

ضوابط ممارسة سلطة التأديب في التشريع الجزائري

د. محمد بوكماش
خلود كلاش
جامعة خنشلة
باحثة دكتوراه
جامعة خنشلة

ملخص:

منح المشرع للموظف العمومي مجموعة من الضمانات تكفل له حقوقه خلال مساره المهني منذ صدور قرار التعيين إلى غاية إنهاء العلاقة الوظيفية. سواء كانت نهاية عادية أو غير عادية. ومن جهة أخرى منح للهيئة الإدارية مجموعة من السلطات قصد ضمان حسن سير المرافق العامة. يستعملها في حالة ارتكاب الموظف لأي خطأ أو إخلال بالواجبات الوظيفية. وتظهر ممارسة السلطة المختصة بالتعيين للتأديب باعتبارها من أهم السلطات الممنوحة لها بموجب نص من القانون وأخطرها. إلا أن هذه السلطة تحكمها مجموعة من الضوابط وذلك في إطار الالتزام بمبدأ المشروعية الذي يفرض على السلطة التأديبية باعتبارها صاحبة الاختصاص الخضوع لمجموعة من الضوابط المحددة بموجب القواعد القانونية.

Résume

Le législateur a consacré un ensemble de garanties au profit du fonctionnaire dans le but d'assurer ses droits durant toute sa carrière professionnelle et ce depuis sa nomination jusqu'à la fin de la relation professionnelle qu'il s'agisse d'une fin normale de la relation ou d'une fin anormale. D'autre part, il a confié un ensemble de pouvoirs à l'autorité administrative afin d'assurer le bon fonctionnement des services publics, se traduisant notamment pour le pouvoir de discipline en cas de commission de faute par le fonctionnaire ou en cas de défaillance dans ses obligations professionnelles. Ce pouvoir de discipline accordé au responsable administratif constitue l'un des pouvoirs les plus importants qu'il exerce conformément aux dispositions de la loi et au respect du principe de la légalité qui lui impose d'exercer ce pouvoir dans les limites fixées par la loi.

مقدمة :

يعتبر التأديب من أهم المجالات التي تظهر فيها ممارسة الإدارة لسلطتها سواء الأمر بسلطة تقدير الأسباب التي على أساسها تمارس اختصاصها. أو اختيار الوسيلة والإجراءات المناسبة لذلك أو السلطة المقيدة بشروط قانونية محددة إلزامية والتي تخضعها لرقابة القاضي الإداري. وذلك بداية من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي وصولاً إلى توقيع العقوبة التأديبية. وفي هذا الإطار فإن المشرع الجزائري قد كفل للموظف مجموعة من الضمانات. وذلك من أجل الموازنة بين الحقوق التي يتمتع بها خلال مساره المهني منذ صدور قرار التعيين إلى غاية

إنهاء العلاقة الوظيفية. والسلطة الممنوحة للهيئة الإدارية قصد ضمان حسن سير المرافق العامة. ومن هنا فإنه في حالة ارتكاب الموظف لأي خطأ أو إخلال بالواجبات الوظيفية تظهر ممارسة الرئيس الإداري لسلطة التأديب باعتبارها من أهم السلطات الممنوحة له بموجب نص من القانون وأخطرها إلا أن هذه السلطة تحكمها مجموعة من الضوابط وذلك في إطار الالتزام بمبدأ المشروعية الذي يفرض على السلطة التأديبية باعتبارها صاحبة الاختصاص الخضوع لمجموعة من الضوابط المحددة بموجب القواعد التشريعية. وفي هذا الإطار يمكننا طرح الإشكالية التالية :

فيما تتمثل ضوابط ممارسة سلطة التأديب وما موقف القضاء الإداري من القرارات الصادرة عن السلطة التأديبية ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اتبعنا الخطة التالية:

المبحث الأول : طبيعة النظام التأديبي في الجزائر

المطلب الأول : تكريس النظام التأديبي شبه القضائي لممارسة سلطة التأديب

المطلب الثاني : تكييف طبيعة القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية

المبحث الثاني : مظاهر تعسف السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

المطلب الأول : قرار النقل الإجمالي

المطلب الثاني : التوقيف عن العمل

المبحث الأول : طبيعة النظام التأديبي في الجزائر

يصدر القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية التي يتم توقيعها على الموظف العمومي بعد إتباع مجموعة من الإجراءات من طرف سلطة مختصة ومؤهلة بذلك¹. وهي عادة ما تتمثل في الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانونا على الموظفين الذين ثبتت مسؤوليتهم عن الأخطاء التي إرتكبوها². وبالتالي فإن التأديب هو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف العام. فالرئيس الإداري مسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته وحيث المسؤولية تكون السلطة وإلا تعذر على الرئيس الإداري أداء واجباته الوظيفية³.

1 - ربيع فتح الباب. " الاختصاص بنظر المنازعة الإدارية في دولة قطر". المجلة القانونية والقضائية. مركز الدراسات القانونية والقضائية. وزارة العدل. دولة قطر. العدد الثاني. السنة الأولى. 2007. ص 39.

2 - خالد خليل الظاهر. القانون الإداري "الكتاب الأول". دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة. عمان. ط 1. 1998. ص 245.

