

الإختصاص التأديبي بالنظر في المخالفات التأديبية في ظل الأمر رقم

03-06

Disciplinary jurisdiction over disciplinary offences under Ordinance No.

06-03

مرابط خديجة*

طالبة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية

جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان

k.merabet@cu-elbayadh.dz

أ.د. مراد بدران

مخبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان

bedran@netcourrier.com

ملخص:

يحظى الاختصاص التأديبي بأهمية بالغة في الإطار العام للوظيفة العمومية بناء على ذلك حرص المشرع الجزائري على ان يمارس هذا الاختصاص وفقا لاحكام مبدأ المشروعيه، فلا يعاقب الموظف العام الا على الافعال التي تندرج في خانة المخالفات التأديبية ومن قبل السلطة المختصة بذلك. تجلت لنا من خلال هذه الدراسة مجموعة من الاستنتاجات منها ان لاراء اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي طابع الزامي في العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، حيث لا يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين تجاوز الراي الملزم لهذه اللجنة. وبناء على ما سبق قدما عددا من التوصيات من اهمها تعزيز ضمانات تدخل اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء في كافة المخالفات والعقوبات التأديبية بما في ذلك الدرجتين الاولى والثانية بموجب الراي الاستشاري لها.

كلمات مفتاحية: الموظف العام، الخطأ التأديبي، المرسوم التنفيذي 20 - 199، المجلس التأديبي ، سلطة التعيين

Abstract: Disciplinary jurisdiction holds significant importance within the general framework of public service. Accordingly, the Algerian legislator has emphasized the exercise of this specialization in accordance with the principles of legality, Public employees are only penalized for actions falling within the realm of disciplinary violations and sanctioned by the competent authority. This study reveals several conclusions, including the authoritative nature of the Administrative Committee composed of equal members, acting as a disciplinary council for third and fourth-degree disciplinary sanctions, The appointing authority cannot override the binding opinion of this committee. Based on the findings, recommendations are presented, such as strengthening the guarantee of the intervention of the Administrative Committee in all violations and disciplinary sanctions, including the first and second degrees, based on its advisory opinion.

Keywords: Public employee, Disciplinary fault, Executive Ordinance 20-199, Disciplinary Council, Appointing authority.

مقدمة:

ان العلاقة الوظيفية تنشئ حقوقا وواجبات بين الادارة والموظفين العموميين حيث على الادارة الوفاء بحقوق الموظف كالحق في المرتب والترقية وغيرها من الحقوق مقابل ذلك تترتب عليها مجموعة من الواجبات ينبغي تنفيذها بغية ديمومة الخدمات التي تؤديها المرافق العامة وفي حال اهمل الموظف أداء واجباته او تعمد الاخلال بها فإنه يكون عرضة للمسائلة والتأديب من هنا فان الوظيفة العمومية تتطلب ايجاد نظام تأديبي يكفل التوازن بين متطلبات المصلحة العامة من جهة وبين حقوق الموظف من جهة اخرى. وبهذا يمنح المشرع جهة معينة في الدولة اختصاص الاضطلاع بمهمة التأديب من خلال النظر في المخالفات التأديبية. هناك مسارات قانونية عديدة بشأن تحديد هذه الجهة، لكل مسار حججه وأسائده فهي تختلف باختلاف الانظمة القانونية في الدولة اذ تمنح بعض الانظمة القانونية سلطة فرض الجزاءات التأديبية للادارة ضمن النظام المسمى بالنظام الرئاسي في حين ان انظمة أخرى تمنح هذه السلطة للادارة بالاشتراك مع هيئات جماعية او اللجان المتساوية الاعضاء كما هو الحال في النظام القانوني الجزائري الذي يوصف بأنه نظام مختلط وهو ما يسمى بالنظام شبه القضائي حيث تكون السلطة الرئاسية هي المسؤولة عن توقيع الجزاءات التأديبية ولكن سلطتها في ذلك ليست مطلقة بل بالاشتراك مع اللجان المتساوية الاعضاء في بعض الاحيان.

أهمية البحث:

يغطي موضوع تحديد سلطة التأديب بأهمية كبيرة على مستوى الادارة العامة وعلى مستوى الافراد العاملين في الادارة على حد سواء اذ ان تحديد الجهة المسؤولة عن توقيع الجزاءات التأديبية ينعكس بشكل ايجابي على سلاسة وظيفتها في هذا المجال كما انها ترشد الموظف العمومي الى اختيار افضل السبل للدفاع عن حقوقه في حال كان محلا لعقوبة تأديبية.

أهداف البحث:

يهدف البحث الى استجلاء الجوانب القانونية المتعلقة بالجهة التي أناط بها المشرع الجزائري سلطة التأديب في المخالفات الوظيفية وبيان تصنيفاتها وكيفية تنظيمها وتحديد النظام القانوني الذي تبناه المشرع في هذا الاطار.

