

التحقيق الاداري في المجال التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري

*Administrative disciplinary investigation in the field of public employees
in the Algerian legislation*

ط. د براهيمى سميحة⁽²⁾

أ. د الزين عزري⁽¹⁾

أستاذ التعليم العالي - مدير مخبر الحقوق والحريات

جامعة محمد خيضر - بسكرة (الجزائر)

جامعة محمد خيضر - بسكرة (الجزائر)

جامعة محمد خيضر - بسكرة (الجزائر)

brahimisamihia6000000@gmail.com

Doc.azrizine@gmail.com

تاريخ النشر

تاريخ القبول:

تاريخ الارسال:

31 مارس 2021

26 فيفري 2021

04 سبتمبر 2020

الملخص:

من بين الضمانات الإجرائية التي قررها المشرع في نطاق المساءلة التأديبية بعض الضمانات التي تسبق التحقيق الإداري، فهناك إجراءات تسبق الإحالة إلى التحقيق كضرورة الحصول على موافقة جهات معينة قبل البدء في التحقيق، وضرورة استدعاء الموظف للتحقيق معه، و من جانب آخر فقد حدد المشرع السلطة المكلفة بالإحالة إلى التحقيق، فالقاعدة العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق معقوداً لسلطة التأديب أو اللجنة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف على الموظف، وهذا بناء على قواعد موضوعية وإجرائية تكون بمثابة ضمانات للموظف العام. كما تختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام والتحقيق، لأن هذا الوضع يجمع عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، ولقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو لممثلها المرخص له قانوناً حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: التحقيق الاداري، الضمانات، الاحالة، الموظف العام، التأديب.

Abstract :

Among the procedural guarantees established by the legislator in the field of disciplinary responsibility, a certain assurance that precedes the administrative investigation, there are procedures leading to the referral of the investigation as a need to obtain the approval of certain parties before the beginning of the investigation, and the need to call the employee for questioning, and on the other hand identified the authority of the legislature charge with reference to the investigation, the general rule in the field of discipline that l referral authority to investigate pinned to the disciplinary authority or the Presidential Commission, which has the right to control and supervise the employee, and this is based on the substantive rules and procedural safeguards serve as an official. The legislation of them also differ in determining the competent authority to initiate an investigation, it is permissible to combine the accusation and the investigation, because this situation is causing harm guarantees official against the disciplinary authority , and gave the Algerian lawmaker of the body used or authorized its representative to the law the right to invoice and the investigation of the charges brought against a public official.

key words:

Administrative investigation, guarantees, referral, public servant, discipline.



مقدمة:

من اهم وابرز الضمانات في نطاق التأديب ان يتم اجراء تحقيق مع الموظف لسماع اقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب اليه من اتهام عل اعتبار ان التحقيق هو الخطوة الاولى في الاجراءات التأديبية، فبعد اكتشاف المخالفة وضبطها، وتوجيه الاتهام، أو الوقوف بالإجراءات عند حد الضبط دون تحديد المتهم بعينه يأتي دور التحقيق، وهو يستهدف استجلاء وجه الحق في الوقائع وتحديد المتهم بارتكابها على ضوء مبادئ العدالة، وفي ظل ظروف تكفل الاطمئنان للمتهم وتبعد بالأجهزة الإدارية عن الاضطراب، ولا تشيع فيها جوا من الترهيب والخوف، ويجب أن يصدر الأمر بإجراء التحقيق من السلطة المختصة بموجب نص صريح وبالتالي الاشكالية المطروحة في هذه الدراسة تتمحور حول الضمانات المكفولة للموظف العام في المرحلة السابقة للتحقيق الاداري . وما مدى تأثير هذه الضمانات على صحة القرار الاداري؟

أهمية الدراسة:

التحقيق الاداري يحتل مكانة بالغة الاهمية عند تحريك مسؤولية الموظف التأديبية وهذه الاهمية تجد اثرها لدى الموظف الذي تهيئ له الفرصة خلال التحقيق في اثبات براءته وازالة الشكوك، ولذلك فإن الإجراءات التي تحيط به قانونا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين، وبالتالي فإنه يعد مرحلة تحضيرية وضرورية تبني عليه كافة إجراءات الدعوى التأديبية.

أهداف الدراسة:

نهدف من خلال تطرقنا لموضوع التحقيق الاداري في المجال التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري عدّة أهداف ندرجها كالتالي:

- الرغبة في إيجاد نوع من التوازن بين فاعلية الإدارة في مواجهة وردع الموظف العام، وبين توفير الضمانات اللازمة له في مواجهة السلطة التأديبية.
- الرغبة في تكريس ثقافة قانونية متداولة لدى جميع الدارسين للنظام القانوني لتأديب الموظف العام وخاصة الموظفين من أجل تمتعهم أكثر بحقوقهم المنصوص عليها قانونا.

إشكالية الدراسة:

إن إشكالية الموضوع محل الدراسة تتمحور حول: ما مدى فاعلية الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مرحلة التحقيق الاداري؟

منهج الدراسة:

للإجابة على إشكالية البحث، اعتمدت المنهج الوصفي لأنه يعد ضروريا عند طرح بعض المفاهيم التي تخص الوظيفة العامة بشكل عام والموظف على وجه الخصوص. كما اعتمدت

المنهج التحليلي باعتباره المنهج الأنسب في تحليل النصوص القانونية والتعليمات والمناشير إضافة إلى اعتماده في تحليل القرارات الصادرة عن القضاء الإداري والقضاء العادي.

بناء على ما تقدم قسمت هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث كالتالي:

المبحث الأول: الإجراءات الشكلية التي تسبق الإحالة إلى التحقيق.

المبحث الثاني: سلطة الإحالة إلى التحقيق.

المبحث الثالث: مباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه.

المبحث الأول: الإجراءات الشكلية التي تسبق الإحالة للتحقيق

ينبغي عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إذا لم يكن الاتهام جديا، يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكاب الموظف للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، بحيث ينبغي ألا تكون الإحالة قائمة على شبهة أو قصد بها الكيد بالموظف، لأن الإحالة بدون وجود دليل على ارتكاب الموظف للتهمة المنسوبة إليه يؤدي إلى التسبب من جانب الموظف، كما يدل على وجود إدارة سيئة.⁽¹⁾

وتبدأ الإجراءات التأديبية بصدور قرار الإحالة، وذلك من قبل السلطة المختصة قانونا بذلك الإجراء، وتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هو أمر جوهري وهام، لأن صدور قرار إحالة العامل من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق.⁽²⁾

لذا نتناول الإجراءات الشكلية التي تسبق التحقيق الإداري في مطلبين: المطلب الأول: الحصول على موافقة جهات معينة قبل البدء في التحقيق. المطلب الثاني: استدعاء الموظف للتحقيق معه.

