

الاجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر

أ. حورية أوراك
جامعة الهدية

مقدمة

يعتبر موضوع الاجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر من المواضيع الهامة التي تستلزم البحث والدراسة، وهذا لما لها من قيمة وقوة قانونية تتطلب احترام اجراءاتها لحفظ حق الموظف من جهة وحق الادارة في الاحترام والسهر على مصالحها من جهة أخرى.

وإن كانت هناك عدة دراسات وبحوث تناولت موضوع التأديب من زوايا مختلفة فإن الإلمام بكل جوانبه يبقى أمرا صعبا في نظرنا، فموضوع التأديب عامة والجراءات التأديبية خاصة يس شريحة كبيرة من المجتمع في الدولة ولاسيما قطاع الوظيف العمومي.

ونظرا لأهمية موضوع الإجراءات التأديبية بالنسبة للقانون الإداري وكمحاوله للتطرق والإلمام بالإجراءات كلها التي إن استطعنا القول بأنها تشبه الإجراءات في قانون الإجراءات الجنائية.

ولذلك فالاشكالية التي يمكن تصورها وهي تطرح نفسها بإلحاح في هذه الدراسة تتمثل في التساؤل الآتي:

ما مدى إمكانية وقدرة النصوص القانونية للوظيفة العامة الحالية في توفير كافة الإجراءات والضمانات للموظف العام قبل وبعد تسليط العقوبة عليه وتحقيق المحافظة على مصالحتين متناقضتين: مصلحة الادارة العامة في الدولة في المحافظة على ضمان حسن سير المرافق بانتظام وباطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة في مفهوم كل من النظام الإداري والعلوم الإدارية، وبين مصلحة الموظف العام في المحافظة على وظيفته التي تعد مصدر عيشه وذلك وفقا لنصوص قانون الوظيفة العمومية؟.

وسوف نحاول تحديد مفهوم السلطة المختصة بالتأديب والإجراءات التأديبية من خلال التطرق إلى كافة المقومات والعناصر العلمية القانونية والتنظيمية في ظل قانون الوظيفة العمومية الصادر في: 2006/07/15 في ثلاث نقاط:

- 1 - **النقطة الأولى:** مفهوم المسؤولية التأديبية.
- 2 - **النقطة الثانية:** الإجراءات القانونية التي لا يمكن إغفالها من قبل السلطة المختصة بالتأديب.
- 3 - **النقطة الثالثة:** الضمانات التي قررتها النصوص القانونية سواء كانت ادارية أو قضائية.

النقطة الأولى: مفهوم المسؤولية التأديبية.

يسأل الموظف عما يرتكبه من أخطاء أثناء وبمناسبة تأدية وظيفته مسؤولية تقوم على خطأ واجب الاثبات وتكلف الإدارة العامة باثبات أن الموظف قد ارتكب فعلا خطأ في وظيفته، والمسؤولية التأديبية كغيرها من المسؤوليات تقوم على أركان وبدون توافر جميع هذه الأركان لا أساس لقيامها.

ويسأل الموظف على كل الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها ومجال على لجنة التأديب على مستوى الإدارة التي تقوم الفعل الذي قام به الموظف بناء على تقرير مقدم من قبل السلطة المكلفة بتعيين الموظفين على مستوى الإدارة العامة.

وتختلف المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية فلكل منها مجاله وأركانه، فالمسؤولية التأديبية أساسها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته بينما المسؤولية الجنائية أساسها خروج المتهم عن المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية⁽¹⁾.

أما من الناحية العقابية فإنه لا يجب الخلط بينهما، لأن العقاب الجنائي عام ويسرى على جميع الأفراد بما في ذلك الموظفين عكس العقاب التأديبي لا ينطبق إلا على الموظفين.

واختلاف العقابين يؤدي الى استقلالها ويظهر هذا الاستقلال في العديد من التصرفات التي يمكن أن تكون أخطاء تأديبية دون أن تكون جرائم و كذلك العكس⁽²⁾.

ولا يجوز الخلط كذلك بين كل من السلطتين، على الرغم من أن كلا من النظامين التأديبي والجنائي نظامان للعقاب والردع بقصد كفالة احترام قيم جماعة معينة إلا أن كلا منهما مستقل في غايته وجزائه، ولهذا السبب تعتبر المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية وإن تولدت عن نفس الفعل.

وقد يوقف الموظف عن العمل في متابعته قضائيا و يتم اسقاط ولاية الوظيفة عنه اسقاطا مؤقتا فلا يتولى سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا و مع ذلك لا يؤدي التوقيف إلى قطع رابطة التوظيف بل تظل هذه الرابطة قائمة ولكن ينقطع الموظف بأعباء الوظيفة انقطاعا مؤقتا.