مشكلة البحث:

يمثل تحديد الجهة المسؤولة عن فرض الجزاءات التأديبية نقطة محورية في دراسة النظام التأديبي بشكل عام من هنا بإمكاننا التعبير عن مشكلة البحث من خلال طرح التساؤلات التالية:

- ما هي الجهة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف العمومي في الجزائر؟
- هل للادارة سلطة مطلقة في فرض الجزاءات التأديبية؟
- ما مدى امكانية التشارك بين أكثر من جهة في ادارة النظام التأديبي؟

منهج البحث:

تمت دراسة الموضوع من خلال تبني المنهج الوصفي التحليلي حيث تم وصف محتوى الموضوع وتحليل الافكار الجوهرية الواردة فيه بالاعتماد على القانون الاساسي للوظيفة العمومية الجزائري وأوامر أخرى ذات صلة بالموضوع اضافة الى الاراء الفقهية الواردة في المصادر القانونية المتنوعة.

هيكل البحث:

تم تقسيم محتوى الدراسة الى مبحثين خصصنا المبحث الاول للاحكام العامة للخطأ التأديبي وتناولنا في المبحث الثاني السلطة التأديبية المختصة وأنهيينا البحث بخاتمة تضمنت أهم ما توصل اليه البحث من استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول: الأحكام العامة للخطأ التأديبي

اتخذ الخطأ التأديبي عدة مسميات منها: المخالفة التأديبية، الذنب التأديبي، الجريمة التأديبية و التي تصب كلها في معنى مشترك ألا و هو قيام الموظف العام بفعل غير مشروع نص عليه القانون في إطار الوظيفة العامة أي بمعنى الخروج على مقتضيات طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربطه بالمرفق العام الذي نصب فيه بموجب القرار الإداري. فالتساؤل المطروح هو ما هو المقصود بالخطأ التأديبي؟ و ما هي مقوماته؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم الخطأ التأديبي

اختلفت و تعددت التعاريف بخصوص الخطأ المهني للموظف العام، و الذي يختلف حسب المشرع الجزائري حسب الجسامة و الخطورة من خطأ تأديبي لآخر ما سنوضحه بالتفصيل في الفرعين المواليين.

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي

سنحاول في هذا الفرع تحليل معنى الخطأ التأديبي من خلال تطرقنا لجملة تعريفات التشريعية ثم نظرة الفقه لهذا المصطلح و في الأخير موقف القضاء الإداري لتحديد مفهومه.

أولاً: التعريف التشريعي

لم تتفق التشريعات المقارنة (المصري و الفرنسي و الجزائري) على تعريف محدد للخطأ التأديبي و ذلك يرجع طبعاً إلى طبيعة العلاقة الوظيفية من جهة و صرامة النظام التأديبي من جهة أخرى 1. فالمشرع الفرنسي مثلاً تطرق في المادة 29 من القانون 83-634 الصادر في 13/07/1983 على أنه كل تقصير من الموظف العام داخل أو خارج المرفق العام. 2.

أما بخصوص المشرع الجزائري فعرف الخطأ التأديبي منذ أول صدور قانون للوظيفة العامة بموجب الأمر رقم 66-133 نص المادة 17 على أنه تقصير و مس بالطاعة عمداً أثناء القيام بالمهام ما أكدته في نفس السياق نص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على أنه... " كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه " 3. فأمام هذه التعاريف التشريعية المبهمة حاول الفقه الإداري جاهداً إزالة الغموض عنها.

ثانياً: التعريف الفقهي

فالفقيه الفرنسي دوجيه عرفه بأنه: "... كل عمل يقوم به الموظف و يشكل مخالفة للالتزامات الوظيفية..." في حين عرفه الدكتور سليمان الطماوي على أنه: " كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف تقصيراً للواجبات الوظيفية المفروضة عليه " أما الأستاذ عمار عوابدي عرفه: "... إخلال بالتزام قانوني، حيث يأخذ القانون هنا المعنى الواسع ليشمل كل القواعد القانونية أياً كان مصدرها تشريعاً و لائحة... " 4. و الدكتور جودت الملط عرف الخطأ التأديبي بأنه: " إخلال بالواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً " 5.

ثالثاً: التعريف القضائي

للقضاء الإداري دور كبير في تحديد مفهوم الخطأ المهني، حيث استقر مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه على أن: " الخطأ الوظيفي هو كل إخلال بالالتزامات الوظيفية حتى و لو كانت خارج نطاق الوظيفة ما دام أنه يمس سمعتها و كرامتها " 6. أما القضاء الإداري الجزائري فقد استقر على أن الخطأ المهني الموجب للتأديب ليس فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، بل يقوم كلما سلك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي عليه إخلال بكرامة الوظيفة، وهذا ما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2001/04/09 بأنه " إذا كان الخطأ يمكن تكييفه بالخطأ الشخصي لارتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق، فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد والتحفظ " .

وأيضاً قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1985/12/07 الذي جاء فيه: "من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة، و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها، أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة".

