان أن تفسر عن عزله لترك المنصب ، إلا أن هذه القاعدة العامة تتضمن ثلاث استثناءات تفرضها بعض المقتضيات الظرفية المعروفة :

1- يمكن التنصل من جزء من مسؤولياته عن طريق التفويض المرخص به قانونا ويمكن تعريف التفويض الإداري بأنه العملية التي من خلالها يعهد الرئيس ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه وذلك بنقل سلطات معينة من الرئيس إلى المرؤوس ضمن حدود وأصول معينة ولمصلحة سير العمل في الوحدات الإدارية، وسمح النظام الإداري للموظف تفويض جزء من صلاحياته إلى من هم أدنى منه رتبة في التسلسل الإداري وذلك حسب قيود محددة استقرت عليها أحكام القانون .

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص.ص 172. 173.

- 2- الممارسة المؤقتة للوظيفة التي يجوز السماح بها عند شغور أو عند تعذر شغله من طرف صاحبه أي الموظف المرسم فيه .
- 3- الاستخلاف وهي حالة خلافة موظف غائب أو في حالة الامتناع لضمان سير المرفق العام .

تجدر الإشارة في هذه الحالات بأنها مرتبطة مبدئياً بوجود نص يسمح بها إلا أن القضاء اقر بجوازها بدون نص في حالة ضرورة المصلحة من طرف الموظف الذي يتجاوب مركزه و الصلاحيات المسندة إليه بالصلاحيات المستخلف فيها¹.

وعلاوة على ما سبق ذكره فان الالتزام بالقيام بالخدمة هو التزام قانوني يتمثل في ضرورة الاضطلاع بالمهام المترتبة بمنصب الشغل المعين فيه بصفة شخصية والتقيّد بقواعد المصلحة.

إذا أنه يكون على الموظف القيام بالعمال الموكلة إليه بنفسه فلا يجوز له أن يتنازل عنها وأن يوكل غيره بأدائها ، وعلى الموظف أن يقوم بما يعهد إليه من رؤساء دون تحقيق على ملائمة العمل أو عدالة توزيع العمل على الموظفين ، فتوزيع العمل فيما بينهم اختصاص الرئيس وحده ، ويجب أداء العمل المنوط إليه بدقة وأمانة²، وهذا ما تضمنته المادة 43 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

الفرع الثاني: حدود أداء الخدمة الوظيفية

تتمحور حدود الخدمة الوظيفية في الأداء الوظيفي للموظف فيما يلي:

أولاً: حالات العيابات المشروعة .

¹ -هاشمي حربي ، مرجع سابق ، ص 70.

² -محمد ابراهيم الدوسقي علي ، حماية الموظف العام إدارياً ، دار النهضة العربية ، الإسكندرية ، 2006، ص 17.

كما سبق توضيحه على أن الالتزام بالقيام بالخدمة ، أول شرط ينحدر من الالتحاق بالوظيفة ، ويتمثل أساسا في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل فيه أو المشغول ، بصفة شخصية والنقيد بقواعد المصلحة .

فالالتزام بالخدمة يفرض على الموظفين جملة من الالتزامات منها التقيد بمواعيد العمل وانجاز المهام المرتبطة بوظائفهم كما هي محددة في القوانين الأساسية الخاصة بها . ومن ثم فأني تغيب غير مشروع عن العمل بمعنى غير مرخص به ، يعتبر خطأ من شأنه الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ويعرض الموظف لعقوبات صارمة تصل إلى حد العزل¹.

فطبقا للمادة 129 من نفس الأمر 06-03 بأنه يعتبر في وضعية القيام بالخدمة الموظف (ة) الموجود في :

- عطلة سنوية
- عطلة مرضية أو حادث مهني
- عطلة أمومة
- المستفيد من رخصة غياب كما هي محدد في المواد 208 إلى 212 و 215 من هذا القانون
- الذي تم استدعاؤه لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط
- الذي استدعى في إطار الاحتياط
- الذي تم قبوله لفترة تحسين المستوى

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010 ، ص 278.

وأيضاً جاء في نفس الأمر 06- 03 في المادة 128 على أنه يعتبر في وضعية القيام بالخدمة، الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها المهام المطبقة لرتبته أو مهام شغل المنصب المنصوص عليها في المادة 10 والمادة 15 من هذا القانون . وبالرجوع للمادة 130 من نفس الأمر حالة وضع الموظفين التابعين لبعض الرتب في حالة القيام بالخدمة لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى غير التي ينتمون إليها. والمادة 131 من ذات الأمر الموظفين الذين يوضعون تحت تصرف جمعيات وطنية معترف لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة¹.

ثانيا: حالات الغياب الغير مشروعة

إذا كان للموظف في حالة القيام بالخدمة الحق في العطل والعيابات المدفوعة الأجر المنصوص ، فانه لا يمكنه مهما كانت رتبته إن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها بل أن القانون ينص صراحة على معاقبة كل غياب غير مبرر عن العمل بالخصم عن الراتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية المادة 207 بل للموظف الاستقادة من الرخص للتغيب مدفوعة الأجر المنصوص عليها في المواد من 208 إلى 214 ومن رخص الاستثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر للأسباب الضرورة القصوى المبررة لا يمكن أن تتجاوز مدتها 10 أيام في السنة وهذا حسب المادة 215 من نفس الأمر 06- 03.

وبالاستثناء هذه الحالات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية فان الموظف الذي يضع نفسه خارج هذى الإطار يكون في حكم المتخلي عن منصب عمله بطريقة فجائية

¹ - المادة 128 و 129 و 130 و 131 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2016.

و بإرادة حرة ، وهي الوضعية التي غالبا ما تؤدي إلى التسريح أي الشطب النهائي من تعداد مستخدمي الإدارة أو المؤسسة التي يتبعها الموظف ، وبالتالي حرمانه من الضمانات القانونية المقررة للموظفين¹.

ثالثا : مشتملات الالتزام بأداء الخدمة :

الالتزام بالخدمة يشمل ما يلي :

1-التزام الموظف بتنفيذ واجباته الوظيفية العامة بشكل شخصي :

بمعنى انه لا يجوز التفويض مهمة تنفيذ واجباته الوظيفية إلى شخص أخرج ما لم يكن مفوضا بذلك صريح بموجب القانون أو اللوائح ذات الصلة أو تفويض خطي صريح من رئيسه المباشر أو في حالة القوة القاهرة .
يعتبر التزام الموظف بتنفيذ واجباته العامة التزاما شخصيا بناءا على مبدأ المسؤولية والكفاءة الفردية .

2- التزام الموظف بتنفيذ الواجبات العامة بدقة وبشكل جدير بالثقة وبنية حسنة :

على الموظف العام عند قيامه بتنفيذ الواجبات والمهام الوظيفية أن يأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة فقط ، ويجب عليه تطبيق أية قوانين وقواعد ولوائح سارية المفعول ذات العلاقة بطبيعة وظيفته بدون استثناء .
على الموظف تنفيذ واجباته الوظيفية على وجه السرعة وبدقة وبنية حسنة وبموضوعية

3- التزام الموظف بتنفيذ الواجبات العامة والقيام بها بشكل فوري وسريع ضمن فترة زمنية معقولة وفقا لأفضل الممارسات

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 277 وما بعدها.

على الموظف الحضور إلى مقر عمله في الوقت المحدد لبداية الدوام الرسمي المحدد طبقاً للوائح والقرارات المعمول بها في هذا الشأن ، وان يكون متواجد في مكان عمله خلال وطوال ساعات العمل الرسمية لتنفيذ التزاماته المتعلقة بواجباته وظيفته ومنصبه وعليه التقيد التام بجميع التعليمات والقرارات التنظيمية ذات الصلة .

على الموظف ألا يتوانى عن العمل خارج ساعات العمل الرسمية إذا كانت المصلحة العامة تقضي ذلك وبناء على تعليمات رئيسه المباشر، وذلك بغرض استمرارية الخدمة العامة¹.

المطلب الثاني:

المحافظة على كرامة الوظيفة وممتلكات الإدارة

إن الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة وممتلكات المؤسسة هي تعتبر عند الكثير من الشروط البديهية المطلوبة من الموظفين والأعوان العموميين عموماً ، وهو الالتزام الذي يشمل السلوك العام الذي ينبغي بالموظف التحلي به في الخدمة .

الفرع الأول: المحافظة على كرامة الوظيفة

على الموظف بالدرجة الأولى المحافظة على كرامة الوظيفة الذي يمارسها هذا حتى ولو يكون هناك نص يجبره على ذلك.

أولاً : تعريف واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة

عند النظر للمادة 42 من الأمر 03-06 و التي تجبر الموظف على أن يتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ، كما يجب عليه الاتسام في كل الأحوال بسلوك لائق بمركزه الوظيفي

¹ - وثيقة مبادئ السلوك المهنية وأخلاقية الوظيفة العامة في الأمانة العامة للمجلس الاستشاري الوطني لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادرة في 13 يونيو 2010، ص.ص.14.13. www.fahr.gov.ae تاريخ التنزيل 2016-02-12

، ومنه يكون انه كل خروج عن هذا الإطار يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية ،وعليه بذلك تجنب كل فعل أو تصرف من شأنه أن يمس مركزه الوظيفي كارتكاب لأفعال مخلة بالحياة¹ .
فيقصد بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة: " ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها".

فالأصل العام أن الموظف حر في تنظيم حياته الشخصية كما يشاء ، ولكن صفته كموظف عام تفرض عليه الابتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية وكل ما يمكن أن يمس السمعة والشرف والنيل من سمعة الدولة وهيبتها ، وان يسلك في تصرفاته مسلکا يتفق والاحترام الواجب والملائم لصفته ومركزه الوظيفي ، وان يكون سلوكه وتصرفه مثالا وقدوة لباقي الأفراد والمواطنين في الدولة .

فاغلب الفقهاء قالوا بضرورة التزام الموظف دائما بالبعد عن مواطن الشبهات والالتزام بحسن السيرة والسمعة والخلق حتى في حياته الخاصة ، فهذا الشرط ليس ركنا لازم فقط للتعين ، وإنما هو شرط لاستمرار الحياة الوظيفية ، وبالتالي إذا فقد الموظف في أي وقت من الأوقات جازت مساءلته تأديبيا ، لان الحياة الخاصة تنعكس لا محالة على الحياة الوظيفية² .
إذ أن التزام الموظف بالأخلاقيات سواء أثناء الممارسات المهنية أو خارجها على احترام كرامة الوظيفة ، وإعطاء الاحترام والرغبة للدولة والتي يجب أن تتمتع بمكانة عالية لدى الأشخاص فيمكن اعتبار بعض التصرفات ماسة بكرامة الوظيفة منها :

◀ نظافة اللباس والاهتمام بهندامه الوظيفي .

◀ طريقة حديث الموظف مع المنتفعين .

◀ طبيعة الأماكن التي يرتادها الموظف .

¹ - المادة 42 من الأمر 06-03 ، السالف الذكر .

² - حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم

السياسية ، جامعة بسكرة ، 2013/2012 ، ص 398.

◀ صفات وأنواع الأشخاص الذي يخالطهم الموظف.

وغيرها من الأفعال التي ينكرها المجتمع بصفة عامة ، وفي هذى الصدد يقول derbria ديلبريه " أن الموظف يتمتع أساس بحرية كاملة في حياته الخاصة ولكن هذه الحرية يجب إلا تؤدي إلى فضيحة إذ أن أكثر ما تخشاه الإدارة هو الفضائح ...".

فيكون على الموظف أن يحافظ على كرامة الوظيفة العامة طبقا للعرف العام ، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب والمتفق مع صفته كموظف عام ، بما تفرضه هذه الصفة من نزاهة وموضوعية وحيادية .

فلا يجوز للموظف أن يأتي بتصرف يتنافى مع كرامة وظيفته أو يتعارض مع صفته كموظف عام لأنه يمثل الشخص المعنوي العام. وهذا الالتزام يفرض على الموظف في أوقات العمل الرسمية وغير الرسمية. فلا يجوز له أن يأتي بعمل أو فعل منافي للآداب العامة أو الأخلاق العامة، أو يضع نفسه موضع الريبة والشبهات، لأن ذلك يتعارض مع كرامة ونزاهة الوظيفة العامة وفقدان الجمهور للثقة الواجب توافرها في الموظف العام¹.

على ذلك يكون على الموظفون دائما بالنقد أثناء الخدمة بالاستقامة الكاملة تجاه المواطنين ومستعملي المرافق العمومية ، وتجاه زملائهم ومرؤوسيهـم السلميين .

تأكدنا لذلك كان للمشرع المصري رأي في ذلك ،حيث نصت المادة 76 من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر وذلك في الفصل العاشر المعنون بـ في واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم² على انه يجب على العامل أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وان يسلك في تصرفاته مسلک يتفق والاحترام الواجب. كما تقتضي المادة 76 من

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر ، مرجع سابق ، ص .ص 174.175.

² - القانون رقم 47 لسنة 1978 والمعدل بالقانون 504 لسنة 2000 بمصر والمتعلق بشأن العاملين المدنيين بالدولة بمصر

ذات القانون بأن كل عامل يخرج على مقتد الواجب الوظيفي أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا¹.

ثانيا : تحديد واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

ويجب الإشارة إلى أن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة يتسم بالاتساع ، فمن الصعوبة وضع معيار لتمييز الأفعال الصادرة عن الموظف والتي يمكن اعتبارها ماسة بكرامة الوظيفة أو لا، أي ما هي الأفعال التي تشكل مساسا بسمعة الموظف وشرفه وبالتالي سمعة الوظيفة العامة ؟. ولذلك وضع الفقه اعتبارات تحكم تصرفات الموظف :

1- الحرية الشخصية :

إذ لا يجوز اعتبار أي فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية ، فحياة الموظف الخاصة ملكا له ، ومن حقه أن يحياها بعيدا عن المراقبة ومن المستحيل إقامة حدا فاصلا بين حياته داخل الوظيفة وخارجها لان حياته الخاصة تنعكس حتما على حياته الوظيفية .

2- معيار وجود جزاء جنائي أو مدني :

إن الموظف العام يحي حياة خاصة مثله مثل باقي الأفراد يجب أن يحياها دون قيد إلا ما تعلق بارتكاب أفعال منحرفة حسب الأحوال المحددة في القانون ، والتي رصد لها المشرع جزاء جنائي أو مدني ، ففي هذه الحالة يتابع لهذا الفعل أو السلوك².

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر ، مرجع سابق، ص 175

² - محمود محمد معابرة ، الفساد الإداري وعلاقته في الشريعة الإسلامية ، دراسة مقارنة بالقانون الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، 2011، ص 175.

وبالرغم من ذلك ، فإنه يمكن وضع معيار لهذا الأمر - مع التسليم بصعوبته - لاعتبار ما يصدر من الموظف يشكل مخالفة تأديبية يتمثل في :

3- المعيار الشكلي الموضوعي:

و نظرا لعجز الاعتبارات السابقين، تم الاستعانة بمعيار ينقسم إلى شقين هما:

أ- **شق شكلي:** يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكانة عمله ، أي انه ما يصلح كفعل عادي يقوم به موظف عادي قد لا يصلح به لموظف صاحب مكانة عالية في الدولة فمثلا عندما يأتي احد موظفي البلدية من أصحاب الدرجة الدنيا في الرتبة بعمل يعتبر عادي ولكن إن قام بذات الفعل رئيس البلدية وهنا قد يسبب فضائح تمس الإدارة ومكانة رئيس البلدية إذا أن هذا الشق الشكلي يدعو إلى التمييز بين الرتب والدرجات في السلم الإداري بين الموظفين فما يصلح لأحد كفعل قد يعتر فضيحة لآخر.

ب- **شق موضوعي:** أما الشق الثاني والذي تعمق في تفسيره إلى الدخول لصلب العمل أو الفعل إذ يراعي في مدى تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف والمرفق العام أي أن الموظف له حياته الخاصة يعيشها بكل حرية وإن يأتي بأفعال لكن ضمن الحدود الأخلاقية بحث تكون لا تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الوظيفة ، لذلك ذهب هذا الشق إلى محاولة إعطاء الفعل الذي قام به الموظف أثارا على الوظيفة بأي طريقة كانت وهنا نراعي إلى أي مدى يمكن فصل ذلك العمل أو التصرف عن الوظيفة¹.

ونحن وإن كنا نرى صعوبة إعمال المعيار الأخير إلا أننا نراه سديدا إلى حد ما فهذا المعيار لا يعتبر كل أفعال الإساءة والشرف المرتكبة من قبل الموظف بمثابة مخالفات تأديبية إذ يقتصر الأمر فقط على تلك التي لها تأثير على عمل الموظف والإدارة العامة ، أما باقي

¹ - نفس المرجع ، ص 176 .

الأفعال فهي ولو كانت ماسة مساسا كبيرا بسمعة وشرف الموظف فلا يمكن محاسبة الموظف عليها تأديبيا إذا لم يؤثر على مساره الوظيفي .

فإعمال معيار التجريم أو الأخلاق الحميدة يؤدي إلى إدخال كل المخالفات الماسة بسمعة الموظف الشخصية كتلك المتعلقة بسلوك زوجه أو احد أفراد أسرته ضمن المخالفات التأديبية التي تسمح بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف لمساسها بكرامة الوظيفة ، وهو أمر غير معقول وفيه مغالاة ، فالمنطق يقتضي إن لا يسأل الموظف إلا على أعماله هو فقط دون أفعال وسلوكيات باقي أفراد أسرته ، الأمر الذي يرجح الأخذ بالمعيار الثالث المتكون من شقين شكلي وموضوعي¹.

ثالثا : الرأي القضائي لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة

وبالنظر للقضاء الفرنسي الممثل في مجلس الدولة الفرنسي ، يتبين لنا انه اعتبر العديد من الأفعال مخالفات سلوكية بالنظر لما تنطوي عليه من مساس بالسمعة والشرف والأخلاق الحميدة ، كالاختلاط وصور المخالطة التي تتنافى مع النشاط المهني الوظيفي والعلاقات العير شرعية والتصرّيات الكاذبة التي تنطوي على مساس بمالية الدولة والمشاركة في عمليات التهريب ، وفضائح الحياة الخاصة ، إخفاء احد مصادر الدخل الخاضع للضريبة². أما بالرجوع إلى القضاء الإداري الجزائري فلا نجد أي تطبيق لهذا المبدأ ، ونفس المسلك انتهجه المشرع الجزائري حيث لم يحدد لنا قائمة المخالفات السلوكية التي تمس بكرامة الوظيفة والتي تجيز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام .

¹ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص.ص 400.399.

² - علي خطار شطاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004، ص

و لقد نصت المادة 42 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على ضرورة محافظة الموظف على كرامة الوظيفة العامة والتحلي بسلوك لائق ومحترم دون تحديد لنا قائمة المخالفات السلوكية.

غير انه باستقراء نصوص قانون العقوبات الجزائري يمكن أن نورد بعض السلوكيات الماسة بكرامة الوظيفة العامة منها : السكر البين في الطريق العام ، لعب القمار في الأندية والمحلات العامة ، عدم احترامه لقيم الشريعة الإسلاميةالخ.

وقد جعل المشرع الجزائري الالتزام به ، بأن يتجنب كل فعل يتنافى وطبيعة مهامه، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم ، فالموظف مطالب أيضا بالتعامل بآداب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه المادة 52 من الأمر 06-03 كما انه مطالب في إطار التعامل مع مستعملي المرفق العام بالتحلي بلياقة ودون مماثلة avec courtoisie et diligence المادة 53 من نفس الأمر .

فالموظف إذا هو مطالب حتى خارج الخدمة بالتحلي بسلوك حميد، تحفظ كرامته وكرامة الوظيفة التي يشغلها. أي تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، ولو كان ذلك خارج الخدمة، بمعنى آخر الاتسام في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم، وفقا لمضمون نص المادة 42 من قانون الوظيفة العمومية الجزائرية¹.

وعلى ذلك ننتهي إلى القول بان الموظف يقع عليه واجب عام وهو أن يسلك في تصرفاته داخل العمل وخارجه مسلکا يتفق والاحترام الواجب والمحافظة على كرامة الوظيفة حتى ولم يبينه المشرع في مختلف نصوصه صراحة .

إذا واجب المحافظة على كرامة الوظيفة هو واجب واسع يختلف من نظام إلى نظام ومن وظيفة إلى آخر ولذلك كان على الموظف أن يتقيد بالصفات الأخلاقية الواجبة في المجتمع،

¹ - سعيد مقدم ، مرجع سابق، ص330.

وان لا يرتكب من الأفعال ما ينعكس أثره على الوظيفة مما يقلل من هبة ومكانة الدولة فلذلك كان من الموظف الاتصاف بجملة من الصفات الأخلاقية منها :

- ◀ النزاهة.
- ◀ الصدق والشفافية.
- ◀ قوة الشخصية .
- ◀ و النظافة التي يوليها بنفسه.
- ◀ الابتعاد عن الشبهات .
- ◀ احترام قيم الشريعة الإسلامية .

الفرع الثاني: المحافظة على ممتلكات العمومية

في إطار المهام التي يؤديها الموظف أثناء أدائه العمل، استخدام وسائل الإدارة لتحقيق الأهداف المسطرة ، فكان عليه التقيد بالمحافظة على هذه الوسائل وعدم استخدامها لإغراض شخصية ، وهذا ما سوف نبينه في هذا الفرع من خلال التعرض إلى معالجة المشرع الجزائري للحفاظ على الممتلكات العامة من خلل الأمر 03-06 والأمر 01-06 .