لذلك يكون التوقيف عن العمل إما عقوبة وفي هذه الحالة يصدر قرار من اللجنة التأديبية المختصة، وقد يكون التوقيف بقوة القانون بغير حاجة إلى قرار كما في حالة الحبس الاحتياطي أو تنفيذ حكم جنائي، إذ أن الحبس في هذه الحالة يحول دون تمكن الموظف من أداء عمله في خدمة الإدارة .

كما يجوز للجهة الإدارية أن ترجىء البت في الجزاء الإداري لحين الفصل في الدعوى الجنائية، فهذا راجع لسلطتها التقديرية فلها أن توقع الجزاء بالفصل أو بما هو أقل منه دون انتظار المحاكمة الجنائية مادام قد قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء واقتنعت بالدليل، كما لها أن توقف الموظف إلى حين الفصل في النزاع أمام المحكمة.

كما تختلف المسؤولية التأديبية عن المسؤولية المدنية حيث أن المتفق عليه فقها وقضاء أن المسؤولية المدنية تترتب على كل خطأ مهما كان تافها متى ترتب على ذلك ضرر في حين أن المسؤولية التأديبية تقتضي قدرا من الإهمال فدرجة الخطأ في المسؤولية التأديبية أشد منه في حالة المسؤولية المدنية⁽³⁾.

وتقوم المسؤولية التأديبية على أركان: - الخطأ - الموظف العام.

الركن الأول: الخطأ.

سار المشرع الجزائري على نهج غالبية التشريعات فلم يعرف الخطأ تعريفا دقيقا بل استعمل عدة تعاريف منها التقصير والمس بالطاعة وعدم الانتباه وأخيرا عدم مراعاة اللوائح وهذا ما جاء في مواد القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري.

ولقد تنازعت الآراء في تحديد معنى الخطأ التأديبي في المسؤولية التأديبية فرأي شائع بين الفقهاء يقول أن الخطأ التأديبي هو كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء تأديته وظيفته ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة⁽⁴⁾.

ويرجع السبب في عدم تعريف الخطأ التأديبي من قبل المشرع إلى طبيعة نوع الخطأ نفسه، والذي لا يقبل الحصر والتحديد خلافا للخطأ الجنائي⁽⁵⁾.

وقد يرجع السبب أيضا إلى أن المشرع يخشى إن هو أورد تعريفا للخطأ التأديبي أن يكون ناقصا، بحيث لا يشمل جميع أنواع الأخطاء التأديبية، ولهذا اكتفى بوضع قاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات الوظيفية يتعرض لعقوبة تأديبية فجاء في المادة 160: يشكل كل تحل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية.

كما عرف الفقه الخطأ "أنه اخلال بالتزام قانوني" ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث شمل القواعد القانونية أيا كان مصدرها، تشريع، أو لائحة، بل يشمل حتى القواعد الأخلاقية⁽⁶⁾.

وهذا التعريف يعتبر أقرب إلى الصواب والدقة في تحديد الخطأ لأن الموظف العام ملزم على احترام كل القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة .

وحاول القضاء تعريف الخطأ التأديبي بأنه: "اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية، أو قيامه بعمل محرم عليه، فاذا خالف الواجبات التي

تنص عليها القوانين العامة، وأوامر الرؤساء في حدود القانون فإنه لذلك يكون قد ارتكب خطأ إداريا فيسوغ أنئذ معاقبته تأديبيا"⁽⁷⁾.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه، هل يكون كل خطأ تأديبي خطأ شخصيا يقيم ويعقد مسؤولية الموظف الشخصية أم يعد هذا الخطأ مرفقيا؟ فهناك من يرى بأن الخطأ التأديبي لا يكون خطأ شخصيا أبدا على أساس أن الخطأ التأديبي يكون في الغالب خطأ بسيطا وهذا الخطأ لا يعد في الغالبية العظمى من الأحوال خطأ شخصيا واذا صارت القاعدة على أن كل خطأ تأديبي لا يعد خطأ شخصيا فالعكس صحيح حيث أن كل خطأ شخصي يعد فورا خطأ تأديبيا إذا ما ارتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبةها وسواء كان خطأ عمدي أو خطأ غير عمدي ولكنه يجب أن يكون على درجة كبيرة من الجسامه بحيث يعد بغير شك اخلايا خطيرا بواجبات الوظيفة مما يجعله في نهاية الأمر خطأ تأديبيا واضحا⁽⁸⁾.