الفرع الثاني: تصنيفاته

أخذ الخطأ التأديبي عدة أشكال، فصنفه الفقه إلى 03 أقسام وهي:

1/ مخالفة القوانين و القرارات و التعليمات.

2/ الخروج على ما تقتضيه الواجبات الوظيفية، كالتزام قانوني تفرضه السلطة الإدارية المختصة بموجب العلاقة الوظيفية على الموظفين.

3/ السلوك المعيب الذي يؤدي إلى الإساءة من كرامة المرفق العمومي و الإدارة في ظل ما تقتضيه متطلبات السير الحسن للمرفق العام.

في حين نجد أن التصنيف التشريعي يعتمد على معايير و أسس مغايرة نوعاً ما لما أخذ به الفقه الإداري

فالمشرع الجزائري مثلاً بموجب قانون الوظيفة العامة الحالي صنف الأخطاء التأديبية وفقاً لمعيار الجسامه و الخطورة و الضرر الذي يلحق المرفق العام، معتمداً مبدأ التدرج ما تم إقراره بموجب نص المادة 177 من الأمر 03-06 .

لكن ما يعاب على المشرع الجزائري أنه في ظل اعتماده لتصنيف الأخطاء التأديبية إلى أربعة درجات على سبيل الحصر أغفل إحصائها و ذكرها على سبيل التفصيل و التدقيق، ما جسد السلطة التقديرية الواسعة للسلطة التي لها صلاحيات التعيين.

و عليه نخلص إلى أن ذكر الأخطاء التأديبية ورد على سبيل المثال فلم يحصرها المشرع في الأمر رقم 03-06 بل نجدها في عدة نصوص قانونية أخرى، نظراً لخصوصية كل سلك و كل مرفق عمومي على خلاف تصنيف الدرجات الذي ورد على سبيل الحصر لا المثال، فتنقسم الأخطاء المهنية إلى:

1/ الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى:

طبقاً لنص المادة 178 من الأمر 03-06 و التي نجدها في حقيقة الأمر تكراراً لما ورد في أحكام المرسوم 82-302. فهي أخطاء تشكل أقل خطراً على المرفق العمومي. 7.

2/ الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية:

نصت عليها المادة 179 من الأمر 03-06 و التي جاء فيها " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم الموظف من خلالها بالمساس سهواً أو إخلالاً بأمن و أملاك الإدارة إضافة إلى الإخلال بالواجبات القانونية.

3/ الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة:

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من سابقتها نظراً لكونها ترتبط بعنصر القصد أو العمد أي نية الموظف العام في ارتكاب الفعل الغير مشروع و نذكر على سبيل المثال من بين هذه الأخطاء المهنية إفشاء السر المهني أو التحويل الغير مشروع و تزوير الوثائق الإدارية، ما تضمنته بالتفصيل المادة 180 من الأمر نفسه.

4/ الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة:

و تعتبر من أشد الأخطاء التأديبية جسامه في التشريع الوظيفي الحالي ما نصت عليه المادة 181 من الأمر سالف الذكر و التي يترتب على قيام الموظف بها تسليط العقوبة التأديبية من نفس الدرجة و نذكر من هذه الأخطاء حالة جمع الموظف بين المنصب الذي يشغله و نشاط آخر مريح غير منصوص عليه في المادتين أعلاه 43 و 44 من الأمر أعلاه.

و هي في نظرنا أخطاء بالغة الجسامه تؤثر سلباً على المرفق العمومي و تثبت مدى نية الموظف العام في الخروج على القانون و بالأخص العلاقة التنظيمية اللائحية.

تجدر الإشارة أن نفس التصنيف الأخطاء التأديبية اعتمده المشرع الجزائري في تصنيف العقوبات التأديبية المترتبة عنها، لكن العقوبات التأديبية وردت نوعا و تعدادا على سبيل الحصر.

المطلب الثاني: أركان الخطأ التأديبي

باعتبار الخطأ التأديبي الأساس القانوني الموجب لتحريك المسائلة التأديبية ضد الموظف العام كان لزاما ان يتوفر على مجموعة من المقومات والعناصر لتحديد، ما جعل اراء فقهاء القانون الاداري تتباين بخصوص هذه المقومات التي يجب ان تشمل في هذا الخطأ التأديبي، فذهب اتجاه فقهي الى ان الخطأ التأديبي يقوم على عنصرين أساسيين هما: الموظف المخطيء الذي يراد تأديبه، و الخطأ الإداري المرتكب من هذا الموظف. في حين يرى اتجاه فقهي اخر ان الخطأ التأديبي يقوم على ركنين اساسين: هما الركن المادي و الركن المعنوي، و يرى اتجاه فقهي ثالث أن الخطأ التأديبي يقوم على أربعة أركان: هما الركن المادي و الركن المعنوي و الركن الشرعي و ركن الصفة. هذا ونشير الى ان الرأي الفقهي الراجح حدد اركان الخطأ التأديبي كما هو الشأن بالنسبة للجريمة في المجال الجنائي في ثلاث اركان وهي الركن المادي و الركن الشرعي و الركن المعنوي. هذا ماسنقوم بتوضيحه بالتفصيل في الفروع الموالية كالآتي.

