

الضمانات القانونية لحماية الموظف العام من قرار العزل¹

خالد سرباح / عبد الهادي درار: باحثا دكتوراه - عضوا مخبر المرافق العمومية والتنمية

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

المخلص: إن عزل الموظف العام وقطع رابط للعلاقة التنظيمية بالوظيفة، أخطر إجراء إداري يتعرض له الموظف الذي أهمل منصب عمله، وهذا ما جعل المشرع الجزائري يحدد الضوابط الموضوعية والإجرائية التي تنظم إجراء عزل الموظف المهمل لمنصبه، ذلك بموجب خلال القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006، والنصوص الأساسية الخاصة والمرسوم التنفيذي رقم 17-321. الذي وضع تعريفا لوضعية إهمال المنصب ومعاينة الغيابات وكيفية توجيه الإعدارات وكذا إجراءات العزل. منح ذات المرسوم مجموعة من الضمانات للموظف العام في مواجهة قرار العزل، حيث شملت ضمانات تسبق قرار العزل، وضمائم تتعلق بالقرار ذاته، وضمائم بعد تنفيذ قرار العزل.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام - العزل إهمال المنصب - إجراء إداري.

Résumé: La révocation d'un fonctionnaire public et la rupture du lien entre l'administration et la fonction constituent l'action administrative la plus grave à l'encontre de l'employé qui a négligé son travail, ce qui a contraint le législateur algérien à énoncer les règles de procédure objectif régissant le licenciement de l'employé négligent, conformément à la loi de 2006 le statut général de la fonction publique et les Textes de base spéciaux et décret exécutif n ° 17-321 qui a accordé un ensemble de garanties à l'employé public face à la décision de licenciement. Celles-ci comprenaient des garanties antérieures à la décision de révocation, des garanties relatives à la décision elle-même et des garanties ultérieures à l'exécution de la décision.

Mots-clés: fonctionnaire - révocation - abandon de poste - procédure administrative.

Abstract: The revocation of a public office and the severance of the link between the administration and the function constitute the most serious administrative action against the employee who neglected his work, which forced the Algerian legislator to state the procedural rules aiming at the dismissal of the negligent employee, in accordance with the 2006 Law on the General Statute of the Civil Service. and Special Basic Texts and Executive Decree No. 17-321. who granted a set of guarantees to the public employee in the face of the dismissal decision. These included guarantees prior to the decision to revoke, guarantees for the decision itself and guarantees subsequent to the execution of the decision.

Keywords : the official - revocation - abandonment of position - administrative process.

¹ مداخلة قدمت في إطار اليوم الدراسي حول العزل من الوظيفة العامة، المنعقد يوم 27 نوفمبر 2018، من تنظيم مخبر المرافق العمومية والتنمية، وبالتعاون مع كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

مقدمة

الوظيفة العامة قديمة قدم الدولة، عندما تنشأ الدولة بالضرورة تنشأ معها الوظيفة العامة، فلا يمكن للسلطة العامة في الدولة توفير احتياجات الأفراد وتنفيذ خطط الدولة، إلا عن طريق جهازها الإداري حيث يعتبر الموظف العام المحرك الأساس لنشاطه، ومحور العلاقة بين المرفق العام الذي يمثله والمصلحة العامة الذي يسعى لتحقيقها، لذا توالت القوانين المنظمة للعلاقة بين الإدارة المُستخدمة والموظف العمومي، والتي أولتها الأهمية القصوى خاصة من جانب استقرار الحياة المهنية للموظف.

كما رتب المشرع على عاتق الموظف مجموعة من الواجبات الوظيفية الملزمة، التي تقتضيه مصلحة الإدارة في تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، لتتجنب الوقوع في المحظورات التي تجعله محل مساءلة تأديبية من قبل السلطة المختصة حال الإخلال بالتزاماته، وقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 على تصنيف العقوبات إلى أربع درجات، في مقابل أربع درجات لأخطاء مقترفة، حيث يشكل كل إخلال أو تقصير في أداء الواجبات الوظيفية عقوبات تأديبية أدها التوبيخ وأقصاها التسريح.