أولا: المحافظة على الممتلكات العمومية في ظل الأمر رقم 03-06

يتطلب القيام بأعمال الوظيفة العامة بكفاءة ونزاهة وأمانة المحافظة على الأموال والممتلكات العامة بما في ذلك المكاتب والأثاث والمواد المكتبية ونحو ذلك من مختلف الأدوات والمواد مما يوضع تحت تصرف الموظف وعلى مسؤوليته ، وعليه حسن استخدامها وعدم التفريط فيها وعدم السماح لأحد بالعبث بها أو إساءة استخدامها . ومن ثم أوجب القانون على الموظف المحافظة على ممتلكات وأموال الإدارة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها.

على ذلك تكون وسائل الإدارة قد وجدة لخدمة المصلحة وأداء مهام الإدارة العمومية لذي يجب المحافظة عليها وعدم إهدارها أو تبذيرها أو استغلالها في خدمة المصلحة الخاصة

للموظفين ، وهنا تنص المادة 50 من الأمر رقم 03-06 على " يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه".

وفي ذات السياق جاءت المادة 51 من نفس الأمر 03-06 على انه " يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال لإغراض شخصية أو لإغراض خارجة عن المصلحة المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة"¹.

ومنه كان يفترض على الموظف الحفاظ على ممتلكات العمومية من أي اعتداء وذلك من خلال ما يلي :

- ❖ عدم الإهمال أو التقصير في صيانة أو استخدام إي مال من الأموال العامة.
- ❖ عدم استعلاء الموظف على الأموال المسلمة إليه بسبب وظيفته ، وقيامه بتحصيل أموال مستحقة عند جباية الرسوم أو الغرامات.
- ❖ المحافظة على أموال وممتلكات الإدارة التي يعمل بها الموظف .

ولذلك يتعين على كل موظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه ، ويجب عليه ألا يستعمل لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة ، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة .

ثانيا: المحافظة على الممتلكات العمومية في ظل الأمر رقم 01-06

لقد نص المشرع الجزائري على المحافظة على الممتلكات من طرف الموظف في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الأمر 01-06 والتي حلت محل المادة 119 مكرر 1 من قانون العقوبات حيث جاء فيها " يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشرة (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يبدد عمدا أو

¹ - المادة 50 والمادة 51 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

يختلس أو يتلف أو يحتجز بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها " ¹.

وهي إحدى جرائم الفساد والملاحظ في المادة 29 أعلاه ارتباط جريمة استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي من قبل موظف عمومي مع جريمة الاختلاس للممتلكات من قبل الموظف العمومي واشتراكهما في غالبية الأركان ، فإن المشرع الجزائري أشار إليهما في نفس المادة وأطلق الدكتور احسن بوسقيعة عليها وصف " التعسف في استعمال الممتلكات " ، جريمة الاختلاس لم تعد لوحدها قادرة على مواكبة التطور الذي مس صور الاعتداء على المال العام ، خاصة إذا اقتصر الاعتداء على مجرد الاستعمال أو الانتفاع بالشئ دون تملكه . الأمر الذي اضطر بالمشرع الجزائري إلى ضرورة التدخل ومعالجة هذه المسألة عن طريق تكملة النقص الذي اعتري جريمة الاختلاس وذلك بالنص على تجريم استعمال على نحو غير شرعي للممتلكات من قبل الموظف ، وبالتالي يكون المشرع قد أغلق الطريق أمام نفاذ التصرفات التي تتطوي على مجرد الاستعمال أو الانتفاع بالممتلكات دون اختلاسها أو تبذيرها أو إتلافها أو احتجازها بدون وجه حق من دائرة التجريم . وبهذا فإن المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته قد أضفى حماية جزائية على أنواع من الممتلكات والأموال ما لا يتصور غالبا الاعتداء عليها إلا بالاستعمال أو الانتفاع ، فالمركبات عموما والسيارات الإدارية خصوصا والأشياء الآلية كأجهزة الإعلام الآلي والطابعات التي أعدت للاستعمال المتكرر ، يتمثل الاعتداء عليها غالبا في مجرد الانتفاع بها ².

¹ - المادة 29 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. الصادر في الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2006 والمعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 في ج ر العدد 50 لسنة 2010 .

² - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ص ص 181 . 182.

المطلب الثالث:

الطاعة الرئاسية

يكون على الموظف أساسا بعد التعيين في منصبه أن يلتزم بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات تحددها السلطة الرئاسية.

الفرع الأول: تعريف واجب الطاعة الرئاسية

توجد عدة تعاريف فقهية لواجب الطاعة وهذه التعاريف على نوعين منها ما يهذب إلى تعريف الطاعة بمعنى واسع يعرفها بأنها احترام النصوص الدستورية و التشريعية والملائحية بوجه عام ، ومنها ما يقصر معناها على مدلول خاص وهو الخضوع لأوامر الرؤساء ، وهذا هو التعريف الشائع .

ومن هؤلاء الفقهاء الذي عرفوا الطاعة بمعناها الواسع "Catherine" كاترين الذي يقول أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية والعلمية للواجب الذي يلزم به كل مواطن حتى الذين هم على رأس السلطة واحترام القانون ، أما الفقهاء الذين عرفوا واجب الطاعة من بمعنى ضيق وخاصم ومنه "Salon" سالون فيعرفه وهو الخضوع لأوامر الرؤساء، وهذا التعريف الذي يعتبر شائعا ومن بين هؤلاء الفقهاء سالون الذي يعرفها بأنها التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفويا كانت أو كتابية ¹.

أولا: تعريف الشريعة الإسلامية للطاعة الرئاسية

¹ - عاصم أحمد عجيلة ، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا ، تأديبيا ، جنائيا ، مدنيا ، مقارنة بالشريعة ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، الإسلامية ، صنعاء ، 2009 ، ص 19 .

يراعي الموظف العام أثناء أداء مهامه الوظيفية وجه الله وما يفرضه دينه فيحرص على الالتزام بما أمرنا به الله سبحانه وتعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم وما نهى عنه وذلك في طاعة أمر الله تعالى والرسول الكريم (ص) ¹.

حرصت الشريعة الإسلامية حرصاً شديداً على عنصر الطاعة ، وهذا ما نجده في القرآن الكريم في قوله تعالى:

" يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ " ² ﴿٥٩﴾

فأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين ، سواء رؤساء الإدارات ، بمختلف رتبهم . والحديث النبوي الشريف الذي هو ثاني مصدر للتشريع الإسلامي يؤكد ذلك بقوله صلى الله عليه وسلم " على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع عليه ولا طاعة " ³ .

فالإسلام أعطى للفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء كما يجنب المنظمة الإدارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء فالإصلاح والإفساد هما المعيار للطاعة وعدمها وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة تؤدي دوراً مهماً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وإيجاد المجتمع الفاضل المتعاون ⁴.

ثانياً: التعريف القانوني لواجب الطاعة الرئاسية

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 ، ص 113

² - الآية 59 من سورة النساء.

³ - إبراهيم بن محمد المفيز ، الاعتداء على الموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السعودية ، 2006، ص. 27 ، 28.

⁴ - إبراهيم بن محمد المفيز ، مرجع سابق ، ص 30.

يقصد بالطاعة في الإصلاح التشريعي القانوني امتثال المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري فيعتبر هذا الواجب من الواجبات المنصوص عليها صراحة في القانون وهذا بموجب نص المادة 47 من الأمر 03-06 والتي تنص على أنه : " كل موظف مهما كانت رتبته السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ¹ .

ومن هذه المادة نجد أن الموظف يلزم لضرورة طاعة أوامر رؤسائه الصادرة إليه في نطق عمله ، وبدون هذه الطاعة لا يمكن للإدارة أن تستمر بانتظام أو بالقدر اللازم من الكفاءة للموظفين ، بحيث لا يصدر الرئيس الإداري أوامره إلا لمرؤوسيه المباشرين الذين يلتزمون بدورهم بتوصيل تلك الأوامر إلى مرؤوسيه إذا كانت ضرورية لذلك .

ولأن طاعة الرؤساء هي التي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي ، كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوسين بتنفيذ أوامر رؤسائهم ، وتلزمهم باحترام رؤسائهم بالقدر الذي يجب ، كما أن المرؤوس لا يتصل إلا برؤسائه المباشرين ليتلقى منهم الأوامر والتوجيهات ولا يجوز بذلك له تخطيهم ² .

وهذا الواجب قائم حتى ولم ينص عليه صراحة في القانون طالما أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي ذلك إعمالاً لمبدأ السلطة الرئاسية أو مبدأ التدرج الوظيفي في السلم الإداري للموظفين ، فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى منه درجة الذي تربطه به علاقة رئاسية.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لواجب الطاعة ومحتواه.

¹ - المادة 47 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

² - شريف يوسف حلمي خاطر ، مرجع سابق ، ص 182 .

سنحاول بيان للقوة القانونية التي يستند إليها واجب الطاعة الرئاسية ثم التطرق إلى محتواها.

أولاً: الأساس القانوني لواجب الطاعة

يستمد واجب الطاعة أساسه القانوني من تنظيم الوظيفة العامة ذاتها، والقائمة على فكرة التبعية التسلسلية، أو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية. ويمكن أن نجمل هذا الأساس في فكرتين أساسيتين هما:

1/ السلطة لمن يمثل الدولة:

هذه السلطة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ التدرج الإداري، الذي توزع فيه المسؤولية على درجات متعددة، ويتخذ شكل هرم ومتتابع ترتبط مع درجة بالدرجة التي تليها مباشرة، برابطة قانونية مباشرة هي رابطة السلطة الرئاسية¹. وعليه تكون السلطة الإدارة بمثابة سلطة متميز تمثل من خلالها الدولة وتتصرف باسمها، فالسلطة الممنوحة للرئيس الإداري مستمدة من تمثيله للدولة، وإن طاعته هي طاعة للدولة وللقانون.

2/ الطاعة الرئاسية ضماناً لتطبيق الجيد للقرار الرئيس الإداري:

هي سلطة للرئيس وواجب على المرؤوس، فالرئيس يتولى مسؤولية سير العمل في الإدارة، التي يترأسها أو يشرف عليها، وبالتالي الطاعة أمر تفرضه طبيعة الأمور، فأى عمل يقوم به الموظف العام ما هو إلا تنفيذ لأوامر الرئيس المسؤول عن سير العمل، وتوزيع المهام في

¹ - عبد الحميد بن عشية، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2001، ص 62.

الإدارة ، ذلك لو ترك مجال الخيار في القيام ببعض الأعمال دون الأخرى ، لكان هناك تغليب لمصلحته على حساب المصلحة العامة ، وهذا من شأنه زرع الفوضى والإخلال بالسير الحسن للإدارة .

فواجب الطاعة يضمن فعالية قرارات الرئيس الإداري، ومن ثم وجب على الموظف العام احترام هذا الواجب وتطبيق هذه القرارات بصفة محايدة.

وهذا لا يعني إهدار كرامة المرؤوس وانعدام حقه في إبداء رأيه حول الأمر التي يصدرها الرئيس بكل حياد وموضوعية¹.

نص المشرع الجزائري في المادة 40 من الأمر 03-06 " يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها " ².

ثانيا : محتوى واجب الطاعة

باعتبار أن واجب الطاعة يحتل مكان الصدارة في واجبات المواطن العام فهو الحجر الأساسي في أداء المرفق، وطاعة الرؤساء واجبة على الموظفين، ولذلك يتمثل محتوى هذى الواجب في:

1/ الامتثال للأوامر الرئاسية

وهو الخضوع لأوامر الرئاسية ، ودور المرؤوس في ذلك لا يقل عن أهمية دور الرؤساء ، إن لم يزد عليه ، وهو بذلك للخضوع للتعليمات التي توجه إلى المرؤوسين ، فليس لهم أن يتجاوزوا مضمونها ، أو يحدوا عن الغرض الذي من أجله شرعت ، وخاصة حين تسول لهم صياغة النصوص الاقتتات على معناها وتشويهه .

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 39 .

² - المادة 40 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

ويمكن لنا أن نستخلص مبادئ وضعها الفقه لتبين معنى الخضوع للأمر الرئاسي:

- ◀ الأداء الشخصي للأمر.
- ◀ احترام التدرج الرئاسي.
- ◀ تنفيذ الأمر الرئاسي والخضوع له .
- ◀ الأداء الأمثل و الإخلاص في التنفيذ¹.

2/ احترام المرؤوس لرؤسائه

تقتضي طاعة الرؤساء من المرؤوسين بالإضافة إلى تنفيذ ما يصدرونه من أوامر وتعليمات وقرارات بدقة وأمانة ، إبداء الاحترام لهم ، وهو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية ، ومقتضاه انه يتعين على الموظف احترام رئيسه في جميع المناسبات ، شريطة أن لا يجرده هذا الاحترام من شخصيته .

فعلى الموظف أن لا يخرج عن حدود اللياقة والذوق في مخاطبة رؤسائه وإذا اخل بهذا الواجب فانه يستحق الجزاء ، لا سيما وان الرئيس في العادة أكثر خبرة ودراية بالعمل ، واكبر سننا وما أوصل إلى هذا المنصب في الغالب إلا بعد قضاء فترة طويلة في تلك الوظيفة ومروره على عدة ترقيات اثبت خلالها قدرا من الكفاءة أهلتة لتولي منصبه الرئاسي في تلك الوظيفة . وبهذا فان تلك الطاعة لا تكون عمياء ، وان التزم بها لا يجب بان تصل أبدا إلى حد إهدار كرامة الموظف وشخصيته ، فالموظف له أن يناقش رئيسه ويبيدي الرأي إذا لزم الأمر في جو يسوده الاحترام².

وفي هذا السياق نص المشرع الجزائري في المادة 40 من الأمر 06-03 على انه " يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين

¹ -عاصم احمد عجيلة ، مرجع سابق ، ص 60 وما بعدها .

² - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص. ص 389 . 390.

والتنظيمات المعمول بها " وبذلك يؤكد لنا المشرع على الوجه الثاني لمحتوى واجب الطاعة والمتمثل في احترام الرؤساء من طرف الموظفين وان يتقيد بحدود اللباقة في مخاطبتهم .

الفرع الثالث: شروط واجب الطاعة الرئاسية وحدودها

إن الطاعة في الوظيفة العامة تستلزم توافر شروط وحدود معينة، تساهم إلى حد كبير في تقييد ممارستها وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: شروط الواجبة لقيام واجب الطاعة الرئاسية

إن واجب الطاعة يلزم لقيامه توفر شروط معينة لا يوجد بدونها نذكرها فيما يلي :

1- الشرط الأول صدور أمر رئاسي:

الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس وعلى قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كل من الرئيس عن الأوامر والمرؤوس عن التنفيذ والتي هي موضوع الطاعة التي يلتزم بها المرؤوس ، ويشترط في الأمر الرئاسي أن يكون قد اتخذته الرئيس فعلاً من جانبه وقام بإتمام إجراءات إصداره ويكون محدد ورسمي بمعنى أن يكون متعلق بموضوع معين ومن الرئيس نفسه وليس من زميل آخر ¹.

فقد يصدر الرئيس أمراً ولكن وجوده مع ذلك يبقى مشكوكاً فيه لأن الرئيس مصدره قد يغفل توقيعه ، أو ينقل إلى المرؤوس أوامر شفوية تساور الأخير حولها الشكوك ، كما قد يساور المرؤوس وهو يقوم بالتنفيذ شك يتعلق بسلامة الأمر الرئاسي ، فيرى بعض الفقهاء أن الأمر الرئاسي المشكوك فيه تكون طاعته واجبة على المرؤوس طالما كان مشروعاً في

¹ - العزازی ابراهيم احمد ، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري ، بدون دار نشر ، المنصورة ، مصر ، بدون تاريخ النشر ،

ظاهرة، وحجتهم في ذلك أن الطاعة تؤسس على قرينة مؤداها أن القانون قد أعطى للرئيس مكانة يعلو بها على المرؤوس ، ومن ثم يلتزم الأخير بطاعة أوامره كما يلزم بعدم التدخل في معنويات رئيسه¹.

وفي هذا الخصوص نرى بأنه عند الوقع في الأمر المشكوك فيه، وبدون إي حسابات يقوم بها المرؤوس ، أي الأساس الذي اعتمد عليه المرؤوس في شكه في الأمر فعليه عدم التنفيذ إلا بعد أن يقوم بمراجعته من قبل الرئيس .

2-الشرط الثاني اختصاص طرفي الطاعة :

من القواعد الراسخة في العمل الإداري أن يكون لكل من طرفي الطاعة دوره المحدد، فالرئيس يختص بإصدار الأوامر والمرؤوس يقوم بتنفيذها ، فإذا لم يكن كلاهم مختص تخلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الأداء².

فيثبت للرئيس الحق في توجيه أوامره إلى مرؤوسيه فانه يشترط أن يكون قد عهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة على نحو سليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات .

فاختصاص المرؤوس هو أن يكون تنفيذ الأمر داخلا في عدد واجبات من وجهت إليه فيحدد ذلك عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية³.

3-الشرط الثالث التبعية المرفقة :

1 - عاصم احمد عجيلة ،مرجع سابق ، ص 202.

2 - العزازی ابراهيم احمد ، مرجع سابق ، ص 15.

3 - عاصم احمد عجيلة ،مرجع سابق ، ص 204 . 207.

ينهض واجب الطاعة للرؤساء على نوعين من التبعية ، تبعية رئاسية ، وهي التي تقوم بين الرئيس والمرؤوس بسبب علاقة الخضوع الرئاسي ، وتبعية مرفقة تتعلق بعمله ، وقد أوضح Fougère ذلك بقوله " أن الطاعة لا تثبت إلا بالنسبة للرؤساء الذين يكون لهم على الموظف سلطة رئاسية ، وبالنسبة للأوامر التي تخص نشاط المرفق بطريق مباشرة أو غير مباشر .¹

فإضافة لما سبق تكون منها انه يكون على الأمر الرئاسي الواجب الطاعة أن يتوفر على مجموعة شروط منها :

❖ أن يكون الأمر الرئاسي واضح أي أن يكون محدد من حيث الطبيعة والهدف و وقت الانجاز .

❖ أن يكون الأمر الرئاسي غير تعسفي ومردده هو انه لا يسلك القائد سلوكا تسلطيا يتخذ من خلاله القرارات لنفسه على انفراد دون مشاركة المرؤوسين فقد يلجأ بعض الموظفين إلى إساءة استعمال السلطة منها مثلا كان يقوم المسؤول باختيار الشخصية الضعيفة مثلا كمساعد أو نائب له حتى يتمكن من السيطرة عليه وبقاءه في موقعه .

❖ أن يكون الأمر الرئاسي ممكن ومستطاع، لكي يكون الأمر صالح للتنفيذ مستوجبا للطاعة ، يجب أن يكون ممكنا في الظروف الشخصية و العلمية للمرؤوسين والمثل القائل إذا أردت أن تطاع فأمر لما هو مستطاع .

ثانيا: حدود واجب الطاعة الرئاسية.

ومما سبق قوله فان الموظف العام يعتبر في وضعية المؤتمن على مصالح الدولة ولوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ مهامه الموكلة إليه وذلك مهما كانت رتبته في

¹ - نفس المرجع ، ص ، 211.

السلم الإداري لكونه مسؤول عن تنفيذها وذلك فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة من رئيسه المباشر فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة ، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة ويترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية وإلى التعسف¹.

ويقصد بعبارة " لا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة " هو أن طاعة الرئيس إذ كانت هي واجبة فهي أيضا ليست مطلقة لانصرافها وتعلقها بالمسؤولية التأديبية إلى مصدر القرار إلا في الحالات التي تتوفر فيها الشروط التالية:

- صدور أمر مخالف للقانون من الرئيس إلى المرؤوس .
- أن ينبه المرؤوس الرئيس إلى الأمر المخالف .
- إصرار الرئيس رغم ذلك على أن ينفذ المرؤوس الأمر .

وعليه فان موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون ، بل أن أمره المخالف للقانون للمرؤوس لا يعفي هذا الأخير من المسؤولية ، إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر كتابيا ، فاعترض عليه كتابة لرئيسه ، فأصر على تنفيذ مرؤوسه للمخالفة ، في هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر الأول².

الفرع الرابع: النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع وموقف المشرع الجزائري منها

1 - سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص. 302.301.

2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية 1989/02/25 ، نقلا عن محمد ماجد ياقوت ، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات وأراء الفقه ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007، ص134.

وهنا سنحاول التعرض إلى أهم الآراء الفقهية المتعلقة بالأمر الصادر إلى المرؤوس من قبل الرئيس ، إلا أن هذا الأمر الرئاسي غير مشروع ، ومن ثم عرض لموفق المشرع الجزائري منه.

أولا : النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع

وفي هذه النقطة الحساسة للممارسة المهنة للموظف في ظل الالتزام بواجباته الوظيفية ظهر خلاف فقهي شديد مما أنتج ثلاث نظريات حولت كل منها وضع حل لهذه الإشكالية .

1/ نظرية المشروعية :

ومن ابرز روادها الفقيه دوجي Duguitt حيث ذهب هذا الفقيه إلى أن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويرفض طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة ، وإذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤولياته الشخصية المدنية ودمتهم المالية الخاصة ، لان العامل العام أو الموظف هو رجل الإدارة العامة ملزم مثل سائر الموظفين باحترام القانون ومراعاة أحكامه فإذا ما صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه¹.

وبذلك يكون هذا الاتجاه بان الطاعة لا تكون إلا للقانون وحده دون سواء والسلطة الرئاسية لا يمكنها لها أن تمارس نشاطها إلا وفقا للقوانين واللوائح والمبادئ الأساسية التي تحكم النشاط الإداري.

2/ نظرية الطاعة المطلقة

¹ - عوابدي عمار ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 200، ص 81.