الفرع الأول: الركن الشرعي

انطلاقا مما سبق ذكره توصلنا الى ان الركن الشرعي في المجال التأديبي يختلف تماما عن الركن الشرعي في الجريمة الجنائية والتي تتقيد بمبدأ لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص، فالركن الشرعي في الجزاء التأديبي يحيل الى نص قانوني يحدد نوع العقوبة دون تحديد الأخطاء المهنية⁸. فالشرعية كركن للخطأ المهني تعني أن الموظف يعاقب إذا ما تبث عليه فعل أو امتناع لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص، و من البديهي أن السلطات الإدارية لها سلطة تقديرية نسبية في تحديد ما يعد خطأ مهني و ما لا يعد، فهي مقيدة بمبدأ الشرعية في مفهومه العام، حيث أن المبدأ سيطر و شمل على جميع التصرفات سواء كانت قانونية أم لا⁹.

الفرع الثاني: الركن المادي و الركن المعنوي.

لقيام الخطأ المهني لابد من وجود افعال وتصرفات تثبت خروج الموظف العام عن مقتضيات السير الحسن للمرفق العمومي، مع وجود ارادة الموظف المذنب وعلمه بما يقوم به، ما سندققه في النقاط الآتية:

أولا: الركن المادي

بعد الركن المادي المظهر الخارجي للجريمة التأديبية، و يتمثل في القيام بالأفعال المحظورة، أو الامتناع عن القيام أو أداء الواجبات المهنية، أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف العام إخلالا بواجبات وظيفته، إضافة لكون الركن المادي للجريمة التأديبية يتمثل في تصرف محدد يثبت ارتكابه، و يجب أن يكون هذا الركن محمدا أو ثابتا و لا يستند على الظن و الشائعات أو النوايا، و يشترط لتوفر الركن المادي ما يلي:

- 1- توفر صفة الموظف في الشخص الذي ينسب إليه الفعل.
- 2- أن يكون هناك فعل إيجابي أو سلبي ارتكبه الموظف، و يعتبر إخلالا بواجباته الوظيفية من الناحية الفعلية، و أن يكون محمدا ثابتا و ليس مجرد شك.
- 3- أن يخرج السلوك أو الفعل الذي ارتكبه الموظف إلى الواقع العملي.
- 4- أن يكون السلوك أو الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل إخلالا بالواجب الوظيفي محمدا و ليس وصفا عاما كسوء السيرة مثلا.

ثانيا: الركن المعنوي

يتمثل الركن المعنوي للخطأ التأديبي في العلاقة المعنوية بين الموظف مرتكب الأفعال المادية و الخطأ التأديبي، أي هو الإرادة الأثمة للموظف الذي يرتكب الفعل أو الامتناع الذي يشكل إخلالا بواجبات الوظيفة و مقتضياتها.

و بمفهوم المخالفة لا يسأل الموظف العام إذا صدر منه الفعل من غير إرادته و اختياره، كالإكراه المادي، أو المعنوي و في حالة القوة القاهرة، و الحادث المفاجئ، و فقد الإدراك أو التمييز.10

المبحث الثاني: السلطة التأديبية المختصة

السلطة التأديبية تمثل الجهة التي خولها القانون صلاحيات مباشرة وظيفية التأديب بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف العمومي المدان بارتكاب خطأ تأديبي. وتعد مسألة تحديد الجهة المختصة بتوقيع هذه العقوبات على الموظف العمومي من عمل المشرع من هنا يجب ان تلتزم الجهة المختصة بتوقيعها بالقواعد التي سنتها السلطة التشريعية حيث يتضمن مبدأ شرعية العقوبات التأديبية تحديد الجهة المختصة بفرض العقوبات التأديبية اضافة الى تحديد العقوبات التأديبية المرصودة للمخالفات التأديبية¹¹، والجهة المختصة بذلك هي السلطة الادارية في النظام القانوني الجزائري مع ذلك يتميز النظام التأديبي في الجزائر بانه نظام شبه قضائي حيث انه يجمع بين مزايا النظامين الاداري البحت والقضائي البحت وهو ما تأتي الى بحثه في مطلبين نخصص المطلب الاول للسلطة الرئاسية التأديبية فيما نكرس المطلب الثاني للمجلس التأديبي وكما يلي:

المطلب الاول: السلطة الرئاسية التأديبية

طلما ان الادارة مسؤولة عن ديمومة واستمراريه خدمات المرافق العامة وبغية إحكام الرقابة على الموظفين المعينين فيها ومتابعتهم فقد منحها المشرع في قانون الوظيفة العامة، في الجزائر حق المسائلة عن اخطائهم الوظيفية من خلال قيامها بوظيفة التأديب وهو ما تأتي الى بحثه في فرعين نقف في الفرع الاول عند تعريف السلطة الرئاسية التأديبية ونتناول في الفرع الثاني نطاق الاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية وكالتالي:

