

قصور فعليّة النظام التأديبي في حماية الموظف العام

سلماني منير⁽¹⁾

(1) طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 15000 تيزي وزو، الجزائر.
البريد الإلكتروني: mtrslamani@gmail.com

الملخص:

إنّ المتأمل في النظام التأديبي للوظيفة العامة في الجزائر ليدرك مدى هيمنة السلطة المختصة في التأديب على جميع مراحل المساءلة التأديبية للموظف العام، من منطلق أن الإدارة هي السلطة صاحبة الاتّهام والمكلفة بالتحقيق في الخطأ التأديبي وتوقيع العقاب، وهي أيضا المسيطرة على الآليات أو اللجان الإدارية المكلفة بمشاركتها عملية التأديب.

هذا الواقع القانوني في المجال التأديبي للوظيفة العمومية، كان نتاجا لقصور في فعلية وحقيقة القاعدة القانونية في تنظيم هذا الجانب التشريعي، الأمر الذي يغلب الفاعلية الإدارية على حساب منطق الضمان والحماية للموظف العام، لذا كان لزاما على المشرع الجزائري إعادة النظر فيه بما يحقق التوازن بين هاتين المعادلتين خاصة فيما تعلق بمرحلة التحقيق التأديبي وضمان استقلالية اللجان الادارية التأديبية.

الكلمات المفتاحية:

فعلية القاعدة القانونية، ضمانات التأديب، السلطة التأديبية، الفاعلية الإدارية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/21، تاريخ قبول المقال: 2020/03/08، تاريخ نشر المقال: 2020/07/31

لتهميش المقال: سلماني منير، " قصور فعلية النظام التأديبي في حماية الموظف العام"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص ص. 257-269.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: سلماني منير، mtrslamani@gmail.com

The Disciplinary System Failure to Protect of the Public Employee

Abstract:

If we take a close look at the disciplinary regime of the public service in Algeria, it must be noted that the disciplinary power exercises total domination over the disciplinary guarantees of the public official. This is because it is the administration, which is both that which accuses and that which is responsible for the investigation and application of the sentence. It also dominates the joint administrative commissions. This legal finding in the disciplinary system of the public service is the result of the ineffectiveness of the legal standard in the organization of this area.

What makes administrative efficiency prevails over the guarantees of the civil servant. This is why it is necessary for the Algerian legislator to review and re-examine the disciplinary system of the public service in order to establish the fairness between the guarantees of civil servant and the administrative efficiency especially with regard to the disciplinary instruction and the autonomy of administrative disciplinary commissions. Key words: The effectiveness of the legal standard, disciplinary guarantees, disciplinary power, administrative efficiency.

Keywords:

The effectiveness of the legal standard, disciplinary guarantees, disciplinary power, administrative efficiency.

L'ineffectivité du régime disciplinaire dans la protection du fonctionnaire public

Résumé :

À bien considérer de près le régime disciplinaire de la fonction publique en Algérie, force est de constater que le pouvoir disciplinaire exerce une totale domination sur les garanties disciplinaires du fonctionnaire public. Etant donné que c'est l'administration qui est à la fois celle qui accuse et celle qui est chargée de l'instruction et de l'application de la peine. Elle domine également les commissions administratives paritaires.

Ce constat juridique dans le régime disciplinaire de la fonction publique est le résultat de l'ineffectivité de la norme juridique dans l'organisation de ce domaine. Ce qui fait que l'efficacité administrative l'emporte sur les garanties du fonctionnaire.

C'est pourquoi il est nécessaire pour le législateur Algérien de revoir et de réexaminer le régime disciplinaire de la fonction publique afin de consacrer l'équilibre entre les garanties du fonctionnaire et l'efficacité administrative, surtout en ce qui concerne l'instruction disciplinaire et l'autonomie des commissions administratives disciplinaires.

Mots clés :

L'effectivité de la norme juridique, les garanties disciplinaires, le pouvoir disciplinaire, l'efficacité administrative.

مقدمة

لا يجب أن تبقى القاعدة القانونية حبيسة الأفكار التي تؤكد ضماناتها في المجال المخصص لها دون مناقشة فعليتها في تحقيق المرجو منها، وهذا الواقع قد أضحى مطلباً ملحا من قبل المنظومات القانونية المختلفة في سعيها لترسيخ مبادئ دولة القانون، وتجسيد القواعد القانونية الحقيقية في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، فإذا وُجدت وتحققت الإرادة التشريعية الحقيقية في تنظيم مجال معين فإن النتائج ستكون ذات فعالية لا محالة، أما إن غابت الفعلية عن القاعدة القانونية فسيولد التعسف، وستغلب كفة على أخرى، ويبقى الحال رهين الانتقادات وهدر للحقوق والحريات العامة.