3 - إبراهيم سالم العقيلي. إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية. دار قنديل للنشر والتوزيع. عمان. ط 1. 2008. ص 165.

المطلب الأول : تكريس النظام التأديبي شبه القضائي لممارسة سلطة التأديب

إن السلطة التأديبية ما هي إلا سلطة لتطبيق أحكام القانون على الوقائع الماثلة أمامها بعد التكييف القانوني الصحيح عليها وبالرجوع إلى نص المادة 162 من الأمر 03/06¹ نجد أنها تنص على أنه " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين " يتضح من نص المادة أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الرئاسية حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب غير أن هذا الحق ليس مطلقا ، إنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسته ، فحرية السلطة الرئاسية الإدارية في اتخاذ الإجراء التأديبي تتدرج حسب خطورة وأهمية العقوبة المراد توقيعها هذا ما يعني أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنظام التأديبي شبه قضائي والذي قد يأخذ ثلاثة صور الأولى تتمثل في إنشاء هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار الجزاء ويكون رأيها غير ملزم للسلطة الرئاسية ، أيضا قد يكون من خلال إنشاء هيئة مستقلة بجانب الإدارة لاستطلاع رأيها قبل توقيع الجزاء ويكون رأيها ملزما يتعين على الإدارة احترامه أو التقيد به ، وفي صورة أخرى قد يوكل المشرع سلطة توقيع بعض الجزاءات الخفيفة ويتولى توقيع الجزاءات الأكثر جسامة للمجالس التأديبية والتي تصدر قرارات تأديبية بصورة نهائية² ، وهذه الصورة هي التي أخذ بها المشرع الجزائري ، وتعد اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء من بين هيئات وأجهزة الوظيفة العمومية التي تتواجد إلى جانب اللجان الأخرى والتي يمكن القول عنها بأنها هيئة استحدثتها نظام الوظيفة العمومية، الغرض منها إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية عادلة وفق ضوابط وإجراءات تتشكل من طرفين هما الموظفون والإدارة³ .

ومن هنا تعرف المهمة الاستشارية بأنها: "تعبير عن رأي يهدف إلى إنارة سلطة القرار حول كيفية ممارسة اختصاصاتها للمشاركة في اتخاذ القرار الإداري ولكنها ليست مشاركة مباشرة في سلطة القرار وبالتالي فالآراء الاستشارية ليست سوى أعمال تحضيرية لإصدار القرار الإداري"⁴ .

فإذا فرض المشرع على الجهة مصدرة القرار استشارة فرد أو هيئة معينة قبل إصداره، عد هذا الأمر شكلا واجب الإتيان؛ بحيث يكون القرار مشوبا بعيب الشكل متى صدر دون

1 - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، ط 2، 2002، ص 441.

2 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2007، ص 86-87.

3 - أولاج مليكة، نظام اللجان الإدارية وتطبيقاته على اللجان المتساوية الأعضاء في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 62.

4 - عصام نعمة إسماعيل، الطبعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط 1، 2009، ص 406.

العرض على الجهة أو الفرد الذي حدده المشرع. وهنا تلتزم الإدارة باحترام الشكل الإجرائي قبل إصدار القرار والمتمثل في الاستشارة السابقة حتى ولو لم يكن للرأي المنبثق عن تلك الاستشارة صفة الإلزام للإدارة مصدرة القرار¹.

وما سبق بيانه فإن الآراء التي تصدرها الهيئات الاستشارية المختصة إما إجبارية أو اختيارية: فالإجراءات الاستشارية الإجبارية هي التي تفرض وجودها قبل اتخاذ القرار ويكون الرأي مقيدا للسلطة ولا يمكن أن يصدر القرار إلا موافقا له حيث يكون الرأي المطابق بمثابة إشراك فعلي في اتخاذ القرار².

ولأن مصدر القرار يكون مجبرا على إظهار إرادة الهيئة الاستشارية. وفي هذا الإطار فإن اتخاذ قرار العزل دون موافقة أو أخذ رأي اللجان الإدارية متساوية الأعضاء ودون مثول الموظف أمامها يعرض هذا القرار للإلغاء لمخالفته عيب الشكل والإجراءات³.

ومن أمثلة ذلك نورد حكم الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1968/02/01 في قضية المدعي (ب - م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه؛ فجاء في حيثيات الحكم " من المقرر قانونا أن القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء ودون أن يتسلم المعني بالأمر أي إخطار قانوني للمثول أمامها يعتبر مشويا بعبء خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات ويستوجب بطلانه"⁴.

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 20-04-2004 والذي جاء فحواه ... "خاصة في المسائل التأديبية فإن استدعاء الموظف على لجنة التأديب يعتبر إجراءً جوهرياً يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع وكان على الإدارة المستخدمة أن تتأكد من ذلك قبل اتخاذ العقوبة التأديبية المسلطة على المعني"⁵.

كما أنه يمكن أن تكون السلطة الإدارية ملزمة بأخذ الرأي قبل اتخاذ القرار الإداري دون الالتزام بمضمونه كما هو الحال عند استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء فيما يخص تمديد فترة التبرص⁶.