ولقد قام تساؤل حول طبيعة ونوعية الخطأ الذي يتم بناء على أمر الرئيس الإداري للموظف المرؤوس المخطئ فهل يعد الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأوامر رئيسه خطأ شخصيا يتحملة الموظف شخصيا وحده؟ أم يجب أن يعتبر خطأ مصلحيا ولماذا؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب التفرقة والتمييز بين حالتين: أن يتجاوز المرؤوس حدود الأمر الصادر إليه فينفذه على وجه غير الوجه المقصود به وهنا يتحمل الموظف المسؤولية الشخصية كاملة، كأن أمر الرئيس لا وجود له وقد طبق القضاء الإداري هذه القاعدة في عدة أحكام⁽⁹⁾.

وفي الحالة الثانية: أن يقتصر الموظف على تنفيذ الأمر كما صدر إليه، فإذا نفذ الموظف المرؤوس الأمر الذي صدر إليه من طرف رئيسه الإداري كما هو بحذافيره فهل يعد ذلك خطأ شخصيا أم مصلحيا ذلك ما أدى إلى اختلاف الفقه حول الإجابة عليه واختلاف القضاء عن الفقه في ذلك على النحو التالي:

ذهب الفقيه "بارتلمي" إلى أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذاً لأمر رئيسه الإداري يعد دائماً وفي جميع الأحوال خطأ مصلحياً، لأن الرئيس هذا يعطي عمل الموظف المرؤوس الطابع الإداري مما يؤدي إلى قلب الأخطاء الشخصية للموظف إلى أخطاء مصلحية تسأل عنها الإدارة مسؤولة إدارية أما العلامة "دوجي" فهو يخالف جوزيف بارتلمي في رأيه هذا حين يذهب دوجي إلى أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تطبيقاً وتنفيذاً لأمر رئيسه الإداري يعد خطأ شخصياً يعقد ويرتب مسؤولية الموظف الشخصية وفي ذمته المالية الخاصة وتفسير ذلك عند دوجي أن الخطأ الذي يرتكبه الجندي تنفيذاً أو تطبيقاً لأمر صدر إليه من رئيسه يعد خطأ مصلحياً أو مرفقياً أما ما عدا ذلك يعد الخطأ الذي ارتكبه الموظف بناء على أمر رئيسه وتنفيذاً له خطأ شخصياً يرتب مسؤولية الموظف الشخصية لأن الموظف العام هو رجل الإدارة ملزم كسائر الرجال باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما صدر إليه أمر بإتيان عمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه وإذا نفذ أمر غير مشروع صدر إليه من رئيسه كان الخطأ خطأ شخصياً.

أما الفقيه "لابند" فقد حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين السابقين بتقريره الطريقة الآتية: فيرى انطلاقا من أن شريعة الموظف هي القيام بعمله وأن لو ترك له حق مناقشة مشروعية الأوامر الصادرة إليه لأختل سير المرفق "فيرى لابند" أن واجب الموظف المرؤوس ينحصر في التثبيت من ناحية المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه لذا فإن واجبه ينصرف إلى ثلاثة نواحي وهي التأكيد من أن: الأمر قد صدر إليه من سلطة تملك إصداره، وأنه يدخل في اختصاص الموظف المأمور أن ينفذ مثل هذا الأمر وأن الأمر استوفى الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها؟⁽¹⁰⁾.

أما عدا ذلك فإن الموظف لا يملك التعرض له بمناقشة مشروعيته من أجل احترام الأوامر الرئاسية ومن ثم فإن الخطأ الذي يرتكبه

المروّس بتنفيذ أمر رئسيه غير المشروع من الناحية الموضوعية يعد خطأ مرفقيا مصلحيا يرتب مسؤولية الإدارة⁽¹¹⁾.

هذا وقد ذهب الفقه العربي إلى أن الطاعة الواجبة على المرؤوس لا يجب أن تكون طاعة عمياء ويتحمل المسؤوليات وهما عنصران أساسيان لأداء العمل الوظيفي على الوجه الأكمل، ولذا يتعين على الموظف كقاعدة عامة أن يناقش الأوامر الصادرة إليه كتابة والمتعلقة بوظيفته متى تحقق عدم مشروعيتها فإذا ما أصر الرئيس على تنفيذ الأمر الذي اعترض المرؤوس عليه كان على الأخير تنفيذه على مسؤوليته منجي من المسؤولية الشخصية وتكون المسؤولية على الرئيس لا على المرؤوس.