يذهب أنصار هذه النظرية ومن أشهر مؤيديها العميد هوريو HOUYAO إلى انه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم القانون ، فعلى المروءوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه ، وتنتقل المسؤولية بعد ذلك إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر ، كما هو الشأن بالنسبة لكل قرار خاطئ يتجسم عبء المسؤولية عنه من قام باتخاذها .

وإذا كان ينجم عن ذلك بعض النتائج الضارة فما على الرؤساء إلا أن يتحاشوا إصدار أوامر خاطئة من جانبهم ، أما الخوف على المشروعية فهو ينحني أمام الاعتبارات الآمرة للسلطة . فالرئيس هو وحده الذي يكون له القول الفصل في ذلك ولذلك فالطاعة المطلوبة له تكون تامة ، وتتمثل في خضوع دائم لأوامره دون تردد أو تخاذل¹.

وهم بذلك يعرفون واجب الطاعة على انه " الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب " ، وهذا ما جعل الفقيه سالون SALOUNE يعرفها بقوله " التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية كانت أو كتابية " .

وحسب غالبية الفقه الإداري فان هذا الاتجاه هو الذي يوافق المعنى الواقعي لواجب الطاعة في الوظيفة العامة ، إذا أن واجب الطاعة القانون الدستوري يسري على جميع المواطنين الموظفين منهم وغير الموظفين².

3/الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس

تقوم هذه النظرية على إجراء التصالح بين المذهبين السابقين ، لان المشكلة التي نحن بصدد حلها مثل اغلب مثيلاتها من مشكلات القانون العام ، وفي سبيل التصالح يتم تطعيم واجب الطاعة للرؤساء بمبدأ المشروعية بحيث نأخذ بحسنات كل منهما ، ويوجد اتجاهين لبلوغ ذلك .

¹ - احمد عاصم عجيبة، مرجع سابق ، ص. ص 229. 230 .

² - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 15.

◀ الاتجاه الأول ويشجعه اغلب الفقه الألماني ، ويقوم على نظرية تكرارا الأمر الرئاسي ومقتضاه انه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر وجهه إليه مشوب بعد المشروعية ، فعليه أن ينبه رئيسه إلى ذلك فإذا أصر الرئيس على قراره فعلى المرؤوس أن يصدع لأمره وتسمى هذه النظرية بنظرية حق الفحص .

◀ الاتجاه الثاني فيقوم كأصل عام على مبدأ الطاعة النسبية ، ومقتضاه أن الأوامر الرئاسية كمبدأ عام تتمتع بخاصيتها الآمرة والملزمة للمرؤوسين إلا في حالات معينة ، كما لو كان عدم المشروعية ظاهر في الأمر ، أو يترتب على تنفيذه نتائج خطيرة¹.

ويتمثل رأينا الخاص في كون انه إذا وقع مثل هذا الإشكال فنكون أمام أمرين لا ثالث لهم: الأمر الأول في كون أن القرار غامض وفيه نوع من اللبس وواسع ، بذلك يحتمل عدة تأويلات بطريقة مختلفة سواء من قبل الرئيس أو المرؤوس .

الأمر الثاني في كون علم الرئيس بعدم مشروعية القرار الصادر منه .

فنحن بذلك نويد الاتجاه الأول من نظرية الجمع والذي يشجعها اغلب الفقهاء الألمان والمسماة بنظرية حق الفحص .

ثانيا :موقف المشرع الجزائري من الأمر الرئاسي الغير مشروع

أما عن موقف المشرع الجزائري من فكرة تنفيذ الأوامر غير المشروعة ، فقد نصت المادة 129 من القانون المدني المعدل بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 :

" لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير ، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم "

¹ - عاصم احمد عجيلة ، مرجع سابق ، ص. ص 233. 234.

من خلال هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري يميل إلى ترجيح الاتجاه الثاني الذي يعطي الأولوية لطاعة الرؤساء على طاعة القانون والدليل على ذلك إعفاء المشرع للموظف المروءوس من المسؤولية الشخصية عن الأعمال التي أضرت بالغير والتي قام بها تنفيذاً لأوامر الرئيس الإداري وهو الرأي الذي يرجحه الدكتور عمار عوابدي .

أما ما جاء في المادة 47 من الأمر 06-03 بنصها : " لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروءوسيه " .

فالمروءوس مسؤول مسؤولية شخصية على الأوامر غير المشروعة التي قام بتنفيذها والتي أضرت بالغير وهذه المسؤولية تمتد لتشمل الرئيس الإداري والذي لا يعفى منها أيضاً ، ذلك لان الأخذ بالاتجاه الأول يقتضي إقامة المسؤولية المرفقة إذا ترتب عن تنفيذ الأوامر إضرار بالغير

غير انه كان على المشرع تبيان الرأي الوسط بين الرأيين السابقين وهو الرأي الذي يوفق بين اعتبارات مبدأ المشروعية ومتطلبات السلطة الرئاسية ، فإذا كانت المخالفة التي تتضمنها تنفيذ الأمر لا تشكل جريمة جنائية وفي هذه الحالة يعفى الموظف المروءوس من المسؤولية إذا توافرت الشروط التالية:

- ◀ أن تكون المخالفة عادية وليست جسيمة
- ◀ أن يكون أمر الرئيس قد صدر للمروءوس كتابة.
- ◀ ان يعترض الموظف المروءوس على الأمر كتابة يوضح فيه وجه المخالفة
- ◀ إصرار الرئيس على قيام المروءوس بتنفيذ أمره¹.

1 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص .ص 388. 389.

المبحث الثاني:

الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة

يتعين على الموظف العام أن يكتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك وان يظل هذا الكتمان حتى بعد انتهاء الخدمة ويلاحظ أن هذا الواجب يستهدف المحافظة على مصالح الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف ومصالح الأفراد ، إذ أن المشرع الجزائري قد اعتبر الأسرار المهنية ذات أهمية بالغة في تسير المرفق العام ومن الالتزامات الأساسية للموظف العام خارج الأداء الوظيفي كذلك منع عليه بأن يكون له نشاط موازي آخر مريح له وهذا ما سوف نقوم بدراسته وتفصيله في هذا المبحث.

المطلب الأول:

الالتزام بعد إفشاء الأسرار المهنية

سنحاول التعرض له من خلال بيان تعريفه إلى النظر في نطاقه وحدوده وهذا فيما يلي :

الفرع الأول: تعريف السر المهني

فالالتزام بالسر المهني كان محل دراسة كل من الفقه والقانون والقضاء وهذا ما سنبينه في النقاط التالية :

أولا/ السر المهني لغة واصطلاحا:

يعرف السرُّ لغويا بأنه: هو ما يكتم ،وهو خلاف الإعلان، يقال: أسررت الشيء إسراراً، خلاف أعلنته.

ويعرف اصطلاحاً بأنه : هو عدم إفصاح الموظف وعدة إدلائه بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته وعدم إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها ،أو بموجب تعليمات .

ثانيا/ التعريف الفقهي للسر المهني :

ولقد عرفته الدكتورة فوزية عبد الستار بان السر المهني على انه : " الواقعة التي تعد سرا إذا كانت هناك مصلحة يعترف بها القانون في حصر العلم بها في شخص أو أشخاص محددين "

وقد عرف السر المهني أيضا بأنه : " هو ما تقضي به شخص إلى شخص آخر مستكتما إياه ويدخل فيه كل أمر تدل القرائن على طلب كتمانها , أو كان العرف يقضي بكتمانها كما يدخل في الشؤون الشخصية والعيوب التي يكره صاحبها أن يطلع عليها الناس , ومنه الأسرار الطبية الخاصة بالمرضى التي يطلع الطبيب عليها أو غيرها ممن يمارسون المهن الطبية ¹ .

ثالثا/ التعريف القانوني للسر المهني :

لقد سار المشرع الجزائري على غرار ما سارت عليها التشريعات و لم يعرف السر المهني وذلك بالنظر لوجود بعض الصعوبة في تحديد معنى السر قانونا, فعرف البعض السر بأنه : " كل ما يضر إفشاؤه بالسمعة والكرامة " .

غير أن البعض الآخر يرى أنه " النبأ يصح أن يعد سرا ولو كان ليس شائنا يريد كتمانها وإنما على أية حال أن يكون سن شأن البوح به أن يلحق ضررا بشخص ما , بالنظر إلى طبيعة النبأ وإلى ظروف الحال ويستوي أن يكون الضرر أدبيا "

¹ - سليمان علي حمادي الحلبوسي ، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني ، دراسة قانونية ، الطبعة الأولى، 2012، ص 21.

والتعريف الجزائري للسر المهني هو " واقعة أو صفة يتحصل نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص إذا كان ثمة مصلحة يعترف بها النظام لشخص أو أكثر يظل العلم بها محصورا في ذلك النطاق "¹.

رابعا / التعريف القضائي للسر المهني :

رأى القضاء الفرنسي بأنه عند اكتساب معرفة وظيفية من طرف الموظف يلزم مباشرة بكتمانها حتى ولو كانت شائعة بين الناس ولكنها غير مؤكدة، أما متى تأكد للجمهور فقد زالت عنه صفة السر.

وقد عرفت محكمة امن الدولة في مصر السر بأنه :

" أمر يتعلق بشئ أو بشخص وخاصيته أن يظل محجوبا أو مخفيا عن كل أحد , غير من هو مكلف قانونا بحفظه "

كما عرف السر المهني على انه " هو ما يضيفي به الشخص إلى شخص آخر مستكتما إياه و يدخل فيه أمر تدل القرائن على طلب كتمانها , أو كان العرف يقضي بكتمانها كما يدخل في الشؤون الشخصية والعيوب التي يكره صاحبها أن يطلع عليها الناس , ومنه الأسرار الطبية الخاصة بالمرضى التي يطلع عليها الطبيب أو غيرها ممن يمارسون المهن الطبية "².

الفرع الثاني: حدود السر المهني

¹ - حمدي امين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها و إصلاحها ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 ، ص . ص 48.47 .

² - سليمان علي حمادي الحلبوسي ، مرجع سابق ، ص 21.

من نص المادة 48 والمادة 49 من الأمر 03-06 يتبين لنا الإلزام بعدم إفشاء الأسرار المهنية التي اطلاعة عليها الموظف و المتعلقة بالخدمة العمومية أو الأفراد من خلال الوثائق الإدارية أو تظلمات الأفراد أو اتصاله المباشر بهم , حيث على الموظف يمنع عليه الكشف عن أي محتوى أو وثيقة بحوزته , أو أي حدث أو خبر اطلع عليه بمناسبة مهامه , ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة العامة , و يتحرر الموظف من واجب حفظ السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمي المؤهلة وعلى الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها ويمنع عليه إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات¹.

كما اشرنا سابقا بان واجب عدم إفشاء السر المهني حتى بعد أن يفقد صفته كعامل , وعلى الموظف أن يلتزم بالسرية ليس فقط اتجاه الأفراد , بل حتى اتجاه المؤسسات , والإدارات العمومية التي يدين لها الموظف بالتبعية .

ققد أوجب المشرع من خلال المادة 48 من الأمر 03-06 الموظف سواء في سلك الوظيفة العمومية أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عليا بالالتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء الخدمة إلا انه قد أجازها في حالات نذكرها :

1/: موافقة السلطة السلمية صراحة على إفشاء السر المهني .

وطبقا لنص المادة 48 أعلاه بأنه يكون الإفشاء مرخصا من السلطة السلمية , في حالات عديدة وهي على سبيل الحصر مثلا لإثبات البراءة أو لإعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه كما يجوز للإدارة تحويل ملف موجه إلى إدارة أخرى يتعلق بالترشح لوظيفة لدى هذه الإدارة . وبشترط فيه بأن يكون الترخيص مكتوبا .

¹ - المادة 48 والمادة 49 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

والإفشاء في هذه الحالة لا يعد جريمة تأديبية وذلك راجع إلى موافقة السلطة الإدارية للموظف بالإفشاء .

2/ : إذا كان القانون يلزم الإفشاء بالسر المهني

يكون الإفشاء إلزاميا في التبليغ عن الجرائم والجنح التي يعلم الموظف بها أثناء ممارسته للوظيفة , وتبليغ المعلومات والمستندات والوثائق إلى السلطات القضائية بصدد المسائل الجنائية والجزائية , كذلك الإشهاد أمام القضاء في المسائل الجنائية إلا إذا تعلق الأمر بمعلومات طبية , فيكون ذلك بواسطة طبيب يعين لهذا الغرض , وإضافة إلى قيام هيئات الضمان الاجتماعي بتبليغ المحضر القضائي المكلف من قبل الدائن بتحصيل الدف المباشر لمنحه النفقة وهويته وعنوان الجهة المستخدمة لهن أو لغير المدين أو مودع المبالغ النقدية المستخدمة .

فصاحب الحق له جميع الصلاحيات في الاطلاع على المعلومات التي تهمه , ينبغي أن تصله باللغة الواضحة , وتمكنه من الاحتفاظ بحقه في اشتراط تصحيحها أو إتمامها بالتوضيح أو بإزالة بعض المعلومات¹.

ولقد عالج المشرع الجزائري هذا الالتزام في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 16 من الأمر 66-133²، والمادة 23 من القانون رقم 85-59 الصادر بتاريخ 23-03-1985 الخاص بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة , والمادة 10 من المرسوم 88-131³، والمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226¹، والأمر رقم 06-

1 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 313. 314 .

2 - المادة 16 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر،

الجريدة الرسمية رقم 46 والتي تنص على "يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة مهما كان المنصب الذي يشغله..."

3 - المرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمستخدمين - المؤرخ في 04 جويلية 1988 الجريدة الرسمية

عدد 27 الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988 .

03 والذي حرص من جهته على الالتزام بالسري في المادة 48 حيث منع على الموظف القيام بعدة أفعال تؤثر سلبا على نشاطه ككشف محتوى الوثائق التي بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع بمناسبة تأدية مهنته .

وعليه يكون المحافظة على الأسرار التي تحصل عليها بحكم وظيفته هو التزام لا يمكن للمؤمنين التنصل منه حتى وإن كانت لا يترتب على إفشائها الضرر الكبير .

ويلتزم الموظفون بالمحافظة على ما يطلعون عليه من الأسرار ومخالفة هذا الواجب من شأنه التعرض للمسؤولية الجنائية إذا كان المشرع قد قرر عقوبة جنائية للمخالفة ، وللمسؤولية المدنية إذا ترتبت إضرار مادية وأدبية على إفشاء الأسرار ، وللمسؤولية التأديبية في جميع الحالات².

وفي الخلاصة يمكن اعتبار الحفاظ على السر المهني له هدفين أساسيين:

- ◀ **الهدف الأول:** يتمثل في إرساء الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين
- ◀ **الهدف الثاني :** فيتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد امن الدولة واقتصادها .

ومن الأهمية بمكان أن يزيد الموظف وعيا بإبعاد هاذين الهدفين وبضرورة احترامهما في كل الأحوال فلا يمكنه التحرر من واجب السري المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة³.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لحقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف

العليا في الدولة وواجباتهم جريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1990 .

² - سعيد مقدم - مرجع سابق - ص 311.

³ - بعلي الشريف فوزية ، التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2013-2014. ص 43.

المطلب الثاني:

عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

يكون واجب التفرغ الكلي للوظيفة من طرف الموظف إلزاميا حفاظا على المصلحة العامة وهذا ما سنتناوله بالتفصيل فيما يلي :

الفرع الأول: المقصود بالجمع بين الوظيفة وعمل آخر

وقد ورد هذا المنع في القانون الأساسي للوظيفة العمومية كان يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه ولقد نصت المادة 43 على انه " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي اسندت اليهم ، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه " ¹ .

وبذلك يكون المشرع قد اوجب على الموظف أن لا يجمع بين الوظيفة التي تشغلها وأي نشاط آخر ، سواء كان نشاط تجاري أو أي نشاط من شأنه أن يتعارض مع وظيفته ، والهدف من ذلك كان حماية شاغل المنصب من التبعية الوظيفية التي قد تفرضها عليه بمناسبة ممارسته الوظيفية ، وإبعاده من أي مخاطر قد يتعرض إليها وتلحق به ضغوطات تؤثر سلبا على السير الحسن للمرفق .

فيمنع بذلك على الموظف الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر ، كما يمنع عليه مهما كانت وضعيته في السلم الإداري أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليتها أي تشكل عائقا للقيام بمهنته .

¹ - انظر المادة 43 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

وفي حالة كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنته نشاطا خاصا مربحا، وجب عليه التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها، وتتخذ السلطة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك التدبير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة .¹

أولا: أساس مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

ويستند هذا المبدأ إلى عاملين أساسيين :

1- عامل ظرفي :

ويتمثل في الحد من ظاهرة البطالة التي ميزت معظم بلدان العالم غداة الحرب العالمية الثانية ولا تزال قائمة في العالم الثالث إلى يومنا هذا.

1- عامل إيديولوجي :

يرتبط بضرورة حماية الموظف مما ينجم من آثار سلبية على نزاهته وحياده Impartialité من جراء الجمع بين مسؤوليات في خدمة الصالح العام وأنشطة تابعة للقطاع الخاص غالبا ما تتعارض مع هذا الصالح العام².

ثانيا: أسباب إضعاف مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

أن العديد من التطورات المختلفة ساهمت في إضعاف هذا المبدأ وجعلته لا يخص لا بالتطبيق الصارم ولا بطابع الاطلاع وهذا راجع للأسباب التالية :

¹ - قيقاية مفيدة ، زغداوي محمد ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009/2008 ، ص 28.

² - هاشمي خرفي ، مرجع سابق ، ص 271 .

- 1- التدني الذي يميز وضعية الأجور في الوظيفة العمومية الذي قد يبرر السماح لأعوان الإدارة بالبحث على مدا خيل إضافية تمكنهم من تلبية ضرورات الحياة.
 - 2- اعتبارات لصيقة بالتطورات التي يعرفها عالم الشغل أو بالتقدم التكنولوجي الذي يميز مجال الاتصال التي أفرزت صيغا جديدا للعمل العمومي (العمل الجزئي. العمل عن بعد) خاصة بالنسبة للنساء توفر وقتا كافيا للممارسة أنشطة إضافية تتلاءم والوضع الاجتماعي لكل واحد من المعنيين بهذه الصيغ .
- وقد تبنت الجزائر هذا التوجه بصفة مستمرة منذ صدور قانونها الأساسي الأول للوظيفة العمومية فهي تسمح:
- ◀ بالقيام بأنشطة تعليمية في حدود ست ساعات في الأسبوع وشريطة الحصول على رخصة مكتوبة من جهة الإدارة المختصة.
 - ◀ ممارسة أعمال الخبرة والاستشارة في حدود لا تضر بالوظيفة الأساسية المسندة إليه ولا تتضمن أجرا سنويا يتجاوز ثلاث أضعاف الأجر الأساسي الذي يتقاضاه شهريا¹.

ثالثا : الحكمة من عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

أن واجب أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية ومستمرة يقتضيان التفرغ الكلي لها وعدم الانشغال بمهمة مهنية أخرى سواء أثناء أوقات العمل الرسمية أو خارجها ، والحكمة من وجوب التفرغ الكلي للوظيفة هو انه عند إقبال الموظف على الجمع بين الوظيفة العمومية ومهنة أخرى سينشأ عندئذ تعارض في المصالح بين الوظيفتين ، وبالتالي فإن الموظف سيميل إلى تفضيل مصلحته الخاصة على المصلحة العامة ، وقد نصت المادة 43 من الأمر رقم 06-03 في فقرتها الأولى على عدم الجمع بين وظيفتين وجاء نصها كما يلي :

1 - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 271.

" يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه " ¹ ،

الفرع الثاني : الحالات القانونية التي يسمح بها الجمع بين الوظائف

أن واجب التفرغ لأداء الوظيفة من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام، ولهذا لا يجوز له كأصل عام الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى في أن واحد، فالموظف ملزم بتخصيص كامل وقته لادعاء وظيفته التي عين فيها. ولكن لكل أمر استثناء فقد يسمح في بعض الحالات أن يتم الجمع بين وظيفتين ، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أورد استثناءات عن هذا الحصر وهي تخص فيما يلي :

1-الموظفين الذين يمارسون مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم .

2-إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية, مع عدم ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين ².

3-كما مكن المشرع الجزائري الموظفين المنتميين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي و الباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم ³.

وتأكيدا لما سبق جاء نص المادة 45 من الأمر 03-06 في هذا السياق كما يلي : "

يمنع على كل موظف ، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري ، أن يمتلك داخل التراب

1 - المادة 43 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

2 - المادة 43 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

3 - المادة 44 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر ، بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون " .

وزيادة في الحرص ورغبة من المشرع الجزائري في إبعاد الموظف العام عن كل الشبهات التي يمكن أن تمس بنزاهة واستقلاليته جاء نص المادة 46 من الأمر 06-03 على : " إذا كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا ، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة¹ .

ومنه فهنا كقاعدة عامة لا يجوز بحال من الأحوال للموظف أن يجمع بين وظيفته وعمل آخر سواء أكان عمله هذا في القطاع العام أو في القطاع الخاص والغاية من ذلك هي أن الموظف ملزم بتكريس وقته لخدمة الجماعة ولأن نشاطه الأصلي قد يتضرر من مزاوله نشاط آخر مع العلم انه يخشى أن يفقد الموظف حريته.

وفي الأخير نخلص إلى:

الوظيفة عبارة عن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات المنوطة بواسطة السلطة المختصة لشخص يتطلب منه انجازها ، فهي تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، والواجبات الأخلاقية بذلك عبارة عن مجموعة الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل بها .