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة. القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية. 2007. ص 106.

2 - مغاوري محمد شاهين. القرار التأديبي و ضمانته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان. دار الكتاب الحديث. دم. دس. ص 324.

3 - وهابي بن رمضان. التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري. رسالة ماجستير. قسم علوم التسيير. جامعة أبي بكر بلقايد. تلمسان. 2011. ص 82.

4 - أبو بكر صالح بن عبد الله. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. المطبعة العربية. الجزائر. ط 1. 2005. ص 378.

5 - مجلس الدولة. الغرفة الثانية. قرار رقم 009898. الصادر بتاريخ 20-04-2004. مجلة مجلس الدولة. العدد 5. 2004. ص 143.

6 - عصام نعمة إسماعيل. مرجع سابق. ص 407.

أما الآراء الاختيارية فهي التي تملك فيها السلطة المختصة كامل الحرية في أن تطلب هذا الرأي أو تمتنع عن طلبه بحيث لا تكون مقيدة قانونا بإتباع هذا الإجراء قبل اتخاذ القرار الإداري وأيضا لا تلتزم بتنفيذها ، ويميز عادة بين الإذن الاختياري الذي يجوز للسلطة المستشيرة أن تستغني عنه عند البت في مسألة معينة وبين الإذن الاستشاري الذي تلتزم بطلبه السلطة المستشيرة عند البت¹ .

ولا يكفي لصحة القرار التأديبي أن يصدر بعد العرض على الهيئة التي حددها المشرع بل يجب أن تكون تلك الهيئة مشكلة تشكيلا سليما من الناحية القانونية² .
وفي هذا الإطار فإن من يبدي رأيه في أي موضوع يتصل بأحد الخصوم في الدعوى يمتنع عن الاشتراك في النظر في هذه الدعوى والحكم فيها وذلك ضمانا لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان إجراءات المحاكمة والحكم أو القرار الصادر فيها ومن أمثلة ذلك نجد أنه من غير الجائز قانونا اشتراك المستشار القانوني للجامعة في تشكيل أي مجلس تأديب بالجامعة ولو كان المستشار القانوني عضوا بهيئة التدريس وذلك ضمانا لعدم التأثير عليه³ .

وللإشارة فإن قرار الإحالة على المجلس التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية هو قرار لا يقبل الطعن لتجاوز السلطة رغم كونه قرار له كل خصائص القرار الإداري ، وعدم قابلية هذا القرار للطعن تتعلق بخاصية القرار القابل للطعن وهي خاصية إلحاق الضرر بالإحالة لا تعتبر عملا نهائيا يلحق ضررا بصاحب العلاقة⁴ .

المطلب الثاني : تكييف طبيعة القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية

يعد من قبيل الأعمال التحضيرية الاستشارات ، حيث لا يقبل مجلس الدولة الطعن بالإلغاء ضد الآراء الصادرة عن الهيئات الاستشارية⁵ ، وكمثال عن التدبير الذي لا يؤثر في المركز القانوني هو الرأي البسيط وحسب التسمية فإن الرأي ليس بقرار تنفيذي ولا يخضع لقضاء جأوز السلطة .

1 - أحمد بوضياف. الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. دار الخلدونية للنشر والتوزيع. الجزائر. 2012. ص 207 .

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة . مرجع سابق . ص 104 .

3 - خالد عبد الفتاح محمد. الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم. المركز القومي للإصدارات القانونية. القاهرة. ط 1. 2009. ص 14-15 .

4 - أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد. موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية. د.د. دم. 2005. ص 330 .

5 - عبد الغني بسيوني عبد الله. النظرية العامة في القانون الإداري. منشأة المعارف. الإسكندرية. 2003. ص 361 .

وفي المقابل إذا كان الرأي يحدد القرار فإنه يلحق ضررا ويمكن مخصصته كما يبدو من حكم المجلس الأعلى بتاريخ 06 أفريل 1977 الذي ألغى رأي اللجنة متساوية الأعضاء الذي تم فيه المصادقة على عزل عون لأن هذا الرأي المسبب قد أثر على القرار بينما هو في الحقيقة غير قانوني وبصورة عامة إن الأعمال التحضيرية للقرار الإداري لا يمكن أن تكون موضوع خصومة أمام القاضي¹.

ويكون إبداء الرأي ضروريا في أغلب الأحيان لاخذ القرار الإداري، ومن ثم فإن الاستشارة بقدر ما هي إلزامية فهي ضرورية إذ تعطي الفرصة للإدارة لمراجعة قراراتها وتبين مدى التزامها بتطبيق القانون².