إلا أنه نجد خارج هذا الإطار التأديبي عقوبة العزل بسبب إهمال المنصب، المنصوص عليها في المادة 184 و185 من القانون 06-03 السالف الذكر، حيث قد تتعسف الإدارة في إصدارها لقرار العزل الذي يخرج عن المسار التأديبي و قد يمس بذلك حقوق الموظف، مما استدعى تنظيم حالة العزل عن طريق المرسوم التنفيذي 17-321، وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هي الضمانات القانونية التي أقرها المشرع الجزائري لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة جراء اتخاذها قرار العزل في حقه ؟ ذلك ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: الطريق غير التأديبي لعقوبة العزل الوظيفي

المبحث الثاني: الحماية القانونية للموظف من عقوبة العزل الوظيفي

المبحث الأول: الطريق غير التأديبي لعقوبة العزل الوظيفي

يعتبر عزل الموظف بالطريق غير التأديبي، إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة وفق ضوابط قانونية محددة، وهذا ما يعتبر مظهراً من مظاهر السلطة، تجسيدا لمبدأ استمرارية عمل المرفق العام بانتظام واطراد. إلا أنه ثار جدل فقهي حول طبيعة حالة العزل، بين من يعتبر العزل إجراء إداري، ومن يعتبره عقوبة إدارية، هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال عناصر المبحث الأول.

المطلب الأول: مدلول العقوبة التأديبية

لا بد قبل التطرق لطبيعة حالة العزل، البحث عن مدلول العقوبة التأديبية في حد ذاتها، من خلال رأي الفقه وكذلك نصوص التشريع وتبيان طبيعتها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي والتشريعي للعقوبة التأديبية

أولاً- تعريف الفقه: تتباين التعريفات الفقهية في مجال العقوبات التأديبية تبعا لوجهة نظر التي يتبناها كل فقيه، فهناك من يعرفها استنادا إلى محلها و طبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف التي يرجى تحقيقها من توقيعها، كما أن هناك من يعرفها من حيث الأشخاص الموقعة عليهم، وهناك من يعرفها اعتمادا على نوعية الأفعال المسببة لها،² إلا أن غالبية الفقه يذهب إلى تعريف العقوبة التأديبية إلى أنها " جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي فهي تختلف عن العقوبة الجنائية في أنها لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حرته أو ماله، ولكنها تمس فقط وظيفته ومزاياها".³

وقد عرف العقوبة التأديبية الأستاذ الطماوي إلى أن " العقوبة التأديبية في مختلف النظم تنصب على الحرمان من مزايا الوظيفة، فهي لا تصيب الموظف في شخصه أو حرته ولا حتى في أمواله الخاصة، ويبدو أن هذا قد أضحى من قبيل المسلمات".⁴

كما عرفها الأستاذ عبد الفتاح حسن بأن " الجزاءات التأديبية تتميز بأنها لا تصيب الموظف إلا في مركزه الوظيفي، سواء في ذلك المركز الأصيل (عندما يوقع الجزاء والموظف في الخدمة) أو المركز الذي يتبقى للموظف بعد انتهاء الخدمة، وعليه فتشريعنا لا يعرف الجزاءات التأديبية التي تمس حرية الموظف أو ملكيته الخاصة، وذلك خلافا لبعض التشريعات الأخرى كالتشريع السوفياتي⁵، الذي يأخذ

² مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1976، ص.ص. 26-29.

³ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص. 296.

⁴ سليمان الطماوي، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص. 265.

⁵ كان يعرف بما يسمى اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية إلى غاية سنة 1991، اثر تفكك الاتحاد عن روسيا.