المطلب الأول: الحصول على موافقة جهات معينة قبل البدء في التحقيق

قد تختلف إجراءات التحقيق من موظف إلى آخر، فالمشروع يقيد أحيانا إجراء التحقيق التأديبي مع بعض الموظفين بالحصول على إذن مسبق من بعض الجهات قبل مباشرته ورتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق بوصفه شرطا وجوبيا لازما لصحته.

فالمشروع الجزائري يلزم الإدارة بإخطار التنظيم النقابي عند إخلال أحد مندوبي التنظيمات النقابية المعترف بها بالتزاماته الوظيفية، قبل مباشرة إجراءات التأديب ضده، ويترتب على إغفالها لهذا الإجراء إلغاء قراراتها حيث نصت المادة 56 من القانون المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي على أنه: "يعد كل عزل لمندوب نقابي، يتم خرقا لأحكام هذا القانون ويقع باطلا عديم الأثر".

وبخصوص عدم أخذ رأي الهيئات الجماعية نجد قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، والذي قضى بإبطال قرار والي ولاية الجزائر والمؤرخ في 10 يناير 1985 الذي أنهى مهام

المدعي بصفته مديرا عاما لمركب مواد البناء لولاية الجزائر دون اخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي.⁽³⁾

المطلب الثاني: استدعاء الموظف للتحقيق معه

إن استدعاء الموظف للتحقيق معه، هو دعوته للمتهم للمثول أمام المحقق في زمان ومكان محددين في الطلب، ولا يترتب عليه أي حجر على حريته الشخصية، فهو كإعلان الشاهد، أو إعلان الدعاوى المدنية⁽⁴⁾، فهو مجرد إجراء يكلف به المحقق المتهم بالحضور في المكان والزمان المحددين بالأمر.⁽⁵⁾

وقد اوجب المشرع الجزائري استدعاء الموظف حيث تنص المادة 1/168 على أنه: " يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الجمعية كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه، ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام، إلا إذا حالت قوه قاهره دون ذلك".⁽⁶⁾

وتأسيسا على ذلك فقد نصت المادة 2/168 من قانون الوظيفة العامة الحالي على أنه: " في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية، أو في حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية".⁽⁷⁾

وتأكيدا لما تقدم ذكره فقد جاء في قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، حيث قضت بإبطال المقرر الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء في 22 نوفمبر 1987، المتضمن فصل المدعية من وظائفها كموقعة بسبب عدم احترام حقوق الدفاع، حيث تبين الطاعنة أن القرار اتخذ دون احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية في المجال التأديبي، وأنه لم ينازع في كون أن القرار المطعون فيه صدر دون احترام الشكلية الخاصة بإبلاغها بالملف، ودون استدعاء المعنية.⁽⁸⁾

وأقر مجلس الدولة مبدأ وجوب إثبات الاستدعاء في المجال التأديبي، بوصل استلام موقع من جانب الموظف أو بمحضر رسمي ممضي من طرفه، وتلزم الإدارة بتقديم نسخة من هذا الاستدعاء، واعتبر مجلس الدولة توجيه الاستدعاء بمثابة إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع، وهذا ما كرسه سابقا مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 20 أفريل 2004 الذي حكم بإلغاء القرار المطعون فيه بالاستئناف الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة في 31 مارس 2001.

وفصل من جديد التصريح بإبطال مقرر العزل المؤرخ في 27 جويلية 1999 وإلزام المستأنف عليه بإعادة إدماج المستأنف عليه بإعادة إدماج المستأنف في منصب عمله الأصلي أو منصب مماثل.⁹

من خلال مضمون هذا القرار، يتبين لنا أن مجلس الدولة قد أكد في قراره على ضرورة أن يكون الاستدعاء قانونيا ورسميا مثبتا بوصول استلام أو محضر رسمي يوقعه، المعني بالأمر وبذلك يكون إخطار الموظف برسالة مكتوبة من الإدارة غير كاف لإثبات استدعاء الموظف لحضور جلسة التأديب

المبحث الثاني: سلطة الإحالة إلى التحقيق

إن فاعلية النظام التأديبي الوظيفي تقتضي أن يناط الاختصاص بتوقيع الإجراءات التأديبية على الموظفين للرئيس الإداري الأعلى، باعتباره المسؤول الأول عن سير العمل داخل المرفق، والحقيقة أن وضع هذا الاختصاص كاملا في يد الرئيس الإداري يتعارض والحياد الواجب توافره في موضوع التأديب، لذلك تجيز بعض التشريعات لهيئات شبه قضائية مشاركة الجهة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية، وبعضها يعطي الاختصاص كاملا بذلك لهيئات قضائية.

وإذا كان هذا الوضع بالنسبة للاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، فإن الأمر جد مختلف فيما يتعلق بسلطة الإحالة إلى التحقيق، حيث تنفرد بها الجهة المنوط بها حسن سير المرفق العام بناء على عدّة قواعد موضوعية، وإجرائية، تكون بمثابة ضمانات للموظف.⁽¹⁰⁾ وعليه نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كآتي: المطلب الأول: الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق. المطلب الثاني: الحدود القانونية لجهة الإحالة إلى التحقيق. المطلب الثالث: النتائج المترتبة على صدور قرار الإحالة إلى التحقيق.

المطلب الأول: الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

القاعدة العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية معقودة لسلطة التأديب أو اللجنة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف على العامل.⁽¹¹⁾ وبالتالي فإن سلطة التأديب مقترنة ومرتبطة بفكره السلطة الرئاسية وملازمة لها، فلا توجد سلطة رئاسية بدون سلطة وولاية التأديب، ولذلك يقتضي المنطق أن تكون السلطة المختصة بالتأديب، هي السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق فيما هو منسوب إلى الموظف، وهذا ما صرح به المشرع الجزائري: "عندما يرتكب الموظف خطأ مهنيا يجوز للسلطة التي لها حق التعيين إحالته إلى مجلس التأديب المختص."⁽¹²⁾

يتبين من ذلك أن إجراء الإحالة هو جوازي، متى ارتكب الموظف خطأ تأديبيا، ومن ثم يطرح الاشكال حول مدى جوازية هذه الإحالة، وهل تكون في حالة الخطأ من أي درجة أو تتعلق بالأخطاء ذات الدرجة الأولى فقط؟

ف نجد أن الإحالة حسب المرسوم 152/66 والتي جاءت شاملة وغير مفهومة، يمكن القول أن القصد منها عقوبات من الدرجة الثانية والثالثة وليست من الدرجة الأولى، بالنظر إلى حجم واجراءات وتأثيرات العقوبات على الموظف. زيادة على أن إجراء الإحالة لا يكون إلا بعد القيام بعملية الإخطار، ليتم أو يفسح للموظف بالاطلاع على الملف التأديبي، طبقا نص المدة 57 من الأمر 152/66، ومعرفة الأخطاء المنسوبة إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه.