الفرع الاول: تعريف السلطة الرئاسية التأديبية

تعرف السلطة الرئاسية التأديبية بانها السلطة التي تستحوذ على جميع سلطات التأديب دونما مشاركة من اية سلطة اخرى سواء كانت ادارية او قضائية بمعنى ان الادارة هي التي تضع يدها على المخالفات التأديبية وتقوم بتحريك الدعوى التأديبية والتحري عن ادلتها وتكييف العقوبة المناسبة من بين العقوبات المتاحة قانونا وفرضها على المرؤوس باعتبار ان الرئيس في السلم الاداري هو وحده يختص بتحديد السلوكيات التي تخل بالواجبات الوظيفية وتحديد العقوبة المناسبة لها.12 اذن هذه السلطة تتركز في يد منفردة.

يجد هذا الطرح للسلطة الرئاسية التأديبية اساسه في حجج عديدة، اذ يذهب انصار هذا الاتجاه الى القول بأن الرئيس الاداري هو اقدر الناس في موضوع الحكم على ما اقترفه الموظف العمومي من سلوكيات من جهة تكييفها وتقدير مدى خطورتها وبالتالي تقدير الجزاء المناسب لها لانه يعيش واقع العمل الاداري وفقا لما يتطلبه التقليد الوظيفي. كما يذهب انصاره الى ان حرمان الرئيس الاداري من سلطة التأديب سيقضي على هيئته في المجال الاداري ما يسمح بشيوع الفوضى في العمل في حين ان استحواده المنفرد على مسائل التأديب ستقوي من مركزه ومن سلطة الامر والنهي والاشراف والتوجيه والرقابة الامر الذي ينعكس على تحقيق الطاعة الوظيفية. كما ان من مبررات المنادين بهذا الاتجاه ان افراد الرئيس بسلطة التأديب تضمن حسن سير العمل الاداري بانتظام وبشكل مطرد وتحقيق الانضباط.13

في مقابل ذلك توجه للسلطة الرئاسية التأديبية انتقادات عديدة، منها ان افراد الرئيس الاداري بالسلطة التأديبية يؤدي الى الانحياز وغياب الموضوعية في المسائلة مع امكانية ازدياد حالات انحراف استعمال السلطة، وانها تقضي على روح التعاون والرضا والاطمئنان التي يجب ان تسود علاقة المرؤوسين مع الرئيس. ومنها ايضا انها يمكن ان تؤدي الى اهمال الادارة عن القيام بالتأديب لتجنب ما قد ينجم عنه من اثار سلبية على العمل وعكس ذلك ممكن ايضا في حال افراطها في استعمال حقها في التأديب. اضافة لما سبق قد تفشل السلطة الرئاسية التأديبية في ممارسة حقها بشكل سليم بسبب وقوعها تحت رحمة ضغوطات ومطالبات جماعات الضغط كالتنقابات العمالية.14

مع ذلك يظل هذا التوجه اي تبني السلطة الرئاسية لحق التأديب معمولاً به في الكثير من دول العالم ومنها الجزائر. وهو ما يتجلى من المادة 162 من الامر 15 03/06 ما يعني منح حق التأديب للسلطة الرئاسية ولكنه ليس مطلقاً في جميع الاحوال.

الفرع الثاني: نطاق الاختصاص التأديبي للسلطة الرئاسية

بيننا للتو ان المادة 162 من القانون الاساسي للوظيفة في الجزائر تعطي جهة التعيين سلطة اتخاذ الاجراءات التأديبية الا ان هذا القانون لم يبين بالمقصود بسلطة التعيين حيث ان هذا الامر ما زال خاضعاً للمرسوم المرقم 1699/90 حيث حددت المادة الاولى منه السلطات المختصة بالتعيين التي لها حق سلطة التأديب فيما يأتي: الوزير فيما يخص مستخدمي الادارة المركزية. الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية. رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية. مسؤول المؤسسة العامة ذات الطابع الاداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة. بناء على النص السابق فان من يملك سلطة التأديب ضمن نطاق السلطات الرئاسية هم كل من الوزير والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤول المؤسسة العامة ذات الطابع الاداري. الجدير بالذكر ان اختصاص هؤلاء الرؤساء المذكورين ليس مطلقاً في النظر بالمخالفات التأديبية إذ جاء في المادة 165 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية في الجزائر بأنه تتخذ سلطة التعيين بناء على قرار مسبب العقوبات التأديبية التي تصطف في بداية سلم العقوبات اي الوارد في الدرجة الاولى و الثانية بعد اطلاعها على توضيحات تحريره من المعني. وتتبنى السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية التي تقع ضمن الدرجة الثالثة والرابعة وذلك وفق قرار مسبب بعد سماع الراي الملمزم من الجهة الادارية المتساوية الاعضاء المختصة. يتبين من هذا النص ان القانون الجزائري محل البحث لم يمنح اختصاصاً تأديبياً مطلقاً للسلطة الادارية فقد اقتصر هذا الحق على توقيع العقوبات التأديبية ذات الخطورة الادنى في سلم العقوبات التأديبية المتمثلة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الاولى والثانية على ان تبرر كافة قراراتها وبعد الحصول على توضيحات تحريرية من الشخص المعني هذا من جهة، ومن جهة اخرى اشرك معها هيئة اخرى في حال تمثلت القضية بتوقيع عقوبات تأديبية ذات خطورة أعلى وهي العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة. يكمن سبب هذا التمييز في ضالة اهمية العقوبات من الدرجة الاولى والثانية. 17 بهذا تمارس السلطات الرئاسية بشكل منفرد اختصاص فرض العقوبات التأديبية البسيطة التي يقتضيها دوام سير العمل اليومي في المرافق العامة.