وتأكيدا على ما سبق ذكره فإننا سوف نستعرض العديد من القرارات التي تبين موقف القضاء الجزائري اتجاه القرارات الصادرة عن اللجان التأديبية سواء كانت اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء أو لجنة الطعن الولائية، وذلك في إطار التساؤل عن طبيعة القرارات الصادرة عنها فهل قرار اللجان قرار استشاري أم أنه قرار إداري خاضع لدعوى تجاوز السلطة؟

لقد كرست المحكمة العليا في العديد من قراراتها استبعاد صفة القرار الإداري عن قرارات لجان التأديب حيث أصدرت مجموعة من القرارات بداية من سنة 1964 في قضية " بلحوت" ضد " بلدية الجزائر الكبرى فرجع السيد بلحوت دعوى تجاوز السلطة ضد القرار الذي إتخذه المجلس التأديبي للموظفين التابعين لبلدية مدينة الجزائر. وقد قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ما يلي " حيث أنه ينتج عن محضر جلسة المجلس التأديبي بتاريخ 1964/05/29 أن هذا الأخير أبدى برأيه فيما يتعلق بالعقوبة التي يمكن تسليطها على المدعي بسبب الأفعال التي قام بها.

حيث أن هذا الرأي لا يشكل جرح ذاته قرار إداري يلحق أذى بذاته إلى المدعي"³. أيضا القرار الصادر بتاريخ 1993/1/3 أين قررت عدم قبول دعوى الإلغاء شكلا. كونها انصبت على الطعن في قرار اللجنة التأديبية.

وقد جاء في حيثيات القرار " حيث أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أنه تعتبر اللجان التأديبية مجرد هيئات استشارية فإن الآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن تعريف القرار الإداري

1 - حسين بن الشيخ أن ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 306.

2 - عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 139.

3 - أشار إليه علي عثمان، " شروط قبول دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2013، ص 230.

وأن المقرر الذي يتخذ لاحقا بناءا لهذا هو وحده الذي يكون محلا للطعن بالبطلان ومن ثمة فإن الطعن الذي تقدم به الطاعن والذي يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالفا للقانون ومتى كان الأمر كذلك يستوجب عدم قبول الطعن شكلا¹.

وما يسجل من خلال هذا القرار أنه شمل اللجان التأديبية بما فيها اللجان الإدارية متساوية الأعضاء أو لجنة الموظفين سابقا ولجنة الطعن الولائية على حد سواء. وذلك في عبارة اللجان التأديبية.

كما قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة الغرفة الإدارية وذلك بعد استئناف المعني أمامه بتاريخ 10/03/1999. والقضاء من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا. وأسس مجلس الدولة قراره على أن اللجنة الولائية للطعن هيئة استشارية تصدر آراء وأن الآراء الصادرة عنها لا تشكل قرارا إداريا وبالتالي لا يجوز مهاجمة تلك الآراء بدعوى تجاوز السلطة².

وبالرجوع إلى نص المادة 165 فقرة 2 من الأمر 03/06 الذي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي .."³. ومعنى ذلك أنه تتخذ العقوبة التأديبية في شكل قرار أو مقرر صادر من السلطة التي لها صلاحية التعيين⁴.

وعلى الرغم من أن وجود مجالس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية الأصلية المختصة بسلطة التأديب يشكل ضمانا من ضمانات التحقيق الموضوعية والحياد وضابطة لحماية الموظف من تعسف سلطة التأديب⁵. إلا أن ذلك يدفع بنا إلى طرح التساؤل التالي :

1 - أشار إليه كوشيح عبد الرؤوف. الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومي. مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء. المدرسة العليا للقضاء. قسنطينة. 2006. ص 44. كما أشارت إليه مخلوفي مليكة. مرجع سابق. ص 77.

2 - حسين بن الشيخ آت ملويا. مرجع سابق. ص 307.

3 - المادة 165 ف2 من الأمر 03/06. المؤرخ في 19 جمادى الثاني الموافق ل 15 يوليو 2006. المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية. العدد 46. الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

4 - حاحة عبد العالي. الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر. أطروحة دكتوراه. قسم الحقوق. جامعة محمد خيضر. بسكرة. 2012/2013. ص 474.

5 - مخلوفي مليكة. رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي. رسالة ماجستير. جامعة مولود معمري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. تيزي وزو. 2012 ص 76.

لماذا أوكل المشرع مهمة إصدار القرار التأديبي للسلطة الرئاسية بدلا من صدوره في شكله النهائي ومباشرة من مجلس التأديب . ؟ وما الحكمة التي ابتغها المشرع حين أورد عبارة أخذ الرأي الملزم ؟

هذه العبارة إن دلت على شئ فإنما تدل على موقف المشرع الجزائري في اعتباره أن ما يصدر عن اللجان الإدارية متساوية الأعضاء مجرد رأي استشاري¹ . كما أنه لا يكفي عرض الملف على لجنة التأديب بل لابد إبداء رأيها في الموضوع وإلا عد ذلك تعسفا في استعمال السلطة .

لقد جاء في فحوى قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/05/22 ما يلي " لا يكفي أن يعرض الملف على لجنة التأديب بل يجب أن تصدر هذه الأخيرة رأيا موافقا لتوقيع عقوبة العزل وفي قضية الحال فإن إصدار الوكالة الوطنية للآثار قرار العزل دون صدور رأي سابق بالموافقة على عقوبة العزل المقترحة تعد مخالفة للشكليات الجوهرية والإجراءات التي يجب أن تسبق صدور مقرر العزل وهذا الإجراء أي الرأي الموافق للجنة التأديب يعد إجراء جوهريا وهو إجراء من النظام العام .