استثناء من هذا الأصل، يجوز لسلطة التعيين أن تفوض من هو أدنى درجة من الوزير لممارسة سلطة التأديب في حدود تفويضه، ولا يجوز لهذا الأخير تفويض هذه السلطة لآخر إلا بنص خاص في القانون، باستثناء عقوبات الإنذار واللوم، إذ يجوز التفويض بتوقيعهما، حتى بدون نص لكونهما في العقوبات الخفيفة.⁽¹³⁾

وقد أنشأ المشرع الفرنسي إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية لجانا استشارية متخصصة، تستشار بشأن العقوبات التي يراد توقيعها على الموظفين، الذين تطبق عليهم اللائحة العامة، وتطلق على هذه اللجان تسمية " اللجان الإدارية المشتركة ". ويثبت اختصاص مجلس التأديب (اللجان الإدارية المشتركة)، بمقتضى قرار صادر عن السلطة صاحبة الحق في التأديب، والتي يجب أن تشير في قرارها بوضوح إلى الأفعال محل التجريم والظروف التي ارتكبت فيها.⁽¹⁴⁾

وبجانب اللجنة الإدارية المشتركة، قد تدخل في التأديب أيضا هيئة أخرى أعلى منها،

وهي " المجلس الأعلى للتوظيف العامة " *Le conseil supérieur de la fonction publique*

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على صدور قرار الإحالة إلى التحقيق

يترتب على صدور قرار الإحالة إلى التحقيق عدو نتائج تتلخص في: إمكانية وقف الموظف عن العمل احتياطيا لمصلحة التحقيق، وعدم اعتبار الموظف مستقبلا إذا ما توفرت حالة من الحالات التي يعتبر فيها الموظف مقدا استقالته حكما، وهذا ما سوف نعرض له في " فرع أول ". وإذا كان قرار الإحالة إلى التحقيق يعد سندا لاتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوق الموظف التي يستمدها من مركزه الوظيفي، فهل يعد كذلك إجراء قاطعا للمدة المسقطه للحق في إقامة الدعوى التأديبية؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه تفصيلا في " الفرع الثاني " من هذا المطلب.

الفرع الأول: الإجراءات الاحتياطية المترتبة على صدور قرار الإحالة إلى التحقيق

تتلخص هذه الإجراءات الاحتياطية، والتي تعتبر نتائجها مترتبة على قرار الإحالة إلى التحقيق في أمرين هما: احتمال وقف الموظف لصالح التحقيق وما يترتب على هذا الوقف

الاحتياطي من آثار منها تأجيل الترقية وخصم جزء من المرتب أو احتمال ذلك. وعدم قبول استقالة الموظف.⁽¹⁵⁾

أولا - وقف الموظف عن العمل احتياطيا:

1- تعريف الوقف الاحتياطي:

يذهب الفقه إلى تعريف الوقف الاحتياطي بأنه: "إجراء احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدّة الوقف".⁽¹⁶⁾

كما يعرفه الأستاذ سعيد بو شعير بأنه: "إجراء أو تدبير إداري داخلي يصدر عن السلطة الإدارية في حالة خطيرة، تؤدي إلى عدم صلاحية استمرار الموظف في مزاولة وظيفته، بل يقتضي الصالح العام إبعاده مؤقتا عن الوظيفة حتى يفصل في أمره".⁽¹⁷⁾

ويرى الأستاذ *Jean Francois Lachaum*: "أن الايقاف هو عبارة عن إجراء يسمح بخروج الموظف من العمل مؤقتا في انتظار النطق بالعقوبة التأديبية. وإجراء التوقيف يجب ان ينفذ فورا من طرف المجلس التأديبي".⁽¹⁸⁾

فالتوقيف إذن، لا يعتبر عقوبة تأديبية، وإنما هو إجراء وقائي تلجأ إليه الإدارة خدمة للمصلحة العامة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء كان من العدل بمكان أن يحتفظ الموظف بنصف مرتبه على الأقل حتى يتم الفصل في القضية.⁽¹⁹⁾

ويتميز الوقف الاحتياطي بأنه إجراء مؤقت، ينتهي بضوات مدّة معينة وهي المدّة التي حددها القانون، كما أنه لا يعتبر جزاء تأديبي ولا يحول دون توقيع جزاء تأديبي دون أن تكون أمام تعدد جزاءات.⁽²⁰⁾

2- أسباب الوقف الاحتياطي:

اختلفت تشريعات التوظيف في تحديد سبب الوقف الاحتياطي، فبعضها يأخذ بمعيار الجريمة المقترفة، والبعض الآخر بمعيار مصلحة التحقيق، وإلى جانب ذلك توجد تشريعات لا تعتمد على سبب محدد يسند إليه الوقف الاحتياطي، وتتناول فيما يلي مسلك تلك التشريعات:

أ- الاتجاه الذي يستند إلى خطورة الجريمة: *La gravité de l'infraction*

وفقا لهذا المعيار فإن سلطة الوقف الاحتياطي تعتمد في إصدار قرارها بالوقف على خطورة وجسامة الجرم المقترف، دون النظر إلى الظروف الشخصية للمتهم، ومدى تأثيرها على أدلة التحقيق. ومن أبرز التشريعات الوظيفية التي تأخذ بمعيار الخطورة في الوقف الاحتياطي: التشريع الفرنسي والجزائري.⁽²¹⁾

أ-1- سبب الوقف الاحتياطي في التشريع الفرنسي:

يربط المشرع الفرنسي بين الوقف الاحتياطي وخطوره أو جسامة الفعل، أو الأفعال المادية أو المعنوية التي ينطوي عليها الركن المادي للجريمة التأديبية أو الجنائية المقترفة، فإذا بلغ هذا الفعل حدا من الجسامة أو الخطورة، فإنه يجوز للسلطة المختصة وقف العامل احتياطيا، على أن تقدير الجسامة متروك أمر تقديره للسلطة المختصة.⁽²²⁾

أ-2- سبب الوقف الاحتياطي في التشريع الجزائري:

المشرع الوظيفي الجزائري قد سار على ذات النهج الذي أخذ به المشرع الفرنسي في شأن تحديد سبب الوقف الاحتياطي، إذ أعطى السلطة المختصة صلاحيات الوقف الاحتياطي إذا ما نسب إلى العامل ارتكاب جرم جسيم لا يسمح له بالبقاء في مباشرة أعمال وظيفته بصفة مؤقتة.⁽²³⁾ فقد نصت المادة 1/173 بأنه: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه من مهامه فوراً".

