

الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري

د/ غيتاوي عبد القادر

أستاذ محاضر قسم "أ"

جامعة ادرار

ملخص:

بمناسبة أدائه لمهامه، قد يرتكب الموظف العام أخطاء مهنية أو حتى جنائية تجعله عرضة لمتابعات تأديبية. وعلى اعتبار أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالهيئة المستخدمة هي علاقة تنظيمية، فقد تولت النظم القانونية تنظيم المسار المهني للموظف بما في ذلك الجانب التأديبي. وتتم متابعة الموظف تأديبيا وفق إجراءات تأديبية واضحة منصوص عليها أساسا في قانون الوظيفة العامة مع وجود ضمانات قانونية كثيرة تحميه من تعسف الإدارة المحتمل، وذلك تحت رقابة القضاء.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام- أخطاء- متابعة تأديبية- المسار المهني- العلاقة التنظيمية- حماية الموظف- ضمانات قانونية.

Résumé :

A l'occasion de l'exercice de ses fonctions le fonctionnaire public peut commettre des fautes professionnelles ou même criminelles qui le rendent responsable. Étant donné que la relation entre le fonctionnaire public et son employeur est réglementaire, les systèmes juridiques ont réglementé la carrière professionnelle de l'employé, y compris le régime disciplinaire. L'employé doit être sanctionné conformément à des procédures disciplinaires claires prévues par la réglementation de la fonction publique, avec de nombreuses garanties juridiques le protégeant de l'arbitraire de l'administration, sous la contrôle de la justice.

Mots clés : Le fonctionnaire public- fautes- carrière professionnelle- régime disciplinaire- garanties juridiques-.

Abstract :

On the performance of his duties, a public official may commit professional or even criminal misdemeanors, which render him responsible. Given that the relationship between the public officer and his or her employer is statutory, legal systems have regulated the employee's professional career, including the disciplinary system. The employee must be sanctioned in accordance with clear disciplinary procedures provided for in the civil service regulations, with many legal guarantees protecting him from the arbitrariness of administration under the control of the judiciary.

Keywords: public official- commits- professional career- disciplinary system- legal guarantees.

مقدمة

إن الإدارة ولممارسة مهامها التقليدية وتحقيق هدف المصلحة العامة تستعمل مجموعة من الوسائل المادية و أخرى بشرية (الموظفين)، وتعد الوسائل البشرية أهم وسيلة تعتمد عليها الإدارة، والتي بدونها لا يمكن لها مباشرة أي نشاط، لذلك يعد الموظف العام محور نشاط الإدارة. ولما كان الموظف العام يتولى القيام بمهامه محترما في ذلك مجموعة من الالتزامات القانونية والأدبية، فإنه كثيرا ما يرتكب أخطاء عمديه، أو غير عمديه قد تصل حد الجريمة متعددة وصف الخطأ الوظيفي التأديبي، مما يترتب عنه ضرورة معاقبته من طرف سلطة التعيين، والقضاء في حالة كون الخطأ يشكل جريمة.

ولتأديب الموظف فإن سلطة التعيين ملزمة بإتباع مجموعة من الإجراءات التي نص عليها القانون بمفهومه الواسع (دستور، قانون، مراسيم، منشور، تعليمات... الخ)، و يتم كل ذلك تحت رقابة القضاء، مما يجعل هذه الإجراءات من قبل الضمانات القانونية المنصوص عليها لفائدة الموظف العام.

إن موضوع الإجراءات التأديبية يعد من المواضيع التي عنى بها التشريع لأنها من أكثر الجوانب التي يتعرض إليها القضاء في أحكامه في مجال منازعات الوظيفة العامة. ونظرا لطابعها العملي الملموس فإن هذه الإجراءات تمر بمراحل عديدة تبدأ بمعاينة الخطأ إلى حين صدور القرار النهائي، ثم الطعن فيه.

والإشكالية التي تعالجها هذه الدراسة تتمثل، في معرفة المراحل التي تمر بها هذه الإجراءات التأديبية، و ضمانات الموظف في مواجهة قرارات الإدارة التأديبية.

للإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية وإشكالات أخرى فرعية تم انتهاز منهاج تحليليا وصفيا وكذا منهاج مقارنا، للمقارنة بين النصوص الجزائرية المختلفة في ما بينها من جهة، وبينها وبين النصوص الفرنسية و المصرية من جهة أخرى، وهذا من خلال محورين اثنين نتعرض في الأول إلى اتهام الموظف العام وتأديبه (المبحث الأول)، وفي المحور الثاني إلى ضمانات الموظف العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اتهام الموظف العام وتأديبه

إن إجراء تأديب الموظف العام تمر بمراحل دقيقة حتى أنها تشبه كثيرا الإجراءات القضائية وهذا من أجل حماية الموظف ضد تعسف الإدارة، وفي كل الأحوال فإن الإدارة هي التي تراقب هذه الإجراءات، وإن كان هناك اختلاف فيما بين التشريعات المقارنة في من يقوم بها، فأحيانا تسند الرقابة إلى جهة متخصصة، وأحيانا أخرى إلى الجهات الإدارية¹. ومن خلال هذا المبحث الأول سنتعرض إلى مراحل الدعوى والتأديبية بمختلف إجراءاتها وهذا من خلال المطلبين التاليين، حيث سيخصص الأول إلى اتهام الموظف العام، أما في الثاني فسيتم التعرض إلى الفصل في الدعوى التأديبية.

المطلب الأول: اتهام الموظف العام

إن الدعوى التأديبية التي تقيمها الإدارة ضد الموظف تمر بمراحل وإجراءات نص عليها النظام التأديبي للموظف العام، وقبل أن يتم الفصل في هذه الدعوى لا بد من مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء، ويتمثل ذلك في توقيف الموظف إلى غاية إتمام التحقيق إذا كان الخطأ جسيما. إن التصدي لهذا الأمر يقتضي

التطرق إلى معايينة الخطأ (الفرع الأول)، وإلى إجراء التوقيف (الفرع الثاني)، فالتحقيق الإداري (الفرع الثالث)، وأخيرا مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء (الفرع الرابع).

الفرع الأول: معايينة الخطأ

من المؤكد أن ممارسة العمل التأديبي غالبا ما تبدأ بمجرد معايينة إخلال الموظف بإحدى الواجبات المهنية الملقاة على عاتقه،² سواء أثناء ممارسته لوظيفته، أو بمناسبة³ وفي هذا الإطار جاء في النظام التأديبي في الجزائر "يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معايينة الخطأ، بناء على تقرير يتم إعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف وإرساله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين"⁴.

-أولا: تقرير المعايينة.

فور معايينة الخطأ يقوم المسؤول المباشر في الغالب أو أي شخص آخر بتحرير تقرير، والذي يجب أن يبين الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعه وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعه، وكذا مختلف التقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة، وكذلك اقتراح التسريح في حالة ما كان الخطأ جسيما من الدرجة الرابعة.