من المؤكد، أن التشريع السليم يركز على مبادئ وأصول لا بدّ من الالتفات إليها عند سن القوانين، فمن عرف مداخل هذا الفن ومخارجه كان مسيطراً في احتواء الفكرة الأولية لمشروع القانون وناظراً في ترتيب آثاره¹، وعليه فإنّ تكريس الضمان للموظف العام، يكمن في مدى قدرة القاعدة القانونية تحقيق المرجو من التنظيم القانوني لمجال العلاقة الوظيفية بين الدولة وموظفيها، وهذا بغية الوصول إلى آثار إيجابية تفر حقيقة بجديتها في هذا المجال التشريعي.

تعتبر منازعات التأديب في الوظيفة العمومية نموذجاً لاصطدامات قد تحدث بين الإدارة والموظف العام أو بالأحرى بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، إذ لا بد من قواعد قانونية ونظام تأديبي يحقق التوازن بين الأطراف، فمن جهة؛ تحقيق الفاعلية الإدارية، ومن جهة أخرى؛ تكريس الضمان للموظف الخاضع للتأديب. لذا فالتساؤل الذي يمكن إثارته يتمحور حول مظاهر قصور القواعد القانونية المتعلقة بالنظام التأديبي في حماية الموظف العام؟

وفي هذا الإطار تأتي هذه الدراسة، التي تتخذ كمحور رئيسي اشكالية قصور القواعد القانونية المتعلقة بالنظام التأديبي في حماية الموظف العام من خلال عملية التأديب الإداري، والتي سنحاول مناقشتها من خلال اتباع الخطة التالية:

أولاً: تأثير الضمانات الاجرائية للموظف العام بسلطة الإدارة.

ثانياً: مظاهر تحكم السلطة التأديبية في اللجان الإدارية.

ثالثاً: زوال فكرة النظام الشبه قضائي في التأديب بسلطة الإدارة.

1- أحمد عبيس نعمة، "التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق"، مجلة الكوفة، عدد 18، كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، 2012، ص 34.

أولاً: تأثير الضمانات الإجرائية للموظف العام بسلطة الإدارة

يلتزم الباحث في النظام التأديبي المكرس بموجب الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العامة² مدى توغل وسيطرة الإدارة أو السلطة التأديبية في القواعد القانونية المنظمة للمسار التأديبي للموظف العام، وهو الواقع الذي يجسد قصور فعليتها في حماية الموظف الخاضع للتأديب. إذ تعترض السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التأديبية الضمانات المقررة للموظف العام بدليل أن الإدارة هي السلطة صاحبة الاتهام، ومباشرة الإجراءات التأديبية، وهي المكلفة بإجراء التحقيق في الخطأ التأديبي وتوقيع العقاب.

1- من حيث مباشرة الإجراءات التأديبية: إنّ الإدارة صاحبة الإتهام بموجب نص المادة 162 من قانون الوظيفة العامة الجزائري التي تنص على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، فمن خلال هذه المادة يتبين أن كامل الإجراءات التأديبية منوطة بالسلطة التأديبية؛ وهي الإدارة بحكم حيازتها على سلطة التعيين، حيث أن الإدارة هي من تتهم الموظف حين ارتكابه خطأ أو إخلاله بالواجبات الوظيفية من جهة، كما يمكن أن نستنتج من نص المادة نفسها أن الإدارة هي من ستتكفل أيضاً بتكييف الواقعة التأديبية من جهة أخرى، لذلك فمن الطبيعي أن يتساءل الباحث في مجال التأديب الإداري عن مدى إمكانية تأثير الإدارة المنظمة للنشاط الإداري في ارتكاب الفعل محل تأديب ومساءلة الموظف العام، أو بالأحرى ظهور شكوك حول مصدر الفعل التأديبي لما يشوب هذه العملية من ملامسات واختلاط في ممارسة الوظيفة أو العمل الإداري، ضف إلى ذلك ما تحمله الإدارة الموظفة من سلطات توجيهية وتنظيمية لعمل الموظفين وكذا الأوامر الرئاسية الأمر الذي قد يسفر عنه احتمال تقاسم المسؤولية بين الرئيس الإداري والموظف العام، لذلك فالأمر في غاية الدقة والصعوبة بما كان في تحقيق التوازن داخل المنظومة الإدارية والتأثيرات كائنة لا محالة فيها على أعمال المرؤوسين.

وضمن هذا السياق ترى الأستاذة **تغريد محمد قدوري النعيمي** بأن فكرة السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للجهات الإدارية، هو الذي أفضى إلى اقتراب الإدارة من سلطة المشرع في تحديد المخالفة التأديبية، وأن هذا الاختصاص التقديري في عدّ فعل ما مخالفة تأديبية قد تستند إلى مجرد تعليمات مبهمّة أو أوامر رؤساء قد تكون مبتعدة عن الصواب أحياناً، أو على اعتبارات عامة واردة في التشريع، وفي الوقت ذاته فإن من يكون له تحديد العقاب يكون هو المختص في تحديد أركان المخالفة التأديبية⁽³⁾.

² - أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

³ - تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص ص 190-191.

2- من حيث اجراء التحقيق التأديبي: إن اجراء التحقيق في المجال التأديبي في الوظيفة العامة جوازي وغير ملزم للسلطة التأديبية، بدليل عدم تكريسه الإلزامي في النظام التأديبي، حتى أنه لم يذكر مصطلح التحقيق التأديبي إلا ما تم الإشارة إلى هذا الإجراء في بعض النصوص القانونية التي تبين مسار المتابعة التأديبية للموظف الخاضع للتأديب⁴، ولكي لا يخفى على أحد أن التحقيق التأديبي ضماناً من ضمانات التأديب إذ يمكن أن يكون الموظف بحكم طبيعة عمله هدفاً للكيد والنكايه من الجمهور أو الموظفين، مما يتحتم الأمر أن تترك له الفرصة لإثبات براءته ودرء التهم الموجهة اليه، حتى أن التحقيق يؤدي إلى الموازنة بين المخالفة والعقوبة التي ستتخذ على أساس عدم وجود الربط بين الخطأ والعقوبة التأديبية بصورة جامدة⁵، لذلك يعتبر هذا الإجراء ضماناً مهمة للموظف العام وأن عدم إلزاميته قانوناً هدر للضمانات .

إن السلطة المكلفة بتكييف الواقعة التأديبية هي السلطة ذاتها التي ستحقق مع الموظف العام، وبالتالي فإن الجمع بين هذه السلطات يتنافى مع مبدأ الحياد الذي يعتبر من أهم الضمانات الأساسية في التأديب، فالعدالة بكل صورها لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع الإجرائي قدراً كافياً من الضمانات للمتهم في كل مراحل الدعوى التأديبية وبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون الحكم على الخطأ التأديبي سليماً⁶. لذلك فمن المبادئ المستقرة والأصول العامة للمحاكمات -وإن لم يرد عليها نص- أن حياد الهيئة التأديبية من الضمانات المرجوة والجوهرية لأي جهة تقوم بمساءلة الموظف عن ارتكابه للمخالفة التأديبية، حيث يلزم لذلك الفصل التام بين سلطتي التحقيق والإتهام من جهة وسلطة المحاكمة التأديبية الإدارية من جهة أخرى، ولتحقيق ذلك يجب ألا يكون لعضو السلطة التأديبية أي مواقف شخصية أو آراء سابقة من شأنها التأثير عليه والتشكيك في حياده، فالقاعدة أئمن يجلس مجلس الحكم ينبغي عليه ألا يكون قد اتصل بأي شكل سواء في الاتهام أو التحقيق⁷.

4- لقد قنّ المشرع الجزائري إجراءات التحقيق التأديبي في المواد 129، 130، 132 من المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، ج ر عدد13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985. وكذا المواد 162، 167، 169، 173، 174 من الأمر 06-03، السالف الذكر .

5- للمزيد من التفصيل راجع:

- عادل أحمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015، ص ص 246- 247.

- أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2011، ص 17.

6- للمزيد من التفصيل راجع: بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي " دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2014/2013، ص ص 183، 185.

7- عادل أحمد فؤاد، مرجع سابق، ص 313.

قد نساند هذا الطرح والتوجه التشريعي في مجال الوظيفة العمومية، بإسناد الاختصاص في الاتهام والتحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب للسلطة الرئاسية، على أساس أن الرئيس الإداري مكلف بتسيير المرفق العام وهو أدرى بشؤون النشاط الإداري وموظفيه، وعلى أساس مبدأ الفاعلية الإدارية الذي يقتضي منح السلطة التقديرية للإدارة في ممارسة نشاطها الإداري، لكن لا أن نحصر كل السلطات بيد الرئيس الإداري حيث أن الحياة الإدارية قد تعرف اختلافات سياسية وضغائن بين الموظفين وكذا العمل النقابي والاصطدامات المتوقعة بين الموظفين والإدارة، لأجل هذا قد يكون التأديب وسيلة في يد الإدارة للانحراف في استعمال السلطة.