بحسب الموظف كجزاء تأديبي بحد أقصى قدره عشرون يوم" وإذا كان الأصل في العقوبات التأديبية أن تكون ماسة بالمركز الوظيفي، فإن هذا لا يمنع من النص على بعض العقوبات التأديبية الماسة بحرية الموظف في حدود ضيقة ومتعلقة بطوائف معينة مثل عقوبتي الحجز في مقر العمل والحجز في الغرفة المقررين بالمادة 64 من القانون رقم 68 لسنة 1972 في شأن حرس الجمارك.⁶

أما خليل خالد طاهر رأى أن العقوبة التأديبية هي: "الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات أو أي إخلال بواجباته الوظيفية سواء ايجابية أو سلبية".⁷

في حين تطرق الفقه الإداري الجزائري على رأسه الأستاذ عمار عوابدي فعرف العقوبة التأديبية على أنها "هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة".⁸

فالعقوبة التأديبية تقتصر على معاقبة الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة، فالجزاء التأديبي لا يمس بحرية الموظف أو أملاكه، ومع هذا فإن الموظف العام قد يعاقب من الناحية الجنائية والتأديبية معاً.⁹

ثانياً- تعريف التشريع: لا يوجد في التشريعات المقارنة تعريف للعقوبة التأديبية، وكل ما ورد بهذه التشريعات هو حصر للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام، والملاحظ أن المشرع لم يفرد عقوبات تأديبية معينة لمخالفات محددة كما أنه لم يخصص عقوبة تأديبية لكل جريمة تأديبية بحيث لا توقع هذه العقوبة على تلك الجريمة وذلك على النحو المقرر في القانون الجنائي، وإنما ترك لسلطة التأديب المختصة حرية اختيار العقوبة المناسبة للجريمة التأديبية المرتكبة من بين قائمة العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، وهو ما جرت على منواله كثير من التشريعات المقارنة.¹⁰

وفي ذلك اتبع المشرع الجزائري نهج بقية التشريعات الدول الأخرى، فلم يعرف العقوبة التأديبية غير أنه قام بترتيبها وتحديدها، وهذا ما أكدته المادة 163 و المواد 177 إلى 185.¹¹

⁶ عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراه، عمان، 1983، ص.133.

⁷ خليل خالد طاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1988، ص.255.

⁸ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص.336.

⁹ سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2011، ص.76.

¹⁰ إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1936، ص.116.

¹¹ أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006، العدد 46، ص.ص.03-19.

الفرع الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية

تعد العقوبة التأديبية وسيلة الإدارة لضمان تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام واطراد،¹² وهي بهذه المثابة ذات طبيعة إدارية، كما تعتبر من الحوافز السلبية في الوظيفة العامة لتضمنها نوعاً من الردع والزجر، فالعقاب الذي يجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة يعد حافزاً لعدم الوقوع في الخطأ والمخالفة، وبذلك تقوم العقوبة التأديبية بوظيفة زجرية لقمع أي إخلال بالعمل، ومن ثم فإن العقوبة التأديبية تكون ذات طبيعة وظيفية فضلاً عن طبيعتها الإدارية، وهي فوق هذا وذاك عقوبة قانونية لا تتقرر أو تنشأ إلا بمقتضى نص في قانون أو لائحة.¹³

المطلب الثاني: مدلول عقوبة العزل

العزل من الوظيفة، عقوبة توقعها سلطة التعيين على الموظف، عند غيابه لمدة خمسة عشر يوماً على الأقل متتالية دون مبرر مقبول، وبعد إعداره وجوباً، ويؤسس على إهمال الموظف لمنصبه الوظيفي، وليس لارتكابه خطأ مهنياً.

الفرع الأول: تعريف عقوبة العزل

يعتبر العزل من الوظيفة من أكثر المصطلحات استعمالاً منذ القرون الأولى وحتى الآن، إلا أن المقصود به وحالاته تختلف من تشريع لآخر، ومن بلد لآخر.¹⁴

العزل لغة: العزل في اللغة من عزل، عزلاً، أبعدته ونحاه، ويقال: عزله من منصبه، واعتزل الشيء: بَعُدَ وتتحى، والعزل: التنحية وعزلته، نحيته.¹⁵

العزل اصطلاحاً: يعني قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء كان ذلك بصورة إرادية أم غير إرادية.¹⁶

¹² محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1973، ص.341.
¹³ محمد طبلية القطب، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1965، ص.165.
¹⁴ عبد العزيز سعد مانع الغنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص.63.
¹⁵ ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، الجزء 11، دار صادر، بيروت، 1991، ص.441.
¹⁶ محمد حامد الجمل، الموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985، ص.224.