-ثانيا: الجهة المختصة بالمعايينة.

إن معايينة الوقائع تكون من اختصاص الرئيس السلمي، أو أي شخص آخر ليست له أي علاقة بالوقائع.

1- الرئيس السلمي:⁵ تتم المعايينة في الأصل من طرف الرئيس السلمي، أو من قبل أعوان مكلفين بالمراقبة أو التفتيش، وفي هذه الحالة يتعين على المختص منهم القيام عن طريق السلم الإداري بإخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين، بكافة الوقائع التي يترتب عليها عقوبات تأديبية، مع توضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع و تقديم كافة البيانات التي من شأنها تنوير الإدارة حول ظروف وملابسات المسألة.⁶

2- شخص آخر غير موظف: يمكن إن تتم معايينة الخطأ من قبل أشخاص لا علاقة لهم بالإدارة التي يتبعها الموظف حالة ما إذا تعلق الأمر بفعل ارتكب خارج المصلحة. وفي هذه الحالة يتعين على المصلحة التي لاحظت تصرفا بد لها مخالفا لأخلاقية المهنة وخرقا للواجبات الملقاة على الموظف، القيام مباشرة بأخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين لهذا الموظف، أو رؤسائه المباشرين إذا تعذر ذلك، وعلى الرؤساء السلمييين اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الصدد، ومنها التبليغ الفوري دون أي أجل. أما إذا كان الخطأ يشكل جريمة فيجب إخطار النيابة العامة حسب قانون الإجراءات الجزائية⁷.

الفرع الثاني: توقيف الموظف

إن توقيف الموظف (La suspension) في هذه الحالة لا يعد عقوبة أو إجراء تأديبي، ولكنه إجراء احتياطي إداري، ويكون هذا عندما يرتكب الموظف خطأ جسيما.

-أولا: تعريف التوقيف.

هو إجراء تحفظي ومؤقت، لذلك تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين عندما يكون الخطأ المرتكب خطيرا ويؤدي إلى تسريح الموظف أو إلى متابعة جزئية، وهذا الإجراء نص عليه الأمر رقم 06-03 "في حالة ارتكاب

الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة⁸، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً⁹.

والحالة الثانية التي يوقف فيها الموظف العام فوراً، هي حين ارتكابه فعلاً يكون محل متابعة جزائية لا يسمح ببقائه في منصبه¹⁰. و يهدف هذا الإجراء إلى إبعاد الموظف عن الوظيفة، وأثناء هذه الفترة يعتبر الموظف بريء إلى غاية إثبات عكس ذلك.

-ثانياً: مدة التوقيف.

أما بخصوص مدة الوقف فإن الأمر رقم 03-06 لم يحددها في أحكامه صراحة، إلا أنه يمكن لنا من خلال التدقيق في المادتين 173 و 174 منه أن نفرق بين حالتين: فالحالة الأولى هي ما نصت عليها المادة 173 وهي ارتكاب الموظف لخطأ جسيم لا يصل إلى أن يكون جزائياً، وهنا مدة التوقيف يمكن أن نستشفها من خلال مدة الإخطار والفصل في الدعوى، فالأكيد أن مدة التوقيف مرتبطة بمدة الفصل في الدعوى. وفي هذا الإطار نجد أن المشرع حدد مدة إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين تحت طائلة سقوط الخطأ المنسوب للموظف وهي 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ¹¹. ومن جهة أخرى فإنه ألزم المجلس التأديبي بالفصل في الدعوى في مدة 45 يوما من تاريخ إخطاره¹².

ومن خلال ما سبق بيانه يتبين أن أقصى مدة توقيف في هذه الحالة يمكن أن تكون هي تسعون (90) يوما، تبدأ بمعاينة الخطأ إلى غاية الفصل في الدعوى التأديبية، وبالتالي فإن التوقيف لا يمكن أن يتجاوز هذه المدة. والحالة الثانية هي التي نصت عليها المادة 174 من نفس الأمر، وهو كون الخطأ محل متابعة جزائية، وفي هذه الحالة فإن مدة التوقيف غير محددة بدليل نص المشرع في الفقرة الرابعة من المادة السالفة الذكر "وفي كل الأحوال، لا تسوّى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً". وبديهي أن مدة التوقيف مرتبطة بالفصل النهائي أمام القضاء الجزائي.

-ثالثاً: آثار التوقيف.

يعتبر الأثر المالي مهما باعتباره مسألة اجتماعية خالصة وفي هذا الإطار فإنه حدث تطور تشريعي بهذا الخصوص، ففي حين أن المرسوم رقم 85-59 الملغى من خلال المادة 130 في الفقرة الثانية لم يكن يسمح للموظف الموقوف بتقاضي أي أجر طيلة مدة توقيفه باستثناء الاداءات العائلية¹³. جاء الأمر رقم 03-06 الساري المفعول بحكم جديد، وهو أنه مكن الموظف الموقوف بسبب خطأ جسيم لا يحمل الطابع الجزائي بالحصول على نصف الراتب إضافة إلى المنح العائلية¹⁴. ومما يجب التذكير به هو أن الأمر رقم 66-133 هو الآخر كان يسمح للموظف الموقوف بالحصول على نصف راتبه في أحسن الأحوال¹⁵. وبالتالي يمكن القول أن المشرع في الأمر 03-06 استدرك الوضع بالرجوع إلى توفير ضمانات أكبر للموظف الموقوف احتياطياً مقارنة بالمرسوم رقم 85-59 الملغى الذي سبقه.

و إذا تبين أن الموظف بريء مما نسب إليه، أو أن العقوبة كانت أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو أن المجلس التأديبي لم يبت في الآجال المحددة، فإن الموظف يسترجع كامل حقوقه بما فيها الجزء المخصص من الراتب.¹⁶

و بخصوص الموظف المتابع جزائيا فإن الحكم يختلف عما سبق ذكره بخصوص الحصول على الراتب، بحيث أن المشرع في الأمر رقم 03-06 منح لسلطة التعيين سلطة تقديرية في منح جزء من الراتب للموظف الموقوف لا يتعدى النصف خلال مدة ستة (06) أشهر من تاريخ التوقيف. فسلطة التعيين لها أن تمنح جزء من الراتب بحيث لا يتعدى النصف، كما لها ألا تمنحه أي جزء، ومع ذلك فإن المشرع أبقي على استفادة الموظف الموقوف من مجمل المنح العائلية،¹⁷ على أن تسوّى وضعيته الإدارية بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا.

أما الموظف المتابع جزئيا فإن توقيفه يستمر إلى غاية الفصل النهائي أمام القضاء مما قد يؤدي إلى تمديد المدة أكثر من شهرين، لذلك نجد أن المشروع خصه بحل خاص وهو حصوله خلال مدة ستة أشهر على الأكثر على ثلاثة أرباع من أجره الأساسي¹⁸ وهذا الاستثناء لا يطبق إذا حصلت المتابعات بعد ارتكاب خطأ مهني جسيم يمكن أن ينجز عليه التسريح.