بينما يرى الفقه الألماني ضرورة الطاعة العمياء فالطاعة المطلقة هي الواجبة على المرؤوس ما دام الأمر صادر في الشكل الرسمي من الرئيس المختص إلى المرؤوس وإذا كان تنفيذ هذا الأمر خطأ فإنه يعد مرفقيا ومصلحيا، وهي النظرية الألمانية التي استوحى منها" لابند" رأيه⁽¹²⁾ كما يبدو أن المشرع الجزائري قد تأثر بالنظرية الألمانية.

الركن الثاني: الموظف العام.

إن توضيح مفهوم الموظف العام الذي نريده وهو مفهوم الموظف العام في القانون الإداري ولقد تعددت التعاريف واختلفت في القانون الإداري عنه في فروع الأنظمة القانونية الأخرى.

ففي ظل قانون العقوبات: فإنه يعتبر موظفا كل شخص يتولى تحت أية تسمية وبأي وضع كان أية وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة ذات أجر أو بغير أجر ويؤدي بهذا الوصف خدمة للدولة أو للإدارات العمومية أو أية خدمة ذات مصلحة عمومية وتعيين وصفة الموظف في يوم وقوع الجريمة وتستمر هذه الصفة مع ذلك بعد انتهاء أعمال الوظيفة إذا كانت سهلت أو سمحت بارتكاب الخطأ"⁽¹³⁾.

حقا إن تعريف الموظف العام يختلف من دولة لأخرى، وفي الدولة الواحدة من زمن إلى آخر، وفي نفس الوقت من تشريع إلى تشريع وذلك

أن الدول تختلف في فلسفتها السياسية والاجتماعية والثقافية والتنظيمية ومن بينها للأنظمة الإدارية وخاصة القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة في الدولة.

وعرف المشرع الجزائري الموظف العام في المادة 04 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبته في السلم الإداري.

إلا أن التساؤلات طرحت فيما يخص طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالادارة فهناك نظريات تقول أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالادارة هي علاقة تعاقدية، ينتج عليها التزامات متبادلة ينبغي لكل من الطرفين احترامها، و الاخلال بها يعد خطأ وظيفيا .

غير أن الفقهاء اختلفوا فيما يخص تكييف العقد المبرم بين الادارة والموظف العام فمنهم من اعتبره عقدا من عقود القانون الخاص، اذ أن الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذا العقد، ومنهم من اعتبر هذا العقد من عقود القانون العام، بحيث أن طبيعة العقد تتحدد وفقا لطبيعة موضوع العقد⁽¹⁴⁾.

ومنهم أيضا من اعتبر هذا العقد مدنيا، يترتب عليه التزامات كل طرف إزاء الطرف الآخر حيث إن الادارة ملزمة بتقديم الأجر والحوافز المادية الأخرى بينما الموظف ملزم بممارسة وظيفته والقيام بالالتزامات على أكمل وجه.

إلا أن فريقا من أنصار هذه النظرية يقول بأن العلاقة بين الادارة والموظف العام أساسها عقد وكالة.

وفريقا آخر يرى بأن هذا العقد هو عقد الوظيفة العامة وهناك من اعتبر هذا العقد من عقود المرفق العام يبرم بين الادارة والموظف العام الذي يصبح خاضعا لنظام التأديب.

النقطة الثانية: السلطة المختصة بالتأديب.

عندما يرتبط الموظف برابطة تنظيمية مع الادارة فانه يصبح متمتعا بكامل حقوقه: كالمرتب والترقية...إخ كما يصبح عليه واجبات يتحتم عليه القيام بها واحترامها كأداء العمل على الوجه المطلوب باحترام الوقت وعدم افشاء أسرار المهنة... وفي حالة عدم احترام هذه الواجبات الملقاة على عاتقه فانه يعرض نفسه الى عقوبات تأديبية التي توقعها سلطة مختصة.

وتعتبر سلطة التأديب في الوظيفة العامة ولاية واختصاصها أصيلا للسلطة الادارية الرئاسية، ولقد تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع إلى آخر، وقد يكون اختلافا جزئيا⁽¹⁵⁾.

إلا أن هناك أنظمة تجعل كل سلطة التأديب في يد السلطة الرئاسية دون أي مشاركة أو مساعدة من أية هيئة جماعية استشارية أي أن السلطة الادارية الرئاسية في هذا النظام يكون لها وحدها مهما كانت درجة العقوبة التأديبية وهذا ما عرف بالنظام الرئاسي.