فالوظيفة تفرض واجبات كثيرة لا يمكن حصرها ، فبعضها تكون على الموظف أثناء الممارسة الوظيفية والبعض الآخر خارج الأداء الوظيفي والذي يستلزم من الموظف الامتناع عن القيام بها والتي تعتبر من المحظورات على الموظف العام .

1 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 397 .

وعليه قد تتفاوت واجبات الموظفين الأخلاقية من وظيفة إلى أخرى إلا أنها تكون كمرجعية لأخلاقيات المهنة لا تختلف من بلد إلى آخر وحتى من نظام إلى آخر.

وعليه يكون على الموظف الالتزام بالواجبات الوظيفية ذلك للوصول للصالح العام إذ أنها في مضمونها تهدف إليه وذلك بالحرص على الحفاظ على التوازن القائم بين مصالح الدولة ومصالح الأفراد ، ولطبيعتها الحساسة التي يصعب تحديدها رغم كل التوصيات والقواعد القانونية إلا أنها تعتبر في مجملها سلوكيات تغطي على الموظفين وذلك بالمراعاة بأخلاقيات الفرد أولا للوصول إلى أخلاقيات المهنية قبل أن تكون التزامات وظيفية قام المشرع بتقنينها لحماية الصالح العام .

فهي ليست مجرد قائمة واجبات قانونية فحسب ولكنها مرجعية لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكيات الموظفين جميعا بمناسبة مباشرتهم للعمل وحتى خارج العمل.

الفصل الثاني:

جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف

كما تم توضيحه في الفصل الأول بأن الواجبات الوظيفية الأخلاقية هي الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل فيها ،وعلى ذلك يتعلق الإخلال بالواجبات الوظيفية الأخلاقية الموظف عن قصد كانت أو غير قصد إلى وقوعه في أخطاء تستلزم التأديب فيها ، فالخطأ التأديبي الأخلاقي يخضع لتقدير السلطة التأديبية والتي تراعي مقتضيات الوظيفة ، وما يجب أن يكون عليه الموظف من حسن أخلاق والتزام بواجباته الوظيفية .

وعليه يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل ايجابي أو سلبي ، من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته خطأ تأديبيا أخلاقيا ، إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة الأخلاقية، ومن ثم يمكن حصر الأخطاء التأديبية الأخلاقية مقدما ليتماشى مع النظام التأديبي لأن الأفعال المكونة للخطأ مردها الإخلال بواجبات الوظيفة الأخلاقية أو الخروج على مقتضياتها ، ولذلك لم يحدد المشرع عقوبة تأديبية لكل فعل ، وإنما ترك ذلك للسلطة التأديبية تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يستحقه جزاء في حدود ما يقرره القانون .

وهذا ما سوف نقوم بدراسته في هذا الفصل المعنون بـ جزاء الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف، من خلال مبحثين جاءا كالآتي:

المبحث الأول : المسؤولية التأديبية للموظف عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية.

المبحث الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية الأخلاقية.

المبحث الأول:

المسؤولية التأديبية للموظف عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية

المسؤولية التأديبية هي المسؤولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بالالتزامات الوظيفية عموماً و الأخلاقية خصوصاً، وقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها وانعكاس أثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرد ، وبارتكاب الموظف مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبياً وهذى ما سوف نبينه في هذا المبحث وذلك بالتعريف بالخطأ التأديبي الأخلاقي والعقوبات المقررة لهذه المخالفات .

المطلب الأول:

الخطأ التأديبي الأخلاقي

يعد تحديد الخطأ التأديبي الأخلاقي ذات الأهمية البالغة، لذلك اعتبره البعض على انه وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة ، بحيث تمارس هذه الرقابة السلطة الرئاسية في أي من مجالات العمل على مرؤوسيه والعاملين بها ، فالغرض من ممارسة هذه الرقابة هو محاسبة الموظف على ما جنته يده في عمله من أخطاء ، أو إخلال بما يفرضه عليه نظام العمل من واجبات¹.

و نظرا لأهمية التي يتسم بها الخطأ التأديبي الأخلاقي وجب علينا التفصيل في كل جوانبه بداية بمفهومه مروراً بتحديد أركانه وصولاً إلى صورته .

الفرع الأول : مفهوم الخطأ التأديبي الأخلاقي

سوف نتعرض له بالتعريف الفقهي والقضائي وأخيراً التشريعي.

¹ - قوسم حاج غوثي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2012/2011 ، ص 15 .

أولاً : التعريف الفقهي لخطأ التأديبي الأخلاقي :

نظرا لان صياغة التعاريف في العادة من أهم الوظائف المنوطة بالفقه ، فان هذا الأخير لم يتوان عن القيام بعدة محاولات بقصد صياغة تعريف جامع ومانع للخطأ التأديبي .
فلقد الفقيه Duguitt " كل فعل صادر عن الموظف ينتهك فيه الواجبات التي تفرضها عليه صفة الموظف " ¹.

أما الفقيه "فرانسيس دلييري" بأنها " فعل أو الامتناع عن فعل ينسب إلى الفاعل يعاقب عليه بجزاء تأديبي " ².

وكذلك عرفها الدكتور فؤاد العطار ب : " على أنه كل فعل يؤديه العامل و ينشأ عنه ضرر يمس إدارة الحكم " .

كما عرّف سليمان محمد الطماوي الخطأ الوظيفي بأنه : " كلّ فعل أو امتناع يرتكبه العامل وينافي واجبات منصبه " ³.

أما هوريو يرى بأنه " ذلك الخطأ الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفية بحيث يعتبر من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظفون "

وما يمكن ملاحظته من خلال التعاريف السابقة أنها كانت تتمحور حول الإخلال بالواجبات الوظيفية و التي تؤدي إلى عرقلة سير المرفق العامة ، أي إتيان الموظف بعمل من الأعمال المحرّمة عليه قانونا ، وعلى هذا الأساس ، أن كل تخلي عن واجب مهني ، من شأنه أن يؤدي إلى خطأ تأديبي ، وكل خطأ تأديبي من شأنه أن يؤدي إلى متابعة تأديبية ، وكل متابعة تأديبية قد تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي . و على ذلك يمكن تعرفه بأنه " هو سلوك الموظف الخارج عن الإطار القانوني للممارسات الواجبة عليه، وذلك بإتيان أو امتناع عن أداء فعل ألزمه القانون إياه " .

1 - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق ، ص.ص 22.23 .

2 - نوفان العقيل العجامة ، سلطة تأديب الموظف العام ، "دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة لنشر والتوزيع ، الاردن ، 2007 ، ص 53 .

3 - محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء التأديب) ، دراسة مقارنة ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1995 ، ص 501 .

ثانيا: التعريف القضائي لخطأ التأديبي الأخلاقي

تعرض القضاء المقارن إلى تعريف الخطأ التأديبي ، ومن ذلك ما ذهب إليه القضاء الإداري الليبي ، حيث عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي بقولها " أن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري ، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث اثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها القانون ، وهي الحرص على حسن سير العمل ، و لا يكون ثمة سبب للقرار ، إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل ، الذي لا يكون له ما يبرره ، إلا إذا اخل الموظف بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضاها ، وهذا هو سبب القرار التأديبي ، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته إيجابا أو سلبا ، تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة العامة أو الإخلال بالنهي المحرم عليه إنما يعد ذنبا إداريا يسوغ مؤاخذته عليه تأديبيا ¹ .

وكذلك عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر حكم صدر في الطعن رقم 159 في جلسة ليوم 15-11-1995 بـ : " إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، إيجابا أو سلبا، أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفية، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة و دقة و أمانة، أو يخلّ بالنقّة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه إذا كان منوطا به، يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه فتتجه الإدارة إلى توقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال و الأوضاع المرسومة قانونا" ² .

أما القضاء الإداري الجزائري ، فقد استقر على أن الخطأ التأديبي ليس فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابيا أو سلبا ، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء ،

¹ -الحكم الصادر عن عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 2/3 ق بتاريخ 1974/05/20، نقلا عن بن علي عبد الحميد ، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2010-2011 ، ص ص 09 ، 10 .

² -تعريف المحكمة الإدارية العليا لجمهورية مصر العربية، حكم صدر في الطعن رقم 159 ، جلسة 15-11-1955 مجلة العلوم الإدارية القاهرة ، السنة الخامسة ، العدد الاول ، 1963 ، ص 41 ، نقلا عن كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2004 ، ص 19 .

وطاعتهم ، بل تقوم هذه الجريمة ايضا ، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة ، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وتحل بالحياد ، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 09-04-2001، والذي جاء في إحدى حيثياته " ... وهكذا وارتباطا بالظروف الحالية ، جاء المرسوم رقم 93-54 المؤرخ في 16-02-1993 ليذكر ببعض الالتزامات الخاصة والمطبقة على الموظفين والأعوان الإداريين ، وكذا عمال المؤسسات العمومية، هذه الالتزامات الهادفة إلى تحلي الموظفين بواجب التحفظ ، حتى خارج المصلحة ، والامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم ... " وجاء فيه أيضا " ... إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ الشخصي لارتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق، فانه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد وبالتحفظ ¹ .

ومن خلال ما تقدم يبدو أن القضاء لم يتمكن من إعطاء تعريف محدد للخطأ التأديبي الأخلاقي الواجب المتابعة التأديبية ، ومن النقاط السلبية التي عليه انه لم يضع إطار قانوني معين تتحدد فيه صور الموظف العام ، الذي يوجد في مركز تنظيمي أو لائحي تجاه الإدارة ، بما تفرضه عليه من واجبات ينبغي عليه احترامها ، تحت طائلة المساءلة التأديبية قد تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي .

ثالثا :التعريف التشريعي للخطأ التأديبي الأخلاقي

وقد تناولته المشرع الفرنسي في القانون المتعلق بالموظفين الصادر 19 أكتوبر 1946 في المادة 11 منه بأنه " يعاقب تأديبيا عن كل خطأ يرتكب أثناء أو بمناسبة تأدية الوظيفة " ² ، وأيضا في القانون المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين الصادر في 13 جويلية 1983 في نص المادة 29 منه بأنه " كل خطأ يصدر عن الموظف أثناء أو بمناسبة أدائه لعمله يعرضه لعقوبة تأديبية دون تحيز أو محاباة ، دون الإخلال بحق المتابعة الجزائية عند الضرورة . " ³ .

¹ - قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 افريل 2001 ، في القضية رقم 001192، مجلة الدولة ، العدد 01 ،

2002 ص ص 67.68 ، نقلا عن عن بن علي عبد الحميد، مرجع سابق ، ص 10.

² -R. CHAPUS Droit Administratif Général. Tom 2. Montchrestien. Paris. pp 288

³ -Article n 29 loi n 83/634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
www.legifrance.gouv.fr

أما المشرع الجزائري والذي انهج منهج المشرع الفرنسي في المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الصادر في 23 مارس 1985 حيث جاء في نص المادة 20 على أنه " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي إذ اقتضى الأمر ، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ، أو ارتكب خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة " ¹. وفي الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في نص المادة 160 والتي نصت على أنه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس عند الضرورة بالمتابعات الجزائية " ². وهذا ما يفسر بأن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الإطار العام لمسؤولية التأديبية وتتميز بكونها تفرق بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عنه ³.

ومن خلال هذا النصين والذين يظهران محاول المشرع الجزائري لوضع تعريف مضبوط ومحدد للخطأ التأديبي ، إذ أن الملاحظ في هذين المادتين أنهما جاء في أبواب مختلف من القانون بحث أن المادة 20 من المرسوم 59-85 جاءت في الباب المتعلق بالحقوق والواجبات ، أما المادة 160 من الأمر 03-06 فكان في الباب السابع المعنون ب النظام التأديبي .

وأيضا استعمال مصطلح العامل للتعبير عن الموظف العام وذلك في نص الماد 20 من المرسوم 59-85، وهو توجه مرده للقانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الذي ساوى بين الموظف والعامل انطلاقا من مبدأ المساواة ، وهو ما يتضح من تأثر المشرع الجزائري بالنهج الاشتراكي الذي كان سائد في البلاد .

¹ -المادة 20 من المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر في 23 مارس 1985. الجريدة الرسمية العدد 13 الصادرة في 24 مارس 1985.

² - المادة 160 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

³ -رشيد خلوفي ، قانون المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 9.

فالنظر لأحكام المرسوم رقم 85-59 فإننا نجد نص فقط على العقوبات التأديبية ، والتي صنفها إلى ثلاث درجات ، وأحال أمر تصنيف الأخطاء التأديبية إلى إحصاء المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في سبتمبر 1982¹.

وعليه يكون المشرع الجزائري قد أعطى وصف عام للخطأ التأديبي وذلك باستعمال عبارات تدل عليه مثل الإهمال ، عدم مراعاة اللوائح ، التقصير والإخلال ، فهو بذلك لم يعطي تعريفا جامع ومانع للخطأ الواجب التأديب .

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن تعريف الخطأ الوظيفي الأخلاقي الواجب التأديب بأنه: " كل فعل صادر من الموظف يؤدي إلى ضرر أثناء الممارسات الوظيفية أو بمناسبةها ". وينتج عن هذا التعريف أنه لا يعتبر خطأ تأديبيا أخلاقي عدم الكفاية المهنية والعجز الجسماني إلا أنه يجوز أن يؤدي ذلك إلى شطب اسم الموظف من الكادر الوظيفي بناء على طلبه أو تلقائيا ببعد إجراء الفحص الطبي كما أن القضاء الفرنسي اعتبر من الأخطاء التأديبية الأفعال التي يرتكبها الموظف قبل التحاقه بالوظيفة إذا كانت ما يتعارض مع واجبات الوظيفة².

الفرع الثاني : أركان الخطأ التأديبي الأخلاقي

لتحقيق مسؤولية الموظف التأديبية نتيجة ارتكابه خطأ يستوجب توقيع العقوبة ، لا بد له من ارتكاب فعل يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية المفروضة عليه ، أو كذلك المحظورات التي يتعين عليه تجنبها ، ولتحقيق الخطأ التأديبي يجب توافر ثلاثة أركان أولها الركن الشرعي وثانيهما الركن المادي وثالثهما المعنوي.

أولاً: الركن الشرعي

إن كثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة إخفاء طابع الذنب على تصرفات الموظف ، إذا لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في

1 - المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في سبتمبر 1982 جاء ليحدد تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعمل والمؤرخ في 11-

09-1982. الجريدة الرسمية الصادرة في سنة 1982

2 - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، " دراسة مقارنة " ، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، الإسكندرية ، 2004 ، ص. 310 . 311 .

قانون العقوبات إلا نادرا وهو لوضع كما تقول الأستاذة ، DREYFUS ، يشكل خطورة كبيرة على وضعية موظف لأنه يمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم على عكس ما هو معمول به في القانون الجنائي ، إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص مع هذا فإن شرعية التأديب أن عدم حصر الجريمة التأديبية على غرار ما هو معمول به قانون العقوبات ، وهذا ما يتجلى من خلال تعريف المخالفة التأديبية في تشريع وتصنيف هذه الأخطاء أو بالرجوع إلى واجبات الموظف¹.

فالركن الشرعي للمخالفة التأديبية يعني وجود نص قانوني يقرر أنه فعلا معينا يعد مؤثما ويترتب على مخالفته عقوبة معينة ، بحيث أن المبدأ المسلم به دستوريا " أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص " ، فمن المستقر عليه في مجال العقاب انه لا جريمة ولا عقوبة بغير نص ، يعتبر من المبادئ العامة في المسؤولية التأديبية . ولكي يتحقق هذا المبدأ ، فإنه يتعين أن يحتوي النص القانوني الجزائي أو العقابي على شقين ، أولهما شق القاعدة أي ماهية الفعل المؤثم ، وثانيهما قاعدة الجزاء أو العقوبة المحددة له .

فالمشرع نص على كافة الجزاءات التي يمكن أن توقع على الموظف المخطأ ، وجعل لسلطة العقاب الحرية في اختيار الجزاء المناسب للفعل المؤثم فتوقعه على مرتكبه ، وعلى هذا النحو يكون للجريمة التأديبية ركن شرعيا كاملا ومتكاملا وبدون أي نقص².

ثانيا: الركن المادي

يتضح هذا الركن من خلال الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته ، غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنبا إداريا إلا إذا راتب آثارا فعلية في المجتمع الوظيفي ، فعدم الكفاءة المهنية وكذلك المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم تأديبية ، كما انه لا يجوز للإدارة متابعة الموظف بحجة التصرف العام الغير مرضي³.

1 - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 50 .

2- محمود طنطاوي ، الدعوى التأديبية، ضماناتها موانع تحريكها عقوباتها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2001، ص. ص 331 . 332 .

3 - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 28

فالركن المادي بصفة عامة سواء في التشريعات الوضعية أو السماوية يتمثل في الفعل المادي إي المظهر الخارجي الذي تدركه الحواس ، فالتجريم لا يلحق إلا بالأفعال المادية أو المظاهر الخارجية التي يمكن أن تحس في الحيز الخارجي .

ومن ثم فلا بد لقيام الجريمة التأديبية من إسناد فعل ايجابي أو سلبي إلى العامل مما يعتبر إخلالا بواجبات الوظيفية أو بمقتضياتها ¹.

فيلزم لقيام هذا الركن أن يقع من الموظف فعل أو امتناع له مظهر خارجي ملموس وان يكون الفعل أو الامتناع محدد ويرتب على ذلك أن المخالفة التأديبية لا تقوم على مجرد الشائعات ، وكذلك لا تقع بمجرد التفكير في ارتكاب المخالفة ².

فمجلس الدولة الفرنسي يشترط توفر الركن المادي وإلا ألغى القرار التأديبي ، وإلى هذا جنحت المحكمة العليا الجزائرية حيث جاء في قرارها : حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بان الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية ، الأمر الذي جعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي ... ³.

وما يتم استنتاجه من هذا أنها حاولت تقديم تعريف مضبوط للركن المادي للخطأ الوظيفي الأخلاقي الواجب التأديبي وذلك للأهمية البالغة في ذلك ، وانطلاقا من ذلك يمكن وضع تعريف بانه " الفعل او الامتناع غن فعل صادر من طرف الموظف وذلك أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته والتي يشكل الواقعة المادية التي يستند عليها القرار الإداري .

ثالثا: الركن المعنوي

وهو القصد العام فيكفي أن يتم العمل الموجب للمسؤولية عن إرادة واعية بصرف النظر عما إذا كان الفاعل قد قصد ما ترتب عن هذا الفعل من نتائج ، بصرف النظر أيضا عما إذا كانت نيته قد انصرفت إلى الإضرار والإساءة ، ويتبع ذلك من الأخطاء التأديبية ما يتحقق بغير قصد ونتيجة خطأ ، والخطأ هو المسلك الذهني لدى الجاني الذي لا يتوقع النتيجة

1 - ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الولاية والاختصاص ، الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 337.

2 - محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 48 و 49.

3 - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 29.

الإجرامية التي تؤدي إليها الفعل ، وكان بوسعه أو من واجب أن يتوقعها لو انه التزم بالحيطه والحذر ومطلوبين من مثله ومثل ظروفه بمراعاة مركزه ومؤهلاته وخدمته والملابسات التي أحاطت به عند ارتكاب الخطأ التأديبي¹.

أما عن مسؤولية الموظف المخطئ عن مدى الفعل إذا كان إرادي أو غير إرادي بمراعاة الملابسات المحيطة بالواقعة وكذا مركزه القانوني ومؤهلاته وطبيعة عمله ، فلا يسأل الموظف إذا كانت إرادته معيبة ، وتنتفي المسؤولية التأديبية عليه في حالات الضرورة ، الإكراه المادي أو المعنوي والقوة القاهرة ، والحادث الفجائي .

ولقد كان لتحديد درجة خطورة الخطأ الذي يؤدي إلى تحريك الدعوى التأديبية ، تخضع في القضاء الفرنسي إلى عدة عوامل نجملها في ما يلي :

◀ مصلحة المرفق .

◀ نية الموظف في إلحاق الضرر بمصلحة المرفق .

◀ الدوافع التي أدت بالموظف إلى ارتكاب الخطأ .

◀ درجة مسؤولية الموظف في ارتكاب الخطأ

وتفاديا لإساءة الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي تدخل المشرع الجزائي في تحديد الخطأ التأديبي في جانبه المعنوي ، الأمر الذي يؤدي حتما إلى تقييد سلطة الإدارة في تحريك الدعوى التأديبية ، وقد حددت المادة 76 من القانون رقم 82-06 الخاص بعلاقات العمل الفردية أن تأخذ بعين الاعتبار عند تقدير الخطأ الجسيم ما يلي .:

◀ الظروف التي ارتكب فيها الخطأ.

◀ الضرر الناجم عن الخطأ .

◀ سلوك العامل قبل ارتكابه الخطأ .

¹ - نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الوظيفة العامة ، القرارات الإدارية ، العقود الإدارية ، الأموال العامة ،

الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2006 ، ص 180.

غير أن هذا لا يعني إن المشرع الجزائري قد فرض على الإدارة التقيد بالعوامل هذه ، حيث جاء في التعليم رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية¹ ، العوامل التي يتعين على الإدارة أن تأخذ بها بعين الاعتبار عند تقديرها للخطأ مهما كانت جسامته وهي كالآتي :

- ◀ نية الموظف ، وسنه .
- ◀ حداثة الموظف بالعمل ، والمسؤولية الملقاة على عاتقه .
- ◀ ظروفه العائلية والسوابق التأديبية .