الفرع الثاني: تكييف عقوبة العزل

حول تكييف العزل، هل هو إجراء تأديبي أم عقوبة تأديبية؟ جاء النص في المادة (184) على أنه: إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر يوما (15) متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم، في حين نصت المادة (185) على أنه: لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

فالعزل وفقا للنصين المذكورين إجراء وعقوبة تأديبية في آن واحد، غير أنه وبالنظر إلى الآثار التي يترتبها، من إنهاء للعلاقة الوظيفية وعدم التوظيف مجددا في الوظيفة العمومية، نرجح تكييفه بالعقوبة، خاصة و أن المشرع قد جمع بينه وبين التسريح من حيث الآثار، فتشدد في ذلك حتى لا يستفيد الموظف الذي أهمل منصبه الوظيفي من إهماله، ولا الموظف المذنب من خطئه المهني الجسيم.

ويمكن أيضا تأييد هذا التكييف بالمادة (2/207) والتي جاءت بالنص على أنه يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي: يجدر التنويه إلى أن المشرع استعمل في النص المذكور مصطلح العقاب بالإشارة إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها، وأراد بها حتما العزل، نظرا لأن توقيعه مرتبط بالغياب لا بالخطأ المهني.¹⁷

المبحث الثاني: الحماية القانونية للموظف من عقوبة العزل الوظيفي

نظرا لخطورة عقوبة العزل التي تفك الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بصفة نهائية، وتحرمه من الترشح لوظيفة إدارية أخرى، ماعدا الاستثناء الوارد على عزل المتربص، بموجب المرسوم التنفيذي 17-322¹⁸ كان لا بد على المشرع إحاطة قرار العزل بسياج قانوني حتى لا تتعسف الإدارة في حق الموظف.

¹⁷ بوقرة أم الخير، تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة المفكر العدد 9، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص.ص.82.83.

¹⁸ المرسوم التنفيذي 17-322، المؤرخ 02 نوفمبر 2017، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 66، الصادرة في 12 نوفمبر 2017.

حيث نصت المادة 30 من المرسوم التنفيذي 17-322: " لا يمكن للمتربص الذي كان محل عقوبة التسريح لسبب تأديبي، أو العزل بسبب إهمال المنصب، أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية مدة ثلاث (3) سنوات."

المطلب الأول: الحماية القانونية السابقة لعقوبة العزل

تتمثل هذه الضمانات في ضرورة إثبات غياب الموظف إعلام الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه ومن ثم حق إطلاع الموظف على ملفه التأديبي و ضمان جميع حقوق الدفاع.

الفرع الأول: ربط قرار العزل بحالة إهمال المنصب

في حقيقة الأمر حدد المشرع مفهوم إهمال المنصب، بتغيب موظف في خدمة مدة خمسة عشر (15) يوما متتالية، دون مبرر مقبول. والمبررات المذكورة تبقى واسعة التأويل وهي كالاتي:

أولاً- الكوارث الطبيعية:

والتي لم يحدد المشرع فيها أصناف الكوارث الطبيعية من (زلازل، وبراكين، وربما غلق الثلوج للطريق... الخ)، و كذلك لم يبين المشرع كيفية إثبات الكارثة الطبيعية وإثبات تواجده وتواجده. ومن المؤهل بتسليم الشهادة التي تثبت ذلك، على غرار شهادة تسلم من رئيس المجلس الشعبي البلدي للمنطقة المتضررة من كارثة طبيعية.

ثانياً- العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير:

العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير يجب تحت طائلة رفض هذا المبرر تسليم الشهادة الطبية التي تثبت ذلك، مع وجوب التأشير عليها من قبل الضمان الاجتماعي.

ومثال ذلك قضية ع.ع ضد مدير التكوين المهني والتمهين ومن معه، حيث تم عزله بسبب إهمال المنصب، إلا أن هذا الأخير استأنف ضد قرار المحكمة الإدارية، مؤسسا ذلك على خرق في القانون، وصدر قرار مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف.¹⁹

ثالثاً- المتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بمنصب عمله:

هذه الحالة خاصة بالمتابعات الجزائية فقط، وليس الحكم الجزائي السالب للحرية، وفي العموم إثبات مثل هذه الحالة سهل، وذلك بتقديم مثلا نسخة من استدعاء الجهة المختصة.