يتبين لنا مما سبق ان الامر 03/06 ، قانون الوظيفة العامة النافذ في الجزائر قد تبنى النظام شبه القضائي 18.

المطلب الثاني: المجلس التأديبي

من الضمانات الجوهرية التي وضعها المشرع الجزائري لحماية الموظف العام من سطوة الاداره هو عدم تركه الحرية المطلقة للسلطة الرئاسية التأديبية في موضوع العقوبات التأديبية وذلك عندما نص في القانون الاساسي للوظيفة العامة على مشاركة المجالس التأديبية المتمثلة باللجان الادارية المتساوية الاعضاء في تحديد العقوبات التأديبية من خلال الزامية ارائها اذا تطلب الخطأ الوظيفي توقيع احدى العقوبات من الدرجة الثالثة او الدرجة الرابعة. فيما يلي نتناول هذا المطلب من خلال فرعين نخصص الفرع الاول لاجراءات عمل المجلس التأديبي فيما نفرد الفرع الثاني لمداولات المجلس التأديبي.

الفرع الاول: اجراءات عمل المجلس التأديبي

عندما تكون السلطة الرئاسية التأديبية بصدد فرض احدى العقوبات من الدرجة الثالثة او الدرجة الرابعة على الموظف العمومي الذي ارتكب خطأ تأديبياً اثناء وظيفته او كان ذلك بسببها فان عليها ان تلتزم بالاراء والاستشارات التي تقدمها مجالس التأديب بمعنى ان رأي المجلس التأديبي الزامي للسلطة الرئاسية التأديبية في حال كان الخطأ التأديبي الذي اقترفه الموظف العمومي يتطلب فرض احدى عقوبات الدرجة الثالثة او الرابعة. وتقوم اجراءات المجلس التأديبي من خلال التقرير المبرر الذي تقوم باعداده السلطة الرئاسية تبين فيه السلوكيات المخالفة للقانون والتي بدت من الموظف العمومي على ان يكون التقرير مسبباً ومذكوراً فيه بشكل جلي كافة الوقائع والاعمال المنسوبة

للموظف وكذلك كافة الظروف والملازمات المتعلقة بالواقعة المراد محاسبه الموظف على اساسها اضافة الى ضرورة تضمين التقرير الخدمات التي قام بها الموظف ابتداء من تاريخ توظيفه.

ان اللجان المتساوية الاعضاء تتواجد على مستوى المؤسسات والادارات العمومية وفقا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 199/20 في يوليو سنة 2020 الخاص باللجان الادارية المتساوية الاعضاء و لجان الطعن واللجان التقنية 19. وتتكون هذه اللجان من عدد متساو من الاعضاء يمثلون الادارة واعضاء اخرين يمثلون الموظفين الذين يتم انتخابهم وفقا للمرسوم 199/20.

وفقا للمادة 168 من الامر 03/06 ينبغي حضور الموظف المحال على اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المجتمع كـمجلس تاديبى شخصيا الا اذا حالت قوة قاهره دون تحقيق ذلك وينبغي ان يبلغ الموظف بتاريخ مثوله قبل 15 يوما على الاقل، كما بإمكان الموظف في حالة تقديمه مبررا مقبولا بغيابه ان يطلب من اللجنة المتساوية الاعضاء ان تقبل بحضور ممثله للدفاع عنه بدلا من حضوره شخصيا، وفي حال تغيب الموظف المستدعي بالطرق القانونية او في حالة رفض حضور ممثله تستمر المتابعة التأديبية بحقه.