فلا يسال الموظف عندما تكون إرادته معيبة وغير واعي كان يكون مصابا بمرض عقلي. ويجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصري الإرادة والدوافع التي أدت إلى ارتكاب الجريمة التأديبية لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ ، نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقتراف الذنب الإداري ، وهذا مسلك حميد إذ يمنح للموظف ضمانا أكثر فاعلية عندما تقوم الإدارة بعملية تحريك الدعوى التأديبية².

أما في الأمر 03-06 في المادة 161 منه والتي آلة إلى انه يتم تحديد العقوبة التأديبية على الموظف بالأخذ بعين الاعتبار العوامل التالية :

- ◀ درجة جسامه الخطأ
- ◀ والظروف التي ارتكبت فيها الخطأ
- ◀ ومسؤولية الموظف المعني.
- ◀ والنتائج المترتبة على سير المصلحة
- ◀ الضرر الذي لحق بها أو بالمستفيدين من المرفق العام.

ومنه يكون الركن المعنوي ذو أهمية بالغة في تحريك الدعوة التأديبية لما يفرضه على سلطة الإدارة من قيود بحيث يكون عليها في تقدير الخطأ التأديبي الأخذ بالعوامل السالفة الذكر والتي نرى نحن في ذلك انه إصابة فيها لمنحه ضمانه الموظف في المساءلة التأديبية .

¹ - التعليم رقم 07 الصادرة في 07 ماي 1967 والخاصة بالإجراءات التأديبية .

² - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 29 وما بعدها .

الفرع الثالث : صور الأخطاء التأديبية الأخلاقية للموظف

وهنا سنرى الأخطاء الواجبة للتأديب استنادا للالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف العام وهذا بالتفصيل فيها:

أولا : امتناع الموظف عن أداء الخدمة

ويتحقق الامتناع عن العمل الذي يعد سببا لجريمة إساءة استغلال الوظيفة بإحجام الموظف العام عن إتيان عمل يوجب القانون عليه أدائه.

فالامتناع المقصود هنا والذي يتميز عن الامتناع في جريمة الرشوة هو امتناع الموظف عن أداء ما يلزمه القانون به ، أي الامتناع غير المشروع .

ويفسر الفقه الامتناع عن أداء العمل تفسيراً موسعاً ليشمل أيضاً التأخير عن أداء العمل ، أي عدم أداء العمل في الوقت المحدد له ، ويعد من قبيل التأخير في تنفيذ العمل : عدم القيام به في الوقت المناسب لكي لا يترتب عليه أثار ، ومثله تراخي مسؤول الشؤون القانونية في إبلاغ إدارته بالحكم الصادر ضدها والذي يتضمن إدانة مالية ، حتى يفوت ميعاد الطعن عليها¹. فقد يمتنع الموظف عن أداء وظيفته ويتهرب عن ممارسة الصلاحيات المخولة له ، وهذا لعدم ثقته في قدراته أو خوفه من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه.

أهم صور هذه الحالة نذكر منها:

- رفض الموظف أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه .
- امتناع الموظف عن القيام بأعمال وظيفته .
- قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته على نحو غير صحيح .
- امتناع الموظف عن تنفيذ القوانين والتنظيمات .
- امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية².

¹ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 217.

² - نفس المرجع ، ص 387.

وهذا تأكيداً لما جاء من قبل المشرع الجزائري في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للموظف العام في المادة 43 منه على أنه " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم... ". ونص المادة 41 من القانون 03-06 السالف الذكر¹ على أن الموظف ينبغي عليه ممارسة عمله بكل أمانة وبدون تحيز ، فإذا حاد عن هذا المبدأ كامتناعه عن أداء عمله المنوط به ، أو عدم أدائه بشكل سليم أو التراخي في أدائه أو أدائه بالحد الأدنى ، فهو بذلك يعد مخالفاً لأعماله الوظيفية وواجباته .

ومن صورها :

- ◀ التقاعس عن أداء الواجب .
- ◀ عدم المحافظة على أمانة الوظيفة كالإهمال واللامبالاة .
- ◀ ورفض الموظف إنجاز المهام المطلوبة ... الخ².

ثانياً : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

فالموظف مطالب دائماً بالتحلي بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله سواء داخل الخدمة أو خارجها ، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه وهذا ما نصت عليه المادة 42 من القانون 03-06 ، وكل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الانحراف السلوكي للموظف ، كارتكاب الموظف لفعل مغل بالحياء مثلاً³ . ونقصد بها ممارسة الفرد أعمال تعيبه وتعييب الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه⁴.

1 - المادة 43 . 41 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

2 - فيصل بن طلع بن طابع المطيري ، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوظيفية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، الرياض، 2008، ص 38 .

3 - المادة 43 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

4 - قاسم نايف علوان ، تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري ، دراسة ميدانية ، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، العدد 07 ، كلية الاقتصاد ، جامعة التحدي ليبيا ، 2007، ص 62 .

ثالثا: عدم طاعة الرؤساء

إن أحد أهم مظاهر الفساد الإداري هو عدم إطاعة المرؤوسين للرؤساء ، فمن المتعارف عليه انه ووفقا لمبدأ التسلسل الهرمي يتوجب على كل موظف إطاعة أوامر رؤسائه والتي لا تتعارض مع القوانين ، غير أن ما يسود بين الموظفين في مختلف مستوياتهم هو عدم الاكتراث لأوامر رؤسائهم ، وذلك لان شغل الوظائف الإدارية بالنسبة لعد معتبر لا يتم على أسس قانونية وموضوعية وإنما يخضع لاعتبارات كثيرة ، ومن شأن هذا الوضع خلق بؤر توتر وصراعات بين الرؤساء والمرؤوسين ، مما ينعكس على سير المرافق العامة وعلى مصالح المواطنين والحقيقة أن إحساس الرئيس بالاستهانة بالأوامر التي يوجهها للمرؤوس ومحاولة المرؤوس التملص من طاعة تلك الأوامر هو بمثابة أداة هدم في التنظيم الإداري ومظهر من مظاهر تخلف الجهاز الإداري يجب تجاوزه¹.

إذ أن الخروج عن واجب الطاعة له مظاهر عديدة كما سوف نوضحه في الآتي:

1/ عدم تنفيذ الأوامر الرئاسية :

يشكل الامتناع عن تنفيذ الأوامر الصورة الغالبة للخروج على طاعة الرؤساء ، هذا الامتناع الذي يتحقق من جانب المرؤوس ، سواء كان عمدا منه أو نشأ عن مجرد الإهمال وبتحميم قضاء التأديب ، نجد أن غالبية الأحكام التأديبية بالنسبة للطاعة تصدر في هذا المجال فتتعى على الموظفين عصيانهم لأوامر الرؤساء التي كان يتحتم عليه إطاعتها ، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا " إن أهم واجبات الوظيفة أن يصدع الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه وان ينفذه فورا وبلا عقبة لا أن يمتنع عن تنفيذه بحجة عدم ملائمة المكان المحدد لعمله أو لعجزه عن القيام به " ².

1 - ابراهيم توهامي ، وليتيم ناجي ، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية _ ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري . جامعة محمد خيضر . كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - بسكرة - ماي 2012 - ص 13.

2 - عاصم احمد عجيلة ، مرجع سابق، ص 371.372.

2/ ترك العمل والانقطاع عنه .

قد يتم ترك العمل بصورة فردية كما قد يتم على نحو جماعي والحالة الأخيرة هي المعروفة بالإضراب ، أما الانقطاع بصورة فردية فهو يشكل أخلاقاً بواجب الطاعة ، وذلك حينما يترك الموظف العمل المعهود إليه من قبل الرؤساء ، ويحدث هذا من الناحية العملية عادة توزيع عمل جديد أو إجراء حركة للتنقلات.

وقد انتهج مجلس الدولة تلك السياسة القضائية ، عادة رفض الكثير من الموظفين التوجه لمباشرة أعمالهم بالجزائر إبان احتلالها العجيب والغريب من فرنسا رائدة حقوق الإنسان حتى يؤمن سير المرفق العام هنالك ، ولو كان ذلك بالخروج عن قواعد المشروعية بل ولو كانت عيوبها ظاهرة ، وذلك بتدعيم واجب الطاعة ، في ضرورة الامتثال لأوامر الرؤساء.

3/ الطاعة المعيبة والخاطئة .

وقفنا في الصورتين السابقتين على حالة الموظف الذي يتمتع كلية عن طاعة أمر الرئيس أما في الفرض الجديد الذي نحن يصده ، فإن الموظف يقوم بالطاعة ، ولكنه من الناحية الفعلية يرتكب أخطاء في ذلك الامتثال مما يشوه تلك الطاعة ويعتبر إخلالاً بها ، ومن ذلك ما يلي:

أ/ التراخي في الامتثال للأمر

ب/ التنفيذ الغير مشروع ويشمل حالتين هما:

❖ **التنفيذ الخاطئ :** وفي هذه الحالة يصدر أمر مشروع يتضمن إلزاماً بعمل

محدد ولكن الموظف يجريه بطريقة تخالف مضمون ذلك الأمر.

❖ **تجاوز مضمون الأمر الرئاسي :** وفي هذه الفرض يقوم الموظف بتنفيذ أمر

الرئيس ، ولكنه يتعدى حدود هذا الأمر و يتجاوز مضمون المهم التي ناطها به¹.

¹ - عاصم احمد عجيلة ، مرجع سابق ، ص 374 وما بعدها .

رابعاً : إفشاء المعلومات السرية

ويقصد بها عدم المحافظة على الأسرار الوظيفية ، وما تتضمنه من معلومات وبيانات ووثائق أتيح للموظف بحكم منصبه ووظيفته الاطلاع عليها ، ولم يكن بمقدوره تحقيق ذلك لولا المركز الوظيفي الذي يشغله .

وقد يصل الحد بالموظفين الضالعين في الفساد إلى مرحلة التكتّم على المعلومات والتي من غير الجائر التكتّم عليها، كالكسوت على السرقات والاختلاسات سواء كان المقابل في ذلك مادي أو معنوي أو حتى بدون مقابل¹.

ومن نص المادة 48 من الأمر 03-06 السالفة الذكر يستشف منه بان المشرع الجزائري قد منع الموظف من كشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم ب هاو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ، ماعدا ما تقتضيه المصلحة ، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني الا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة².

خامساً : استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي

وهي إحدى جرائم الفساد التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وأشار إليها في قانون العقوبات في المادة 119 مكرر 1 الملغاة ، ونظرا لتداخل وارتباط جريمة استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي من قبل الموظف مع جريمة الاختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي واشتراكهما في غالبية الأركان ، فان المشرع الجزائري أشار إليهما في نفس المادة ، وأطلق الدكتور : أحسن بوسقيعة عليها وصف " التعسف في استعمال الممتلكات " ³.

1 - خالد بين عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ ، الفساد الإداري ، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته ، نحو بناء نموذج تنظيمي ، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، الرياض، 2007، ص 36.

2 - المادة 48 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

3 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 181 .

سادسا : الجمع بين وظيفة وعمل آخر:

ويبنى على ما سبق أنه يحظر على الموظف العام مزاولة إي نشاط خاص بجانب وظيفته الأصلية ، وببدر واجب التفرغ للوظيفة العامة لأسباب قانونية وأسباب اقتصادية ، ولذلك يكون إي إخلال لهذا الواجب يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية ، فالموظف ملزم بتخصيص كامل وقته لأداء وظيفته التي عين فيها ، فيمنع عليه :

- ❖ ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.(المادة 43 من الأمر 03-06).
- ❖ يمنع عليه امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشر أو بواسطة شخص آخر وبأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائق للقيام بمهمته . (المادة 45 من الأمر 03-06) .
- ❖ وزيادة على ذلك أوجب المشرع على الموظف بالتصريح للإدارة التي ينتمي إليها في حالة إذا كان زوجه يمارس إي نشاط خاص مريح . (المادة 46 من الأمر 03-06)

المطلب الثاني : العقوبات التأديبية المقررة للخطأ التأديبي الأخلاقي

العقوبة التأديبية تعتبر من أهم الجدليات الفقهية في المجال التأديبي نتج عنه تعريفات مختلفة ومتنوعة وذلك لارتباطها بالأخطاء التأديبية وهذا ما سوف نفضله فيما يلي :

الفرع الأول : مفهوم العقوبة التأديبية

نتعرض لها بالتعريف التشريعي ثم التعريف الفقهي .

أولا : التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

لقد اتبع المشرع الجزائري نهج بقية التشريعات الدول الأخرى فلم يعرف العقوبة التأديبية غير انه قام بترتيبها وتحديدتها على سبيل الحصر وهذا ما كدته المواد من المادة 160 إلى 165 المادة من الأمر 03-06، حيث بدأ بأخفها وانتهى إلى أشدها وهذا أمر منطقي تاركا للسلطة المختصة بالتأديب الحرية في أن توقع العقوبة المحددة في النص التي تراها مناسبة

للخطأ المرتكب من قبل الموظف ، ويفسر هذه الحرية بأنها سلطة تقديرية واسعة تتمتع بها الإدارة .

ثانيا :التعريف الفقه للعقوبة التأديبية

ومن هذه التعريفات الفقهية نذكر بأن العقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي دون شخصه ولا ملكه الخاص ، ولكن قد تمس العقوبة التأديبية الموظف في شخصه وهذا من الناحية المعنوية .

أما خليل خالد طاهر رأى أنها : " الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات أو أي إخلال بواجباته الوظيفية سواء ايجابي أو سلبي " ¹.

فالعقوبة التأديبية تقتصر على معاقبة الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة ، فالجزاء التأديبي لا يمس بحرية الموظف أو أملاكه ، ومع هذا فان الموظف العام قد يعاقب من الناحية الجنائية والتأديبية معا ². إن الهدف الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية يختلف تماما عن الغرض الذي يسعى لتحقيقه الجزاء في القانون الجنائي ، غير أن هذا الاختلاف في الهدف لا يمنع العقوبة التأديبية من أن تتأثر بالعقوبة الجنائية إذا كان الموظف العام محل متابعة جنائية.

ويتضح من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي يتميز به العقوبة التأديبية والذي من دونه لا يرتدع عن خرق قواعد الوظيفة ، ومنهم من يرى أن العقاب التأديبي جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت المسؤولية عن الخطأ التأديبي والجزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية بانتقاص من مزاياه المادية أو إنهاء خدمة مؤقتة أو نهائية ، وان السلطة الرئاسية دورها المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهي المهمة الأساسية لها ³.

¹ - خليل خالد طاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1988، ص 255.

² - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2011، ص 76.

³ - حسين حمودة المهداوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2002، ص 08 .

الفرع الثاني : تصنيف العقوبات التأديبية

لقد تناول المشرع الجزائري تصنيف العقوبات على مر القوانين فكان أولها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 والتي قسمها إلى درجتين ، والمرسوم المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادر لسنة 1985 ، أما فيما يخص الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة في أحكام المادة 163 منه على أنه " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات¹ :

أولاً: عقوبات الدرجة الأولى :

- ◀ التنبيه: وهو لفت نظر العامل إلى ما ارتكبه من مخالفة لواجبات وظيفته .
- ◀ الإنذار الكتابي: وهو تحذير العامل من الإخلال بواجبات وظيفته ، كي لا يتعرض لجزاء أشد وهو أيضا زجر لهذا العامل ، لما ارتكبه من ذنب .
- ◀ التوبيخ: وهو استنكار عمل الموظف أو سلوكه وهو اقسي من الإنذار لأنه يتضمن معنى التقرير والاستهجان².

ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية :

- ◀ التوقيف عن العمل من يوم (1) واحد إلى ثلاثة (3) أيام : وهو إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطاً مؤقتاً يتمثل في الإيقاف المؤقت عن العمل لمدة بين يوم إلى 3 أيام ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر لوظيفته عملاً .
- ◀ الشطب من قائمة التأهيل: قائمة التأهيل هي جداول تعد سنوياً للترقية يتم التسجيل فيها الموظفين الذين تثبتت كفاءتهم وأقدميتهم وتعد استناداً لمبدأ سنوية الميزانية ، وبذلك تكون كعقوبة تأديبية الشطب من هذه القائمة .

¹ - المادة 163 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر .

² - محمد ماجد ياقوت ، مرجع سابق ، ص. ص 728 . 730.

ثالثا: عقوبات الدرجة الثالثة :

◀ التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام : وهو إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطا مؤقتا يتمثل في الإيقاف المؤقت عن العمل لمدة بين 4 إلى 8 أيام ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر لوظيفته عملا .

◀ التنزيل من درجة إلى درجتين . ويتم من خلالها إعادة الموظف في تصنيفه في الدرجات . إلى درجة أو درجتين إلى الخلف .

◀ النقل الإجباري: وهذا الإجراء من شأنه إن يفرض على الموظف إلزامية الالتحاق بمقر مكان عمل جديد غير الذي كان فيه إي بتحويل إلى مكان عمل آخر .

رابعا: عقوبات الدرجة الرابعة :

◀ التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة . وهو أن يتم فيها إعادة تعيين العامل في منصب عمل مصنف أسفل ، يخول له رتبة أقل من رتبته السابقة¹.

◀ التسريح " : وهو أن يتم فك الرابطة القانونية بين الموظف والخدمة اي بمعنى انتهاء الخدمة

والملاحظ بان كل هذه العقوبات المنصوص عليها الأمر 06-03 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 والذي لم يأتي بالجديد إذ انه قام بإعادة ترتيب وهيكلية العقوبات التي كانت مقررة من قبل وتصنيفها إلى أربعة درجات على نحو يؤدي إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة على حالات الأخطاء المهنية التي تقابلها في نفس الدرجة². وفي تحديد العقوبة التأديبية الواجبة التسليط جاءت المادة 161 من الأمر 06-03 على انه يتوقف تحديد العقوبة التأديبية على درجة جسامة الخطأ ، والظروف التي

¹ - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 114.

² - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، دار النجاح ، الجزائر ، 2012 ، ص 131.

ارتكبت فيها ، ومسؤولية الموظف المعني ، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام ¹ .

الفرع الثالث : الجزاءات المقررة للأخطاء التأديبية الأخلاقية

وهنا وفي هذا المبحث سوف نركز فيه على الجزاء التأديبية جراء الإخلال بالواجبات الوظيفية الأخلاقية والتي هي في أغلبها من العقوبات ذات الدرجتين الثالث والرابعة وهذا ما سوف نوضحه في هذا الفرع .

أولا :جزاء امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به :

عند معاينة الإدارة لحالة امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به ، تقوم بداية بإخطار الموظف المعني ، برسالة مضمنة تحثه على ضرورة الالتحاق بمنصبه و أداء الأعمال المنوطو به تحت طائلة الشطب النهائي من قائمة المستخدمين في حالة عدم الاستجابة .

والتسريح أو الشطب من قائمة المستخدمين يتم ، من الناحية المبدئية دون الحاجة إلى مراعاة الشكليات المنصوص عليها في المجال التأديبي ، بل أن الممارسة العملية أثبتت أن الشطب من تعداد المستخدمين يتم دون الحاجة مسبقا إلى إخطار الموظف ، بعدم معاينة عدم عودة الموظف إلى عمله بعد انقضاء فترة الأجازة أو الاستيداع ، غير أن التسيير العادي للمسار المهني للموظف يقتضي التزام الإدارة بتوجيه إخطار أول ثم ثان ، تعذر فيه المعني بضرورة التحاقه بمنصب عمله تحت طائلة تطبيق القانون ، ولا سيما الحكم المطبق على المتخلين عن وظائفهم ².

¹ - المادة 161 من الأمر 06-03 .السالف الذكر .

² - سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 281 .

ثانيا :جزاء الإخلال بالطاعة الرئاسية :

إن عدم الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية على النحو الذي تم تبياناه فيما سبق يستوجب المؤاخذة التأديبية لأنه يشكل إخلالا بواجب وظيفي ، وهذا استنادا لما تم ذكره في نص المادة 180 من الأمر 06-03 والذي اعتبر فيها المشرع الجزائري أنها تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة ، والتي تستوجب بذلك :التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام أو التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجمالي طبقا للمادة 163 من الأمر 06-03¹. وهذا عند خروج الموظف عن أحكام الطاعة ، تكون للسلطة الإدارية التقدير المطلق في تكيفها ، إلا أنها ملزمة بأن تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ارتكبتها الموظف إخلالا بهذا الواجب وتثبت في حقه ، ويجب التمييز بين عدم القدرة أو عدم المهارة الفنية التي قد تثبت من قبل الموظف أو العامل أو بين عدم إطاعة الأوامر ، فالتأديب يفترض به خروج الموظف عن واجبات الوظيفية ، أما إذا ثبت أن الموظف ليس على مستوى القدرة أو المهارة الفنية ، فإن سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب ، بل عن طريق التدريب ، فإذا لم ينجح معه التدريب فيمكن النظر في نقله إلى عمل آخر أو حرمانه من بعض المزايا الوظيفية وإلا تقرر فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة².

ثالثا :جزاء الإخلال بالالتزام السر المهني

من الجزاءات المقررة في حالات الإخلال بالالتزام بعدم الكتمان السر المهني ، التعرض أصلا لعقوبة تأديبية ، دون الإخلال بالمتابعات الجزائية المنصوص عنها في مختلف القوانين منها المادة 301 و 302 و 303 من قانون العقوبات الجزائري و المادة 23 من الأمر 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمادة 45 و 46 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري وهذا ما أكدته المادة 49 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 2006.

¹ - المادة 180 والمادة 063 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

² - شعبان عبد الحكيم سلامة ، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011 ، ص 192 .