إن الحرمان من الأجر كاملا خلال فترة التوقيف الاحترازي يبرر على الأساس أن الموظف لا يقدم أي خدمات.¹⁹ وما تجدر الإشارة إليه أن مجمل النصوص لم تعالج مسألة الرواتب التي تحصل عليها الموظف خلال مدة توقيفه خاصة إذا ثبتت إدانته بالرغم من عدم قيامه بالتزاماته المهنية. كما أن النصوص القانونية المتعاقبة التي نظمت الوظيفة العامة كلها أبقت للموظف على المنح العائلية، وهذا يعد ضمانا قانونيا مهما، ومراعاة لجانب إنساني في التشريع.

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 93-54 من خلال نص المادة 15 منه أضاف إمكانية حرمان الموظف من البطاقة المهنية، وكل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني (سيارة، سلاح،... الخ).²⁰ وتجدر الملاحظة أن النصوص القانونية لم تدرج صراحة مسألة الحرمان من السكن الوظيفي، ومع ذلك يبقى السؤال مطروح إذا كان السكن الوظيفي يدخل ضمن مقتضيات نص المادة 15 خاصة عبارة (وكل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني). وحسب رأينا فإن السكن لا يمكن أن يدخل ضمن محجوزات فترة التوقف، وبالتالي لا يمكن أن يحرم الموظف من هذا الامتياز، باعتبار أنه لا يمكن التوسع في ما سكت عنه النص هذا من جهة، ومن جهة أخرى هو من قبيل المنح العائلية، أي يتعلق بمسألة إنسانية، وعليه يمكن القول أن المشرع مرة أخرى راع الجانب الإنساني.

الفرع الثالث: مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات.

يتعين على الإدارة أن تبلغ الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات حتى يستطيع أن يدافع عن نفسه. كما له أن يطّلع على الأدلة التي تشير إلى ارتكابه هكذا أخطاء للإدلاء بدفاعه، وإشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وهي بهذا المعنى أمر ضروري سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع

الجزاء ليكون الموظف على بينة من أمره وحتى يستطيع أن يبدي أوجه دفاعه.²¹ ولقد تباينت أحكام التشريعات المقارنة بأسلوب وطريقة مواجهة الموظف بالانفعال المنسوبة إليه بين تشريعات ألزمت أن تكون كتابية،²² وبين أخرى سكنت على ذلك ولم تحدد طريقة معينة.²³

إن هذا المبدأ تم اعتماده في القانون الجزائري، من ذلك إن المرسوم 82-302 نص صراحة عليه حيث جاء في إحدى مواده على أنه « لا يمكن أن نسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني، إلا إذا رفض المثول و تمت معايينة ذلك قانونا». ²⁴ و بالتالي فإنه يتعين على الإدارة إخطار الموظف العام بما هو منسوب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة التي تنوي تسليطها عليه، و يتم الإخطار بواسطة برقية توجه إلى الرئيس كي يسلمها إلى الموظف المذنب الذي عليه أن يؤكد استلامه للإشعار.²⁵

كما أن المنشور الوزاري نص صراحة على ضرورة تبليغ الموظف القرار "يبلغ هذا الإجراء عن طريق الرئيس السلمي إلى الموظف المعني الذي يمضي على وصل استلام".²⁶ و لقد نص الأمر رقم 06-03 على حق الموظف في تبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه بقوله "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء تحريك الدعوى التأديبية".²⁷

و بهذا يكون المشروع الجزائري قد تجنب المشكل الخاص بشكلية الإخطار كما هو مطروح في فرنسا، فتطبيق هذا المبدأ شأنه أن يمكن الموظف من الاطلاع على الملف التأديبي الذي يوجد لدى الإدارة كي يكون على علم بكافة الأدلة التي بحوزتها، مما يضمن له تقديم الدفاع الفعال²⁸. وفي حالة ما إذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء بتعرض قرارها إلى الإلغاء، وهذا ما أكدته المحكمة العليا، لأنه مشوب بعيب التعسف في استعمال السلطة، ويقع عبء إثبات إخطار الموظف بالمخالفات التي نسبت إليه على الإدارة والتي تلتزم بمنح الموظف العام مهلة كافية تمكنه من الاطلاع على الملف التأديبي، وتعد مهلة خمسة عشر يوما المحددة المهلة في القانون الجزائري كافية للموظف.

وفي فرنسا فإن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر مهلة ثمانية و أربعين ساعة كافية و معقولة لتمكين الموظف المتهم من الاطلاع على الملف التأديبي.²⁹

الفرع الرابع: التحقيق الإداري

أحيانا تلجأ الإدارة إلى إجراء تحقيق إداري خاصة عندما تسلط عقوبة شديدة، إن البحث عن الأدلة الكافية هو من اختصاص الإدارة كما أن المجلس التأديبي بإمكانه أن يطالب بإجراء تحقيق تكميلي إذا رأى أن الأدلة غير كافية و الرؤية غير واضحة.³⁰

أولا: السلطة المكلفة بالتحقيق.

لقد ثار خلاق بين الفقهاء فيما يخص الحيدة التي يجب أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام والأدلة. فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظرا لان هذا

الإجراء هو في الحقيقة الأمر امتداد للسلطة التأديبية، ويهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن بين هؤلاء الفقهاء الأستاذين رشوان محمد، وإبراهيم عباس منصور³¹.

ويرى الأستاذ كمال رحماوي أن الجمع بين سلطتي التأديب والتحقيق وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، كما يرى أنه من الأحسن أن تسند مهمة التحقيق إلى جهة منفصلة ومستقلة عن الجهة التي لها سلطة التأديب كمفتشية الموظفين العمومي مثلا³².

نذكر قبل أن نتكلم عن الوضع في الجزائر، أنه في فرنسا السلطة التي تملك حق توجيه الاتهام هي السلطة التي تتولى القيام بعملية التحقيق تحت رقابة القضاء. أما الوضع في الجزائر فنجد أن الهيئة المستخدمة لها حق الاتهام و التحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، فالسلطة الرئاسية إذا تجمع بين الاتهام والتحقيق كما هو الحال في فرنسا، وهذا مساس بمبدأ الحياد في عملية التحقيق.

ثانيا: إلزامية التحقيق.

إن اللجوء إلى التحقيق هو سلطة تقديرية للإدارة وفقا للمصلحة العامة، فالمشروع الجزائري نص فقط على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه وأعطى لمجلس التأديب حق مطالبة السلطة بفتح تحقيق في حالة ما كانت التهم الموجهة إلى الموظف غامضة، وتزداد أهمية التحقيق كما كان خطأ الموظف جسيم.