وتجيز المادة 169 من الامر 03/06 للموظف في حال مثوله امام اللجنة المتساوية الاعضاء المجتمع كـمجلس تاديبى ان يقدم ملاحظات تحريرية او شفوية كما ان من حقه ان يطلب استدعاء الشهود، كما يحق له الاستعانة بمن يدافع عنه. ويجب ان تكون مداوالات اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء مغلقة وأن تكون كافة قراراتها مبرره. وقد منحت المادة 171 من الأمر المشار اليه اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء ان تطلب من الادارة التي لها صلاحيات التعيين ان تفتح تحقيقا اداريا قبل البت في القضية. وينبغي على المجلس التأديبي ان يحسم موضوع القضية المعروضة عليه في اجل لا يتجاوز 45 يوما ابتداء من تاريخ اخطاره. هذا ويتم ارسال الرأي الأخير الذي يتبلور لدى المجلس التأديبي مباشرة الى السلطة الرئاسية التأديبية التي تملك صلاحية التعيين. ووفقا للمادة 172 من الامر 03/06 ينبغي تبليغ الموظف المعني بقرار العقوبة التأديبية في اجل لا يتجاوز 8 ايام ابتداء من تاريخ اتخاذه.

الفرع الثاني: مداوالات المجلس التأديبي

عندما تجتمع اللجان الادارية المتساوية الاعضاء لبدء رايها للادارة عليها ان تلتزم بجميع القواعد التي تنظم عملها الواردة في كل من قانون التوظيف العامه المرقم 03/06 وفي المرسوم التنفيذي المرقم 199/20 في 2020 الخاص باللجان الادارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والادارات العمومية حيث بادئ ذي بدء ينبغي على اللجان الادارية المتساوية الاعضاء ان تراعي قواعد تكوينها وقواعد تسيرها اضافة الى احكام النظام الداخلى الخاصه بها.

فوفقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 199/20 المشار اليه اعلاه ينبغي على اللجان الادارية المتساويات الاعضاء ان تجتمع مرتين في السنة على الاقل. وهي تجتمع بمبادرة من رئيسها او بطلب كتابي مقدم من ثلث اعضائها الدائمين على الاقل 20. وفقا للمادة 17 من المرسوم المذكور فان اللجان الادارية المتساوية الاعضاء تبدي رأيها بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين لكن اذا كان الموضوع متعلقا بالانتخاب فانه في هذه الحالة يجب حضور ومشاركة جميع اعضاء اللجنة واذا تعادلت الاصوات فانه يكون صوت الرئيس مرجحا باستثناء حالة واحده وهي حالة الانضباط عندما تكون العقوبة المتخذة تقل عن العقوبة المقترحة 21. ووفقا للمادة 19 من المرسوم المذكور فإنه لا تصح مداوالات اللجان الادارية المتساوية الاعضاء الا اذا حضرها ثلاثة ارباع اعضائها على الاقل وفي حال لم يتحقق هذا النصاب فانه يتم استدعاء اعضاء اللجنة من جديد وخلال اجل ثمانية ايام وعندها يصح اجتماعها اذا حضر نصف عدد اعضائها فقط 22. وقد حددت المادة 20 من المرسوم المذكور تاريخ سريان قرارات اللجان المتساوية الاعضاء المجتمع كـمجلس تاديبى، حيث بينت هذه المادة ان هذه القرارات تسري ابتداء من تاريخ امضاء محضر الاجتماع الذي ينبغي ان يمضي عليه جميع اعضاء اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء وتبلغ هذه القرارات كتابيا للموظف المعني في اجل ثمانية ايام وذلك ابتداء من تاريخ اجتماعها 23.

خاتمة

ان الاقرار بالطبيعة الخاصة للاخطاء التأديبية المرتبطة بتحديد مقتضيات الوظيفة العمومية والتي تعذر على المشرع الجزائري الامام بها حصرا وتعدادا، ترك المجال الواسع للسلطة التأديبية المختصة سواء أكانت رئاسية ام شبه قضائية في تكييف المخالفات التأديبية وتحديد العقوبات التأديبية المناسبة لها. وخلصنا الى ان المشرع الجزائري ميز بين الاخطاء التأديبية من الدرجة الاولى والثانية والتي منح للسلطة الرئاسية سلطة النظر والبت فيها وتسليط عقوبات تأديبية مناسبة معها، والاطاء التأديبية من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة التي ألزم فيها السلطة الرئاسية بأخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي. وفيما يلي نذكر أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات في ثنايا هذه الدراسة.

أولاً: الاستنتاجات

- الاخذ بمبدأ الشرعية في النطاق التأديبي في شق العقوبات التأديبية دون الاخطاء التأديبية مقيد بجملة من الضمانات القانونية والتي تمنح الاعتبار للموظف العام في مواجهة سلطة الادارة تحت رقابة القضاء الاداري المختص.
- تستشار اللجان الادارية المتساوية الاعضاء في كافة شؤون المسار المهني للموظف العام بدءا بالتعيين الى غاية نهاية الرابطة اللائحية التنظيمية.
- لراء اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي طابع الزامي في العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، حيث لا يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين تجاوز الراي الملزم لهذه اللجنة.
- اراء المجلس التأديبي لا تجعل منها قرارات ادارية لانها مجرد اعمال تحضيرية للقرار التأديبي.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة توافر الركن الشرعي او القانوني لكافة الاخطاء التأديبية دون استثناء، حتى يتسنى للموظف العام اداء مهامه بكل اريحية في ظل السلطة الممنوحة للادارة.
- تعزيز ضمانات تدخل اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء في كافة المخالفات والعقوبات التأديبية بما في ذلك الدرجتين الاولى والثانية بموجب الراي الاستشاري لها.
- منح الراي الملزم للمجلس التأديبي صفة القرار الاداري النهائي لما يترتب عليه من اثار، والطعن فيه امام لجان الطعن المختصة طبقا لنص المادة 175 من الامر 03/06.

