

المحور الرابع: النظام التأديبي للموظف العام

التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام العامل لواجبات وظيفته، فكما أنه من اللازم أن يكافأ العامل المجد على اجتهاده بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة.¹

لهذا نصت المادة 160 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: (يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف، أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية).

كما أن المادة 42 من نفس القانون تلزم من جهة ثانية الموظف بواجب التحفظ، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم. وكل إخلال بهذه الواجبات القانونية والأخلاقية يمكن أن تكون موضوع متابعة تأديبية دون الإخلال بالاحتفاظ بحق المتابعة الجزائية.

هاتين المادتين من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تشكلان الأساس القانوني لكل دعوى تأديبية يمكن تحريكها أمام المجلس التأديبي ضد الموظف من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين (المادة 162).²

وعليه فـ "التخلي عن الواجبات المهنية"، "المساس بالانضباط"، "الأخطاء"، "المخالفات" من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه، تُعتبر في نظر القانون الجزائري "خطأ مهنيا" ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية. وهناك بعض الأنظمة القانونية تسمي الخطأ المهني "بالجريمة التأديبية".

أولا: تصنيف الأخطاء المهنية والعقوبات المقابلة لها

لقد قام المشرع في القانون الأساسي للوظيفة العمومية بتصنيف الأخطاء المهنية والعقوبات المناسبة لها، مع وجوب احترام الإجراءات الخاصة بها، فنظّمها بدقة، حتى لا يسمح بأي تأويل غير مناسب للنصوص الضابطة للنظام التأديبي، وأزال بذلك كل لبس وغموض عنها.

والمشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية قد حدد بدقة أربع (04) درجات للأخطاء المهنية بحسب خطورتها، تقابلها أربع (04) درجات من العقوبات التأديبية وفق تدرج تسلسلي تبدأ من التنبيه لتصل إلى التسريح والعزل (الشطب النهائي من الوظيفة العمومية). وهو بهذا التحديد قصد حماية الموظف من تعسف السلطة، وعدم استعمال النظام التأديبي للانتقام أو تصفية الحسابات أو لأي أغراض أخرى، إلا ما فيما أقره القانون.

وحسب المادة 164 من الأمر رقم 06-03، يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

إن العديد من الأخطاء يمكن أن يكون موضوع عقوبة واحدة، في حين وباستثناء الطابع التكميلي للعقوبة الذي يمكن أن يشتمل الإبعاد المؤقت من الوظيفة والشطب من جدول الترقية، فإنه لا يمكن المعاقبة على نفس هذه الوقائع أكثر من مرة. فالقانون التأديبي يحترم مبدأ عدم تكرار العقوبة على نفس الأفعال.³

¹ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 84.

² - سعيد مقدم، مرجع سابق 441.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 435.

وفيما يلي جدول يبين الأخطاء المهنية والعقوبات المقابلة لها حسب الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

الجهة التي توقع العقوبة	العقوبات التأديبية المترتبة عنها المواد من 163 إلى 165	الأخطاء المهنية المواد من 177 إلى 183
السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المعني	العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى (01): 1. التنبيه 2. الإنذار 3. التوبيخ	الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى (01) : الإخلال بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.
السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المعني	العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية (02): 1. التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام. 2. الشطب من قائمة التأهيل.	الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية (02) : 1. المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/ أو أملاك الإدارة. 2. الإخلال بالواجبات القانونية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180، 181.
السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمع كمجلس تأديبي.	العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة (03): 1. التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى ثمانية (08) أيام. 2. التنزيل من درجة إلى درجتين. 3. النقل الإجباري.	الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة (03) : 1. تحويل غير قانوني للوثائق القانونية. 2. إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه. 3. رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول. 4. إفشاء أو محاولة إفشاء السر المهني. 5. استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمع كمجلس تأديبي.	العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة (04): 1. التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة. 2. التسريح.	الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة (04) : 1. الاستفادة من امتيازات، من أي 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 أو أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة. 4. إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة. 5. تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية. 6. الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من الأمر 06-03
السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر بعد الإعدارين الأول والثاني، وبدون ضمانات تأديبية.	- العزل بسبب إهمال المنصب.	حالة خاصة: ذكرتها المادة 184 من الأمر 06-03 في الفصل الثالث: الأخطاء المهنية - غياب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوماً متتالية على الأقل دون مبرر مقبول (إهمال المنصب).