-رابعاً: شكلية التحقيق.

إن التحقيق سواء تولته النيابة الإدارية أو الجهة الرئاسية بأجهزتها، يستهدف كشف الحقيقة، وعلى عكس التحقيق الجنائي، فإن المشرع لم يضع تنظيماً متكاملاً للتحقيق الإداري، لاسيما حينما تتولاه الجهة الإدارية³³، فالتحقيق عملية معقدة، ترمي إلى معرفة الظروف التي تم فيها ارتكاب الذنب الإداري، إذ يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود والاستماع إلى توضيحات الموظف المتهم خاصة عندما يتعلق الأمر بأخطاء جسيمة كتحويل الأموال الأميرية فلا يتصور الاستماع إلى أقوال الموظف المذنب إلا كتابة. و في القانون الجزائري نجد أنه تم النص على ضرورة الاستماع للموظف المعني، إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانونا³⁴.

المطلب الثاني : الفصل في الدعوى التأديبية.

يتطلب الفصل في الدعوى التأديبية اتخاذ إجراءات محددة بعدد صدور تقرير التوقيف من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، فهذه الأخيرة ملزمة بأخذ رأي لجنة الموظفين في حالة تطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة وتتم عن طريق إخطار اللجنة المنعقدة لمجلس تأديبي لدراسة الملف القيام بالإجراءات اللازمة بشأن صدور القرار التأديبي عن طرف المجلس، وهو ما سوف نتطرق إليه في الفرعين التاليين.

الفرع الأول : إخطار المجلس التأديبي.

إن إجراء الإخطار التي تقوم به السلطة التي لها صلاحية التعيين وفقا لنص المادة 166 من أحكام الأمر رقم 03-06 حيث نصت على ضرورة أن يتم إخطار المجلس من السلطة التي لها صلاحية التعيين بتقرير مبرر في

اجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما. وقبل التعرض إلى كيفية الإخطار نتطرق إلى تشكيلة المجلس التأديبي و اختصاصه.

أولا : تكوين المجلس التأديبي

حدد تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء و التي هي نفسها المجلس التأديبي بموجب المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14/01/1984. بالنسبة للجان المتساوية الأعضاء حيث تكون هذه الأخيرة في الإدارات المركزية والولايات والجماعات المحلية والممثلين الذين ينتخبوهم الموظفين حسب نص المادة 03 من المرسوم السالف " تتكون اللجان المتساوية الأعضاء من أعضاء دائمين وأعضاء إضافيين يتساوون في العدد من الأعضاء الدائمين، ويتم تعيين أعضاء اللجان المتساوية لمدة 03 سنوات ويمكن تجديد عضويتهم"³⁵. ويتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية بقرار من الوزير المختص، ولهم رتبة تساوي على الأقل رتبة متصرف إداري ويشترط قبل تعيينهم اخذ رأي المديرية العامة للتوظيف العمومي³⁶. أما في ما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية، الولايات، المؤسسات العامة فيتم تعيينهم بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار عن الوالي أو المدير المختص. أما بالنسبة لانتخاب ممثلي الموظفين فيتم إجراؤها قبل أربعة أشهر على الأكثر وخمسة عشرة يوما على الأقل من تاريخ انتهاء عضوية الأعضاء الحاليين.³⁷

يمنع من الترشيح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في إحدى الحالات الآتية:

- الإجازة المرضية الطويلة المدى.
- الإحالة على الاستيداع .
- حالة التربص.
- من حكم عليه بعقوبة تقهقر أو توقيف.

ثانيا: اختصاصات المجلس

تجتمع لجنة الموظفين كمجلس تأديبي في القضايا التأديبية، ويشترط على السلطة المختصة بالتأديب أي سلطة التعيين أو السلطة المخولة قبل توقيع العقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة أخذ موافقة المجلس التأديبي وإلا كان قرارها قابلا للإلغاء لأنه غير مشروع.³⁸ ولذا نصت المادة 163 من الأمر 06-03 على العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة التي يختص بها المجلس التأديبي وهي:

- التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى ثمانية (08) أيام،
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري.
- التنزيل إلى الرتبة السفلى المباشرة،
- التسريح.

ثالثا: مدة الأخطار

يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تخطر لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي في إطار العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، ويتم الإخطار بموجب تقرير مكتوب ومبرر في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ معاينة الخطأ. ويسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل.³⁹

الفرع الثاني: صدور القرار التأديبي

يتطلب صدور القرار التأديبي المرور عبر مراحل معينة واتخاذ إجراءات محددة من طرف المجلس التأديبي في سير القضية التأديبية. وإذا تبين له من خلال المداولات أن معطيات القضية غير كافية، له أن يأمر بإجراء تحقيق تكميلي حتى يتمكن إصدار القرار.

وسوف نتعرض إلى هذه المراح بنوع من التفصيل:

أولاً: سير أشغال المجلس التأديبي.

بمجرد إخطار كتابة لجنة الموظفين المجتمعة كمجلس تأديبي سيقوم رئيسه بتحديد ما يلي:

- تاريخ وساعة ومكان انعقاد اجتماع المجلس التأديبي، والعمل على مراعاة ما يلي:
- الآجال القانونية المحددة بشهرين من تاريخ صدور مقرر توقيف الموظف المعني.
- ترك الوقت الكافي للموظف المتهم للاطلاع على ملفه، وتحضير دفاعه، ويمكنه أن يقدم أمام المجلس أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهوداً.⁴⁰ يتم استدعاء لجنة الموظفين بالطرق المعروفة، بعد تحديد تاريخ الاجتماع يستدعى الموظف بموجب رسالة موصى عليها مع وصل الاستسلام خمسة (15) يوماً على الأقل قبل اجتماع المجلس.⁴¹

يبين في الاستدعاء أيضاً:

- مكان، تاريخ وساعة جلسة المجلس التأديبي.
- أسباب الاستدعاء.
- ضمانات الدفاع.
- يطلب من المعني إعلام أمانة اللجنة كتابة باسم وصفة الشخص الذي اختاره المعني للدفاع عنه،⁴² والشهود الذين يرغب في استحضارها الاستماع إليها في القضية التأديبية.
- وتقوم كتابة المجلس بالحرص على إرسال التبليغ في الوقت المناسب للمعني لتمكينه من الامتثال أمام المجلس التأديبي أو بتمثيله كما سبق توضيحه مدة 15 يوماً على الأقل.
- وفي اليوم المحدد لاجتماع المجلس التأديبي وبحضور النصاب القانوني لأعضائه أي ثلاثة أرباع (4/3)، وفي حالة عدم استكمال النصاب القانوني يتم استدعاء المعني وأعضاء المجلس التأديبي لجلسة أخرى في غضون أسبوع على الأقل يمكن للجنة الاجتماع قانوناً إذا حضر نصف أعضائها.⁴³
- يقوم رئيس المجلس التأديبي بتعيين مقرر لقضية أو أكثر حسب الأهمية ويتولى هذا الأخير.
- تلاوة معطيات القضية التأديبية أمام الأعضاء الحضور والموظف المتهم بحضور من اختاره للدفاع عنه.