كان يجب على لجنة التأديب إصدار قرار اتجاه المستأنف عليه إلا أنها لم تدلي برأيها في القضية معتبرة الخطأ غير ثابت ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه وليس السكوت وترك التصرف للإدارة التي تعسفت وتجاوزت سلطتها " ² .

يتبين من خلال جملة الأحكام والقرارات القضائية والتي ذكرنا أمثلة منها حقيقة جوهرية مفادها أن طبيعة الآراء التي تصدرها هذه اللجان لا يمكن اعتبارها من قبيل القرارات الإدارية، وذلك بسبب عدم توافرها على مقومات القرار الإداري .

أما فيما يخص طبيعة القرارات الصادرة عن لجان الطعن الولائية فإننا سنذكر مجموعة من القرارات والتي يمكن أن نستشف من خلالها موقف القضاء اتجاهها : القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2001-01-22 والذي جاء في فحواه " حيث أن النزاع يتعلق حينئذ بالمحضر الصادر عن اللجنة التأديبية للطعن الولائي غير أن اللجنة المذكورة أنفا هي هيئة استشارية

1 - قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 86 .

2 - حسين بن الشيخ أت ملويا، مرجع سابق، ص 225 .

تصدر آراء والآراء الصادرة عنها لا تدخل ضمن القرار الإداري الذي يستوجب إلغاؤه مما يجعل دعوى المستأنف غير مقبولة شكلا¹.

وأیضا ما ورد في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2001/06/11 " حيث أنه ومن جهة أخرى فإن لجان الطعون تشكل هيئة مكلفة بإعطاء رأيها حول كل المسائل ذات الطابع الفردي التي تخص الموظفين .

حيث أنه وعلى الرغم من أن هذه الآراء تفرض حسب الحالات على الإدارة. فإنها لا تشكل قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعون بسبب تجاوز السلطة².

وتحليلا لما سبق بيانه فإن لجنة الطعن هي لجنة يمكن للموظف الطعن أمامها في القرار الإداري المتضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والصادر من الإدارة وذلك لإعادة النظر فيه وإصدار قرار بشأنه من أجل إلغاء تلك العقوبات أو إبقائها أو استبدالها .

إذن حسب مفهوم نص المادة 175 من الأمر 03/06 فإن اللجوء إليها أمر جوازي كما أن دورها لا يكمن في تقديم الآراء الاستشارية للإدارة بشأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف . وما يؤكد موقف مجلس الدولة أيضا القرار الصادر بتاريخ 25 فيفري 2003 تحت رقم 007232 الذي اعتبر فيه أن قرار لجنة الطعن مجرد رأي وبالتالي لا يشكل قرارا إداريا قابلا للطعن فيه معتمدا في ذلك على المادة 10 من المرسوم 10/84 التي تعتبر التسريح من بين الحالات التي يكون رأي اللجنة إلزامي³.

إن اللجنة الولائية للطعن هي هيئة فاصلة في النزاع التأديبي. وبالتالي فإن قرارها الرامي لا يخضع بذلك للرقابة القضائية. ترفع ضده دعوى تجاوز السلطة⁴. وذلك طبقا للمادة 25 من المرسوم 10/84 بقولها: " يتعين على لجان الطعن أن تصدر قراراتها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها وذلك قصد إبطال الآراء المتنازع فيها التي تصدرها اللجان التأديبية أو إثباتها أو تعديلها⁵ .

1 - عمار بوضياف. "منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضاء مجلس الدولة الجزائري". مجلة الفقه والقانون، العدد 12، 2013، ص 15 .

2 - راجع أيضا سايس جمال. الإجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، ج 2، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013، ص ص 1229 - 1230 .

3 - سايس جمال. الإجتهااد الجزائري في القضاء الإداري، ج 3، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013، ص ص 1593-1594 .

4 - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 007232، الصادر بتاريخ 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 22 .

5 - مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 77 .

6 - المادة 25 من المرسوم 10 / 84، المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1404 الموافق ل14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 .

إن الاختلاف في فهم النصوص قد يطال نصوص تنظيمية أساسية وهو ما يؤدي إصدار أحكام تكون جِد ذاتها تفسير لتلك النصوص مما يؤدي إلى تضارب كبير في القرارات .
إن بعض القرارات لا تأخذ بالاعتبار النصوص التطبيقية الواردة في القرارات الوزارية والتعليمات والمناشير حيث تتعدد التفسيرات وهنا تطرح مشكلة إلزامية هذه النصوص للقاضي الإداري¹ .

المبحث الثاني : مظاهر تعسف السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

يمكن تعريف القرار التأديبي بأنه الجزاء الذي يوقع على من ثبت في حقه ارتكاب مخالفة محل المساءلة التأديبية . فالقرار التأديبي شأنه كشأن القرار الإداري يتعين لصحته أن تصدره السلطة التي خولها القانون الاختصاص بإصدار² .

لكن إذا قارنا بين هذا التعريف وتعريف القرار الإداري الذي هو عمل إداري. فإنه يستوجب أن نقول بأنه عمل إداري يتضمن جزاء تأديبي يوقع على الموظف الذي ارتكب مخالفة تستوجب توقيع عقوبة تأديبية.