الهوامش

- 1- مفيدة قيقاية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رساله ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص9
- 2- المادة 29 من القانون 634/83 ، المتعلق بحقوق و التزامات الموظفين الفرنسيين، الصادر في 1983/07/13 .
- 3- المادة 160، 03/06 المؤرخ في 2006/07/15، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، الصادر بتاريخ 2006/07/16
- 4- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1999، ص331
- 5- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 17

- 6- صباح حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، جامعه الوادي، 2014، ص 14
- 7- المادة 178، الأمر 03/06، المرجع السابق.
- 8- يحي قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن و مصر و العراق و فرنسا، ط1، مركز عبادي، اليمن، 1999، ص 55
- 9- رمزي طه الشاعر، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1993، ص 85
- 10- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 24
- 11 - ماهر ابو العنين، التأديب في الوظيفة العامة، بدون مكان نشر، 2004، ص 510.
- 12 - د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، ط/1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2004، ص 121.
- 13 - د. محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعليه والضمان، اطروحة دكتورا، جامعة عين شمس، 1984، ص 531.
- 14 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الاداري الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 135.
- 15 - المادة 162، الامر 03/06 الخاص بالقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية تاريخ 16 يوليو 2006، ج ر، عدد 46.
- 16 - المرسوم التنفيذي 99/90 في 27 اذار 1990 الخاص بسلطة التعيين والتسيير الاداري للموظفين واعوان الادارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، ج، ر، عدد 13 في 28 اذار 1990.
- 17 - كمال رحماوي مرجع سابق ص 138.
- 18 - د.عمار عوابدي، مبدا تدرج فكره السلطة الرئاسيه، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 361
- 19 - المادة 2، المرسوم التنفيذي 99/90 في 2020 الخاص باللجان الادارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والادارات العمومية. كانت المادة الاولى من المرسوم 10/84 في 14 1984 الملغي الخاص باختصاصات اللجان المتساوية الاعضاء وتكوينها وكيفيه سير اعمالها تنص بتواجد هذه اللجان على مستوى الادارات المركزية والولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. ج، ر، عدد 3 في 17 جانفي 1984.
- 20 - المادة 16، المرسوم التنفيذي 99/90 في 2020 الخاص باللجان الادارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والادارات العمومية.
- 21 - المادة 17، المرسوم التنفيذي المرقم 99/90 المرجع السابق.
- 22 - المادة 19، المرسوم التنفيذي المرقم 99/90 المرجع السابق.
- 23 - المادة 20، المرسوم التنفيذي المرقم 99/90 المرجع السابق.

قائمة المراجع:

- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- رمزي طه الشاعر، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1993.
- صباح حمايتي، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج، ماجستير، جامعه الوادي، 2014.
- د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، ط/1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2004.
- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1999.

- د.عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكره السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الإداري الجزائري، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994.
- ماهر ابوالعينين، التأديب في الوظيفة العامة، بدون مكان نشر، 2004.
- د. محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، اطروحة دكتورا، جامعه عين شمس، 1984.
- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- مفيدة قيقايه، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رساله ماجستير، تخصص قانون إداري، جامعة منتوري، قسنطينه.
- يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن و مصر و العراق و فرنسا، ط1، مركز عبادي، صنعاء، اليمن، 1999.
- الأمر 133/66 في 06/02/1966، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، الصادر بتاريخ 08/02/1966
- القانون رقم 47، المتعلق بتنظيم الوظيفة العامة المصري، الصادر سنة 1978.
- القانون رقم 634/83 ، المتعلق بحقوق و التزامات الموظفين الفرنسيين، الصادر 13/07/1983.
- المرسوم 10/84 في 14 جانفي 1984 الملغي الخاص باختصاصات اللجان المتساوية الاعضاء وتكوينها وكيفية سير اعمالها ج، ر، عدد 3 في 17 جانفي 1984.
- المرسوم التنفيذي 99/90 في 27 اذار 1990 الخاص بسلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين واعوان الادارة المركزيه والولايات والبلديات والمؤسسات العموميه ذات الطابع الإداري، ج، ر، عدد 13 في 28 اذار 1990.
- الأمر 03/06 في 15/07/2006، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، 16/07/2006.
- المرسوم التنفيذي 199/20 سنة 2020 الخاص باللجان الادارية المتساوية الاعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والادارات العموميه.