- تلاوة التقرير الذي بموجبه قامت السلطة المختصة بإخطار المجلس التأديبي، وبعدها يقوم المجلس بالاستماع إلى الشهود الذين ذكرتهم الإدارة تقريرها تباعا، ويغادرون المجلس بمجرد الانتهاء من الإدلاء بشهادتهم والتوضيحات التي يمكن أن تطلب منهم من قبل المجلس التأديبي أو من دفاع الموظف المتهم. كما يمكن للمجلس أن يطلب الاستماع من جديد لأحد الشهود كلما دعت الضرورة، ومن حق الموظف المعني ودفاعه بعد إذن رئيس المجلس التأديبي تقديم.

ثانيا : مداولات المجلس التأديبي

بعد الانتهاء من الاستماع إلى مختلف التدخلات والملاحظات المتعلقة بالقضية التأديبية وملابساتها يتفرد المجلس التأديبي للمداولة في جلسات مغلقة. والجدير بالذكر أن المقرر لا يحضر هذه المداولات إذا لم يكن عضوا في المجلس التأديبي، وكذلك للموظف المتهم ومدافعه، ولا يسمح بالحضور إلا لكاتب اللجنة، لما تتمتع به المداولة من سرية، وبعد دراسة ومداولة المجلس التأديبي لمعطيات القضية المعروضة عليه يبت في الأمور التالية:

- إبداء رأيه حول العقوبة التي يراها مناسبة للخطأ المرتكب من قبل الموظف المحال عليه وهو غير ملزم بالعقوبة المقترحة عن الإدارة المستخدمة للموظف موضوع التأديب.
- لا يحق إلا للأعضاء الرسميين أو الاحتياطييين التداول قانونا.
- رأي المجلس التأديبي يكون نتيجة التصويت السري للأعضاء الحاضرين.
- يتم اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات المعبر عنها الأعضاء الحاضرين.⁴⁴
- إن الرأي الذي يصوت عليه المجلس التأديبي يبلغ فورا عن طريق رئيس المجلس إلى السلطة التي تتمتع بصلاحيه التأديب.⁴⁵

ثالثا: التحقيق التكميلي.

من حق المجلس التأديبي أن يأمر بإجراء التحقيق التكميلي إذا ما تبين له أن الوقائع المنسوبة للمعني أو الظروف التي وقعت فيها غير كافية، والغرض منه هو الحصول على معلومات إضافية تتعلق بوقائع القضية التأديبية. يتم إجراء هذا التحقيق تحت إشراف الإدارة بمشاركة عضو أو أكثر عن المجلس، ويتم تحديد من يتولى القيام بالتحقيق التكميلي أثناء الجلسة وبمحضر رسمي⁴⁶، حيث يترتب على هذا الإجراء:

- تحديد الأجل المحدد للمجلس بشأن النظر والإدلاء برأيه في القضية المعروضة.
- يكون تحديد الأجل من اختصاص الإدارة التي لها صلاحية التعيين.
- لا ينبغي أن يتجاوز التأجيل في جميع الحالات مدة ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إحالة القضية التأديبية على المجلس، وذلك تطبيقا للمادة 05 من أحكام المرسوم 66-152 .
- عند الانتهاء من التحقيق التكميلي ترسل نتائجه إلى رئيس المجلس التأديبي الذي يقوم من جديد باستدعاء الموظف المتهم وفقا للإجراءات السابقة. والجدير بالملاحظة أن المرسوم رقم 85-59 الملغى لم يحدد كيفية إجراء هذا التحقيق التكميلي.

رابعاً: الفصح عن القرار

بعد اتخاذ الإجراءات السابقة التي يقوم بها المجلس التأديبي من حيث التبليغ وسماع الشهود والتحقيق التكميلي في حالة عدم كفاية الوقائع وبعد المداولة يتم اتخاذ القرار التأديبي بأغلبية الأصوات المعبر عنها للأعضاء الحاضرين. ويسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر ويبلغ دون أجل للموظف وإلى السلطة التي لها صلاحية التعيين.⁴⁷

ومن الأسباب التي تثار عادة، بعض الاعتبارات المتعلقة بشخصية الموظف أو المتعلقة بالوقائع المنسوبة إليه، فيجب الإشارة إلى الوقائع المادية الثابتة التي أرتكبها الموظف أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها. كما يجب الفصل بين الوقائع المجرمة والمسائل التأديبية التي تدخل في اختصاص النظام التأديبي للموظفين، وأن الإدارة ملزمة بالتقيد بالحكم القضائي الذي حاز قوة الشيء المقضي به في المسائل التي كانت تعتقد بأنها أفعال مجرمة، غير أن براءة الموظف قضائياً لا يعني عدم تطبيق عقوبة إدارية إذا كانت هذه الأفعال علاقة بالوظيفة التي يمارسها، ولهذا غالباً ما تلجأ الإدارة في حالة المتابعة الجزائية بتأجيل اتخاذ قراراتها التأديبية إلى غاية صدور الحكم القضائي على الرغم من صدور قرار التوقيف التي لها صلاحية التعيين بعد مباشرة المتابعة الجزائية، إلا أنه ينبغي على اللجنة المتساوية الأعضاء أي المجلس التأديبي النظر مسبقاً في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية، كما أن غياب الخطأ الجزائي لا يعني وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني. أما من حيث شكل القرار التأديبي فإنه لا يشترط شكلاً معيناً قد يتبع في صياغته منهج الحثيات مع التسبب وصولاً إلى المنطوق وهو من هذه الناحية يقترب كثيراً من الأسلوب المتبع عادة في صياغة الأحكام القضائية.⁴⁸

عند صدور القرار التأديبي من طرف المجلس في العقوبات من الدرجة الثالثة لا يمكن للسلطة الإدارية أن تخالف قرار المجلس التأديبي.

المبحث الثاني: ضمانات الموظف العام.

إذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل الإدارة فإنها تشكل خطراً حقيقياً إذا أسيء استخدامها، لذلك فالموظف بحاجة إلى ضمانات تمكنه من حماية مركزه، ولهذا السبب قررت ضمانات للموظف لتمكينه من الدفاع عن نفسه سواء قبل تسليط العقوبة أو بعدها.⁴⁹ والحقيقة إن إجراءات التأديب على عمومها تمثل ضماناً للموظف، لأنها تمثل قيداً على حرية الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، فهي ملزمة باستشارة لجنة خاصة، وذلك بحسب درجة الجريمة التأديبية، إلا أن هناك مجموعة ضمانات مقررة لمصلحة الموظف بصفة مباشرة، سواء قبل صدور القرار التأديبي أو بعده، هذا ما سيتم تناوله.