وفي تعريف آخر للقرار التأديبي يذكر بأنه " ذلك القرار الصادر من الرئيس الإداري المختص أو من يفوضه على موظف معين خطأ ارتكبه أثناء تأدية وظيفته أو خطأ من شأنه أن ينعكس على أدائها³ . وما يؤخذ على هذا التعريف الذي وردت فيه عبارة " أو من يفوضه " أن سلطة التأديب من السلطات التي تمتاز بطبيعة خاصة ونظرا لهذه الطبيعة لا يمكن أن تفوض .

أما القرار التأديبي الممنوع فهو يهدف إلى توقيع عقوبة على الموظف لم ينص عليها المشرع . بمعنى آخر هو يهدف إلى معاقبة الموظف دون إتباع الإجراءات التأديبية . ويظهر الجزاء التأديبي الممنوع بوضوح عندما تخالف السلطة التأديبية الإجراءات التأديبية التي رسمها القانون . حيث تقوم في هذا الصدد وبصورة متعمدة توقيع عقوبات بالمعنى الصحيح على الموظف مستخدمة لتحقيق مقاصدها في بعض الأحيان إجراءات منصوص عليها في القانون ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي قررت من أجلها⁴ .

1 - لعويسي عبد الوهاب. " بعض حالات النزاع في الوظيفة العمومية ". مجلة مجلس الدولة. مرجع سابق. ص 23 .

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله. القضاء الإداري. منشورات الحلبي الحقوقية. لبنان. 2001. ص 462 .

3 - عبد العزيز عبد النعم خليفة. الدفع الإداري في دعوى الإلغاء والدعاوى التأديبية المستعجلة. المركز القومي للإصدارات القانونية.

د. م. 2008. ص 325

4 - مغاوري محمد شاهين. المساءلة التأديبية. عالم الكتاب. القاهرة. دس . ص 370 .

المطلب الأول : قرار النقل الإجباري

يعتبر من القرارات التي يمكن أن تتخذها الإدارة والتي تدخل ضمن القرارات التأديبية المقنعة . فيمكن أن نتحدث عن سلطة الإدارة في اتخاذ قرار النقل، وهنا نميز بين قرار النقل الإجباري الذي يعتبر كقرار تأديبي يتضمن عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة ذلك أن الموظف قد أخل بالتزاماته الوظيفية وارتكب خطأ بلغ حدا من الجسام، هنا يجوز للسلطة التأديبية معاقبته بنقله إجباريا ودون موافقته إلى مكان آخر غير الذي عين فيه أو إلى وظيفة أخرى غير تلك التي كان يتولاها قبل التأديب¹، وبين قرار النقل التلقائي قد يكون ذو طابع عام ودوري أو ذو طابع محدود وظرفي، فمن حيث المبدأ فإن إجراء حركة في تعداد الموظفين بنقلهم من إدارة إلى أخرى مركزية أو محلية في قطاع الوظيفة العمومية لمقتضيات المصلحة أمر جائز حسب نص المادة 156 من الأمر 03/06²، وغالبا مايؤخذ برغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكفاءتهم المهنية والعبرة في ذلك احتياجات الإدارة ومراعاة ضرورة المصلحة، إلا أن السؤال الذي يفرض نفسه الملقصود بضرورة المصلحة من منظور المشرع الجزائري ؟

القاعدة العامة أن جميع القرارات الإدارية تستهدف المصلحة العامة . وحتى تتمكن الإدارة من تحقيقها لأهدافها فهي تحوز وتمارس سلطات إدارية وامتيازات خاصة والتي منها سلطة اتخاذ القرار، كما قد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يتعين عليها استهدافه عند اتخاذ قرارها، وذلك في إطار قاعدة تخصيص الأهداف³، إلا أنه في كثير من الأحيان نجد أن الإدارة تستخدم هذه السلطة لغير أغراضها فيكون بذلك قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة .

أيضا ضرورة المصلحة كلمة مطاطة لا يوجد لها معيار فاصل يحدد من خلاله هذه المصلحة، ومن صور الانجراف عن المصلحة العامة استغلال السلطة من أجل تحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي كصدور قرار بنقل الموظف لصالح موظف آخر ليحل محله وذلك بغية ترقيته ، أو صدور القرار بغرض الانتقام على أساس أنه قام بالاحتجاج مثلا . أيضا قد

1 - بن علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010، ص 130 .

2 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في الجزائر، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 118 .

3 - نص المادة 156 من الأمر 06 - 03 السابق ذكره .

تستعمل السلطة لغرض سياسي أو حزبي¹، ومن هنا يتحقق الانجراف في استعمال السلطة بوسيلتين هما :

إستعمال السلطة من أجل الإنتقام : فالسلطة الإدارية قد تستعمل في أغراض غير الأغراض التي شرعت من أجلها القواعد القانونية وتستغل توجهات أخرى تضر وتؤدي الآخرين بسبب ضغائن وأحقاد دفينه في نفسية الرئيس الإداري الذي يستعمل وسائل الإدارة العامة للانتقام مما يؤدي بالقرار الإداري إلى الانجراف بالمسار الحقيقي المسطر من أجله قصد تحقيق النفع العام².

استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة : يتحقق عيب استعمال السلطة عندما يصدر قرار إداري يكون مبتغاه تحقيق مصلحة ذاتية تعود على الرئيس الإداري .

ومن ثمّ فإنّ الأصل أن الموظف ليس له حق الاعتراض على نقله من وظيفة لأخرى ما لم يكن النقل بناء على طلبه أو موافقته، إلا أنه إذا كان قرار النقل يمس مركزه الوظيفي من حيث الفئة أو المرتب فإن ذلك يجعل من القرار منطويا على عقوبة مقنعة ومعيبا³.

أيضا في هذا الإطار يمكننا التساؤل عن حكمة المشرع من زيادة عبارة " ولو بعد اتخاذ قرار النقل " فمأهو أثر استشارة اللجان الإدارية بعد اتخاذ قرار النقل من السلطة الرئاسية ؟

هناك من يرى حتى وإن كان رأي اللجنة يقيد الإدارة في هذه الحالة إلا أننا نرى بأن هذا الوضع من شأنه أن يؤدي بها إلى التعسف في استعمال حقها، إذ أن المرؤوس الذي تم نقله تلقائيا قد لا يلتحق بمنصب عمله لأنه يرى بأنه قرار تعسفي، ومن ثم يضع نفسه في وضعية " إهمال للمنصب " مما يسمح للإدارة بعزله⁴.

ومن جهة ثانية نجد أن الإدارة حتى وإن قامت باستشارة اللجنة بعد اتخاذ القرار فإن هذه الاستشارة تعتبر كإجراء شكلي لأنها في جميع الأحوال وحسب ما أثبتته الواقع العملي فإن الإدارة لا تتراجع عن قرار النقل الصادر عنها.

إن السلطة الرئاسية يمكنها استعمال سلطتها في النقل التلقائي سواء بهدف تغطية منصب شاغر أو إبعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بسير عمله بشكل عادي، إذن فإنه حتى وإن صدر قرار النقل مراعاة لضرورة المصلحة يُفترض أن هذا القرار

1 - خديجة عبد السلام، " دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضين والإدارة "، مجلة الفقه والقانون، العدد 17، مارس 2014، ص 28.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 496-497-498.

3 - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 138.

4 - بن علي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 130.

صدر بناء على طلب الإدارة التي نُقل إليها سواء نظرا لكفاءة الموظف أو نقص في عدد الموظفين .

وبالتالي فإن قرار النقل يدخل ضمن الجزاءات التأديبية المقنعة كنقل الموظف عقب تحقيق شائعات حوله لم يثبت صحتها، أو نقل الموظف لنزاع قضائي مع الإدارة¹.

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال نذكر فحوى القرار الصادر عن المحكمة العليا والذي تضمن ما يلي " من المستقر عليه أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل نقلا تلقائيا ولما كان ثابتا في قضية الحال أن الطاعن كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 5/17 بينما صنف الأمين العام هو 2/17 وبمجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين فإن قضاة الدرجة الأولى لما قضوا بإبطال قرار الوالي لخرقه للقانون 59/85 طبقوا القانون تطبيقا سليما"².

وفي قرار آخر الذي قضى بأنه " لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى مكان آخر لفائدة المصلحة شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء الرأي"³.

وبما أن التبليغ بالقرار الإداري المتخذ ضد الموظف يعتبر ضمانا للموظف، وكونه إجراء من الإجراءات الجوهرية التي يجب على الإدارة إتباعها فإنه تم إبطال قرار النقل التلقائي لعدم إبلاغه للموظف والذي جاء به فحوى القرار الصادر بتاريخ 8-04-1989 " من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن نقل الموظف يعد إجراء تأديبي مقنع مادام الإجراء المقرر في مجال النقل التلقائي لم يحترم ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"⁴.

أيضا القرار الصادر في 06/11/2000. في قضية (د ل) ضد مديرية التربية والتعليم بولاية مستغانم، حيث تلخص وقائعها في " أنه بتاريخ 19/05/1998 استأنفت (د ل) القرار الصادر في 18/03/1998 عن المجلس القضائي بمستغانم القاضي برفض الدعوى شكلا حيث أن المستأنفة تشغل منصب أستاذة التعليم المتوسط بإكاديمية بوقيراط، وقد تم فصلها بموجب مقرر صدر في 17/03/1997 عن المجلس التأديبي، حيث طعن أمام لجنة الطعن الولائية التي

1 - كمال رحماوي . مرجع سابق . ص 132

2 - مغاوري محمد شاهين . القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان . مرجع سابق . ص 586 .

3 - سايس جمال . الإجهاد الجزائري في القضاء الإداري . ج2 . مرجع سابق . ص 734 .

4 - مجلس الدولة . الغرفة الثانية . قرار رقم 005485 . الصادر بتاريخ 22/07/2002 . مجلة مجلس الدولة . مرجع سابق . ص 164 .

نفت التهم المنسوبة إليها وقررت إرجاعها إلى العمل حيث أن المستأنف عليها أرجعتها إلى مكان عملها بموجب هذا القرار .