وانطلاقاً من نص المادة 173 السالفة الذكر فقد حدد المشرع الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة التي من شأنها أن تؤدي إلى توقيف الموظف عن عمله وهي ما نصت عليه المادة 181 من ذات الأمر وهي كالآتي:

- 1- الاستفاد من امتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- 3- التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأموال المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر.⁽²⁴⁾

ولوقف العامل احتياطيا يشترط أن يكون الفعل المنسوب إليه ينطوي على جريمة من الجرائم السالفة الذكر، وأن يكون من شأن ذلك عرقلة مجرى التحقيق، أو من شأنه تعريض الوظيفة العامة للخطر. ولقد حددت التعليم رقم 8 الخاصة بالإجراءات توقيف الموظفين بعض حالات الخطأ الجسيم، نذكر منها تحويل الأموال العمومية، وتزوير وثائق المحاسبة.⁽²⁵⁾

ب- الاتجاه الذي يأخذ بمعيار مصلحة التحقيق؛

يستند هذا الاتجاه على مصلحة التحقيق القائم أو الوشيك كسبب للوقف الاحتياطي، ويقوم هذا الاتجاه على النظر إلى التحقيق القائم أو الوشيك مجردا، لتحديد ما إذا كانت مصلحة هذا التحقيق تقتضي إبعاد العامل المتهم عن عمله مؤقتا من عدمه، وذلك بصرف النظر عن أية اعتبارات أخرى.

و من التشريعات التي أخذت بهذا الاتجاه التشريع المصري، فقد أخذ التشريع الوظيفي المصري بمعيار مصلحة التحقيق.⁽²⁶⁾

1- مدة الوقف الاحتياطي؛

قد حدد المشرع الجزائري الحد الأقصى لمدة الوقف الاحتياطي، فلا يجوز توقيف الموظف العام لمدة تزيد عن شهرين، ويتعين على الإدارة عرض القضية على اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، وإذا لم يفصل في القضية خلال شهرين من تاريخ صدور قرار التوقيف، يعاد الموظف العام إلى منصب عمله مع حقه في استرجاع المرتبات التي اقتطعت منه، ويتمتع الموظف العام بنفس الحقوق في حالة ما إذا عارضت لجان التأديب قرار الفصل.

وفي حالة المتابعة الجنائية، يمكن توقيف الموظف المذنب إلى غاية صدور الحكم النهائي من طرف المصالح القضائية المختصة. وقد أوجب المشرع على السلطة المختصة تسوية وضعية العامل خلال ستة أشهر.⁽²⁷⁾ وتوقيف الموظف في التشريع الفرنسي لا يجوز أن يتجاوز أربعة أشهر إلا إذا كان الموظف في حالة المتابعة الجنائية.⁽²⁸⁾

2- آثار الوقف الاحتياطي عن العمل؛

يترتب عن الوقف الاحتياطي آثار بالنسبة للمرتب وبالنسبة للترقية.

أ- بالنسبة للمرتب؛

يترتب عن وقف العامل عن العمل احتياطيا وقف صرف نصف أجره اعتبارا من تاريخ الوقف وهذا ما جاء في المادة 2/173 بأنه: "يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي". كما نص المشرع على إمكانية استفادة الموظف الذي تم توقيفه احتياطيا خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف، ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية، وهو ما نصت عليه المادة 174 من نفس الأمر.

وتجدر الإشارة على أنه في حالة ما اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه، أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الأجل المحدد، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي

خصم من راتبه، وهو ما نصت عليه المادة 3/173 من نفس الأمر.⁽²⁹⁾ إضافة لذلك فإذا لم تجتمع اللجنة في الأجل المذكور أو لم يبلغ مقررهما للمعني، تعاد إليه حقوقه ويتقاضى كامل راتبه.⁽³⁰⁾ وإذا كان الموظف العام في حالة المتابعة الجنائية، يمكن للإدارة أن تحرم الموظف في هذه الحالة من التمتع بمرتبه بنسبة لا تتعدى 3\4 من المرتب الكلي، وذلك لمدة لا تتعدى ستة أشهر.⁽³¹⁾ أما المشرع الفرنسي فقد نص على أن الموظف الموقوف يحتفظ براتبه كاملا، إلا إذا تجاوزت مدة توقيفه أربعة أشهر، ففي هذه الحالة يمكن أن يحتفظ بجزء من المرتب الشهري.⁽³²⁾

ب- بالنسبة للترقية:

الترقية تعني اعتراف الإدارة بكفاءة العامل المرقى، وصلاحيته لتحمل أعباء وظيفية أكبر، فضلا عن ذلك فإنها تؤدي إلى ضبط العمل الوظيفي وتحديد مرتباته.⁽³³⁾ ونظرا لحساسية موضوع الترقية وتعلقه بمصلحة الموظف والوظيفة معا، فقد حرص المشرع على وضع الضوابط والمعايير المنظمة له، وهو ما تناولته المادة 55 من المرسوم رقم 85-59 السابق الذكر. وتجدر الإشارة أن القانون الأساسي للوظيفة العامة قد خلت نصوصه من تحديد موانع الترقية، أو الأسباب التي تحول دون ترقية العامل إذا ما أدركته الترقية ومنها حظر الترقية خلال مدة الوقف عن العمل، مما يتبين لنا أن المشرع الجزائري قصد من وراء عدم تنظيم نصوص خاصة بحظر الترقية هو عدم حرمان الموظف من الترقية حتى ولو كان ذلك في مدة الوقف الاحتياطي عن العمل. وعلى ذلك فإن الإحالة إلى التحقيق الإداري أو الجنائي لا ينال من ترقية العامل إن أدركته الترقية مهما بلغت جسامته الجرم محل التحقيق.⁽³⁴⁾

ثانيا- قبول استقالة الموظف:

إن العلاقة بين الموظف والإدارة ليست علاقة مؤبدة ودائمة، وإنما هي علاقة مؤقتة، وبالتالي ليس هناك إلزام على الموظف العام في البقاء في خدمة الوظيفة العامة، لذلك تعطي التشريعات المختلفة للموظف الحرية في التخلي عن الوظيفة بمحض إرادته، فلا محل لإجباره عليها. وعلى هذا النحو تعتبر الاستقالة من أبرز الأسباب التي تؤدي لانتهاء خدمة الموظف العام⁽³⁵⁾ لثبوت التساؤل عن مدى أحقية العامل في الاستقالة ومشروعيتها، وقبل الخوض في ذلك يتعين علينا التمييز بين الاستقالة وهجر الوظيفة ثم تحديد شروطها.