3- من حيث توقيع العقاب التأديبي: إنّ تشريع الوظيفة العامة ينيط للرئيس الإداري سلطة الاتهام والتحقيق وسلطة توقيع العقوبة التأديبية أيضاً، لأجل هذا نعتقد أن هذا التوجه قد عرفته نظرية القانون الإداري بما يسمى: الإدارة حكماً وخصماً⁸ لكن في مجال المتابعة الإدارية، لأن هناك قضاء مختص في حل المنازعات التأديبية⁹. تنص المادة 165 من القانون السالف الذكر على أنه "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني¹⁰"، فمن خلال هذه المادة يتبين أن العقوبات من الدرجة الأولى والثانية من اختصاص السلطة التأديبية أما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة يلزم المشرع السلطة التأديبية أخذ رأي المجلس التأديبي، وهو في الواقع ليس ملزماً بالأخذ به على أساس أنه رأي استشاري لا غير، بالإضافة لذلك فإن رئاسة هذا المجلس تعود للسلطة التأديبية ما يفند الجهود وراء تكريس هذه اللجان الإدارية في حماية الموظف العام الخاضع للتأديب. لذلك فقد لا يختلف اثنان في صعوبة تحقيق الضمان للموظف الخاضع للتأديب أثناء المتابعة الإدارية للموظف العام بجمع كل السلطات في يد الرئيس الإداري، لكن قد ينشبت البعض بضمانة المجلس التأديبي ودوره في حماية الموظف الخاضع للتأديب خاصة لما يتعلق الأمر بالأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة، لكن إذا كان هذا التكريس القانوني للجان الإدارية يفنّد إلى روحه واستقلاليتها فما هو دور هذه اللجان في تشريع الوظيفة العامة؟ وهذا ما سيتم الإجابة عليه تباعاً.

⁸ - عوايدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 63.

⁹ - للمزيد من التفصيل في موضوع هيمنة الإدارة على السلطة القضائية وتتبعها للقرار التأديبي إلى أروقة القضاء راجع: بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية" دراسة مقارنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 231، 239؛ بوشير محند أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006/2005، ص ص 341-377.

¹⁰ - المادة 165 من الأمر 06-03، السالف الذكر.

ثانيا: مظاهر تحكم السلطة التأديبية في اللجان الإدارية

يتفق أغلب الباحثين في مجال التأديب الإداري، على أن النظام التأديبي للوظيفة العامة في الجزائر نظام رئاسي شبه قضائي؛ على اعتبار مشاركة سلطة التأديب لجان إدارية تتمثل في المجلس التأديبي ولجنة الطعن في تأديب الموظف العام، لكن في حقيقة الأمر لا يكفي الحكم بمثل هذه المصطلحات دون البحث عن حقيقة فعلية هذه اللجان الإدارية في تكريس الضمان للموظف الخاضع للتأديب، وهو الواقع الذي يفند هذه الفعلية من خلال تحكم الإدارة في عمل المجلس التأديبي ولجنة الطعن.

1-مظاهر تحكم الإدارة في المجلس التأديبي: يعتبر المجلس التأديبي في الوظيفة العامة من بين الضمانات المكرسة للموظف في مجال التأديب، حيث ظهر على أساس الانتقادات الموجهة للنظام الرئاسي للتأديب الذي يسند هذه السلطة للرئيس الإداري في تأديب الموظف العام، أيضا تكريسا لمبدأ حياد الإدارة وكذا محاولة من التشريعات التي تنتهج هذا السياق في اقامة مبدأ التشاركية الديمقراطية داخل الإدارة في اتخاذ القرارات.

تنص المادة 64 من الأمر 03-06 على أنه: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي". وتضيف المادة 165 من الأمر نفسه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة". إذا، من خلال النصوص القانونية المنظمة للنظام التأديبي للوظيفة العامة يظهر انتهاج المشرع الجزائري النظام شبه قضائي في التأديب على أساس مشاركة الرئيس الإداري مجلسا تأديبيا في تأديب الموظف العام¹¹، لكن هل هذا يكفي لنحكم على التكريس الحقيقي لهذه الضمانة دون البحث عن فعليتها القانونية في تحقيق الحماية للموظف الخاضع للتأديب؟

أجل لا، إن تكريس الحماية القانونية للموظف العام، يقتضي أن تكون القاعدة القانونية المنظمة للمجلس التأديبي فعلية خالية من التأثيرات التي قد تعترضها لتحقيق الفعالية المرجوة منها، لا أن تكون رهينة عدم استقلاليتها وصبغة فقط لإضفاء الشكلية للنظام شبه قضائي في التأديب.

أ: عن استقلالية المجلس التأديبي عن الإدارة: إن مناقشة موضوع استقلالية المجلس التأديبي يقتضي منا الإشارة إلى كيفية تشكيل ومدة عضوية هذه اللجان، نحاول استعراضها تباعا.

-من حيث التشكيلة العضوية وسيرها: تتألف اللجنة المتساوية الأعضاء مناصفة بين ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين¹²، يرأسها رئيس المصلحة أو الإدارة¹³، يجتمع كمجلس تأديبي لتقديم رأي استشاري حول القضية المعروضة أمامه، ففي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس الإداري¹⁴.

¹¹- المادة 165 من الأمر 03-06 ، السالف الذكر.