وهناك أنظمة يشكل المشرع فيها محكمة و ينشأ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة فيكون شأن أجواء التأديب عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر من جهة قضائية وهذا ما يعرف بالنظام القضائي. أما النوع الثالث من النظام حاول الأخذ بمزايا كلا من النظام الأول والنظام الثاني اذ يحفظ للسلطة الرئاسية سلطة ممارسة التأديب وفي ذات الوقت يضع مجموعة من الضمانات اللازمة لحماية الموظف الا أنه اشترط أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء في العقوبات فيكون رأي اللجنة استشاري في عقوبات الدرجة الأولى والثانية ويكون الزامي في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة وهذا ما جاء به المشرع الجزائري في المادة 165 من الأمر 03/06.

النقطة الثالثة: الإجراءات التأديبية.

عندما ينسب للموظف خطأ تأديبيا فإن ثمة إجراءات يجب إتباعها قبل تبرئته أو توقيع العقوبة عليه، ويقصد بالإجراءات هي جميع الخطوات المنظمة قانونا والواجبة الاتباع من قبل الادارة لتوقيع العقوبة وهي الخطوات الواجبة على الموظف القيام بها للدفاع عن نفسه وعن التهم أو الأفعال المنسوبة اليه، قبل التحقيق أو بعده أوحتى بعد صدور القرار التأديبي ضده.

وإذا كانت الإجراءات التأديبية تبدأ بالتحقيق وتنتهي بصدور القرار أو الحكم فإنها تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة وما هو صالح للإدارة وللموظف العام على حد سواء ويتمثل صالح الإدارة في ضبط الخطأ ومعاقبة المخطئ أو مجازاته كفالة لحسن انتظام واطراد العمل بالمرافق العمومية، أما صالح الموظف فيتمثل في كونها تتيح له الفرصة للدفاع عن نفسه، فضلا على أن هذه الاجراءات لا تقوم بها السلطة التي لها حق التعيين بمفردها بل تشاركها في ذلك اللجنة المتساوية الأعضاء.

وبالتالي فإن إجراءات التأديب تتميز بخصائص عامة منها: فهي إجراءات كتابية وسريعة وبسيطة.

وتتمثل في: - التحقيق - احترام حق الدفاع - صدور القرار

التأديبي

أولاً: التحقيق .

يطلق التحقيق الإداري على مجموعة الإجراءات التي تستهدف المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها وتبدأ عادة قبل معرفة الموظف العام المسؤول عن الخطأ على وجه اليقين، بمعنى آخر أن يوجه الاتهام إلى موظف عام بينت الوقائع أنه ممكن جدا أنه ارتكب خطأ معيناً، فتلجأ الإدارة المختصة بالتعيين بفتح تحقيق ضد الموظف العام عن هذا الخطأ وعن كل الظروف التي ارتكب فيها⁽¹⁶⁾.

ولمعرفة الجهة التي تتولى التحقيق يجب تحديد طبيعة التحقيق وذلك إن كان إداريا أو قضائيا، ويختلف ذلك باختلاف النظام التأديبي، ففي

مصر وهي الدولة التي تأخذ بالنظام التأديبي القضائي فإنه يتولى جهاز مستقل يسمى بالنيابة الإدارية التحقيق والمحكمة باجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية.

وفي فرنسا يجري الأمر على قيام هيئات استشارية أي مجالس تأديب بابداء الرأي قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف وهي لجان التحكيم الإداري وهي لجان تتشكل من ممثلي السلطة العليا وممثلي الوظيف بالتساوي.

هل يجوز للرئيس الإداري القيام بالتحقيق؟ وإن قام به هل هذا يؤدي إلى بطلان الإجراءات؟⁽¹⁷⁾ ذهب البعض للقول: إنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء، إذ في هذه الصورة يجمع بين يديه وبغير شبهة سلطي: الاتهام والإدانة ويستطرد هؤلاء: قائلين بأنه إذا قام أحد بالتحقيق فإنه يصبح وحده غير صالح للتحقق في التحقيق وتوقيع الجزاء ولكن العيب لا يلحق الجهة الإدارية التي يتبعها بل يجوز لرئيس آخر أن يمارس الاختصاص بتوقيع الجزاء لأن عدم الصلاحية هو عيب شخصي يعلق بمن قام به سببه فيجعله وحده غير صالح لممارسة سلطة الإدانة فيما حقق أو اتهم ولا يمتد هذا العيب إلى الجهة أو الهيئة التي يتبعها.

أما في حالة ممارسة سلطة التأديب بواسطة الرئيس المختص فإنه لا تأثير بحيث لا يوجد مانع قانوني من ممارسة الرئيس المختص لاجراءات التحقيق فالتأديب عن طريق الجهة الإدارية المختصة ليس عملا قضائيا بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ ودفع عجلة العمل وقد تستدعي مصلحة المرفق أن يشرف الرئيس الإداري المختص بنفسه على التحقيق وذلك لكي يكون التأديب صحيحا مبنيًا على هدى وبصيرة.