وبعد انقضاء العطلة تم نقلها إجباريا إلى إكمالية أخرى دون أن تبدي رغبتها في ذلك ودون أن تشارك في حركة التنقلات السنوية حيث أنه مادامت لجنة الطعن الولاية بعد النظر في طعنها. قد أرجعتها إلى منصب عملها ولم تثبت أي خطأ تأديبي ضدها فإنه لا يمكن نقلها إلى إكمالية أخرى.

لاسيما أن النقل إجراء يدخل ضمن العقوبات التأديبية وبما أن لجنة الطعن قد برأتها. فالتصرف الذي قامت به المستأنف عليها يعد تجاوزا للسلطة وأجرافا بها وعليه يتعين إلغاء القرار المستأنف وفصلا من جديد والتصريح بإلزام المستأنف عليها بإعادة المستأنفة إلى منصب عملها الأصلي بإكمالية بوقيراط " ¹ .

المطلب الثاني : التوقيف عن العمل

وهو فرض نوع من الحظر القانوني المؤقت يحول بين الموظف وممارسة مهام وظيفته لفترة مؤقتة. فيترتب عليها قطع الرابطة الوظيفية وزوال الولاية الوظيفية عن الموظف. وهذه العقوبة وُضعت لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي يستتشف منها عدم صلاحية الموظف للقيام بأعباء الوظيفة ² . وهنا يمكننا التساؤل عن طبيعة قرار التوقيف وطرح السؤال التالي ؟ هل يعتبر التوقيف كعقوبة تأديبية أم أنه إجراء إداري تلجأ إليه الإدارة لحفظ مصلحة التحقيق .

إن قرار الرئيس الإداري فيما يخص وقف الموظف المحال إلى التحقيق احتياطيا لمصلحة التحقيق لا يعتبر جزاء وإنما هو إجراء وقائي إلى حين الانتهاء من التحقيق . فقد يؤدي وجود الموظف في العمل خلال فترة التحقيق إلى الإضرار بسير التحقيق عن طريق العبث بالأدلة التي تحت يد الموظف أو إخفائها. أو عن طريق التأثير على الشهود ³ .

وما يؤكد موقف القضاء الجزائري القرار رقم 39742 الصادر بتاريخ 1985/06/1 والذي جاء فيه " حيث أنه يحق للسلطة المختصة وعندما تقتضي مصلحة المرفق ذلك. إبعاد الموظف مؤقتا عن عمله لغاية البت في أمره " حيث أن مثل هذا الإجراء الذي قد يمنح المعني الحق في التعويض في حالة ثبوت عدم تبرره لاحقا لا يكتسي في حد ذاته طابعا تأديبيا .

1 - سايس جمال. الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري. ج 1. منشورات كليك. الجزائر. ط1. 2013. ص 361 .

2 - سليم جديدي. سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري. دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية. 2011. ص 82- 83 .

3 - عبد الرحيم علي علي محمد. " إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه ". المجلة القانونية والقضائية. العدد الأول. السنة الرابعة. قطر. 2010. ص 55 .

إذن فمسؤولية الإدارة المرفقية قد تدفع بها حرصا منها على مصلحة المرفق عند الاقتضاء اتخاذ إجراءات ضد موظفيها مخولة لها بعنوان سلطتها ومتمى صدر عنها قرار بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة إلى غاية البت في أمر الموظف .

يعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها وكان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم اكتسابه الطابع التأديبي . واحتفاظ المعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير إجراء الإيقاف عن الوظيفة مما يستوجب معه رفض الطعن الموجه ضد هذا القرار"¹ .

الخاتمة:

على الرغم من أن المشرع الجزائري قد كفل للموظف العمومي العديد من الضمانات وقيّد السلطة التأديبية بالعديد من الضوابط إلا أن ذلك لايعني الاستقرار المطلق في العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة. فنجد أن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء قد أحدثت إلى جانب الإدارة لممارسة ثلاث اختصاصات، كهيئة استشارية لمتابعة شؤون الموظفين وكلجنة ترسيم أيضا كهيئة تأديبية وفي إطار ممارستها لهذه الأخيرة فإن تشكيلتها بالتساوي من الأعضاء الممثلين للموظف من جهة وأعضاء ممثلين للإدارة من جهة أخرى يجعل منها ضمانا في حد ذاتها للموظف، أما في حالة تساوي الأصوات وترجيح صوت الرئيس يعتبر كصورة حقيقية لتعسف الإدارة. أيضا اللجوء للجنة الطعن الولائية أمر جوازي هذا الأمر قد يقلل من فعاليتها. لعل الرقابة القضائية التي يبسطها القاضي الإداري على القرار التأديبي المشوب بعدم المشروعية، تعتبر كأهم وسيلة قانونية في يد الموظف العام الذي له مصلحة واضحة في الطعن ضد القرارات التي تمس مركزه القانوني وكذا حقوقه الإدارية المكتسبة قانونا.

¹ - سايس جمال الإجهاد الإداري في القضاء الجزائري . ج 1 . مرجع سابق . ص 165 .