¹²- انظر المواد:

من خلال هذا التكريس نتساءل حول مغزى تقسيم تشكيلة المجلس التأديبي مناصفة بين الموظفين بعنوان الإدارة وآخرين بعنوان الموظفين؟ هل معناه أنّ ممثل الإدارة وجد في المجلس لحماية الإدارة وأنّ ممثل الموظفين جاء لحماية الموظف الخاضع للتأديب؟ وفي حالة تساوي الأصوات يتدخل الرئيس الإداري لحسم الجدل بين المجتمعين كمجلس تأديبي؟

قلنا فيما سبق أن نظام المجلس التأديبي هو من يضيفي نظام الشبه قضائي في التأديبي وهو ضمانه لمبدأ حياد الإدارة في استعمال سلطة التأديب، ومحاولة لإشراك الموظفين في اتخاذ القرارات داخل الإدارة، لكن بالعكس من هذا نعتقد أن هذه التشكيلة المتساوية قد تطرح في أغلب الأحيان التساوي في آراء الطرفين ويتدخل بذلك الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام وقام بالتحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب للفصل في السجال بين الطرفين، وهذا ما يؤكد عدم فعالية القاعدة القانونية في تحقيق الضمان للموظف في المجال التأديبي. ويبقى نظاما رئاسيا مضفى عليه النظام شبه القضائي في التأديب.

- من حيث مدة عضوية للمجلس التأديبي: تنص المادة 05 من المرسوم 10/84 السالف الذكر: "يمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي"، وتضيف أيضا نص المادة 05 من المرسوم 11/84 المتعلقة بالانخراط في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تنص على أنه: "تعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية فيما يخص الإدارة المركزية وعلى المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع، إذا لم تدلي الأمانة الدائمة للجنة المركزية أو المحافظة برأي مخالف خلال خمسة عشر يوما فإنّ سكوتها يعد موافقة"، وكذا المادة 12 من المرسوم 10/84

- 11 من المرسوم 85-59، السالف الذكر

- المادة 03 من المرسوم 84-10 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 03، الصادر بتاريخ 17/01/1984.

- المادة 2/63 من الأمر 03/06، السالف الذكر

-12 المادة 05 من المرسوم رقم 84-11 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد 03، الصادر بتاريخ 17 جانفي 1984.

-13 انظر المواد: 162 من الأمر 06-03، السالف الذكر و 14 من المرسوم 84-10 السالف الذكر.

-14 قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 87137، مؤرخ في 03/01/1993، قضية (ق. أ) ضد (م.ع.ج)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1993، ص ص 222-226.

وللمزيد من التفصيل حول القرار انظر: بوادي مصطفى، مرجع سابق، ص ص 232-233؛ خلف فاروق، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 184.

السالفة الذكر والمتعلقة بالنظام الداخلي للجنة، التي تنص على: "تعد كل لجنة متساوية الأعضاء نظامها الداخلي، ثم تعرضه على الوزير أو الوالي المعني"¹⁵.

من خلال هذه النصوص القانونية المتفرقة في مجال التأديب الإداري، يتجلى حقيقة الخلل في التوجه التشريعي في الوظيفة العامة، حيث أنّ عدم فعالية القاعدة القانونية حتما ستحد من فعاليتها في المجال المخصص لها، لأجل هذا يبقى المجلس التأديبي في الوظيفة العامة رهين هيمنة السلطة الرئاسية في شقه الوظيفي والإنشائي¹⁶، وما عسانا نقول أنّ غياب الإرادة التشريعية في حماية الحقوق والحريات العامة للموظف داخل الإدارة دليل على أنّ هذه الأخيرة مازالت تتعامل كخصم وحكم في حل منازعاتها الإدارية فيما يخص الشق الإداري من جهة، وأنّ عدم فعالية القواعد القانونية التي تتركس المجلس التأديبي في الوظيفة العامة دليل على شكلية اعتبار النظام التأديبي في الوظيفة العامة بالنظام شبه قضائي من جهة أخرى.

ب- عن الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي: تنص المادة 165 من الأمر 03/06 المتعلق بقانون الوظيفة العامة على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة". من خلال نص المادة يبدو واضحا إلزامية طلب السلطة المختصة في التأديب استشارة من المجلس التأديبي وإلا عدّ قرارها مخالفا للقانون، وهذا ما أكدّه مجلس الدولة الجزائري في عدة قرارات، إلا أنّ المتأمل يدرك بأن استشارة المجلس التأديبي إجراء قانوني إلزامي القيام به، لكنها تبقى غير ملزمة للسلطة التأديبية بالأخذ بأرائها على اعتبارها استشارة وليست قرارات ادارية إذ يبقى القرار الأخير للسلطة صاحبة التأديب¹⁷.

2- لجنة الطعن رهينة قصور التنظيم القانوني وسيطرة الإدارة: لقد تم تكريس لجنة الطعن بموجب نص المادة 22 من المرسوم رقم 10/84 الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها التي جاء فيها: "تنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله، أو الوالي أو ممثله". وزيادة على ذلك أصبح بإمكان المؤسسات والإدارات العمومية استحداث لجان طعن تحت رئاسة مسؤولها⁽¹⁸⁾.