ومن شأن هذه العقوبة الحد بصفة معتبرة من الدور الحامي للالتزام بعدم الكتمان ، فالعقوبة التأديبية اقل تأثيرا من العقوبة الجزائية ، و لا يمكن تطبيقها عند معاينة الإخلال بالالتزام ، لاسيما بعد انتهاء علاقة الموظف المذنب بالإدارة المستخدمة ، سواء بالاستقالة أو التقاعد ...الخ .

وعليه اعبره المشرع الجزائري إفشاء الأسرار المهنية هي مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة وهذا ما جاء في نص المادة 180 الفقرة 04 من الأمر 06-03 والتي نصت على " تعتبر على وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي "... إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية...الخ " ، واستنادا لمبدأ التناسب فإنه يتعرض إلى عقوبات من الدرجة الثالثة السالفة الذكر .

رابعا :الجزاء المترتب عن الإخلال بعدم الجمع الوظيفة وأي عمل آخر

أن عدم التقيد بالالتزام بعدم ممارسة الأعمال المحظورة ، يعد مخالفة يترتب عنها مساءلات تأديبية تستوجب عقوبات من الدرجة الرابعة كما أكدته المادة 181 من الأمر 06-03 دون الإخلال بالجزاءات التأديبية ومنها أساسا :

◀ استرداد المبالغ المتحصل عليها بصفة غير شرعية عن طريق الخصم من المرتب لعدم القيام بالخدمة ، وذلك ابتداء من تاريخ الالتحاق بالوظيفة الثانية .

◀ التوقيف الفوري للمعني عن ممارسة وظائفه ، تحضيرا لإحالاته على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة ، المجتمعمة كمجلس تأديبي ، ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في المسائل التأديبية .

علما بان دور اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر بهذا الخصوص على معاينة الواقعة المادية المنسوبة للمعني ، وفي حالة التأكد من حدوثها ، فان العقوبة المقررة ، بهذا الصدد هي التسريح أو التنزيل إلى الرتبة السفلى دون إشعار أو تعويض¹.

1 - سعيد مقدم ،مرجع سابق ، ص .ص 284 .285.

خامسا : الجزاء المترتب على إخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة

ألزمت الوظيفة بالمحافظة على كرامة الوظيفة سواء كان داخل نطاق الوظيفة أم خارجها طبقا للعرف العام ، و أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق و الاحترام الواجب لذا فرض المشرع الجزائري عقوبة تأديبية على الموظف الذي يسلك مسلكا من شأنه المساس بكرامة الوظيفة ، وذلك حسب درجة جسامة الخطأ والذي قد تؤدي عموما باتخاذ عقوبات من الدرجة الثانية ، واستنادا بالمادة 179 من الأمر 03-06 والتي اعتبرت على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181. وعليه تكون العقوبات المسلطة على الموظف المخل ، التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام أو الشطب من قائمة التأهيل وذلك طبقا للمادة 163 من نفس القانون ، و يرجع للسلطة التقديرية للإدارة عملية التكييف ، فضلا عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات استنادا لمعيار التجريم والفعل المجرم فيكون الإخلال بهذا الالتزام ، يستند في تكيفه إلى طبيعة الفعل المجرم تأديبيا في تحديده وتسويته جزائيا .

وعليه تكون مخالفة الموظف لهذا الالتزام تسليط عقوبة تأديبية استنادا لمبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية ، والذي كان من شأنه أن يمس بكرامة الوظيفة ، وهنا نذكر أمثلة على هذه الأفعال : السكر العلني ، الظهور بمظهر غير لائق ارتياد الأماكن الغير لائقة ، التعامل بفضاضة مع المنفعين ، والرشوة أيضا تمس بكرامة الوظيفة والتي عالجها المشرع في مختلف القوانين ، وغيرها من التصرفات التي تمس بكرامة الوظيفة وبذلك تكون عملية التحقيق جد هامة في اتخاذ العقوبة المناسبة للإخلال بهذا الالتزام الأخلاقي .

سادسا :الجزاء المترتب على عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة

يكون عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة على نحو غير شرعي من قبل الموظف إذا استخدمت في غير محلها أو تم الانحراف بها عن الغرض الذي سلمت من أجله للموظف، أي تم استعمالها خلافا لمصلحتها .ويكون انحرافا في استعمال الممتلكات متى ابتغ الموظف العمومي من ورائها تحقيق مصالح شخصية سواء كان لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر،

ذلك لأن استخدام الممتلكات من قبل الموظف العام مقيد بضرورة تحقيق الغرض الذي من أجله سلمت له.

كما يكون الاستخدام على نحو غير شرعي إذا كان من شأن استخدام الأموال والممتلكات من قبل الموظف العام، المساس بمصلحة الإدارة وإلحاق أذى بها، ويكون ذلك متى ترتب عن الاستعمال ضررا بالمال العام، وبهذا فإن الفعل لوحده- فعل الاستعمال الذي يكون على نحو غير شرعي- يقيم الجريمة وفق وجهة نظر المشرع الجزائري، الذي لا يعتد بالضرر المترتب عنه، والذي يشكل نتيجة محتملة وغير ضرورية لهذا الفعل¹.

و إضافة إلى العقوبة الجزائية المنصوص عليها في المادة 29 من الأمر 06-01 السالفة الذكر (انظر صفحة رقم 23) تم تسلط عقوبة تأديبية على مخالفتها تتمثل في عقوبات من الدرجة الثالثة وهذا ما تأكده المادة 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

المبحث الثاني :

الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية

هي تلك الضمانات التي قررتها النصوص القانونية في نطاق المساءلة التأديبية لموظف العام ، أي تلك الضمانات التي تتعلق بالمحاكمة التأديبية للموظف ، والتي يتعين مراعاتها قبل توقيع العقوبة .

المطلب الأول :

مراحل الإجراء التأديبي

وهنا سنتعرض إلى أهم المحطات التي يمر بها إعداد القرار التأديبي.

الفرع الأول: مرحلة الإحالة على التحقيق

هنا سنتطرق إلى ضمانات التحقيق التأديبي ، بوصفها ضمانات جوهرية يتعين مراعاتها عند المساءلة التأديبية للموظف ، من خلال ما تثيرها من مسائل قانونية جد مهمة .

¹ -حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص. ص 183. 184.

أولاً: تعريف التحقيق

لم يرد في النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة تعريفاً للتحقيق التأديبي ، وإنما تصدى لتعريفه الفقه الإداري ، فعرفه بعض الفقهاء بأنه " إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها ، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها " .

وعلى العموم يمكن القول بأن التحقيق التأديبي هو إجراء جوهري يستوجب على الإدارة القيام به بغرض الكشف عن حقيقة ما ينسب إلى الموظف المتهم ، أما بناء على تعليمات صادرة من الرئيس المباشر الذي يتبعه الموظف ، أو استناداً إلى تقارير جهات التفتيش ، أو اعتماد على شكاوى تبليغات من المنتفعين بخدمات المرفق العام ، وبيان ما إذا كانت هذه الأعمال تشكل مخالفة تأديبية قصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، أما أنها مجرد مخالفات لا تستوجب تحريك الدعوى التأديبية ضده وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جدياً ، يستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من المخالفة المنسوبة إليه ، لا مجرد وسيلة للانتقام منه من طرف الرؤساء الإداريين .¹

وبذلك تكون الإحالة إلى التحقيق من الإجراءات الهامة واللازمة للوصول لشرعية المخالف المنسوبة إلى الموظف لتوقيع الجزاء المناسب له ، فهو بذلك يجنب مفاجأة الموظف بإحالته إلى التحقيق دون أي مقدمات .

وتكمل أهمية بالغة في مجال الإجراءات التأديبية في أنه يعد الأداة القانونية التي تمكن من الوصول إلى الحقيقة ، لأنه يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه ووسيلة لجمع الأدلة الكافية ، ولأن التأديب إجراء عقابي فلا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك بل لا بد أن تقوم على أساس الجزم واليقين المستمد من ذات الواقعة هذا بالإضافة إلى أنه يعتبر أساس قرار السلطة الرئاسية في اقتراح الجزاء أو توقيعه².

¹ -بوادي مصطفى ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم

السياسية ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2013/2014 ، ص . 49 . 50.

² - محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والنقابية العمل الخاص ، منشأة المعارف ، مصر ، 2004 ، ص 113.

ثانيا : إجراءات التحقيق التأديبي

إن التحقيق التأديبي باعتباره مجموعة الإجراءات التي تقوم بها الجهة المختصة بهدف تحديد الأخطاء التأديبية وكذا الموظفون المسؤولون عن ارتكابها ، يجب أن تتوفر على مجموعة من الإجراءات الواجب توافرها في التحقيق حتى يربط أثاره القانونية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون وتتمثل هذه المقومات في ما يلي :

1- تدوين الإجراءات

الأصل العام انه لا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين ، غير أن القوانين الوظيفية كقاعدة عامة تستوجب كتابة التحقيق ، ذلك لان " الكتابة بالعادة تكون أكثر دقة وانضباطا وادقق تعبيراً .

2- تضمين محضر التحقيق بمجموعة من البيانات

يثبت إجراءات التحقيق في محضر يضم مجموعة من الأوراق والمستندات التي يحررها المحقق والتي تشمل على جميع ما تم إجراؤه من أعمال وما حدث من وقائع . ولكي يكون للمحضر قيمة قانونية وقوة ثبوتية يتعين أن يستوفي المحضر جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحته دون إي لبس أو غموض ومن ابرز هذه البيانات ما يلي :

- ◀ يجب أن يذكر في التحقيق اسم الموظف المرتكب الخطأ وسنه ومحل إقامته ووضعيته ودرجة وظيفته وان تدون الإجابات التي أدلى بها ردا على أسئلة المحقق .
- ◀ يجب أن يتضمن التحقيق اسم المحقق الذي تولى التحقيق وبيان وظيفته.
- ◀ أن يتضمن المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وان تذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق¹.

¹ - عمراوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2012/2011 ، ص. ص 85.86 .

◀ وأخيرا يجب أن يشمل المحضر على توقيع الموظف على المحضر وفي حالة رفضه التوقيع يثبت المحقق ذلك. ويجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق وليس فقط على الصفحة الأخيرة .

ثالثا : موقف المشرع الجزائري من إجراء التحقيق

كان للمشرع الجزائري موقفا لإجراء التحقيق بأن جعله جوازي للسلطة الإدارية وترك لها كامل الحرية إذا ما رأت حاجة إليه ، وذلك عند عدم توصل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إلى حقيقة الأفعال الموجبة التأديب ، بسبب غموض الوقائع ، وهنا تقوم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إلى تقديم طلب للسلطة الإدارية المعنية والتي لها صلاحية التعيين إلى فتح تحقيق إداري بالكيفيات الواجبة قانونا .

ومن خلال المادة 30 من المرسوم 66-152 بحيث نصت على انه يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذ لم يكتف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال " 1 .

أما ما جاء في الأمر 06-03 في نص المادة 171 فهو تأكيد لما نصت عليه المادة 30 من المرسوم 66-152 على انه " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة " 2

رغمة الأهمية البالغة للتحقيق وذلك لكونه إجراء وقائي يقي الموظف من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب ، إلا أن المشرع اعتبره إجراء غير وجوبي وإنما جوازي للإدارة المستخدمة السلطة في القيام به ، ونحن بذلك ندعم هذا الرأي ونؤيده للحساسة التي قد يربتها على الموظف بالمساس بسمعته وحتى وان تم الوصول إلى نتائج سلبية تبرئه ، فيكون للإدارة عدم فتح التحقيق إلا إذا كانت هناك أدلة قوية تدين مرتكب الخطأ التأديبي .

1 - المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02 جويلية 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية الجريدة الرسمية العدد 476.

2 - المادة 171 من الأمر 06-03 .

الفرع الثاني : مرحلة المناقشة وإصدار القرار التأديبي

وهنا تكون الإجراءات التأديبية في مرحلتها الأخيرة والتي يتم فيها عملية النطق بالحكم وما لذلك الحكم من انعكاسات على المسار المهني للموظف ، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال التعرض إليه في هذا الفرع .

أولاً: مرحلة المناقشة

تكون هذه المرحلة بعد الاستماع إلى ملابسات القضية ومختلف الأدلة التي تتعلق بالمساءلة التأديبية ضد الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية الأخلاقية والتي ينصرف فيها المجلس التأديبي إلى مناقشة حيثيات القضية والتشاور بين أعضائه للوصول إلى التكيف المناسب للخطأ المرتكب باقتراح العقوبات المناسبة له قانوناً .

و بما أن التزامات الوظيفة الأخلاقية السالفة الذكر تتخذ في حالة الإخلال بها عقوبات من الدرجتين الثالث والرابعة فهنا سوف ندرس هذه المرحلة بالنسبة لهذه الدرجتين :

فقد جعلها المشرع تتخذ من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين وذلك بقرار مبرر ، بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي¹ ، وذلك لما قد تلحقه من أضرار تمس بالمشوار المهني للموظف خاصة وأنها قد تصل لغاية فصله من منصب عمله وبذلك يكون المشرع قد أناط سلطة إصدار العقوبة التأديبية للجنة متساوية الأعضاء ، والتي تبقى وحدها المختصة بإبداء الرأي الموافق على العقوبة المقترحة على السلطة الرئاسية ، أو أن تقضي بالعقوبة التي تقدر أنها مناسبة للخطأ المقترف من طرف الموظف ، وما على السلطة الرئاسية بعدئذ إلا إصدار قرارها مطابقاً لرأي اللجنة متساوية .

ثانياً: مرحلة إصدار القرار التأديبي

في هذه المرحلة الحاسمة والتي تكون الحلقة الأخيرة في صدور القرار التأديبي وذلك في صدور العقوبة التأديبية بحيث يتم تبلغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية للمعني في أجل لا

¹ - المادة 165 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

يتعدى ثمانية أيام من تاريخ اتخاذ القرار¹ وذلك حسب الشكليات المعتمدة بتضمينه مجموعة من البيانات ، مثلا تاريخ صدور القرار والجهة التي أصدرته والخطأ المنسوب للموظف ، والتكليف الذي تمنحه لهذا الخطأ وأخيرا العقوبة المتخذة ، والنصوص القانونية التي اعتمدت عليها في اتخاذ هذا القرار التأديبي .

المطلب الثاني :

الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي

تكون هذه الإجراءات القانونية التي تمس القرار التأديبي لإضفاء الصفة الشرعية عليه وذلك وفقا لما تضمنه القانون وهنا في هذا المطلب سنتعرض لهذه الإجراءات القانونية في ثلاث فروع كالآتي :

الفرع الأول : ضمانات قبل صدور القرار التأديبي

إن للموظف مجموعة من الضمانات قبل توقيع العقوبة عليه تجنبا لأي تعسف يصدر من طرف الإدارة و لكي يكون أيضا مطلعاً على كافة ما يتعلق بقضيته و تتمثل هذه الضمانات في ضرورة مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه و من ثم تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه.²

أولاً: إبلاغ الموظف بالأخطاء الأخلاقية المنسوبة إليه

التبليغ وهو عمل يسمح بربط الصلة بين القرار الإداري التأديبي والموظف المساءل تأديبياً حتى ولو كان غائب عن كافة الإجراءات ، على ذلك يكون التبليغ عملية إعلام الموظف بكل محتويات الملفات والإجراءات التي تتبع ضده ، فهو حق للموظف المساءل تأديبياً وذلك حسب ما جاء في نص المادة 167 من الأمر 06-03 والتي أقره له بتبليغه بالأخطاء المنسوبة له

¹ - المادة 172 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

² - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص481.

والتي جاءت كالآتي : " يحق للموظف الذي تعرض إلى إجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن ... ¹ .

ثانيا: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي:

كما نجد أيضا أنه من حق الموظف الاطلاع على كل سند أو أوراق يمكن أن تدينه أي الاطلاع على ملفه التأديبي.

بحيث يعتبر حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي حقا أساسيا للموظف المحال على المجلس التأديبي وذلك بتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية ، ونقصد هنا بالملف التأديبي هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي على كافة الوثائق و المستندات المبينة للوضعية الإدارية للموظف.²

فجاء في المادة 129 من المرسوم 59-85 تنص: " يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين و التي تجتمع كمجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"³.

والمادة 167 من الأمر 03-06 والتي نصت على " ... وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل (15) يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية"⁴.

و تثير مسألة تسليم الملف عدة مشاكل لم يتطرق إليها القانون بصفة دقيقة منها :

- لم لا يطلع الموظف على ملفه الكامل حيثما حدد محتوياته وكيفية ترتيبه في المادة 93 من قانون 2006 علما انه بالإمكان الاعتماد على وثيقة لم يتضمنها الملف التأديبي لتشديد العقوبة أو تخفيفها .

1 - المادة 167 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

2- سعيد مقدم، مرجع سابق ،ص453.

3 -المادة 129 من المرسوم 59-85 الصادر في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

4 - المادة 167 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

- لم يحدد القانون المدة التي بإمكان الموظف أن يحتفظ فيها بالملف وان يستنسخ منه ما يراه مفيدا للدفاع عن حقوقه ، فاقترء بما توصل إليه القضاء الإداري في بعض البلدان منها فرنسا من الأهمية بمكان أن تقترن عملية تسليم الملف بمفهوم (الآجال المعقولة) و (الآجال الضرورية) حتى لا يجيد هذا الحق على حدود ممارسته بصفة موضوعية فيه علما بأنه لا يسمح بنقل الملف خارج مكان الاطلاع عليه¹.

ثالثا : تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي -

تلتزم السلطة الإدارية بتبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا طبقا لنص المادة 168 من الأمر 03-06 التي تنص على " و يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشرة (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام". كما يتعين السهر على أن يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها ، الوقائع المبررة لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف موضوع المتابعة أي الأخطاء المنسوبة إليه ، حقه في الاطلاع على كامل ملفه التأديبي ، ولاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختاره بنفسه (مادة 169 من الأمر 03-06) حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجلس التأديبي أو أن يستحضر شهودا ' المادة (169 من الأمر 03-06) و يبلغ بها الموظف بعد أن يكون رئيس اللجنة التأديبية قد قام بتحديد تاريخ وساعة اجتماع المجلس التأديبي في إطار احترام الأجل المنصوص عليه في المادة 165 من الأمر 03-06².

ولقد كان لمجلس الدولي الجزائري التأكيد لهذا الحق قراره الصادر في 20 افريل 2004 و الذي ألغى مقرر العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو مماثل له نظرا لعدم تلقي الموظف استدعاء رسميا لمثوله

¹ - هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ، 2010 ، ص 341.

² - سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 465 ، 466.

أمام اللجنة المختصة لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانونا¹.

. كما يجيز القانون للموظف الذي تعذر عليه المثول شخصيا أمام لجنة التأديب بسبب قوة القاهرة أن يلتمس منها التمثيل من قبل مدافع يختاره، أما في حالة عدم حضوره رغم استدعائه قانونا ودون عذر شرعي تستمر المتابعة التأديبية دون تقديم دفاعه ويعتبر القرار المتخذ مشروعاً وليس جديراً بالإلغاء لغياب هذا الإجراء².

الفرع الثاني : ضمانات معاصرة للتأديب

يتمتع الموظف أيضا بمجموعة من الضمانات أثناء التأديب تبدأ من لحظة إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، أي من لحظة تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف ومن هذا المنطلق سنتناول ضمانتين أساسيتين :

أولا : حق الدفاع

الدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم ، ونظرا لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة ، فان معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة ، في قوانينها الأساسية ، وفي المجال التأديبي تتكفل قوانين الوظيفة العامة بالنص على حق الدفاع ، كما يكفل القضاء احترام حق الدفاع ورغم أن حق الدفاع في نظم التأديب من الأمور المسلم بها سواء في القانون الوضعي أو في المبادئ العامة ، إلا انه يعد أمر حديث ، ونتج عن تطور يرمي إلى التقريب بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية تحت تأثير مبدأ سماع الطرف الآخر³، ومنه سنتعرض عليه بالتفصيل في الآتي.

1 - قرار رقم 009898 الصادر في 20/4/2004 عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس الجزائر، 2004، ص. ص. 143. 146. نقلا عن: مخلوفي مليكة ، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ، تيزي وزو، الجزائر، جويلية 2012، ص 71.

2 - مخلوفي مليكة ، نفس المرجع ، ص 71.

3 - محمد ماجد ياقوت ، مرجع سابق ، ص 276.

1/ تعريف حق الدفاع

لقد جاء في نص المادة 169 من دستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 16-101¹ على أن الحق في الدفاع معترف به ، واستنادا على ذلك يكون هذا الحق هو حق دستوري.

و يعرف بـ : "تمكين الموظف الرد على ما هو منسوب إليه من أخطاء تأديبية " ².
وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع وعلاقته بضمانة المواجهة فظهرت عدة اتجاهات بهذا الخصوص منها :

❖ الاتجاه الأول:

يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصر لمبدأ المواجهة فمثلا يرى الدكتور سليمان الطماوي "بان المواجهة تقوم على عنصرين وهما إعلام المتهم وتمكينه من الدفاع عن نفسه".

❖ الاتجاه الثاني:

يذهب إلى إنكار حقوق الدفاع في المواد القضائية حيث يسود مبدأ المواجهة الحضورى باعتبار أن حقوق الدفاع توجد في الإجراءات الإدارية غير القضائية حيث يلزم القاضي باحترامها كنظير للمواجهة الحضورية في الإجراءات القضائية.

❖ الاتجاه الثالث:

أخذ أصحاب هذا الاتجاه بالتفسير الوظيفي لحق الدفاع ومبدأ المواجهة الحضورية بحيث يوضع كل منها في الدعوى موضع الاعتبار فكل منها مجال مختلف ، فمبدأ المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات ، بينما يضمن مبدأ حق الدفاع احترام ما يبيده الأطراف في الدعوى .