1- مفهوم الاستقالة:

المشرع الوظيفي الجزائري لم يحدد المقصود بالاستقالة من العمل، واكتفى بإدراجها من حالات انتهاء الخدمة، وبين أحوالها، وأحكامها والآثار المترتبة عليها.

وتصدى فقه القانون العام لتعريف الاستقالة، وقال بالعديد من التعريفات منها: "رغبة الموظف في أن يترك العمل نهائيا وليس بصفة مؤقتة"، و"رغبة الموظف في ترك الخدمة بإرادته قبل بلوغ السن القانونية لسبب من الأسباب"، و"ترك الموظف الخدمة بإرادته"، و"الخروج من الخدمة بناء على مبادرته من العامل".⁽³⁶⁾

2- نوعا الاستقالة:

الاستقالة من العمل قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية، وتكون صريحة إذا تقدم العامل بطلب مكتوب إلى جهة عمله يعبر فيه عن إرادته في ترك العمل، وتكون ضمنية إذا انقطع العامل عن عمله خلال المدد التي حددها القانون أو التحق بالعمل لدى جهة أجنبية، ونعرض فيما يلي - بياجاز- للاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية.

أ- الاستقالة الصريحة:

الاستقالة الصريحة هي تلك التي يتقدم بها العامل في صورة طلب مكتوب، يعبر فيه عن إرادته في إنهاء العلاقة التي تربطه بجهة عمله، ولقد عني المشرع الجزائري بتنظيم الاستقالة في القطاعين العام والخاص بما لم يفعله في الأسباب الأخرى لانتهاء خدمة العامل، حيث نص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العامة، والقوانين المتعلقة بعلاقات العمل الفردية والمراسيم التطبيقية له. وبالمقابل نصت المادة 218 من القانون الأساسي للوظيفة العامة على شرط هو أن تتم الاستقالة بطلب كتابي من الموظف، يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.⁽³⁷⁾

ب- الاستقالة الضمنية: موقف المشرع الجزائري من الاستقالة الضمنية (هجر الوظيفة)

إن تشريعات العمل الجزائرية لم تنص صراحة على الاستقالة الضمنية، بل ذهب أبعد من ذلك حيث اعتبر أن من ينقطع عن عمله دون سبب ودون إذن، يعد مرتكبا لمخالفة تأديبية عقوبتها العزل، وما يؤكد هذا الاتجاه نص المادة 136 من المرسوم رقم 85-59 الذي جاء فيه ما يلي: "كل توقف عن الخدمة يخالف المواد من 132 إلى 135 أعلاه يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب، رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به". ويبدو أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي الذي لا يأخذ بالاستقالة الضمنية.⁽³⁸⁾

المبحث الثالث: مباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه

إن الهدف الأساسي من عملية التحقيق هو إظهار الحقيقة حتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها التأديبي على أسس شرعية، فالتحقيق إذن عملية معقدة ترمي إلى معرفة الظروف التي تم فيها ارتكاب الذنب الإداري.

وانطلاقاً من ذلك فما هي السلطة التي عهد لها القانون مباشرة التحقيق، وما هي أوجه التصرف فيه؟ وهذا ما سنجيب عليه في المطلبين التاليين: المطلب الأول: مباشرة التحقيق الإداري. المطلب الثاني: التصرف في التحقيق الإداري.

المطلب الأول: مباشرة التحقيق الإداري

من الضمانات الهامة التي استقرت عليها أحكام الفقه والقضاء مباشرة التحقيق مع العامل مع من أناط به المشرع، والا كان التحقيق مشوباً بالبطلان وبالتالي بطلان ما ترتب عليه من إجراءات. وتختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، فبعض التشريعات تأخذ بازدواج سلطة التحقيق، وذلك عندما تمارسه الجهة الإدارية بالإضافة إلى هيئة قضائية أو إدارية أخرى مستقلة مثل التشريع المصري.⁽³⁹⁾

ومن الدول التي تأخذ بوحدة سلطة التحقيق، أي مباشرته بواسطة السلطة الإدارية وحدها الجزائر وفرنسا، حيث تقوم عادة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه، أو استناداً إلى تقارير جهات التفتيش، أو اعتماداً على شكاوي المنتفعين بخدمات المرفق العام، وللتحقيق أهمية كبرى في تأثيم الموظف، فهل السلطة المكلفة بإجراء عملية التحقيق هي سلطة منفصلة عن السلطة الرئاسية؟⁽⁴⁰⁾

الفرع الأول: السلطة المكلفة بالتحقيق

لقد ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص الحيدو التي يجب أن تتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، إذ لا يجوز الجمع بين الاتهام والإدانة، فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق، نظراً لأن هذا الإجراء هو في حقيقة الأمر امتداد للسلطة التأديبية، ويرى الأستاذ كمال رحماوي بأن الجمع بين سلطة التحقيق وتحريك الدعوى التأديبية وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، لأنه في حالة ما إذا كان الموظف المكلف بالتحقيق خاضعاً من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب، فمن السهل أن تؤثر على حيدته، ولذلك يرى من الأحسن أن تسند هذه المهمة إلى جهة منفصلة ومستقلة عن الجهة التي تملك حق التأديب، كمتفشية الوظيف العمومي.⁽⁴¹⁾

فقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو لممثليها المرخص له قانوناً حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، وبمقتضى ذلك فإن السلطة الرئاسية هي المختصة بإجراء الاتهام والتحقيق، وهذا مساس بمبدأ الحيدو في عملية التحقيق، فكان من الأحسن أن تسند هذه المهمة إلى جهة أخرى مستقلة، لأن في ذلك ضماناً للموظف العام للحصول على حقوقه.⁽⁴²⁾

كما أنطأ المشرع مهمة التحقيق للمجلس التأديبي "اللجنة المتساوية الأعضاء" إذ يتمتع المجلس التأديب بسلطة الرقابة والنظر في قرار العقوبة التأديبية المعروضة عليه بناء على تقرير معمل يصدر عن السلطة الرئاسية، ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات، وإذا لزم الأمر الظروف التي ارتكبت فيها، حيث أنه إذا رأى المجلس التأديبي أن التوضيحات المقدمة إليه في تقرير القضية، التي أعدته السلطة التأديبية غير كافية لعدم دقتها، أو عدم تفصيلها أو عدم تبريرها وتعليلها، فإنه يحق له أن يأمر باقتراح منها إجراء تحقيق آخر مع توضيح النقاط التي كان فيها غموض أو لبس.⁽⁴³⁾

وهذا ما أكدته قانون الوظيفة العمومية الحالي، حيث نص على أنه: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجموعة كمجلس تأديبي، طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التحقيق قبل البت في القضية المطروحة عليه".⁽⁴⁴⁾ ولذلك نستخلص أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على إجراء التحقيق الإداري من قبل المجلس التأديبي، إلا أنه أنطأ له سلطة الأمر بإعادة فتح تحقيق آخر من طرف السلطة الرئاسية إذا تبين للجنة المتساوية الأعضاء أي غموض أو لبس في التحقيق التي أجرته.