المطلب الأول: قبل صدور القرار التأديبي

إن المتهم محتاج إلى ضمانات فعالة في مرحلة التحقيق لكي يثبت براءته أو على الأقل ليوضح الظروف التي أحاطت بارتكاب الخطأ، فالتحقيق سيهدف إلى التحقق من صحة الاتهام.⁵⁰

أولاً: إخطار الموظف إلى ما هو منسوب إليه.

حيث يشترط لتوقيع أي عقاب تأديبي أن يواجه الموظف بالاتهام المنسوب إليه⁵¹، ولا يشترط مجلس الدولة الفرنسي شكلا محدودا لإخطار الموظف لما هو منسوب إليه، بل العبرة في علم الموظف في الوقائع المنسوبة إليه على نحو يمكنه من تقديم دفاع فعال، ويستثني من هذا الحق للموظف الذي انقطع عن منصبه بطريقة غير شرعية، لأنه حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي يكون قد وضع نفسه في حالة تعفي الإدارة من الالتزام اتجاهه لتطبيق اللوائح والقوانين الخاصة بالتأديب، ويقع عبئ إخطار الموظف على الإدارة، هذا ما أدى بالأستاذ Jean-claude Maestre إلى القول كان على مجلس الدولة اشتراط شكل معين لأخطار المتهم، كإرسال برقية مؤمن عليها مع الإشعار بالاستلام، لأن من شأن هذا أن يجنبنا تضییع الوقت والبحث في أمور من الممكن تجنبها⁵². وفي النظام الجزائري على الإدارة إعلام الموظف، وذلك عن طريق رئيس مصلحته الذي يطلب منه التوقيع على وسل تسليم الإشعار، كما يجب أن يحتوي التبليغ لوقائع القضية التأديبية، وأيضا النص على الضمانات المقررة له قانونيا⁵³.

ثانيا: إعلان الموظف بموعد انعقاد المجلس التأديبي

يتعلق هذا الإجراء للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة على وجه الخصوص، حيث أنه بعد تبليغ اللجنة متساوية الأعضاء من قبل الإدارة تستدعي اللجنة الموظف بموجب رسالة موصى عليها مع وصل الاستلام 15 يوم على الأقل قبل اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء المختصة التي تتعقد في شكل المجلس التأديبي، ويجب أن تتضمن الرسالة ساعة وتاريخ الاجتماع، وأسباب الاستدعاء وكافة الضمانات المنصوص عليها في المادة 168 من الأمر رقم 03-06 التي تنص على حقوق الدفاع، والغرض من هذا الضمان هو إعطاء الموظف الحال على التأديب الوقت الكافي لتحضير دفاعاته والاستعانة بمحامي وحتى لا تتم مباغطاته من طرف الإدارة، ويجب أن يحتوي التبليغ أيضا على الوقائع المبررة للإجراءات العقوبة التأديبية وبيانها وتذكير الموظف بالضمانات المبررة له قانونيا منها:

- حق الاطلاع على ملفه التأديبي مع ذكر المكانة والوقت الذي يمكنه فيها الاطلاع.
- حقه في الاستعانة بأي مدافع يختاره للدفاع عنه سواء موظفا أو محاميا أو أي شخص آخر.
- وكذلك يجب تبليغه بحقه أن يقدم أمام المجلس التأديب أو لجنة الطعن إذا اقتضى الأمر أي توضيح، كتابي أو شفوي أو أن يستحضر شهودا⁵⁴.

ثالثا: إعلام الموظف بقرار العقوبة

إن سلطة التأديب ملزمة فورا بتبليغ الموظف محل العقوبة بقرار التأديب، وذلك حتى يتسنى له الطعن فيه، وهذا ما نص عليه الأمر رقم 03-06 في المادة 172 بقوله "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ القرار".

رابعا: إعلان الموظف بحقه في الطعن

حيث أن الإدارة ملزمة بإعلان الموظف الذي صدرت ضده عقوبة التشريح في حقه في الطعن في أجل 15 يوم ابتداء من قرار إبلاغه العقوبة⁵⁵، وهذا الضمان ممنوح للموظف تحسبا لجهله لحقوقه القانونية، إذ أن

الهرم الوظيفي يضم إطارات ذو كفاءة قانونية وآخرون في قاعدة الهرم ذو مستوى تعليمي محدود ولحماية هاته الفئة، فإن المشرع جعل على عاتق الإدارة تنويرهم وتنبيههم إلى كافة الحقوق والضمانات المقررة لهم، وجعل الإجراء شكليا واجبا وإلا صار القرار التأديبي مهددا بالإبطال.

الفرع الثاني: تسبب العقوبة

إن توقيع العقاب التأديبي سواء كان بقرار صادر عن السلطة التأديبية، أو عن اللجنة المتساوية الأعضاء يجب أن يكون مسببا وهذا ما نصت عليه المادة 2/170 من الأمر رقم 03-06 تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بقرار مسبب دون استشارة لجنة الموظفين، والمادة 126 من نفس القانون، تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبة الدرجة الأولى بقرار مبين الأسباب، ونصت التعليمية رقم 05 السالفة الذكر أنه يجب أن تكون العقوبة التأديبية محل قرار سبب من السلطة المؤهلة، ونشير هنا إلى أنه هناك فرق بين السبب والتسبب، حيث أن السبب يعد ركنا في القرار الإداري سواء كان تأديبيا أو غيره، فلا بد من وجود سبب يبرر صدور القرار، أما التسبب فيتضمن الوقائع التي أدت إلى توقيع العقاب⁵⁶، وفي الواقع أنه لا يكاد يخلو إجراء من الإجراءات التأديبية من هذا الشرط، وذلك بمجرد تحريك الدعوى التأديبية.

أولا: تسبب قرار التوقيف وقرار الإحالة.

لقد نصت المنشور رقم 05 السالفة الذكر على أن "يوقف الموظف بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز الشهران". كما ينبغي على الإدارة خلال فترة التوقيف تبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بناء على التقرير المسبب مع ذكر بوضوح الأفعال المعاقب عليها، وإن أمكن ظروف ارتكبا وهذا ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم 152/66 المؤرخ في جوان 1966⁵⁷

ثانيا: تسبب القرار الصادر عن المجلس التأديبي.

لقد تم النص على هذا المبدأ في المادة 2/170 من الأمر 03-06 و التي جاء فيها "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة". كما أن المنشور رقم 05 السالفة الذكر نص على أنه "يجب أن تكون العقوبة التأديبية محل قرار مسبب من السلطة المؤهلة...". وتظهر أهمية التسبب من حيث أنه يسهل عملية رقابة القضاء على القرار التأديبي في حالة الطعن، وهذا يضفي نوعا من الوضوح والشفافية على عمل الإدارة الذي عادة ما يتسم بالغموض والكتمان، كما أنه يحقق نوعا من التوازن بين مركز الموظف والإدارة التي عادة ما تكون في مركز أقوى.