¹ - المادة 169 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والصادر في الجريدة

الرسمية رقم 76، المعدل والمتمم بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر في الجريدة الرسمية العدد

16 الصادرة في 07 مارس 2016

² - مخلوفي مليكة ، مرجع سابق ، ص 70 .

❖ الاتجاه الرابع:

يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى ، وان الإجراءات مقررّة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي ، وان حقوق الدفاع تضمن هذه الحالة التي تدعمها المواجهة ، فمبدأ المواجهة وفقا لأصحاب هذا الاتجاه عنصر من حقوق الدفاع.

وإذا كان من الممكن تعريف حق الدفاع بأنه " تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة الممكنة " فان هذا التعريف وان كان جامعا إلا انه ليس مانعا ، فمواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من شأنها تمكينه من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم ، ومع ذلك تعتبر المواجهة ضمانا مستقلة عن كفالة حق الدفاع¹.

2/ وسائل الدفاع

يتخذ حق الدفاع بعدة وسائل أكدتها المادة 169 من الأمر 06-03 المتمثل في :

أ/ تقديم تبريرات شفوية كانت أو كتابية

فالشئ الذي يكون على الموظف لتبرير أو لتقديم ملاحظات حول التهم المنسوبة إليه فان له الحرية في تقديمها وذلك من اجل تبرئته سواء كانت مكتوبة أو شفوية على أن يتم تسجيلها في محضر جلسة تأديبية كما.

ب/ استحضار شهود

يقوم الموظف في نطاق دفاعه عن نفسه بتقديم شهود للجهة المعنية ممن حضروا الواقعة المادية محل المتابعة وممكن أن يتمثل في موظفين أو مواطنين ، وللمجلس كامل الحق والرأي الحاسم في تقدير قيمة الشهادة واستخدام أو استخلاص الدليل منها أو إسقاطها كليا .

¹ - امجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، نابلس ، فلسطين، 2007 ص. 13.14 .

ت/ الاستعانة مدافع مخول أو موظف من اختياره

حق المتهم في الاستعانة بمدافع من المبادئ المستقر عليها في جميع الدول فقد نصت عليه دساتير العالم المختلفة وتضمنتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ، حيث جاء في المادة 14 من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية ان للمتهم الحق في الدفاع عن نفسه او الاستعانة بمحامى .

ونظرا لكون الإجراءات التأديبية تدار بين طرفين غير متساويين احدهما يحتل مركز ضعيف (الموظف) والآخر يحتل مركز قوي (الإدارة) ، فضلا عن ضعف المستوى الثقافي لبعض الموظفين إن لم نقل جلهم ، مما يصعب عليهم عملية الاطلاع على الملف التأديبي لعدم درايتهم بالأمور والشؤون القانونية وبالتالي عدم إلمامهم بكل ما يحتويه الملف، و لهذه الأسباب كان من العدل أن يمكن الموظف من الاستعانة بمدافع يوضح له الأمور ويساعده على إثبات براءاته .

ونص على هذا المبدأ المشرع الجزائري في عدة نصوص قانونية منها نص المادة 65 من المرسوم 82-302 في فقرتها الثانية على انه " للعامل الحق في الاطلاع على ملفه ، ويمكنه زيادة على ذلك أن يستعين لدى الاستماع إليه بأحد العمال أو أي شخص يختاره " ، والمادة 57 من الأمر 66-133 على انه " ... يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره بنفسه ...". أما الأمر 06-03 فجاء في المادة 169 على انه " ... ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه ."

والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري حين نص على المبدأ ، انه لم يستعمل لفظ محام غير انه استعمل عبارة دالة على ذلك ويندرج معنى الاستعانة بمحام كعبارة " مدافع يختاره أو مدافع مخول ¹ .

ثانيا : تسبيب القرار التأديبي

ظهر لفظ " التسبيب la motivation " لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي خلال القرن الثامنة عشر و كان يقصد به : " تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي

¹ - عمراوي حياة ، مرجع سابق ، ص. ص 76 . 77.

أدت إلى وجودها " وبدأت قوانين الدول في أواخر القرن التاسعة عشر بدأت قوانين الدول تدرك أهمية و حقيقة الدولة القانونية وعلى إثرها اعتبر واجب تسبب القرارات التأديبية أحد أهم أبرز الوسائل القانونية التي لا بديل عنها لممارسة رقابة المشروعية عليها ¹.

1/ تعريف التسبب

ولضمانة التسبب تعاريف عدة نذكر من بينها: "هو تحديد الوقائع و مواد القانون و الرأي و النتيجة " ² ، "ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية و المادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف" .

ونجد أن بعض الفقهاء قاموا بتعريفه على أنه: "إفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار الإداري و بالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار ، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار و من ثم فانه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار".

و تسبب القرار ليس فقط مجرد ضمانة شكلية معاصر ، لإصدار الجزاء التأديبي وإنما يعني أسلوبا للتقييد الذاتي لأنه يعني بالنسبة لها التأثير عن مضمون القرار وإنها ملزمة أن تبحث عن العناصر القانونية والواقعية لقرارها وهذا يعني ابتعادها عن التحكم ، مما يسهل الرقابة القضائية على القرارات السلطات التأديبية³.

فالتسبب إذا هو عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي و ضمانة معاصرة للجزاء التأديبي و أسلوبا للتقييد الذاتي لسلطة التأديب التي تكون دائما ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية و الواقعية لتبرير قرارها التأديبي. كما يفصح التسبب عن العوامل التي أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة في التأديب و التي تكون بعيدة كل البعد عن حاجز السرية ما يعطي للموظف الفرصة الكافية لتقديم دفاعه و الرد على كافة الأسانيد التي تثيرها السلطة التأديبية في قرارها التأديبي كما تسهل عليه مهمة إثبات عكس ما

¹ - مخلوفي مليكة ، . مرجع سابق ، ص 48، 49.

² - محمود طنطاوي، مرجع سابق، ص 466.

³ - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف ، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2007، ص 301.

تدعيه سلطة التأديب ضده أمام القاضي الإداري و التي على أساسه يتم إلغاء القرار التأديبي المتخذ .إن التسبب يختلف عن السبب حيث يعتبر التسبب شرط لصحة القرار التأديبي ، و كل قرار يفترض أن له سبب فالقرار التأديبي بوجه عام سببه هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية¹.

2/الوضعية القانونية للتسبب:

سنحاول عرض مجموعة من النصوص القانونية والتي نصت على جواز عملية التسبب نبتدئها بالمادة 125 من المرسوم 59-85 كما يلي : " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين او السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب ، دون استشارة لجنة الموظفين مقدما " . في حين تنص المادة 126 من ذات المرسوم على " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب " ².

وما يمكن ملاحظته من خلال هذي النصوص انه قد قصر هذا الإجراء في حالة تسليط عقوبات من الدرجتين الأولى والثانية دون العقوبة من الدرجة الثالثة، وهذا ما يقودنا إلى اعتبار بأن هذا الإجراء هو إجراء شكلي غير ضروري.

أما نص المادة 165 من الأمر 03-06 والتي أكدت إلزامية التسبب وذلك بنصها على ما يلي : " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني ، وتتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ، بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجلس تأديبي " . وفي نفس الأمر في المادة 170 على : " تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالمجلس تأديبي في جلسات مغلقة ، يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة " ³.

1 - محمود طنطاوي، مرجع سابق، ص 461.

² - المادة 125 و 126 من المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

³ - المادة 165 و 170 من الأمر 03-06 - السالف الذكر .

وهذا ما يقودنا إلى أن المشرع الجزائري تدارك الأمر من خلال النص في الأمر 03-06 على الزمية التسبب نظرا لإغفاله ذلك في نص المادة 125 من المرسوم 59-85 المذكور أعلاه وهذا راجع ربما للإشكاليات التي ظهرت في القرارات التي لم تحتوي على مبررات قانونية .

الفرع الثالث: الضمانات المقررة بعد توقيع العقوبة

ويكون للموظف المسائل تأديبيا بعد صدور القرار التأديبي الحق في مجموعة من الإجراءات نذكرها :

أولاً: التظلم الإداري (الطعن الإداري)

بالرجوع إلى نص المادة 175 من الأمر 03-06 " يمكن للموظف محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار "1.

فالتظلم الإداري في المجال التأديبي عبارة عن عملية تسمح للموظف برفع شكوى ضد القرار الإداري وذلك إما لإلغائه أو تعديله ، أي انه وسيلة لصالح المتهم لمواجهة الإدارة لما تقرراه ضده من جزاءات وهذا ما سنوضحه فيما يلي بالتعرض إلي تعريفه ومن ثم إلى أنواعه وشروطه.

1/تعريف التظلم الإداري:

أ/ تعريفه لغة: تظلم منه أي شكا منه ظلمه و يقال : تظلمني فلان فظلمه تظليماً أي أنصفه من ظالمه و أعانه عليه. و يقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم.

ب/ تعريفه اصطلاحاً: و نجد أن عبارة التظلم الإداري تختلف عن الدعوى الإدارية و الطعن الإداري لكونها تعني الإجراء الذي يقوم به صاحب التظلم و الملقب بالمتظلم أمام جهة إدارية يطلب فيها من هذه الأخيرة مراجعة عملها محل التظلم أو الحصول على تعويض بسبب

1 - المادة 175 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

ضرر ناتج عن نشاطها و يختلف عنهم لكونه إجراء يقوم به المتظلم قبل اللجوء إلى القضاء الإداري¹.

و نجد أن هناك عدة تعاريف أخرى للتظلم الإداري من بينها : "التظلم هو عبارة عن إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري قصد إلغائه أو تغييره"² "التظلمات الإدارية هي الطلبات و الشكاوي التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة و الشأن و يتظلمون من قرار أو عمل إداري غير مشروع قد مس أو أخل بمراكزهم القانونية أو بمصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة و يلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغائه بصورة يجعله أكثر ملائمة لمبادئ و مقتضيات المرافق و متطلبات الوظيفة الإدارية" "التظلم الإداري ذو طابع إداري محض يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته و غالبا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة و بدون مناقشة حضورية و ليس للتظلم شكلا إلا الشكل الكافي وهو في عموميه عبارة عن نوع من الشكوى أو الاحتجاج ضد تصرف الإدارة و يمكن أن يتعلق بالوقائع أو بهما معا و المهم أن يكون واضحا"³.

2/ أنواع التظلمات الإدارية:

تشمل هذه التظلمات، التظلم الولائي و الرئاسي و التظلم إلى لجنة خاصة. فالتظلم المقدم إلى مصدر القرار يسمى التظلم الولائي أما التظلم المقدم إلى رئيس مصدر القرار يسمى التظلم الرئاسي، أما آخر نوع و هو التظلم الموجه إلى لجنة خاصة.

أ/التظلم الولائي و الرئاسي:

يعد القرار التأديبي قابلا للتظلم الإداري الولائي و الرئاسي حتى و لو لم ينص المشرع صراحة على ذلك. ولقد أشارت التعليمات رقم 7 الخاصة بالإجراءات التأديبية إلى هذا النوع من التظلم⁴.

1- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية"تنظيم و اختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة ، 2008، ص 9.

2- كمال رحماوي، مرجع سابق ،طبعة سنة 2004 ، ص 160.

3-مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية.الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1998، ص 313.

4- كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 161.

- ❖ التظلم الولائي : إن التظلم الإداري الولائي ما هو إلا إجراء يقدمه ذو المصلحة و الشأن في صورة التماس و رجاء إلى ذات السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل محل التظلم يطالب فيها مراجعة هذا القرار أو العمل على إعادة النظر فيه بما يحقق سلامة مشروعيته¹.
- ❖ التظلم الرئاسي : وهو أن يرفع صاحب الشأن تظلماً رئاسياً أمام السلطة الرئاسية أي الجهة الأعلى من تلك التي أصدرت القرار التأديبي².

ب/التظلم إلى لجنة خاصة:

نظراً إلى أنه في غالب الأحيان لا يكون للتظلم الإداري الرئاسي و الولائي فعالية بسبب إصرار الإدارة على المحافظة على عدم تغيير قراراتها الإدارية .و نظراً للاعتبارات التي سبق وأن تكلمنا عنها يلجأ المشرع إلى إنشاء هيئة إدارية خاصة مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة³.

بالرجوع إلى نص المادة 24 من المرسوم 84-10 نجدها تنص: "يمكن الإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلجؤوا إلى لجان الطعن خلال الطعن أجل (15) يوماً في حالة القرارات التأديبية الآتية فقط:

- التنزيل في الرتبة أو الدرجة.
- الإحالة على التقاعد الإجباري.
- التسريح مع بقاء حقوق المعاش.
- التسريح مع إلغاء حقوق المعاش"⁴.

1 - فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 ، ص 39.

2 - سعد مقدم ، مرجع سابق ، ص 476 .

3 - كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 162

4 - المادة 24 من المرسوم 84-10 الصادر في 14 يناير 1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلاتها وتنظيمها وعملها .

3/ شروط التظلمات الإدارية

و يكون التماس الموظف المدان أن يقدم تظلمه إلى اللجان في مهلة لا تتعدى خمسة عشر يوم من تاريخ تبليغه قرار التأديب.

و بالنظر للمادة 275 قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 يتّضح لنا أن التظلم الإداري يعد شرطاً من شروط رفع الدعوى كما نصت المادة 278 من ذات القانون السابق على وجوب رفع التظلم خلال مدة شهرين ينطلق حسابها من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المتظلم فيه ، كما نصت المادة 279 من نفس القانون أيضاً على أن سكوت الإدارة المتظلم إليها لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد على التظلم الإداري يعتبر قرار ضمني لرفض الإدارة التظلم الإداري المسبق¹.

ولكم ما نصت عليه المادة 830 من قانون رقم 08-09 فنصت على : " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 التي تسري على المحاكم الإدارية و مجلس الدولة على حد سواء².

و يتعين على العموم أن يتوافر في صحة التظلم الإداري الشروط الآتية:

- ◀ التقدم به من طرف صاحب الشأن
- ◀ أن يكون محل التظلم قرار إداري
- ◀ أن يكون التظلم مجدياً
- ◀ أن يقدم التظلم في الميعاد القانوني.

ثانياً: الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي ضماناً أخرى للموظف منحه إياها المشرع في مواجهة تعسف الإدارة في قرار تأديبه ، وذلك باستعمال حقه في اللجوء إلى مرفق القضاء للطعن في القرار التأديبي ، هذا في حالة استنفاد كل الطرق والوسائل الإدارية والتي غالباً لا تتصف الموظف بحكم تواجد

¹ - المادة 275 و 278 و المادة 279 من القانون رقم 08-09 الصادر في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات

المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21 .

² - المادة 830 من القانون 08-09 السالف الذكر .

الإدارة مصدرة القرار التأديبي ، فالقضاء يعد من أهم الضمانات على الإطلاق وأنجعها لما يتميز به من استقلالية وحياد والتي منحت الموظف في مواجهة السلطة الإدارية ولهذا خوله المشرع حق اللجوء إلى العدالة من أجل إلغاء القرار التأديبي غير مشروع أو طلب إدماج أو التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة هذا القرار¹.

إذ أن عامة الموظفين يطعنون في القرار التأديبي لعدم المشروعية بالمطالبة بإلغائه كهدف أساسي ومحوري إما المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار التأديبي يكون نتيجة مسؤولية الإدارة عن إصدارها لقرار مشوب بعيب اللامشروعية أو الخطأ إلحاق الضرر بالموظف الذي يطالب بالتعويض مثلاً عن مخالفات الأجور التي لم يتحصل عليها خلال فترة توقيفه .

فالقنوات الصادرة عن الهيئات المركزية ترفع دعوى الإلغاء بها أمام مجلس الدولة، أما إذا تعلّق الأمر بالقرارات الصادرة من الولاية ترفع أمام المحاكم الإدارية الحوارية، أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن باقي الهيئات و المؤسسات الإدارية فترفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

أما القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها فقد حددتها المادة 09 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء حيث أجاز هذا القانون لذوي المصلحة أن يطعنوا أمام محكمة العدل العليا بالقرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية ، ومن ماسبق يظهر لنا بان المشرع لم يفرق بين القرارات التأديبية عن سلطة تأديبية أو مجلس تأديبي ، ، وحسنا فعل إذا عدل عن المسلك غير المحدود لسلفه في قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 ، والذي قصر اختصاص محكمة العدل العليا على القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية دون غيرها إي انه اخرج من ولاية المحكمة الطعون في القرارات التأديبية الرئاسية وأمام هذا النص كانت محكمة العدل العليا تقضي بعدم اختصاصها بنظر الطعون في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات التأديبية حيث يقول مدلول عبارة المجالس التأديبية يختلف عن مدلول عبارة السلطات التأديبية ولكنه لا يدخل ضمن عبارة المجالس التأديبية الأمر الذي يبني عليه أن القرار المطعون فيه صادر

1 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 482 .

عن رئيس الجامعة كسلطة تأديبية لا يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا لان اختصاصها مقيد بالنظر والقضاء بطلبات الموظفين العاملين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة من قبل المجالس التأديبية ، عملا بأحكام المادة 419 من قانون محكمة العدل العليا¹.

ونخلص إلى:

فيما سبق تناوله في هذا الفصل عن الجزاء كوسيلة لردع الأفراد المخالفين لالتزاماتهم الوظيفية ، وباعتبار أن الجزاء الإداري أو العقوبة التأديبية بصفة اخص من صور الجزاء الذي تمتلك فيه الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخطئين ، لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، فان المشرع الجزائري قد أحاطه بجملة من الضوابط التي تحد من استعمال سلطاتها المطلقة بشكل يلحق الضرر بموظفيها وخلق لهم نوع من الموازنة والضمانات لحقوقهم .

فرغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلا أن ذلك لم يكن كافيا ، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات ، إذ أن غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات يترك للإدارة سلطة واسعة في التقدير مما قد يؤثر على مفهوم العدالة بشكل عام ، إذ نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراء ولا تحدد كيفية القيام به ، وهذا من شأنه أن يكون ثغلة قانونية يتمك استغلالها بصورة سيئ .

¹ - نوفان العقيل العجاردة ، مرجع سابق، ص 445. 446 .

وفي خاتمة دراستنا والتي تم التطرق فيها إلى مجموعة من الأفكار التي تمس الموظف في مدى التزامه بالقيم الأخلاقية من خلال قانون الوظيفة العمومية ، بحيث انه تم الاعتماد في هذه الدراسة على فصلين ، فكان في الفصل الأول والذي تم التعرض فيه بالتفصيل إلى مجمل صور الالتزامات الأخلاقية للموظف ، نظرا لما لها من اثر بالغ في تحديد السير الحسن للمرفق العام ، وذلك بالتطرق لها بالتفصيل بدءا بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء الخدمة أي التي تكون عليه أثناء الممارسات الوظيفية ، من أداء الخدمة ، وطاعة الرئيس والمحافظة على ممتلكات الإدارة إلى الحفاظ على كرامة الوظيفة ، لننتقل إلى الجانب الثاني من الفصل، فكان لتلك الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة، وذلك من خلال بيان كل التزام على حدا . من الالتزام بالحفاظ على السر المهني إلى عدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر.

أما الفصل الثاني فجاء تحت عنوان جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف، بحث كان لنا من خلاله التعرف على مدى خطورة الإخلال بهذه الالتزامات، من خلال المعالجات التي بينها المشرع الجزائري في مختلف النصوص الخاصة بها ، فكان من الممكن أن يكون أفضل مما كان أن تم التطرق لها بالتفصيل الدقيقة من قبل المشرع، والذي تم فيه أيضا النظر في عملية تكيف الفعل إلى خطأ تأديبي أخلاقي والعقوبات المناسبة له و وصول إلى الضمانات القانونية للموظف المساءل تأديبيا ، فكان منا الوصول إلى وضع النتائج و توصيات ، التي نرى بأنها قد تعطي الإضافة إلى هذه الالتزامات الوظيفية الأخلاقية:

1- فيما يخص واجب أداء الخدمة فيكون على الموظف إلزام وظيفي أخلاقي ، فرغم أن المشرع قد يفسر المخل به تارك للمنصب مما يؤدي إلى عزلة ، فكان أجدر من المشرع أن يضع مجموعة من الضوابط الإجرائية التي تساعد مجلس التأديبي لتكيف الفعل على انه إخلال بواجب أداء الخدمة فذلك بإنشاء جهاز تحقيق بحيث يكون مستقل عن السلطة الإدارية التي تملك صلاحية التعيين .

2- أما الالتزام الثاني والمتمثل في الحفاظ على كرامة الوظيفة والملاحظ عليه أن المشرع الجزائري رغم ماله من أهمية باغية، فكان عليه وضع عدة نصوص قانونية تبين لنا

مختلف الأعمال والأفعال المحرمة على الموظف وعدم ترك المجال مفتوح للفساد في تبيانها.

3- أما مسألة الحفاظ على ممتلكات الإدارة والتي ساواها المشرع في العقاب مع جريمة الاختلاس في نص المادة 29 من الأمر 06-01، ورغم شدة العقوبة عليها إلا أننا نرى العديد من الانتهاكات عليها ، ولذلك ندعو إلى وضع رقابة تكون مهمتها الأول محاسبة أي موظف يقوم باستعمال هذه الوسائل لأي غرض، مع وضع عقوبات صارمة لأتفه الاستعمالات الغير شرعية للوسائل .