بالإضافة إلى ذلك فقد نص قانون الوظيفة العمومية الحالي على وجوب مثول الموظف العام شخصيا إذا تمت إحالته أمام المجلس التأديبي، إلا إذا حالت قوه قاهرة دون ذلك، حيث يتم تبليغه بتاريخ المثول أمام المجلس التأديبي قبل خمسة عشر 15 يوما على الأقل، وذلك بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام، ويمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه، أن يلمس من المجلس التأديبي تمثيله من قبل مدافع يختاره وفي حالة رفضه تقديم التبرير المقدم من قبله، فإنه تستمر متابعته تأديبيا.⁽⁴⁵⁾

المطلب الثاني: التصرف في التحقيق الإداري

التصرف في التحقيق اصطلاح عليه في الفقه التأديبي بالالتهام، والالتهام في معناه الضيق هو إسناد المخالفة إلى موظف أو منتج بعينه باعتباره فاعلها، بحسبان ذلك إحدى خطوات التحقيق، والذي قد ينتهي التصرف فيه بأحد أوجه التصرف المقررة قانونا ومنها الحفظ.

الفرع الأول: القرار بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية

الإحالة هي إجراء قانوني يتم بصدور القرار به من الجهة التي أنطأ بها القانون ذلك، والقرار بالإحالة هو تصرف تتوافر فيه كل عناصر القرار الإداري ومقوماته، ومن شأنه إحداث أثر قانوني، وهو وضع الموظف في مركز قانوني ينشأ عليه ما يرتبه القانون على هذه الحالة من آثار.

ويلاحظ أن قرار الإحالة يجب أن يتضمن بيانا بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، على أن يبلغ الموظف بهذا القرار، وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته بخطاب يسلم إليه شخصيا، أو يرسل إليه بالبريد المسجل قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، ولا يحول عدم حضور الموظف للجلسة رغم إبلاغه أو امتناعه عن استلام الخطاب دون محاكمته.⁽⁴⁶⁾

الفرع الثاني: القرار بالإحالة إلى السلطة التأديبية الرئاسية

قد يرى المحقق أن التهمة المنسوبة للموظف أو المنتج من الجسامة، بحيث لا تتعدى العقوبة المنصوص عليها في القوانين واللوائح، والتي رخص في توقيعها للسلطة التأديبية الرئاسية، وقد ترى هذه السلطة الجزاء المرخص لها فيه، وقد ترى أن المخالفة من الجسامة بحيث تتعدى نوعية العقوبة المرخص لها بتوقيعها ومن ثم فإن لها إحالة الأوراق والمتهم إلى مجلس التأديب المختص.

الفرع الثالث: القرار الصادر بالحفظ

قد يرى المحقق حفظ الأوراق ضد المتهم لأي سبب من الأسباب، والحفظ قد يكون مؤقتا وقد يكون قطعيا.

أولا- الحفظ المؤقت:

ويقصد به الحفظ لعدم معرفة الفاعل، أو الحفظ لعدم كفاية الأدلة، وبالتالي فإنه يمكن إثارة التحقيق متى زال سبب الحفظ، وظهرت أدلة تستوجب إعادة التحقيق مره أخرى.⁽⁴⁷⁾

ثانيا- الحفظ القطعي:

يكون حفظ التحقيق قطعيا في أي من الحالات الآتية:

1- الحفظ لعدم الصحة: تقوم هذه الحالة من حالات الحفظ القطعي للتحقيق، إذا ما ثبت للنيابة الإدارية عدم ارتكاب المشكوك في حقه للمخالفة محل الاتهام.

2- الحفظ لعدم المخالفة: تظهر تلك الحالة من حالات حفظ التحقيق الإداري قطعيا، إذا ما ثبت أن ما ارتكبه المشكوك في حقه لا يشكل مخالفة تأديبية تستوجب تطبيق الجزاء، حيث لا جزاء إلا على فعل مؤثم إداريا وإعمالا لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.⁽⁴⁸⁾

3- الحفظ لعدم الأهمية: قد يكون الموظف مخالف بالفعل لارتكابه واقعة معينة، إلا أن هذه المخالفة بسيطة بحيث لا توجب مسائلته ومجازاته.

4- الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع: إذا تبين أن ما نسب إلى الموظف سبق أن تناولته من قبل جهة ذات ولاية في التحقيق، وانتهت بشأنه إلى قرار أو حكم، فيكون لذلك حجيته على الأمر موضوع التحقيق بحيث لا يجوز مساءلة المخالف عنه ثانية.

ويرد على قاعدة سابقة الفصل في الموضوع قيدان، أو ثمة حالتان لا يشكل قيامهما سابقة الفصل في الموضوع، ومن ثم لا يعتد بهما من هذه الناحية ولا قيد على جهة التحقيق من الاستمرار في إجرائه، وهاتان الحالتان هما:

- **الحالة الأولى:** إذا تبين أن الجهة الإدارية قد أصدرت قرارها أثناء قيام النيابة الإدارية بالتحقيق وقبل التصرف فيه. كما تتضح هذه الحالة أيضا، إذا كان المخالف قد طرح أمره على المحكمة التأديبية فيمتنع على جهة الإدارة أن تصدر قرار بالحفظ، لما في ذلك من مصادرة على حق النيابة الإدارية والقضاء.