تتكون تشكيلة لجان الطعن مناصفة بين ممثلين للإدارة تعينهم السلطة الموضوعة على مستواها، وكذا ممثلين عن الموظفين ينتخبون من طرف ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وتترأس هذه

¹⁵-مرسوم رقم 84-11، مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين اللجان المتساوية الأعضاء، ج ر عدد03، الصادر بتاريخ 17 جانفي 1984.

¹⁶- Pour plus d'informations voir : Khadir Abdelkader, *Les garanties disciplinaires de la fonction publique*, éditions Houma, Alger, 2014, pp. 331-332.

¹⁷- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 87137، مؤرخ في 03/01/1993، قضية (ق. أ) ضد (م.ع.ج)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1993، ص ص 222-226.

¹⁸ - تنظر المادتان 13 و65 من الأمر رقم 06-03، السالف الذكر .

اللجان السلطة الإدارية الموضوعة على مستواها، وزيراً كان أو وال أو مسؤول المؤسسة والإدارة العمومية. ويتم تنصيب لجان الطعن خلال أجل 02 شهرين بعد انتخاب اللجان المتساوية الأعضاء⁽¹⁹⁾.

أما بالنسبة لاختصاصات لجنة الطعن، فقد جاء في نص المادة 175 من الأمر 03/06 أنه: "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار. وعلى لجان الطعن أن تصدر قراراتها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها، وذلك قصد ابطال الآراء المتنازع فيها التي تصدرها اللجان أو اثباتها أو تعديلها، ويكون الطعن المرفوع في الأجل المنصوص عليه، أثر تعليق العقوبة الصادرة"⁽²⁰⁾.

في إطار تطبيق الأحكام والنصوص القانونية الخاصة بتنظيم وتشكيل لجان الطعن أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية تعليمية جاء فيها: "لقد لفت انتباهي أن قرارات إنشاء وتجديد لجان الطعن لا تخضع إلى مراقبة دقيقة من طرف مصالح الوظيفة العمومية، وفقاً لما هو منصوص عليه بالتنظيم الساري المفعول، بطبيعة الحال، نجم عن ضعف الرقابة الوضعية التالية:

- عدم وجود تساوي الأعضاء بالنسبة للجان الطعن طبقاً للنصوص السارية المفعول، والتي تشترط وجود تساوي بين ممثلي الإدارة والمستخدمين.
- عدم احترام أجل تعيين ممثلي الإدارة بلجنة الطعن.
- عدم احترام الشروط التي يجب أن يستوفىها ممثل الإدارة لإنابة رئيس لجنة الطعن في حالة غياب هذا الأخير.

وعليه وبغية تجنب ذلك يجب إخضاع قرارات إنشاء وتجديد لجان الطعن قبل إمضاءها إلى رأي مسبق للمصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العمومية"⁽²¹⁾.

إضافة إلى هذا جاء في تعليمية أخرى: "لقد لفت انتباهي أنه في كثير من الحالات، تمتنع لجنة عن الفصل في الطعن المقدم لديها من طرف الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة في الآجال المحددة في المادة 25 من المرسوم رقم 10/84، ولهذا فالأثر الموقوف للطعن المقدم من طرف الموظف المعني، لا يسري إلا في حدود 03 أشهر المشترطة لاجتماع لجنة الطعن".

في هذا السياق، وفي حال عدم اجتماع لجنة الطعن في الآجال المحددة، يصبح قرار اللجنة المتساوية الأعضاء، المجتمعة في شكل مجلس تأديبي، نافذاً.⁽²²⁾

19 - نص المادة 65 فقرة 1 و2، والمادة 66 من الأمر رقم 06-03، السالف الذكر.

20 - المادة 25 من المرسوم رقم 84-10، السالف الذكر.

21 - التعليمية رقم (18)، الصادرة في 28 ماي 2006، عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

فعلا، إنّ المتأمل في هاتين التعليمتين يستتبط الخروقات والتجاوزات من قبل الإدارات في عمل هذه اللجان والتي تعتبر في الأصل من أهم ضمانات الموظف، فأى موقع للموظف من خلال هذه التجاوزات وعدم احترام القوانين المنظمة لهذا المجال؟

حتما الموظف هو الضحية من خلال عدم احترام الإدارة واعتراضها لعمل هذه اللجان، حتى أنّ التعليمات الثانية عوض أن تتشدد في مثل هذه الخروقات، جاءت لتجعل من قرار المجلس التأديبي نافذا بعد مرور ثلاثة أشهر إن لم تجتمع لجنة الطعن، ونحن نعرف أن الموظف هو الذي يلجأ إلى هذه الهيئة للمطالبة بالنظر في قرار المجلس التأديبي، فهل يعتبر بهذا بمثابة ضياع للوقت للموظف الذي يلجأ للجنة الطعن؟ كيف يعقل أن يطعن الموظف في قرار المجلس التأديبي طالما أنّ هذا القرار سيكون نافذا في حالة عدم الفصل فيه من طرف لجنة الطعن في الأجال المحددة قانونا؟