4- إن واجب طاعة الرؤساء والذي أولاه الفقهاء جزء كبير من الأهمية كونه يساهم في تسير المرفق العام ويعتبر العمود الفقري في النظام الإداري ، فكان على المشرع وضع عدة نصوص قانونية تبين لنا حدود وجوانب هذا الالتزام حتى لا يبقى المجال أيضا مفتوح أما الفقهاء لتبيانهم .

5- فاعتبار التزام المحافظة على السر المهني في حالات ، وجواز إفشائه في حالات أخرى من شأنه أن يضعف القاعدة القانونية وهذا ما يترك المجال للتهرب من المسؤولية بحجة انه مشروعة ضمن الحالات الجوازية فيها، فهنا كان من المشرع ضبط ووضع مجموعة نصوص قانونية تحددتها بوضوح .

6- أما الالتزام الأخير والمتمثل في عدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر فكان الهدف منه انه عند تعارض مصلحة الموظف الخاصة ومصلحة العامة فانه بالطبيعة سيميل إلى مصلحته الخاصة، هنا المشرع أصاب إلى حد بعيد في معالجتها.

فبذلك تكون الالتزامات الوظيفية الأخلاقية بالنسبة للموظف عبارة عن أعباء اوجب بها الموظف بأدائها أو الامتناع عن أدائها ، لذلك كان من الأهمية البالغة أن يتم تدوينها وضبطها قانونا بما يتلاءم ويحقق التوازن بين فاعلية الإدارة وحقوق الموظف ، على أساس أن الموظف هو مرآة الدولة ، فإن صح اختياره من قبلها ، صلحت الدولة بكاملها وان تم اختياره خطأ لفسدت هي الأخرى ، فالموظف يعتبر أساس أجهزة الدولة ورأسها المفكر وساعدها المنفذ فهو عماد ممارستها لنشاطها ، و المنفذ لسياستها، ، مما يستوجب عليه الالتزام بقواعد وواجبات أخلاقية من شأنها أن تحافظ على السير الحسن لمرافق الدولة .

ونخلص بعد هذه الدراسة إلى القول ، أن موضوع التزامات الموظف الأخلاقية بالنسبة لقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، ليس كاملا ودقيقا على النحو الذي يجب عليه أن يكون ، فالبرغم من انه يرتكز على مبدأ أساسي في الوظيفة العامة في تقلد المناصب الوظيفية والمتمثل في مبدأ الجدارة والذي يكفل أفضل العناصر القدرة على تحمل مسؤولياتها والتزاماتها فهو يجعل من الكفاءة أساسا لاختيار الموظف العام ، وهذا ما يؤدي بنا إلى الوصول إلى أهم نتيجة في المذكرة على التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية بأنها عبارة عن أعباء وواجبات منصوص عليها قانونا ومعاقب على من يخل بها ، فرغم إغفال المشرع لبعض الجوانب الخاصة بها إلا انه كان عليه أن يعالج الإشكالية من الأساس والمتمثل في كيفية اختيار أفضل الموظفين وأكفئهم لشغل المناصب التي تتناسب مع كفاءتهم ومؤهلاتهم وقدراتهم وهذا عن طريق الشفافية والمساواة في تقلد المناصب العامة للوصول إلى موظف يعي الأهمية البالغة للواجب والالتزامات الأخلاقي التي عليه.

قائمة المراجع:

❖ قائمة المصادر

أولا: الدساتير:

(1) دستور الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والصادر في الجريدة الرسمية رقم 76.

ثانيا: المراسيم:

- (2) المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02/07/1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية الجريدة الرسمية العدد 476
- (3) المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في سبتمبر 1982 جاء ليحدد تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعمل والمؤرخ في 11-09-1982
- (4) من المرسوم 84-10 الصادر في 14 يناير 1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها
- (5) من المرسوم رقم 85-59 الصادر في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،
- (6) المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمستخدمين - الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988.
- (7) المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لحقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف العليا في الدولة وواجباتهم جريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1990.

ثالثا: الأوامر

- (8) الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 46.
- (9) الأمر 75-58 المؤرخ في 16 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 78 الصادرة في 1975/09/30 المعدل والمتمم في قانون رقم 05-105 المؤرخ في 20 ماي 2005
- (10) الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- (11) الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

رابعا: القوانين:

- (12) القانون رقم 08-09 الصادر في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21 .

❖ قائمة المراجع :

أولا :الكتب المتخصصة:

- (1) أحمد عاصم عجيلة ، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا ، تأديبيا ، جنائيا ، مدنيا ، مقارنة بالشرعية ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ،الإسلامية ، صنعاء، 2009 .
- (2) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ،" دراسة مقارنة "، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، الإسكندرية ، 2004.
- (3) سليمان علي حمادي الحلبوسي ، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني ، دراسة قانونية ، الطبعة الأولى، 2012.

- (4) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010.
- (5) سليم جديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2011.
- (6) شعبان عبد الحكيم سلامة ، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الاسلامي، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،
- (7) سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف ، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2007،
- (8) كمال يحيوي ، تأديبي الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2004 .
- (9) كمال رحماوي، تأديب الموظف في القانون الجزائري، دار هومة، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 2006.
- (10) محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والنقابية العمل الخاص ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004
- (11) محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دراسة مقارنة ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1995
- (12) محمد الصريفي ، أخلاقيات الموظف العام ، سلسلة إصدارات الإدارة العامة ، الجزء الرابع ، دار الفتح للتجليد الفني ، الإسكندرية، 2008.
- (13) مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 .
- (14) محمود طنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها موانع تحريكها عقوباتها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2001
- (15) ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الولاية والاختصاص ، الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2001
- (16) نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، "دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة لنشر والتوزيع ، الأردن 2007.

(17) رشيد حباني- دليل الموظف والوظيف العمومية ، دار النجاح ،الجزائر ، 2012.

ثانيا : الكتب العامة

(18) العزيز صالح بن حنتور ، مبادئ الإدارة العامة ، دار المصير للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، 2009.

(19) احمد زاكي بدوي ، معجم المصطلحات القانونية .فرنسي . انجليزي . عربي ، الناشرين : دار الكاتب المصري(القاهرة) .دار الكاتب اللبناني ، (بيروت)، الطبعة الأولى 1989.

(20) جبرار كورنو ، ترجمة منصور القاضي ، معجم المصطلحات القانونية ،المجلد رقم 02 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت 1998 .

(21) حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها و إصلاحها ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976.

(22) حسين محمود المهداوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، دار الجماهيرية ، ليبيا 2002 .

(23) خليل خالد طاهر، القانون الإداري ،دراسة مقارنة ، دار المسيرة والتوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى، 1988.

(24) علي خطار شطاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004.

(25) عوابدي عمار ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

(26) شريف يوسف حلمي خاطر ، الوظيفة العامة ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 .

(27) فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

- (28) محمود محمد معابرة ، الفساد الإداري وعلاقته في الشريعة الإسلامية ، دراسة مقارنة بالقانون الإداري ، دار الثقافة - عمان ، 2011.
- (29) محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- (30) مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1998.
- (31) نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الوظيفة العامة ، القرارات الإدارية ، العقود الإدارية ، الأموال العامة ، الطبعة الثانية ، الإصدار الرابع ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2005.
- (32) هاشمي حرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة ، الجزائر ، 2010 .
- (33) رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية "تنظيم و اختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الرابعة ، 2008.

❖ الرسائل والأطروحات العلمية :

أولا :مذكرات الماجستير :

- (1) أسامة بن عمر عسيلان ، الحماية الجنائية لسر المهنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية وتطبيقاتها في بعض الدول _رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2004 .
- (2) إبراهيم بن محمد المفيز ، الاعتداء على الموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السعودية ، 2006.
- (3) امجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ،كلية الدراسات العليا ، نابليس ، فلسطين، 2007.

- 4) بن علي عبد الحميد ، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2010-2011.
- 5) عبد الحميد بن عشية ، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة الجزائرية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2001 .
- 6) عمراري حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2011/2012.
- 7) فيصل بن طلع بن طايح المطيري ، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوظيفية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2008.
- 8) قيقاية مفيدة ، زغداوي محمد ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة ، 2008/2009 .
- 9) مخلوفي مليكة ، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ، تيزي وزو، الجزائر، جويلية 2012.

ثانيا : أطروحات الدكتوراة

- 10) حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012-2013.
- 11) قوسم حاج غوثي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2011-2012.
- 12) خالد بين عبد الرحمان بن حسن بن عمر ال الشيخ ، الفساد الإداري ، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته ، نحو بناء نموذج تنظيمي ، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية ، جامعة نايف للعلوم الامنية ، كلية الدراسات العليا ، الرياض ، 2007.

- 13) بوادي مصطفى ،ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي ، دراسة مقارنة ،
أطروحة دكتورة ، حقوق، تلمسان ، الجزائر ، 2014/2013.

❖ المقالات العلمية والوثائق

أولا :المقالات

- 1) قاسم نايف علوان ، تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الإداري ،دراسة ميدانية
،مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، العدد 07 ، كلية الاقتصاد ، جامعة التحدي
ليبيا ، 2007

ثانيا/الوثائق

- 2) الأمانة العامة للمجلس الاستشاري الوطني، وثيقة مبادئ وأخلاقيات السلوك
الوظيفي،الإمارات العربية المتحدة ، يونيو 2010.
- 3) ابراهيم توهامي ، وليتيم ناجي ، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد
الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية_، ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات
كآلية للحد من الفساد المالي والإداري . جامعة محمد خيضر . كلية العلوم
الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - بسكرة - ماي 2012.
- 4) العزازی ابراهيم احمد ، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري واجب الطاعة ومدى العلاقة
بين الرؤساء والمرؤوسين في العمل ، المنصورة مصر .

❖ الأحكام والقرارات القضائية:

أولا : الأحكام القضائية

- 1) الحكم الصادر عن عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي في الدعوى الإدارية رقم
2/3 ق بتاريخ 1974/05/20.

(2) حكم صدر في الطعن رقم 159 ، جلسة 15-11-1955 مجلة العلوم الإدارية القاهرة ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، 1963.

(3) ثانيا: القرارات القضائية

(4) قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 افريل 2001 ، في القضية رقم 001192، مجلة الدولة ، العدد 01 ، 2002 .

(5) قرار رقم 009898 الصادر في 20/4/2004 عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة ، العدد الخامس الجزائر، 2004.

❖ مراجع باللغة الفرنسية:

1) R. CHAPUS Droit Administratif Général. Tom 2. Montchrestien. Paris. pp 288

2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

الفهرس

أ-هـ	مقدمة.
47-7	الفصل الأول صور الالتزامات الأخلاقية للموظف
7	تمهيد
8	المبحث الأول: الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء أداء الخدمة
8	المطلب الأول: أداء الخدمة الوظيفية
8	الفرع الأول: مفهوم الخدمة الوظيفية
9-8	أولاً: تعريف الخدمة الوظيفية:
10	ثانياً: القواعد التي تحكم التزام أداء الخدمة الوظيفية
11	ثالثاً: الاستثناءات الواردة على واجب أداء الخدمة الوظيفية
12	الفرع الثاني: حدود أداء الخدمة الوظيفية
12-13	أولاً : حالات العيابات المشروعة
14	ثانياً: حالات الغياب الغير مشروعة
14	ثالثاً : مشتملات الالتزام بأداء الخدمة :
14	1- التزام الموظف بتنفيذ واجباته الوظيفية العامة بشكل شخصي :
15	2- التزام الموظف بتنفيذ الواجبات العامة بدقة وبشكل جدير بالثقة وببنية حسنة:
15	3- التزام الموظف بتنفيذ الواجبات العامة والقيام بها بشكل فوري وسريع ضمن فترة زمنية معقولة وفقاً لأفضل الممارسات
15	المطلب الثاني: المحافظة على كرامة الوظيفة وممتلكات الإدارة
16	الفرع الأول: المحافظة على كرامة الوظيفة
17-16	أولاً : تعريف واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة

19-18	ثانيا : تحديد واجب المحافظة على كرامة الوظيفة
21-20	ثالثا : الرأي القضائي لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة
22	الفرع الثاني: المحافظة على ممتلكات العمومية
22	أولا: المحافظة على الممتلكات العمومية في ظل الأمر رقم 03-06
24-23	ثانيا: المحافظة على الممتلكات العمومية في ظل الأمر رقم 01-06
24	المطلب الثالث: الطاعة الرئاسية
24	الفرع الأول: تعريف واجب الطاعة الرئاسية
25	أولا: تعريف الشريعة الإسلامية للطاعة الرئاسية
26	ثانيا: التعريف القانوني لواجب الطاعة الرئاسية
27	الفرع الثاني: الأساس القانوني لواجب الطاعة ومحتواه
28-27	أولا: الأساس القانوني لواجب الطاعة
28	ثانيا : محتوى واجب الطاعة
28	1/ الامتثال للأوامر الرئاسية
29	2/ احترام المروءوس لرؤسائه
29	الفرع الثالث: شروط واجب الطاعة الرئاسية وحدودها
30	أولا: شروط الواجبة لقيام واجب الطاعة الرئاسية
30	1- الشرط الأول صدور أمر رئاسي :
31	2- الشرط الثاني اختصاص طرفي الطاعة :
31	3- الشرط الثالث التبعية المرفقة :
32	ثانيا: حدود واجب الطاعة الرئاسية
33	الفرع الرابع: النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع وموقف المشرع الجزائري منها

33	أولاً : النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع
33	1/ نظرية المشروعية .
34	2/ نظرية الطاعة المطلقة
35	3/الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس
37-36	ثانيا :موقف المشرع الجزائري من الأمر الرئاسي الغير مشروع
37	المبحث الثاني: الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة
37	المطلب الأول: الحفاظ على السر المهني
37	الفرع الأول: تعريف السر المهني
37	أولاً/ السر المهني لغة واصطلاحاً
38	ثانياً/ المفهوم الفقهي للسر المهني :
38	ثالثاً/ التعريف القانوني للسر المهني :
39	رابعاً/ التعريف القضائي للسر المهني :
42-39	الفرع الثاني: حدود السر المهني
42	المطلب الثاني: عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر
42	الفرع الأول: المقصود بالجمع بين الوظيفة وعمل آخر
43	أولاً: أساس مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر
44	ثانياً: أسباب إضعاف مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر
44	ثالثاً : الحكمة من عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر
46-45	الفرع الثاني : الحالات القانونية التي يسمح بها الجمع بين الوظائف
47-46	خلاصة:

92-49	الفصل الثاني: جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف
49	تمهيد
50	المبحث الأول : : المسؤولية التأديبية للموظف عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية
50	المطلب الأول : الخطأ التأديبي الأخلاقي
50	الفرع الأول : مفهوم الخطأ التأديبي الأخلاقي
51	أولاً : التعريف الفقهي لخطأ التأديبي الأخلاقي
53-52	ثانياً: التعريف القضائي لخطأ التأديبي الأخلاقي
55-53	ثالثاً : التعريف التشريعي للخطأ التأديبي الأخلاقي
55	الفرع الثاني : أركان الخطأ التأديبي الأخلاقي
55	أولاً: الركن الشرعي
56	ثانياً: الركن المادي
59-57	ثالثاً: الركن المعنوي
60	الفرع الثالث : صور الأخطاء التأديبية الأخلاقية للموظف
60	أولاً : امتناع الموظف عن أداء الخدمة
61	ثانياً : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :
62	ثالثاً: عدم طاعة الرؤساء
62	1/ عدم تنفيذ الأوامر الرئاسية :
63	2/ ترك العمل والانقطاع عنه .
63	3/ الطاعة المعيبة والباطلة .
64	رابعاً : إفشاء المعلومات السرية

64	خامسا : استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي
65	سادسا : الجمع بين وظيفة وعمل آخر :
65	المطلب الثاني : العقوبات التأديبية المقررة للخطأ التأديبي الأخلاقي
65	الفرع الأول : مفهوم العقوبة التأديبية
65	أولا : التعريف التشريع للعقوبة التأديبية
66	ثانيا :التعريف الفقه للعقوبة التأديبية
67	الفرع الثاني : تصنيف العقوبات التأديبية
67	اولا: عقوبات الدرجة الأولى
67	ثانيا: عقوبات الدرجة الثانية
68	ثالثا: عقوبات الدرجة الثالثة
68	رابعا: عقوبات الدرجة الرابعة
69	الفرع الثالث : الجزاءات المقررة للأخطاء التأديبية الأخلاقية
69	أولا :جزاء امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به
70	ثانيا :جزاء الإخلال بالطاعة الرئاسية :
70	ثالثا :جزاء الإخلال بالالتزام بالسر المهني
71	رابعا :الجزاء المترتبة عن الإخلال بعدم الجمع الوظيفة وأي عمل آخر
72	خامسا : الجزاء المترتب على إخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة
72	سادسا :الجزاء المترتب على عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة
73	المبحث الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية .
73	المطلب الأول : مراحل الإجراء التأديبي.

73	الفرع الأول: مرحلة الإحالة على التحقيق.
74	أولاً: تعريف التحقيق .
75	ثانياً : إجراءات التحقيق التأديبي.
75	1-تدوين الإجراءات.
75	2-تضمين محضر التحقيق بمجموعة من البيانات .
76	ثالثاً : موقف المشرع الجزائري من إجراء التحقيق.
77	الفرع الثاني : مرحلة المناقشة وإصدار القرار التأديبي.
77	أولاً: مرحلة المناقشة.
77	ثانياً: مرحلة إصدار القرار التأديبي.
78	المطلب الثاني : الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي.
78	الفرع الأول : ضمانات قبل صدور القرار التأديبي.
78	أولاً: إبلاغ الموظف بالأخطاء الأخلاقية المنسوبة إليه.
79	ثانياً: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي.
81-80	ثالثاً : تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي .
81	الفرع الثاني : ضمانات معاصرة للتأديب .
81	أولاً : حق الدفاع.
82	1/ تعريف حق الدفاع .
83	2/ وسائل الدفاع.
83	أ/ تقديم تبريرات شفوية كانت أو كتابية .
83	ب/ استحضار شهود .

84	ت/ الاستعانة مدافع مخول أو موظف من اختياره .
84	ثانيا : تسبيب القرار التأديبي .
85	1/ تعريف التسبيب.
86	2/الوضعية القانونية للتسبيب.
87	الفرع الثالث: الضمانات المقررة بعد توقيع العقوبة .
87	أولا: التظلم الإداري (الطعن الإداري).
88-87	1/تعريف التظلم الإداري.
88	2/ أنواع التظلمات الإدارية.
88	أ/التظلم الولائي و الرئاسي.
89	ب/التظلم إلى لجنة خاصة.
90	3/ شروط التظلمات الإدارية.
91-90	ثانيا: الطعن القضائي.
92	خلاصة .
96-94	الخاتمة.
105-98	قائمة المراجع .
113-107	فهرس.

As far as ethical stand point and morality are concerned, the employee or the worker's public service obligations, in general, will only come through the realization of the lofty administrative principles and concern for the application, and are determined by the extent of compliance by depending on the administrative system which is subject to a public servant, with all this, the commitment to a specified limit, and that the criterion that is taken to identify it, is not a criterion in person or self, but it is just an objective standard which is based on the average person's behavior to determine where arise the forms and types of its importance.

Deemed to be a breach of one of the moral obligations of the employee stepped disciplinary action which shall be shed penalty violates public employee in his position, he so enjoyed the kind of privacy because it affects the employee in his position without compromising his freedom or private ownership because it is a breach of a special character, so select the legislator Algerian Penal disciplinary in a group ranging in descending order from the lightest to the most and in return was a set of guarantees for employee status in the face of disciplinary punishment and starting stages of disciplinary action to the safeguards that are either before, during or after the issuance of disciplinary decision in order to meet the arbitrariness of administration in the decision to discipline and by using the right in resorting to various means to protect their right.

The success of any moral obligation to the employee association will be how to deal with the legislator for the content of these obligations and the sanctions resulting from the breach thereof, for this was the legislator important role in ensuring the subordination of all the actions of the employee and management to law.

إن التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية لا تقوم إلا من خلال أعمال المبادئ الإدارية السامية والحرص على تطبيقها ، ويتحدد مدى الالتزام بها تبعا للنظام الإداري الذي يخضع له الموظف العام ، ومع كل هذا فإن الالتزام بها محدد على سبيل الحصر ، وإن المعيار الذي يؤخذ في تحديدها ، ليس معيارا شخصيا أو ذاتيا ، وإنما هو معيار موضوعي مجرد يقوم على أساس سلوك الشخص العادي حيث أن تحديد صورها وأنواعها له من الأهمية .

فيعد الإخلال بأحد من الالتزامات الأخلاقية للموظف خطأ تأديبي وجب فيه تسليط جزاء يمس الموظف العام في مركزه الوظيفي ، فهو بذلك يتمتع بنوع من الخصوصية لأنه يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب انه إخلال ذو طابع خاص ، لذلك حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في مجموعة تتدرج تصاعديا من الأخف إلى الأشد وفي المقابل تم وضع مجموعة من الضمانات للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية وذلك ابتداء من مراحل الإجراءات التأديبية إلى الضمانات التي تكون سواء قبل أو أثناء أو بعد صدور القرار التأديبي وذلك لمواجهة تعسف الإدارة في قرار تأديبه ، وذلك باستعمال حقه في اللجوء إلى مختلف الوسائل التي تحمي حقه .

فارتباط نجاح أي التزام أخلاقي للموظف ، يكون بكيفية معالجة المشرع لفحوى هذه الالتزامات والجزاءات المترتبة عن الإخلال بها ، لهذا كان للمشرع الدور الهام في ضمان خضوع جميع تصرفات الموظف والإدارة إلى القانون .