- **الحالة الثانية:** إذا كانت الجهة الإدارية قد تصدت لوقائع لا تدخل أصلا في ولايتها، أو أجرت تحقيقا لأحد العاملين ما لا اختصاص لها بشأن التحقيق معه، فإن قرارها بهذا التحقيق لا يعد سابقة فصل في الموضوع، وبالتالي لا يجوز التمسك به لحفظ التحقيق.⁽⁴⁹⁾

5- **الحفظ لامتناع العقاب:** قد يرتكب الموظف المخالفة التأديبية تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه وتمسكا لمبدأ طاعة الرؤساء، وهو من المبادئ التي تحكم العمل الإداري، والموظف العمومي في هذه الحالة لا يعفى من المساءلة، إلا إذا قام بتنبيه الرئيس كتابة بالمخالفة التأديبية التي تتعد على أثر تنفيذه للأمر الرئاسي، وأن يكون الموظف حسن النية مستندا في التنفيذ إلى القرار الصادر إليه من رئيسه، وبالتالي إذا كان ما ترتب على تنفيذ الأوامر الرئاسية في مثل هذه الحالات وقوع مخالفة تأديبية فيجب حفظ التحقيقات بشأنها لتوافر مانع من موانع العقاب في مرتكب المخالفة.⁽⁵⁰⁾

6- **حفظ التحقيق لترك الموظف الخدمة:** إذا كان القضاء الفرنسي قد استقرت أحكامه على اعتبار قبول الاستقالة من جانب الإدارة بمثابة إنهاء لكافة الإجراءات التأديبية التي اتخذت تجاه الموظف المستقيل، إلا أن المشرع المصري لم يأخذ من ترك الموظف للوظيفة سببا لحفظ التحقيق معه في كل الأحوال، ولكنه فرق في اثر ترك الخدمة بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية ثم ترك الخدمة، فهنا إذا كان قد بدء في تحقيق تلك المخالفة قبل ترك الخدمة، فيجب على الجهة الإدارية الاستمرار في التحقيق رغم أن الموظف أصبح خارج الخدمة.

- **الحالة الثانية:** إذا كانت المخالفة المرتكبة مخالفة مالية، فان ترك الخدمة لا يمنع من التحقيق مع الموظف المخالف الذي تسبب في ضياع حق مالي للدولة، شريطة أن يتم ذلك خلال خمس سنوات من ارتكاب المخالفة، وإلا امتنع التحقيق مع الموظف المخالف.

7- **الحفظ لوفاء المتهم:** يعد وفاؤ المتهم في "مجال القانون الجنائي أو التأديبي" أقوى الأسباب التي تحفظ التحقيق قطعيًا، سواء أكان قد بدأ فيه أم لا، بل إن هذا السبب يمنع المحاكمة التأديبية والاستمرار فيها.⁽⁵¹⁾

خاتمة:

نخلص مما سبق أنه بالنظر للكم الهائل للقواعد والضوابط، التي حرص المشرع الجزائري على تطبيقها من أجل ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية، وخاصة من جانب علاقتها مع الموظفين وهذا بصدور الأمر رقم 06-03 لسنة 2006 المتعلق بالوظيفة العامة، فمما لا شك فيه أن التعديلات التي أدخلت على النظام التأديبي في الوظيفة العامة تعديلات بالغة الأهمية تحفظ للموظف حقوقه اثناء المساءلة اتاديبية فلا يجوز تاديب الموظف دون اتباع إجراءات معدة سلفا لتحقيق الأمن والاطمئنان للموظف وكفالة عدالة المساءلة التأديبية لكافة لإجراءاتها ومراحلها المختلفة.

ومن بين الضمانات التي اقرها المشرع في نطاق المساءلة التأديبية بعض الضمانات التي تسبق التحقيق الإداري، فهناك إجراءات تسبق الإحالة إلى التحقيق كضرورة الحصول على موافقة جهات معينة قبل البدء في التحقيق، وضرورة استدعاء الموظف للتحقيق معه، ومن جانب آخر فقد حدد المشرع السلطة المكلفة بالإحالة إلى التحقيق، فالقاعد العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق معقود على سلطة التأديب أو اللجنة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف على الموظف، وهذا بناء على قواعد موضوعية واجرائية تكون بمثابة ضمانات للموظف العام.

كما منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو لممثلها المرخص له قانونا حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام. وبالرغم من التعديلات التي جاء بها الأمر 06-03 في مجال الوظيفة العامة، إلا أنه جاء قاصرا من نواحي عديد، مما تسبب في الانتقاص من الضمانات الأساسية للموظفين مثل:

1- امتداد يد السلطة الرئاسية إلى فرض عقوبات ثابتة على الموظف العام، تصل إلى حرمانه من مرتبه لمدة ثمانية أيام وشطبه من جدول الترقيية عند استحقاقها، ففي غالب الأحيان تكون أسره الموظف هي الضحية.

2- كما أن السلطة الرئاسية تجمع بين سلطة الإدانة وتوجيه الاتهام والتحقيق ومعاينة الموظف، فهي الخصم والحكم.

3- كما نجد أن لجان التأديب المتساوية الأعضاء ليست لها قيمة فعالة، إذ أن ما تنتهي إليه هذه اللجان هو مجرد رأي استشاري غير ملزم للسلطة التأديبية التي لها أن توقع عقوبة أخف أو أشد مما اقترحتة اللجنة الإدارية المشتركة.

4- إضافة إلى ذلك لا تتدخل اللجنة الإدارية المشتركة بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية، أي أن السلطة التأديبية غير ملزمة باستشارة اللجنة عندما تقرر توقيع العقوبة (حسب نص المادة 165 من الأمر 06-03).

5- كما يسود هذا القانون (الأمر رقم 06-03) الانحياز الشديد لشاغلي الوظائف العليا في الدولة، إذ يقوم على أساس التفرقة بين طوائف الموظفين وهو أمر غير مقبول نهائيا ومن شأنه الإخلال بمبدأ المساواة.

6- كما أن المشرع منح للإدارة السلطة التقديرية الواسعة عند توقيف الموظف تحفظيا إذا ما ارتكب خطأ جسيم فقد جاءت التعليمات رقم 8 الخاصة بإجراءات توقيف الموظفين بعض حالات الخطأ الجسيم نذكر منها تحويل الأموال العمومية وتزوير وثائق المحاسبة وبالرجوع إلى المادة 1/173 تنص على حالات الخطأ الجسيم، ورغم أن التوقيف هو إجراء تحفظي وللسلطة المختصة واسع التقدير في اتخاذه، إلا أن المشرع حرص على ربطه بآجال معينة تنقيد بها الإدارة وهذه الآجال تعتبر ضمانا لمصلحة الموظف الموقوف، إلا أن هذا الإجراء له آثار سلبية على الموظف من حيث اقتطاع جزء من مرتبه قد يصل حد النصف فكان من العدل أن يحتفظ الموظف بكامل مرتبه على الأقل حتى يتم الفصل في القضية، لأن المرتب هو وسيلة عيش الموظف وأسرته.