¹⁹ قرار مجلس الدولة رقم 10497، قضية (ع.ع) ضد مدير التكوين المهني والتمهين ومن معه، الصادر بتاريخ 20/01/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، ص.172.

أشار إليه: سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، 2013، ص.1288. وملخص القضية يجب إتباع الطرق القانونية لإثبات العطل المرضية وذلك بالتأشير عليها من قبل الضمان الاجتماعي

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الحالات جاءت على سبيل المثال لا الحصر حسب نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 17-321، فاتحة الباب أمام الإدارة لإعمال سلطتها التقديرية في حالات أخرى لم ترد هذا المرسوم

الفرع الثاني: إثبات غياب الموظف

نقصد بمعاناة غياب الموظف، أي تأكد الإدارة من حالة إهمال المنصب من قبل شاغله (الموظف)، وكضمانة للموظف يجب على الإدارة إثبات حالة الغياب بوثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري.²⁰

الفرع الثالث: تبليغ إعدار للموظف

يتعين على الإدارة إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء، قبل اتخاذها للقرارات الإدارية التي من شأنها أن تلحق أضرار مادية أو معنوية به، وإعلامه بالتهمة المسندة إليه وبمختلف أدلتها التي تشير إلى ارتكابها.²¹

فإخطار الموظف مسبقا وإعلامه بما هو منسوب إليه هو من الضمانات الجوهرية الأساسية في إجراء العزل، ومتى وقعت السلطة التي لها صلاحيات التعيين الجزاء دون إخطار وإعلام صاحب الشأن فإن القرار يكون قابلا للإبطال حتى في حالة عدم وجود نص بذلك، لكن المشرع الجزائري لم يشر في الأمر 03-06 إلى إعلام الموظف غير أنه نص صراحة عليه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-321 مؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2017²²، وذلك من خلال تبليغ إعدار إلى الموظف المعني شخصيا عن طريق البريد برسالة ضمن ظرف موصى عليه مع إشعار بالاستلام، أو بأي وسيلة قانونية منصوص عليها في التشريع، ويجب أن تشير الرسالة المتضمنة الإعدار إلى العواقب التي يتعرض لها الموظف المعني من عزل وشطب من التعداد المستخدمين دون أي ضمانات تأديبية إذا لم يلتحق بمنصبه.

²⁰ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 مؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2017، المتعلق بتحديد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 66 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر سنة 2017، تنص على: " يتعين على الإدارة معاينة غياب الموظف الموجود في وضعية إهمال المنصب، بوثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري".

²¹ محمد ماجد ياقوت، الإجراءات و الضمانات في تأديب ضباط الشرطة، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1996، ص. 294 .

²² المرسوم التنفيذي رقم 17-321 مؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2017، المتعلق بتحديد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 66 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر سنة 2017.

المطلب الثاني: الحماية القانونية اللاحقة لعقوبة العزل

إن الحماية القانونية اللاحقة التي أقرها المشرع في مواجهة قرار العزل تعتبر من أهم الضمانات الأساسية المقررة لصالح الموظف، وهي ضمانات تقف في وجه تعسف الإدارة وخروجها عن مبدأ المشروعية، ولعل أهم تلك الضمانات الطعن الإداري أو ما يسمى بالتظلم الإداري، كما يمكن للموظف اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى إلغاء لقرار العزل، باعتباره قرار إداري. وفي هذه المرحلة أيضا يتم تبليغ قرار العزل المسبب وجوبا للمعني وفق نفس الكيفيات المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم التنفيذي 321-17²³.

الفرع الأول: صدور قرار العزل مسبب من السلطة المختصة

حيث نصت المادة (11) من المرسوم التنفيذي 321-17 على أنه : "... تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعزله فورا، بقرار معلل..."، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعيب عدم الإختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له بإصدارها وبعبارة أخرى يقصد بهذا العيب عدم صلاحية الموظف قانونا لإصدار القرار ويقصد به كذلك " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر"²⁴.