أما المشرع الجزائري كغيره من المشرعين يرى أنه تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، وبعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وعلى

منح للمجلس التأديبي حق طلب حضور الموظف شخصيا إذا ارتأى في ذلك ضرورة ومصالحة من شأنهما أن يسهلا مهمته وأعماله.

إن حق الدفاع هو حق مقدس في جميع المحاكمات لاسيما ما ينطوي منها على معنى العقاب كالمحاكمات الجنائية والتأديبية ولهذا فان القضاء التأديبي يطبق في هذا المقام ذات المبادئ المقررة في المحاكمات الجنائية.

إن حق الدفاع هو حق مقدس وعلى الموظف العمل به لاسترجاع حقوقه وعلى الإدارة أن تحظر الموظف المخطئ بأنه سيمثل أمام المجلس التأديبي في تاريخ معين وتبين في الإخطار الضمانات المقررة له والمنصوص عليها في المادة 167 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية ومخاط علماء من طرف رئيسه المباشر بتاريخ الجلسة والأفعال المنسوبة إليه ويعد الإخطار بمثابة ضمان جوهرى للموظف حيث يهيئ للدفاع عن نفسه ومحاولة إبعاد التهمة المنسوبة إليه خلال المدة التي تفصل بين الإخطار واجتماع المجلس التأديبي ويحق له الاطلاع على ملفه عند مباشرة الدعوى التأديبية لكن دون تحويله بمعنى أنه يطلع عليه في المكان الموجود فيه كما أن لمدافعه حق الاطلاع على هذا الملف، وما يزيد في تقوية هذا الضمان أن المجلس التأديبي قبل البت في وضعية الموظف له أن يطلع أيضا على نفس الملف مما يساعده على ممارسة مهامه بطريقة موضوعية إذ بواسطته يستطيع أن يقيم مدى حسن أو سوء سيرة الموظف.

وتحقيقا لحقوق و ضمانات المتهم من حيث حق الاطلاع على الملف التأديبي وجميع أوراق التحقيق وكذلك التقرير وكافة المستندات الأخرى وله تقديم ايضاحاته وأوجه دفاعه بشأن الأعمال التي يأخذ عليها.

وتطرق المشرع الجزائري إلى هذه النقطة في المادة 167 من قانون الوظيفة العمومية: يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى.

يوقف الموظف الذي ارتكب خطأ جسيما يؤدي الى عقوبة من الدرجة الرابعة فورا بموجب قرار مسبب وخلال مدة التوقف يتقاضى

الموظف نصف راتبه ومجمل المنح ذات الطابع العائلي وهذا ما جاء بصريح المادة.

وينبغي على الإدارة خلال فترة التوقيف تبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على التقرير المسبب مع ذكر الأفعال المعاقب عليها وإن أمكن ظروف ارتكابها.

احترام حق الاستعانة بمحام .

حق الدفاع من قبيل الحقوق المقدمة في جميع المجالات التأديبية، ولاسيما ما ينطوي منها على معنى العقاب كالحكامات الجنائية والتأديبية. بحيث أن للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه، أو أن يوكل عنه محاميا مقيدا أمام محاكم، وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة وللمجلس أن يقرر حضور المتهم بنفسه.

إذن فإن الاستعانة بمحام أو مدافع حق وضمان من الضمانات المقررة للموظف بحيث أن المشرع الجزائري قد منح الموظف المتهم مجالا واسعا للدفاع عن نفسه بالحضور بنفسه أو يستعين بمدافع، وهذا ما جاءت به المادة 168 من نفس القانون السالف الذكر أنه: "ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه".

وقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك إلى القول بحضور الموظف العام أمام اللجنة المتساوية الأعضاء شخصا، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك.

فهنا نرى أن المشرع منح فرصة للموظف العام للدفاع عن نفسه، وله إذا تخلف لسبب من الأسباب أن يقدم التماسا من اللجنة، بأن يمثلته مدافعه.

إن المشرع الجزائري لم يشترط شروط في المدافع بل اكتفى بالقول بمدافع مخول و هنا يمكن الاستنتاج من لفظ مدافع مخول أن يكون محام ولكن لم يذكر إن كان محام لدى المجلس القضائي أو لدى المحكمة العليا هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المشرع الجزائري قد ساعد الموظف العام

وضمن له ضمانا آخر، وهو موظف يختاره بنفسه هنا يقع التساؤل من يكون؟.