الفرع الثالث: حق الاطلاع على الملف

وهذا الحق في الأصل منبثق من حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، الذي هو بدوره منبثق عن الحق في الدفاع الذي يعد مبدأ دستوريا، ولقد نصت المادة 10 من المرسوم 88-131 على ذلك. كما نصت المادة 167 من الأمر رقم 03-06 صراحة على أنه يحق للموظف أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوة التأديبية. ثم جاءت المنشور رقم 05 الخاص بالإجراءات التأديبية ليبين أنه

لا يجوز الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة، ويجب على الإدارة أن تذكر المكان الذي بإمكانه الموظف الحصول فيه على الحق الذي ينبغي أن يتم دون انتقال ملفه، على أن يتم إعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ اطلاعه على الملف التأديبي، وإذا رفض الاطلاع عليه فإنه لا يوقف صيرورة الإجراء التأديبي.⁵⁸

الفرع الرابع: حق الدفاع.

بالرجوع للتعليمية رقم 05 المؤرخة في 12 أفريل 2004 المحددة لكيفيات تطبيق المادتين 130-131 من المرسوم 59-85 نجد أنها نصت على ضرورة أن يذكر في الاستدعاء الموجه للموظف المراد مثوله أمام لجنة التأديب حقه في الدفاع عن نفسه أما شخصيا أو بواسطة شخص آخر، ويتضح من هذه النصوص الاهتمام الكبير بضمان حق الدفاع للموظف المتهم لتتجلى حقيقة الاهتمام ومدى صحته، ولكي يدافع المتهم بكل الوسائل الممنوحة له قانونيا، ويقتضى هذا الحق إحاطة المتهم علما بكافة المخالفات أو التهم الموجهة إليه وأدلة الاتهام حتى يتمكن من الرد عليها.

كما يجب إتاحة الفرصة للموظف لكي يبدي ما يشاء من أوجه الدفاع سواء شفاهة أو كتابة دون أي معوقات. كما يمكن للموظف توكيل محامي أو شخص آخر من داخل الوظيفة أو خارجها، يرى أنه يستطيع الدفاع عنه.⁶⁰ حيث نصت المادة 65 من المرسوم 82-302 على أن الموظف يمكنه أن يستعين لدى الاستماع إليه بإحدى العمال أو شخص آخر يختاره.⁶¹

المطلب الثاني: بعد صدور القرار التأديبي

إن المشرع لم يكتفي بالضمانات التي يستفيد منها المذنب في مواجهة سلطة التأديب قبل اتخاذ القرار التأديبي وإنما نص على ضمانات أخرى في يد الموظف بعد صدور قرار التأديب.

الفرع الأول: التظلم

لقد نصت المادة 830 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،⁶² على حق كل مخاطب بقرار إداري بالتظلم منه أمام الجهة المصدرة له، قبل رفعه أمام الجهات القضائية بقولها "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه⁶¹". وفي الفقه فالتظلم هو الطلب أو الشكوى المرفوع من متظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع ناتج عن عمل قانوني أو مادي أو إداري.⁶³ ومن خلال ظاهر النص يتضح أن التظلم جوازي لصاحب الشأن، فللموظف الإداري أن يتظلم إداريا أو أن يلجأ مباشرة إلى القضاء، أو أن يطعن أمام لجنة خاصة منصوص عليها في قانون الوظيفة العامة.⁶⁴

أولا: التظلم الولائي.

القاعدة العامة للتظلم أن يكون رئاسيا، و الاستثناء هو التظلم الولائي، ويكون في حالة الهيئات الجماعية أو التي ليس لها رئيس لتمتعها بالاستقلال الذاتي، والإشكال يطرح بالنسبة للرجال ذوي القبعين كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فكلاهما يتمتع بازواج وظيفي كممثل للدولة، وممثل للجماعات المحلية في نفس الوقت.

والمفروض أن القرارات الصادرة عنهما في مجال تمثيلهما للدولة تخضع للتظلم الرئاسي، لأن مصدر القرار في هذه الحالة له رئيس وهو الوالي بالنسبة لرئيس البلدية والوزير بالنسبة للوالي، في حين أن القرارات الصادرة عنهما بوصفهما ممثلين للمجموعة المحلية تخضع للتظلم الولائي، وسلطة التأديب في الغالب تمارس عادة باعتبارهما ممثلين للدولة لذلك يكون التظلم رئاسيا.⁶⁵

ثانيا: التظلم الرئاسي.

وهو المقصود في المادة السابقة بعبارة "الطعن التدرجي" ولقد فعل المشرع الجزائري حسنا عن نصه على السلطة التي تعلو مباشرة السلطة مصدر القرار وذلك تجنباً للخلاف الفقهي، حول درجات التظلم الرئاسي⁶⁶، فمثلا الطعن في قرار الوالي لفصل موظف كان يجب أن يوجه مباشرة إلى السلطة التي تعلوه مباشرة وهي وزير الداخلية⁶⁷.

الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة الطعن المختصة (La commission du recours)

إن التظلم الإداري في غالب الأحيان لا يأتي بالنتيجة المرجوة من قبل الموظف، وذلك لأن الإدارة تكون قد أخذت الوقت الكافي لاتخاذ قرارها، فقد قام المشرع بإنشاء لجنة خاصة مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة، حيث أنه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة.⁶⁸

أولاً: تكوين اللجنة.

تتشأ لجان الطعن الإدارية المركزية لدى الوزير المعني ويرأسها الوزير وممثله وتتألف لجان الطعن الولائية لدى الوالي وهو الذي يرأسها، وهذا طبقاً لأحكام المرسوم رقم 84-10⁶⁹ يتكون نصف عدد لجان الطعن من ممثلي الإدارة، ويعينون من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل، ويتكون نصفها الآخر من ممثلي الموظفين الذين يعينون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية أو الولائية يبلغ عدد ممثلي كل طرف بين 5 إلى 7⁷⁰ يجب أن تنصب لجان الطعن في أجل شهرين (2) بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء⁷¹.

1- تجديد لجان الطعن.

ينبغي تجديد لجان الطعن وجوبا بعد تجديد اللجان المتساوية الأعضاء وفي كل الحالات لا يتعدى الأجل شهرا واحدا بعد تنصيبها، وفي حالة عدم تجديد اللجان تقع القرارات التي تتخذها تحت طائلة البطلان ويبطل أثرها.⁷²

2- تمديد عضوية لجان الطعن.

بالنظر إلى الارتباط الوثيق بين مدة عضوية لجان الطعن واللجان المتساوية الأعضاء، فإنه لا يمكن تمديدتها إلا في حالة تمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء وهذا حسب المنشور رقم 67 المؤرخ في 1999/02/09.