الملاحظ لهذه النصوص القانونية وكذا لجلّ القوانين المنظمة للجنة الطعن في المجال التأديبي سيدرك بعض النقائص من جانب القصور في النصوص القانونية المنظمة لهذه اللجنة من جهة، والذي يتعلق الأمر بإغفال ما يخصّ تجديد واستخلاف ومدة عضوية اللجنة وكذا حلها. إضافة إلى الإشكالية المتعلقة برئاسة اللجنة من جهة أخرى، على أساس ترأس السلطة الرئاسية الموضوعة على مستوى هذه اللجان، ما قد يشكل مساسا بمبدأ حياد الإدارة وإنقاص لفعالية دور هذه اللجنة في تحقيق الضمان للموظف العام الخاضع للتأديب²³.

ثالثا: زوال فكرة النظام الشبه قضائي في التأديب بسلطة الإدارة

لقد سار المشرع الجزائري على نهج نظيره الفرنسي بتكريس النظام الشبه قضائي في التأديب الإداري، على أساس مشاركة اللجان الإدارية السلطة الإدارية المختصة بتأديب الموظف العام، هذه المشاركة؛ وهذا المصطلح الذي يدمج الإدارة والموظفين في مجلس تأديبي هو من أضفى على تسمية هذا النظام التأديبي بالشبه قضائي، لقد تبين جليا من المسعى التشريعي لقانون الوظيفة العامة في الجزائر نقص فعلية ومحدودية الضمان في المجلس التأديبي ولجان الطعن في تقديم الحماية المطلوبة للموظف، حيث أنّ تدخل السلطة الإدارية في تكوين واختصاص ورئاسة وحل هذه اللجان جعلها تفقد الدور الذي كان منتظرا منها، حتى أن الباحث في النصوص القانونية المنظمة لهذه اللجان سيجد حتما الهيمنة الإدارية على عمل هذه الآليات المكرسة لتحقيق الضمان للموظف العام.

22 - التعليمات رقم (15)، الصادرة في 10 أوت 2004، عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بأجال الطعن أمام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

23- سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015، ص ص 54-55.

على عكس النظام القضائي في التأديب الإداري وكما هو مكرس في تشريع الخدمة المدنية المصري والذي يعهد بدوره سلطة التأديب لمحكمة وقضاء خاص بالتأديب، ما يزيح السلطة الإدارية عن هذه المهام إلا ما تعلق بسلطة الاتهام، وقد انتقد هذا النظام التأديبي على أساس أنه يغلب مبدأ الضمان والحماية للموظف العام على مبدأ الفاعلية الإدارية واتصافه بنوع من الجمود في هذه المرحلة الإدارية، كما رحب به بعض الفقهاء على أساس تكريس جملة من الضمانات في المحاكمة التأديبية بما فيه مبدأ الحياد، وأن هذا النظام ونظرا لنوع من طول الاجراءات إلا أنه يكفل المحاكمة العادلة للموظف العام طالما أن التسريح أو العزل من الوظيفة أمر خطير وعواقبه وخيمة بالنسبة للموظف وعائلته، لأجل هذا فبالرغم من النظام القضائي المنتهج إلا أنه يوازن بين الفاعلية الإدارية والضمان للموظف وهذا هو المغزى من وجود القاعدة القانونية.

إلى جانب هذا النظام يوجد نظام ثالث والذي ينيط سلطة التأديب للرئيس الإداري، إذ يعتبر هذا النظام من أقدم الأنظمة التأديبية التي عرفتها الوظيفة العامة منذ فجر التاريخ، حيث لا يشارك السلطة الرئاسية أحد في تقدير الخطأ التأديبي وكذلك الحق في توقيع العقوبات التأديبية، كل هذا يتم أيضا دون أخذ رأي هيئة معينة أو استشارة جهة ما قبل توقيع العقوبة²⁴.

لا معقب على المساءلة التأديبية للموظف العام في النظام الرئاسي سوى القضاء، فكرة تحيلنا إلى تكريس الفاعلية الإدارية على حساب الضمانات التأديبية للموظف العام وهدر لمبدأ الحياد في هذا النظام بجمع كل السلطات في يد الرئيس الإداري، حيث أن احتمال التعسف والانحراف في استعمال السلطة وارد لا محالة بالرغم من وجود بعض الآراء الفقهية التي تساند هذا النظام، لكن يبقى تطبيق هذا النظام في التأديب اشكالا واضحا إزاء الاصطدامات المتكررة التي تواجه الحقوق والحريات العامة للموظفين.