الفرع الثاني: تبليغ قرار العزل

وهو إعلام الموظف بفك الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، على أن يبلغ قرار العزل إلى المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ توقيعه، بالإضافة إلى تضمينه وجوبا ملاحظة تعلم الموظف المعني بأن قرار العزل يمكن أن يكون محل تظلم لدى السلطة الإدارية التي أصدرته، وذلك في آجال شهرين (2)، ابتداء من تاريخ تبليغه.²⁵

²³ المادة 12: يبلغ قرار العزل إلى المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ توقيعه، وفق نفس الكيفيات المنصوص عليها في المادة 5 أعلاه، ويحفظ في ملفه الإداري.

²⁴ أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة بسكرة، 2013، ص.50.

²⁵ المادة (13) من المرسوم التنفيذي 321-17، السالف الذكر.

الفرع الثالث: الطعن في قرار العزل

أولاً- الطعن الإداري:

اعتبار السلطة الإدارية صاحبة القرار في المجال التأديبي يلجأ الموظف إلى رفع التظلم أمامها، حيث كان أمراً وجوبياً في قانون الإجراءات المدنية 154/66²⁶ إلا أنه أصبح أمر جوازي بإصدار القانون الجديد للإجراءات المدنية و الإدارية 09/08،²⁷ و يكون التظلم الإداري إما وراثياً أو رئاسياً.

1- التظلم الولائي:

هو التظلم الذي يُقدمه الموظف المرؤوس إلى الجهة مصدرة القرار مباشرة مطالباً إياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله، وبمعنى آخر هو التماس يقدم من الموظف المرؤوس الذي صدر في حقه قرار معيب إلى من صدر منه القرار المشكو منه، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعته²⁸، والإدارة غير ملزمة بالتعديل أو الرد على الموظف الطاعن، فإذا امتنعت عن الرد يعتبر رفضاً ضمناً عندها يمكن للموظف الطاعن أن يتجه إلى السلطة التي تعلق تلك التي أصدرت القرار و هذا ما يسمى بالتظلم الرئاسي.

2- التظلم الرئاسي:

هو التظلم الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تمارس سلطة رئاسية على السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو التأديبي التي قامت بالعمل المادي محل الطعن. حيث تباشر السلطة الرئاسية اختصاصاتها بإلغاء القرار التأديبي الذي أصدرته السلطة الإدارية أو تقوم بتعديله، وهي سلطة تمارس بقوة القانون وفقاً للسلم الإداري²⁹.

يرفع الموظف العام الذي كان محل العقوبة تظلمه أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تبليغ القرار التأديبي، ولجنة الطعن هي هيئة أنشأها المشرع ومهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة، وتنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل والي طعن يرأسها الوزير أو ممثله أو الوالي أو ممثله، أما بالنسبة لتشكيل لجان الطعن فيكون من ممثلي الإدارة الذين ينتمون إلى السلم على الأقل، ونصفها الآخر يشتمل ممثلي الموظفين الذين يتم تعيينهم من بين الأعضاء المنتخبين متساوية الأعضاء

²⁶ الأمر رقم 154/66، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المؤرخ في 08/07/1966، ج ر ج ج العدد 29، سنة 2001

²⁷ قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

²⁸ عيساني علي، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة تلمسان، 2008، ص.28.

²⁹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومة للنشر و التوزيع الجزائر، 2006، ص.63.

سواء المركزية أو تلك التي تكون على مستوى الولاية ويتراوح عدد ممثلي لجان الطعن بين 5 إلى 7 أعضاء، أما بالنسبة للإجراءات المتبعة على مستوى هذه اللجان فهي نفسها المعمول بها على مستوى اللجان المتساوية الأعضاء .

ثانيا- الطعن القضائي:

آخر ضمان للموظف العام لمحاولة رد الإدارة عن قرارها، اتجاهاه إلى الجهة القضائية أي القضاء الإداري بغرض الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية حتى يتم إلغاء القرار والتعويض عن آثاره.