هل يكون شخصا خبيرا في مجال الاجراءات التأديبية أو في مجال الوظيفة العمومية ويكون دفاعه مقنعا أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الى درجة أنه يمكن تبرأة الموظف المتهم أو يكون إداريا أو نقابيا ؟ . ولكن في الواقع فإننا لم نر أن الموظف يلجأ الى الاستعانة بمدافع سواء كان محاميا أو موظفا، وهذا ربما يرجع إلى طبيعة الإدارة، أو لثقافة الموظف بحيث أنه يرى أن المحام لا يكون إلا في المحكمة، وان مدافع آخر يكون موظفا فإنه غالبا غير ممكن لأن الموظف العام لا يلجأ إلى الاستعانة بموظف آخر لأنه في حالة تعرضه للتأديب تكون نفسيته منهارا ولا يرى أمامه إلا حقا ضائعا ولا يمكن أن يسترده إلا بالدفاع عن نفسه، وإذا فشل فيفكر مباشرة في اللجوء إلى المحكمة.

صدور القرار التأديبي.

بعد التحقيق والاطلاع على الملف الإداري والاستعانة بمحام، تأتي المرحلة الأخيرة في هذه الإجراءات وهي صدور القرار التأديبي الذي يصدر بعد مداولة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي.

يعرف القرار التأديبي بأنه تعبير عن إرادة السلطة التأديبية بشأن مؤاخذة الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي، وبصدوره تختم الإجراءات التأديبية.

إلا أن التعريف المتفق عليه: "أنه القرار الصادر عن هيئة إدارية أو تعبير آخر فهو تعبير عن إرادة السلطة التأديبية".

فيكون القرار التأديبي من مجلس تأديبي منعقد لأجل دراسة الملف وذلك بعد إجراء التحقيق وتحديد تاريخ ومكان، وساعة انعقاد المجلس وهذا مراعاة للأجال القانونية المحددة من تاريخ صدور قرار توقيف الموظف العام والسماح له بتقديم شهادته واحضار محام أو مدافع عنه للاطلاع على ملفه التأديبي⁽¹⁸⁾.

بالنسبة لمجموع الرؤساء الذين يتكون العقاب كآخر وسيلة من وسائل الردع، فهم يفضلون نقل خبراتهم إلى مرؤوسيههم وهذا يساعد على السير الحسن للمرفق العام.

ولكن إذا فشلت كل المحاولات والطرق فإن الرئيس يجد نفسه أمام قرار واحد لا خيار له فيه وهو تسليط العقوبة والتي تكون في غالب الأحيان بالتدرج من البسيط إلى أكبر ردعا وعليه أحاط المشرع الموظف العام بمجموعة من الضمانات لحماية حقوقه وتختلف هذه الضمانات من ضمانات إدارية وأخرى قانونية وقضائية.

1- الضمانات القانونية والتنظيمية لصحة الإجراءات التأديبية.
إن النظام القانوني للوظيفة العامة هو مجموعة القواعد التي تنظم وتحكم الوظيفة العامة في الدولة وتنظم العلاقة القانونية بين الدولة والموظف من حيث تحديد علاقاتهم بالإدارة ونظام أدائهم لمهام الوظيفة العامة بانتظام واطراد وفاعلية ومن حيث تنظيم التزاماتهم وحقوقهم الوظيفية ومن حيث تنظيم وتحديد مستقبلهم الوظيفي وسائر عناصر ومظاهر المراكز القانونية والوظيفية وإقرار الضمانات الإدارية والقضائية والقانونية والاجتماعية والسياسية.
التظلمات أو الطعون الإدارية.

لقد اعتمد المشرع الجزائري التظلم أمام لجنة الطعن وذلك في المادة 175 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06 المؤرخ في 2006/07/16: يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغه.

وتناول في المواد 62، 65، 66، 67 من الأمر نفسه كيفية تشكيلها وطبيعة عملها.

وعليه؛ فإن المادة 175 السالفة الذكر تحدثت عن العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة دون سواها مما يجعلنا نقول أن العقوبات من

الدرجة الأولى والثانية لا يمكن التظلم فيها أمام هذه اللجنة ولا ندري أي جهة مختصة بذلك.

وتعد الرقابة القضائية ضمان يلجأ اليه الموظف إذا لم تسعفه الضمانات الأخرى وإذا رفض مصدر القرار الاعتراف بالخطأ وقد يجاريه رئيسه، ولكن سعياً لتطبيق العدالة فلا يمكن ترك الخطأ بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة نفسها لأن من مقتضيات العدالة أن لا يكون الخصم حكماً في الوقت نفسه وهذا يزرع عدم الثقة في أوساط الموظفين.