ثانيا: الاختصاصات.

إن الهدف من إنشاء لجان الطعن يمكن أساسا في تدعيم حماية الأعوان العموميين خاصة في ما يتعلق بالقرارات الأكثر خطورة. ولذلك فبإمكان أي عون اللجوء إليها صدرت ضده عقوبات: التنزيل، الإحالة على

التقاعد الإجباري، التسريح مع بقاء حقوق المعاش، أو التسريح مع إلغاء عقوبة المعاش.⁷³ والتظلم إلى لجان الطعن من شأنه إيقاف تنفيذ الجزاء التأديبي، وللجان حق الإبقاء على العقوبة التأديبية أو تعديلها أو سحبها، ولا يوجد نص صريح يخول للجان تنظيم مثل هذه السلطة، اللهم إلا إذا كانت السلطة الرئاسية قد تقدمت بتنظيم بهذا الشأن، أما إذا تعلق الأمر بشأن شكوى يتقدم بها الموظف، فالغرض منها تحقيق العقوبة أو سحبها، وبالتالي فلا يحق تشديد الجزاء، كما أنه في حالة تساوي الأصوات تطبق العقوبة الأقل درجة من العقوبة المقترحة.⁷⁴

ثالثا: سير أعمال اللجنة.

تخضع لجان الطعن لنفس القواعد التي تسير عليها اللجان المتساوية الأعضاء، حيث تتخذ قراراتها بالاقتراع السري إذا طلب أحد الأعضاء ذلك فإذا لم يطلبه يكون الاقتراع يرفع الأيدي وتصويت جميع الأعضاء ضروري وفي حالة تساوي الأصوات تطبق العقوبة الأقل.

هذا وقد حدد اللجوء إلى هذه اللجنة في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغه القرار التأديبي، ويتعين على اللجنة أن تصدر قرارها كتابيا في أجل أقصاه ثلاثة (03) ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها وذلك قصد إبطال الآراء المتنازع فيها التي تصدرها اللجنة المتساوية الأعضاء أو إثباتها أو تعديلها.⁷⁵ ونذكر هنا أن الطعن يوقف تنفيذ العقوبة طبقا لأحكام المادة 25 الفقرة 2 من المرسوم رقم 84-10.

الخاتمة

لقد ظهر جليا من خلال هذه الدراسة كيف أن المشرع حاول التوفيق وتحقيق التوازن بين مركز الموظف الموجود دائما في مركز المتهم والإدارة التي تمثل سلطة العقاب، وذلك بإحاطة عملية معاقبة الموظف بحزمة من الإجراءات تشكل في عمومها ضمانا للموظف ضد تعسف الإدارة، ولم يكتفي بهذا بل أفرد ضمانات أخرى للموظف مباشرة، ورتب على مخالفتها إمكانية إبطال الإجراءات التأديبية، ومن ثم العقوبة المسلطة عليه. ولم يكتفي المشرع بهذا، بل أتاح للموظف إمكانية مراجعة قرار التأديب على مستويات متعددة، ابتداء من التظلم الإداري إلى الطعن أمام لجنة خاصة إلى الطعن القضائي. كما أن إجراءات التأديب تميزت بالسرعة من خلال المدد والأجال القصيرة التي منحها المشرع لسلطة التأديب من أجل توقيع العقوبة، وذلك لكي لا يبقى الموظف في وضعية مضطربة لمدة طويلة. والحقيقة أن هذه التدابير أمرا ضروريا، لأن الأمر يتعلق بمبدأ هام من مبادئ القانون الإداري وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، إذ أن إطلاق يد الإدارة في معاقبة من تشاء لا شك أنه سوف يفتح الباب واسعا لتصفية الحسابات الشخصية، وبالتالي إحداث اضطراب كبير داخل المرفق العام، مما يؤدي به إلى الشلل وعجزه عن أداء الخدمة العامة المنوطة به، الشيء الذي ينعكس بدوره على الحاجات الأساسية للأفراد.

و بالرغم من هذا إلا أن النظام في مجمله قد لا يحقق المبتغى الجزئي منه وهو حماية الموظف لأنه في أكثر من مضرب غلب الإدارة على الموظف، بجعله لها خصما وحكما مما يجعل الكفة غير متوازنة. وفي الكثير من النزاعات التي طرحت للتداول كان الموظف ضحية لتعسف الإدارة، لسببين: يتعلق الأول بمركز الإدارة القوي،

وعليه فإن النظام التأديبي للموظف في التشريع الجزائري بالرغم من بعض المحاسن والضمانات، إلا أنه يحتاج إلى تعديل بما يتلائم والهدف منه، وهو حفظ السير الحسن للمرفق العام وحماية الموظف العام من تعسف الإدارة. كما أن النصوص التفسيرية والتنظيمية قديمة تحتاج إلى إعادة التعديل وإعادة النظر حتى تواكب الواقع وتتماشى والأمر رقم 03-06 المنظم للوظيفة العامة.

1. Essaid TAIB, Droit de la fonction publique, HOUMA, Alger, 2003.P.347.

- 69

- 70

40. المادة 169 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.
41. المادة 168 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.
42. المادة 169 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.
43. السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 142.
44. المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004.
45. السعيد مقدم، المرجع السابق ص 143.
46. السعيد مقدم، نفس المرجع، ص 144.
47. المنشور رقم 5 المؤرخ في 12 أبريل 2004.
48. المنشور رقم 5 المؤرخ في 12 أبريل 2004.
49. عبد الغني بسوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 346.
50. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 582.
51. عبد الغني بسوني عبد الله، مرجع سابق، ص 346.
52. كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 148.
53. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 140.
54. سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 140.
55. المنشور رقم 5 المؤرخ في 12 أبريل 2004.
56. عبد الغني بسوني، المرجع السابق، ص 348.
57. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 138.
58. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 139.
59. عبد الغني بسوني عبد الله، المرجع السابق، ص 348.
60. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 152.
61. القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم: 21 الصادرة في 23 ابريل 2008.
62. تنص المادة 829 من القانون رقم 08-09 على أنه "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".
63. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 62.
64. سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري بتييزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، ص 56.
65. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 314.
66. مسعود شيهوب، نفس المرجع ، ص 316.
67. مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص 316.
68. المادة 175 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.
69. المادة 22 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14/01/1984 يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها و عملها، ج.ر.ج.ج. رقم 03 الصادرة 17/01/1984.

70. المادة 23 من المرسوم رقم 10-84 السالف الذكر.
71. المادة 66 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر.
72. المنشور رقم 99-67 المؤرخ في 1999/02/09 المحدد لتنظيم وإنشاء وتحديد وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
73. المادة 24 من المرسوم رقم 10-84 السالف الذكر.
74. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 164.
- 75.** المادة 25 من المرسوم رقم 10-84 السالف الذكر.