من خلال الأنظمة التأديبية المنتهجة من قبل التشريعات المختلفة، يقال أنّ المشرع الجزائري يزواج سلطة التأديب بين الإدارة والمجلس التأديبي، لكن قد لا يبدو واضحا تسمية هذا النظام بالشبه القضائي إن كُيف كواجهة ومصطلح لا مخرج منه للعدالة الإدارية في تأديب الموظفين، واستعماله كوسيلة لتقادي الانتقادات المقدمة للنظام الرئاسي، إذ من هنا نستطيع أن نقول بأن التلاعب بالمصطلحات المعبرة عن الضمان دون التطبيق الفعلي لها تبقى مجرد تطبيقات تشريعية منحرفة، ويبقى الغرض منها السيطرة على العمل الإداري لا الفاعلية الإدارية ولا الضمان للموظفين بصفتهم محركي العمل الإداري.

فعلا، إن النظام الشبه قضائي صورة من صور النظام الرئاسي مع تغيير في هيكله السلطة التأديبية بما يقم لجنة متكونة من موظفين يضيف عليهم التشريع صفة التمييز بعنوان الإدارة وممثلين عن الموظفين يقودها الرئيس الإداري، فهل ننتظر من هذه اللجنة الفعالية المرجوة في ضمان الموظف؟ وهل رئاسة هذه اللجنة من قبل الرئيس الإداري استمرار في تطبيق النظام الرئاسي؟

²⁴- عادل أحمد فؤاد، مرجع سابق، ص 135.

نجيب ونقول بأن تطبيع القواعد القانونية بمصطلحات التمييز بين أعوان الإدارات والمؤسسات العمومية أمر فيه نظر، فهل يعني هذا أنّ ممثلي الإدارة سيدافعون عن الإدارة وممثلي الموظفين سيصوتون للموظف الخاضع للتأديب أم ماذا وراء هذا التمييز؟ ثم إن الرئاسة تبقى من نصيب الرئيس الإداري وهو صاحب القرار النهائي في عمل المجلس، أيعتبر هذا هيمنة من نوع آخر من طرف الرئيس الإداري للمساءلة التأديبية للموظف العام؟

أجل، إنّ الواقع القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء فيه نظر على اعتبار أن هذه اللجان جاءت بمثابة ضمان للموظف العام خلال مساره الوظيفي، لكن قد تعترض رئاسة هذه اللجنة فعلية الحماية القانونية له إذ كيف نستعمل مصطلح لجان متساوية الأعضاء والذي يتجلى فيه المساواة في التمثيل بين الموظفين والإدارة ومن جهة نجد الرئيس الإداري هو الأمر النهائي في عمل هذه الآليات، فهل هذه مساواة؟

خاتمة

إنّ المتأمل في النظام التأديبي لتشريع الوظيفة العمومية ليجد نوع النقائص في مجال تطبيقه على أرض الواقع داخل الإدارة، تتجه نحو إدراك صعوبة نطق مصطلح " الضمان " في هذه المنظومة القانونية للموظف الخاضع للتأديب، وكذا تحقيق الميزان العادل بينه وبين الفاعلية الإدارية المقررة للإدارة، من منطلق تمتع الأخيرة بامتيازات وسلطات قد تجعل من النصوص القانونية صماء لا فعلية ولا فعالية لها.

إنّ الحكم على قصور فعلية القواعد القانونية المنظمة للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، وعدم قدرتها على تحقيق الضمان المرجو للموظف الخاضع للتأديب يتبين جليا من خلال تمتع الإدارة صاحبة السلطة التأديبية بسلطات واسعة في جميع مراحل المساءلة التأديبية للموظف العام، من منطلق أن الإدارة هي السلطة صاحبة الاتهام وهي المكلفة بالتحقيق في الخطأ التأديبي وتوقيع العقاب، وهي صاحبة القرار الأخير في اجتماع المجلس التأديبي، ما يجعل هذا الاختصاص المقرر للإدارة في موقف الريبة والظنون من حيث نزاهة وحيدة: عملية التأديب.

لتفعيل النظام التأديبي في مجال الوظيفة العمومية لابد من اتخاذ بعض الاجراءات والتدابير اللازمة تعطي الموظف بعض الطمأنينة والحماية إزاء السلطات الواسعة للإدارة نقدمها كما يلي:

- ضرورة تقنين الواجبات والمحظورات الوظيفية بأقصى درجة ممكنة من الوضوح للمخاطبين بها.
- تجريد الإدارة الموظفة من صلاحية التحقيق مع الموظف الخاضع للتأديب، وإسنادها إلى جهة أخرى محايدة خارجة عن عملية التأديب.
- إعادة النظر في تقنين وتنظيم اللجان الإدارية بما يتلاءم واستقلاليتها أو الغرض الذي أنشأت من أجله.