والأصل في رقابة القضاء إنها رقابة مشروعة أو مطابقة بين الواقع والقانون وليست رقابة ملائمة أي أن القاضي الإداري يراقب مدى سلامة القرار التأديبي من العيوب التي تؤدي إلى إلغائها وليس له أن يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية للخطأ التأديبي في إطار عيب إساءة استعمال السلطة إذ إن السلطة الإدارية تتمتع بكل صلاحية في تقدير واختيار العقوبة الملائمة.

أما في مسألة تحديد الاختصاص وبعد تحليل نص المادة 65 من الأمر 03/06: تنشأ لجنة الطعن لدى كل وزير وكل والٍ وكذا لدى كل مسؤول مؤهل.....

إذن هناك لجان على المستوى المحلي وعلى مستوى الوزارة وبالتالي فإن الطعن في القرارات الصادرة من الهيئات المحلية يكون أمام المحاكم الإدارية .

أما الطعن في القرارات الصادرة من الهيئات أو لجان الطعن الوزارية فيكون أمام مجلس الدولة كأول درجة.

ويكون الطعن بالنقض في جميع القرارات الإدارية سواء الصادرة من المحاكم الإدارية أو من مجلس الدولة أمام مجلس الدولة كمحكمة نقض.

خاتمة

من خلال الدراسة والبحث في الموضوع تم استنتاج أنه على الرغم من صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجديد، فإنه يبقى ناقصا ولم يأت بالكثير بالنسبة لموضوع التأديب، وترك دائما السلطة واسعة أمام السلطة التي لها صلاحية التعيين في تكييف الأخطاء والتصرف في ملف الموظف العام التأديبي.

ومن النتائج المستخلصة أيضا أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الحالي لم يضيف الكثير بالنسبة للإجراءات فبقيت فارغة من كل المحتويات، وبقي للإدارة نفس الخطوات التي تقوم بها وهي التي تقدم ملف الموظف إلى المجلس التأديبي مرفقا بكامل الوثائق ومنها التقرير الملعل.

إن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي طال انتظاره لسنوات عديدة، كان من الأجدر أن يلم بكل جوانب إجراءات التأديب التي تُخدم مصلحة الموظف العامة من جهة، ومن جهة أخرى ما يضمن استمرارية المرفق العام واعطاء صلاحيات أوسع للجنة المتساوية الأعضاء، كما يجب أن تُحدد الجهة المكلفة بالتحقيق أي أن ينص على تشكيلها والشروط الواجب توفرها في الأعضاء ونظرا لعدم تجاوب النصوص القانونية الحالية للوظيفة العامة مع التطور الحاصل في المجتمع بسبب الانعكاسات السلبية للمنظومة الإدارية، على المنظومة القضائية وعدم انسجامهما، فإن ذلك في نظرنا يحدث التوازن المفقود بين مصلحة الإدارة العامة في المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومصلحة الموظف العام في المحافظة على وظيفته التي تعد مصدر رزقه وإعالة أسرته.

إلا أنه لا يمكن لأحد أن ينكر الجهود التي قامت بها الدولة في إثراء هذا القانون ووضعه حيز التطبيق وعلى الموظفين والإدارة البحث على نقاط الضعف فيه واستبدالها بما يخدم مصلحة الموظف. إن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ورغم تغييره عدة مرات إلا أنه ما زال يحمل

شيء من القانون الفرنسي على الرغم من أنه هو عمل من البرلمان الجزائري إلا أننا نجد العديد من الأحكام هي من القانون الفرنسي. وعلى الرغم من كل ما سبق فإن على الموظف المحافظة على هذا المكسب ويجتهد دون هوادة لتطويره.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (1) الدكتور سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ص 82.
- (2) أبو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية و الحريات العامة، ص 197.
- (3) أحمد بو ضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام، ص 07.
- (4) محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى المدنية دراسة مقارنة، ص 09.
- (5) زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة و القطاع العام، ص 204.
- (□) الياس سليم، الفصل التأديبي للموظف العام، رسالة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون، ص 47.
- (7) محمد مختار محمد، الجرمية التأديبية بين القانون الاداري و علم الادارات العامة، ص 62.
- (8) عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها، ص 121.
- (9) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 40.
- (10) فؤاد العطار، المطول في القانون الإداري، ص 707.
- (11) قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ص 119.
- (12) محمد صالح عبد البديع، النظام القانوني للموظف العام في مصر تشريعا و فقها، ص 01 الى 42.
- (13) محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ص 16.
- (14) محسن حسين حمزة، القانون التأديبي العام، ص 51.
- (15) حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، ص 237.
- (16) محمد ابراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، ص 567.
- (17) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، ص 141.
- (18) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، ص 566.