لذا ندعو المشرع الوظيفي إلى إعادة النظر في بعض الجوانب الإجرائية التي تتعلق بتأديب الموظف العام، حتى يتم سد الثغرات والوصول لأكبر قدر من الضمانات في نطاق التأديب عامة، وفي مرحلة التحقيق بصورة خاصة، وذلك بتقديم بعض الاقتراحات والتوصيات والتي يمكن أن تساعد على إقامة توازن بين فاعلية الإدارة من جهة، وتحقيق أكبر قدر من الضمانات للموظفين من جهة ثانية، وذلك على النحو التالي:

1- يتعين تنظيم إجراءات التحقيق في القانون الجزائري، والتي تعاني فراغا تشريعيًا ولاسيما السلطة المختصة بإجراء التحقيق، فقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، فالسلطة الرئاسية إذا تجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق، وهذا مساس بمبدأ الحيثية في عملية التحقيق ونعتقد أن الحل الأفضل هو بتنصيب بعض الأجهزة الإدارية مثل:

- إنشاء جهاز نيابة إدارية مهمتها تحريك الدعاوي التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة على غرار ما هو معمول به في مصر، فإجراءات التحقيق في القانون الجزائري غير منظمة تنظيماً كافياً.

- إقامة جهاز للتحقيق الإداري مستقل عن السلطة الرئاسية مهمته التحقيق في الأخطاء المنسوبة للموظف ابتداء من الدرجة الثانية. هذا الجهاز يتكون من موظفين يتمتعون بتجربة مهنية معتبرة في المصالح المختلفة التابعة للوظيفة العامة.

- إقامة محاكم تأديبية متخصصة، تتكون من قضاة يختارون من بين الموظفين الذين لهم تجربة هامة في المصالح الإدارية المختلفة، ويتمتعون بمستوى علمي لا يقل عن شهادته ليسانس.

2- كما يتعين على قانون الوظيفة العامة أن يمتاز بالوضوح وأن ينص صراحة على المبادئ التالية:

- عدم الجمع بين أكثر من عقوبة.

- عدم السماح للإدارة بالاحتفاظ بالوثائق الإدارية التي استعملت في تحريك الدعوى التأديبية، إذا سحبت قرارها التأديبي.

- السماح للموظف بالحصول على نسخة من الملف التأديبي.

3- ضرورة تشريع نصوص قانونية جديدة في مجال الوظيفة العامة تتناول وبطريقة دقيقة وواضحة مختلف الإجراءات التأديبية القضائية، نظراً لتشعب اختصاصات وسلطات الإدارة في جميع المجالات، ونظراً لقدم هذه النصوص في هذا الصدد مثل المرسوم رقم 66-152 والقانون 59-85.

4- كما يجب تحديد وحصر المخالفات التأديبية، فإتخاذ الإجراءات التأديبية يقوم على أساس ارتكاب الموظف لخطأ ما يبرر توقيع الجزاء عليه، لذلك ينبغي أن تكون الأخطاء الوظيفية محدده سلفاً بدلاً من ترك الأمر بأكمله بيد الإدارة، لتقرر ما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية من عدمه.

5- وندعو في ختام توصياتنا إلى ضرورة توفير المناخ الديمقراطي بين الرؤساء والمرؤوسين، وإشاعة أجواء الثقة المتبادلة، والابتعاد عن كل ما من شأنه تآزم العلاقات بينهم كإسراف بعض الرؤساء في إحالة الموظفين إلى التحقيق لأسباب تافهة لا تستدعي مثل هذا الأمر.

الهوامش:

(1) سليمان بن سعيد بن سيف الرحبي، الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2003، ص 40.

(2) سعد الشتيوري، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 14.

- (3) قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، الصادر بتاريخ 16/05/1987، (قضية س ضد وزير الداخلية ومن معه)، قرار منشور بالمجلة القضائية، العدد الثالث لسنة 1990، ص 188.
- (4) حسن صادق المرصفاوي، المحقق الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 420.
- (5) محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، 2008 ص 648.
- (6) الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الاساسي العام للتوظيف العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.
- (7) المادة 2/168 من الامر 03/06 سالف الذكر.
- (8) قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، الصادر بتاريخ 21/04/1990، (قضية ف.م ضد وزير العدل)، قرار منشور بالمجلة القضائية، العدد الثالث لسنة 1992، ص 151.
- (9) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898 مؤرخ في 20 أفريل 2004، قضية (م.ع) ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر 2004.
- (10) عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، د س ن، ص 17.
- (11) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004. ص 347.
- (12) المادة الأولى من المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق ل 2 يونيو سنة 1966 المتعلق بالإجراء التأديبي.
- (13) Article (65) Loi N° 2294 du 19 Octobre 1946.
- (14) Article (66) Loi N° 2294 du 19 Octobre 1946.
- (15) عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 112.
- (16) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 212.
- (17) السعيد بوشير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة، الجزائر، 1991، ص 121.
- (18) Jean François Lachaum, La Fonction Publique, Bibliothèque de Droit Public, 1ère Edition Paris, p 97.
- (19) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2006، ص ص 113 - 114.
- (20) شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2008، ص 119.
- (21) محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، 1998، ص 274.
- (22) Salon «S» Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction, Paris, L.G.D.J 1969, p 222.
- (23) محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 175.
- (24) الأمر رقم 06-03 سالف الذكر.
- (25) انظر التعليم رقم 8، المؤرخة في 7 سنة 1969، الخاصة بإجراءات توقيف الموظفين.
- (26) محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 277.

(27) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 113.

(28) *Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby: Institutions administratives, 7ème édition 1996, Dalloz, p 440.*

(29) الأمر رقم 03-06 السالف الذكر.

(30) أنظر مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادرة بتاريخ 1985/03/24.

(31) المادة 131 من المرسوم 85-59 سالف الذكر.

(32) *Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby: op- cit, p440.*

(33) محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 311.

(34) المرجع نفسه، ص ص 360-361.

(35) سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية لسنة 2007، ص 337.

(36) محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 379.

(37) الأمر رقم 03-06 السالف الذكر.

(38) ابن عمران محمد الأخضر، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع للجزائري دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006، ص 429.

(39) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص ص 110-111.

(40) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص ص 153-154.

(41) المرجع نفسه، ص 154.

(42) المرجع نفسه، ص 155.

(43) خلف فاروق، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكره ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 97.

(44) المادة 171 من الأمر 03-06 سالف الذكر.

(45) المادة 168 من الأمر 03-06 سالف الذكر

(46) حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، دون سنة نشر، ص ص 332-333.

(47) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 200.

(48) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص 138.

(49) أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 201.

(50) المرجع نفسه، ص 202.

(51) المرجع نفسه، ص ص 202-203.