وعامة يطعن الموظف في القرار لعدم مشروعيته بالمطالبة بإلغائه كهدف أساسي ومحوري، أما المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار التأديبي يكون نتيجة مسؤولية الإدارة عن إصدارها لقرار مشوب بعيب اللامشروعية أو الخطأ ألحق ضررا بالموظف الذي يطالب بالتعويض، والأسباب الجوهرية التي يقوم عليها الطعن القضائي كشرط موضوعية يتبين من خلالها مشروعية قرار العزل أو عدم مشروعيته، ويكون القرار التأديبي غير مشروع إذا كان مشوبا بعيب يؤدي إلى بطلانه ومن ثم إلغائه هي كالتالي:

عيب الشكل والإجراءات حيث تعد الشروط الشكلية ضمانات أساسية في حماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في المجال التأديبي، فهذه الشروط لم توضع كما يزعم البعض لتعقيد الإجراءات الإدارية.

وهناك حالات عديدة يلغى فيها القرار التأديبي لعدم احترامه الشروط الشكلية والموضوعية نذكر منها:

- عيب مخالفة القانون و الفهم السيئ له كما لو عملت السلطة التأديبية على معاقبة موظف بعقوبة في سلم العقوبات أو عاقبته بعقوبة لا تتناسب و الخطأ المفترض أو عاقبته بعقوبتين لم يبيح المشرع الجمع بينهما.

- عيب الانحرافات بالسلطة وهو من أهم وأخطر أسباب إلغاء القرار الإداري والأكثر شيوعا، بحيث تستخدم الهيئة التأديبية كسلطة مخولة قانونا للتأديب، هذه السلطة تستخدم لغرض غير الذي حدده المشرع وهو تحقيق الصالح العام، وذلك من خلال استهداف أغراض خارج المصلحة، بحيث يستغل رجل الإدارة

سلطته التقديرية لتحقيق أغراض خارج إطار المصلحة العامة، وتحقيق أغراض شخصية بقصد الانتقام مثلا أو لتحقيق نفع شخصي أو غرض سياسي يحمل أفكار لا تتوافق وأفكار الموظف المعاقب³⁰.

ولذلك يتعين على القاضي التأكد من الأخطاء المنسوبة للموظف بالرجوع إلى ملفه التأديبي وأسباب قرار العزل و كل ما من شأنه أن يظهر الحقيقة.

الخاتمة

نظم المشرع الكثير من الجوانب في إطار مسار الحياة المهنية للموظف، سعيا منه لاستقرار هذا الأخير والحفاظ على السير الحسن للمرفق العام، كما وضع مجموعة من الإجراءات التأديبية في حالة الإخلال بالعمل الإداري أدناها توجيه إنذار، وأقصاها عقوبة التسريح والتي تؤدي إلى فك الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، ولكن تبقى عقوبة العزل تمثل أخطر الإجراءات الإدارية نظرا لكونها قرار خارج النظام التأديبي، وهذا تعدي صريح على جملة من الحقوق، كحق الدفاع، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد أحاطه المشرع بحماية قانونية أقل ما يقال عنها أنها ضعيفة لا تتناسب مع عقوبة العزل أو العزل من الحياة الوظيفية ككل.

التوصيات

- إدراج عقوبة العزل ضمن الدرجة الرابعة للعقوبات التأديبية، فلا يمكن تصور إقرار عقوبة تخرج عن الإطار التأديبي.
- ضرورة توضيح حالة القوة القاهرة وحالة المنع مع تبيان كيفية إثبات الحالتين، لمنع تعسف الإدارة في تفسير وتقدير الحالتين.
- ضرورة إلغاء قرار العزل من السلطة المختصة دون أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في حالة تقديم الموظف المعزول تبرير مقبول خلال الأجل المحددة، وفق قاعدة توازي الأشكال.
- ضرورة تقنين المراسلات الالكترونية وإدراجها ضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي لتبرير الغياب.

³⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006. ص.316.

- ضرورة توضيح المواعيد لأهميتها، حيث إشكالية عدم وضوح كيفية احتساب الخامس عشر (15) يوم من الغياب المتتالي، على غرار مثلا: اقتران غياب الموظف بعطلة أسبوعية أو عيد وطني، وكذلك غياب أستاذ جامعي، حيث يعمل يومين (2) في الأسبوع.

- إلغاء المادة 185، فهي تتنافى مع روح الدستور.