ملاحظة: - الخطأ المهني تقابله العقوبة من نفس درجته، والمتابعة التأديبية لا تحول دون حق المتابعة الجزائية.

ثانياً: السلطة المخولة بالمتابعة التأديبية وتوقيع العقوبات

جعل المشرع السلطة المخولة بالمتابعة التأديبية والقيام بالإجراءات المناسبة وتوقيع العقوبات من صلاحيات السلطة صاحبة الحق في التعيين. (المادة 165 من الأمر رقم 06-03)، لكنه لا مانع من تفويض سلطة التعيين وما يترتب عنه من تفويض سلطة التأديب، غير أنه يمكن الفصل بين هاتين السلطتين في بعض الحالات.⁴

ثالثاً: العلم بالخطأ المهني الذي ارتكبه الموظف

من الناحية العملية فإن معاينة الوقائع التي يمكنها أن تحرك الدعوى التأديبية هي غالباً من اختصاص الرئيس السلمي للموظف أو لأعاون مكلفين بالمراقبة أو التفتيش. كما يمكن أن يقوم بهذه المعاينة أشخاص لا ينتمون للإدارة التي يتبعها العون الموظف ويحدث ذلك عندما يقع الفعل المرتكب خارج العمل.⁵ (مثل تبليغ النيابة العامة للإدارة في حالة ارتكاب الموظف جريمة الرشوة).

تختلف إجراءات الدعوى بالنسبة للأخطاء المهنية حسب جسامة الخطأ ودرجة خطورته. ويتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام. (المادة 161 من الأمر رقم 06-03).

رابعاً: إجراءات الدعوى بالنسبة للأخطاء المهنية من الدرجة الأولى (01) والأخطاء المهنية من الدرجة الثانية (02)

هذه الإجراءات نظمها المواد 165 فقرة 01، 167، 176، 178، 179، 183 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

بعد معاينة السلطة السلمية للخطأ من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية الذي ارتكبه الموظف، تنجز تقريراً أو عرض حال بخصوصه، وتبلغه إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، التي تطلب من الموظف المعني تقديم توضيحات كتابية بخصوص الأخطاء المنسوبة إليه، وله وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية، وعلى ضوء هذه التوضيحات الكتابية المقدمة من الموظف المعني للسلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة تقديرية كاملة فلها أن تُبرئ الموظف، أو تكييف درجة الخطأ، أو إدانته وإيقاع العقوبة المناسبة له من نفس الدرجة، وذلك بقرار مبرر للعقوبة التأديبية، يُدرج في الملف الإداري للموظف المعني، وتُسلم له نسخة منه.

- رد الاعتبار للموظف المعاقب بعقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية: حسب المادة 176 من الأمر 06-03، فإنه يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين، بعد سنة (01) من تاريخ اتخاذ قرار التعيين. وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، يكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين (02) من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة. وفي حالة إعادة الاعتبار يُمحي كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

خامساً: إجراءات الدعوى بالنسبة للأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة (03) والأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة (04)

نظمها المواد من المادة 165 إلى المادة 175 من الأمر رقم 06-03.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 436.

⁵ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 441.

يتم تحريك الدعوى التأديبية ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ من الدرجة الثالثة (03) أو الدرجة الرابعة (04) من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، ويجب عليها إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في أجل خمسة وأربعين (45) يوماً من تاريخ معاينة الخطأ بتقرير مبرر، ويسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل.⁶

تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها. ويبلغ الموظف المعني بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوماً على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام. يمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس تمثيله من قبل مدافعه. وفي حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية، أو حالة رفض تبرير الغياب المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية.

وتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة، ويجب أن تكون قراراتها مبررة.⁷ ويمكنها قبل البت في القضية المطروحة أن تطلب فتح تحقيق إداري تُباشره السلطة التي لها صلاحية التعيين.⁸ تبلغ السلطة التي لها صلاحية التعيين الموظف المعني القرار المبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي. في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخ اتخاذه ويحفظ في ملفه الإداري.⁹ وتسلم للموظف المعني نسخة منه.

يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة (03) أو الرابعة (04)، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة (ولائية أو مركزية حسب الإدارة أو المؤسسة العمومية التي يتبعها)، في أجل أقصاه شهر واحد (01) ابتداء من تاريخ تبليغ القرار. وتصدر لجنة الطعن قرارها خلال خمسة وأربعين (45) يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها قصد إلغاء أو تثبيت أو تعديل القرارات المتضمنة العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة الصادرة عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وإذا لم تجتمع لجنة الطعن أو لم تبد رأياً في الأجل المحدد، لسبب ما، يمكن إنهاء حالة التوقيف المحتمل للموظف. وفي هذه الحالة، يعاد إدماج الموظف في وظيفته ويسترجع كامل حقوقه وتبقى العقوبة المسلطة عليه موقوفة حتى تصدر لجنة الطعن قرارها في قضيته. غير أنه لا يمكنه استرجاع الجزء الذي خصم من راتبه إلا بعد صدور قرار لجنة الطعن.¹⁰

سادساً: ضمانات الموظف في الدعوى التأديبية لارتكابه أخطاء مهنية من الدرجة الثالثة أو الرابعة¹¹

- حق الموظف في الاطلاع على كامل ملفه التأديبي وجميع الوثائق الملحقة به في أجل خمسة عشر (15) يوماً من تحريك الدعوى التأديبية.

- حق الموظف المعني الاستعانة بمن يدافع عنه (يختاره من الموظفين أو يختار مدافعا مخولاً: محامي مثلاً).

- حق الموظف في حضور الجلسة والقاء ما يراه مناسباً من بيانات مكتوبة أو شفاهية.

- حق الموظف في طلب حضور الشهود للإدلاء بأقوالهم.

⁶ - المادتان 165، 166 من الأمر رقم 06-03.

⁷ - المادة 170 من الأمر رقم 06-03.

⁸ - المادة 171 من الأمر رقم 06-03.

⁹ - المادة 173 من الأمر رقم 06-03.

¹⁰ - المواد 54، 55، 56 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ولجان الطعن، واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية.

¹¹ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 87.

- تسقط الدعوى التأديبية بالتقادم إذا لم يتم إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين خلال (45 يوما) ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ.

سابعا: حالات "التوقيف التحفظي" للموظف لارتكابه أخطاء جسيمة

هناك حالتان ذكرهما المشرع لتوقيف الموظف تحفظيا لحين البت في قضيته بسبب ارتكابه أخطاء جسيمة:

1- الحالة الأولى: في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة (04)

تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف من مهامه فورا. ويتقاضى المعني خلال فترة التوقيف نصف الراتب الرئيسي، وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي. ويسترجع الموظف كامل حقوقه وكذا الجزء الذي خصم من راتبه، إذا تم الحكم عليه بعقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه، أو في حالة لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في الآجال المحددة.¹²

2- الحالة الثانية: حالة المتابعة الجزائية للموظف العام

حددها المادة 174 من الأمر رقم 06-03، حيث يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، أي (من شأنها أن تلحق الأذى بكرامة الوظيفة العمومية)،¹³ لكن تبقى السلطة التقديرية للتوقيف من عدمه للإدارة التي لها صلاحية التعيين حسب نوع الجريمة التي توجب بها الموظف.

ويمكن أن يستفيد الموظف الموقوف تحفظيا في هذه الحالة خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف. ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية. وفي كل الأحوال لا تسوى وضعيته الإدارية بإعادة الإدماج في منصبه، أو التسريح، إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب عن المتابعات الجزائية نهائيا.

ثامنا: رقابة القضاء الإداري على النظام التأديبي للموظف العام

بعد استنفاد الموظف طرق الطعن الإدارية التي أقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتنظيم المعمول به، يمكن الموظف المعاقب، اللجوء للقضاء الإداري لدفع الضرر الذي ألحقته به العقوبة المسلطة عليه، وذلك برفع دعوى إلغاء قرار العقوبة الصادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين المستند لقرارات اللجنة المتساوية الأعضاء أو لجان الطعن. (رقابة المشروعية)

ولقد ظل الرأي مستقرا في الفقه والقضاء ولوقت طويل، على أن السلطة التي لها صلاحية التأديب، تتمتع بحرية كاملة في اختيار العقوبة الملائمة للتطبيق، وكان القاضي الإداري القاضي الإداري لا يراقب تقييم هذه السلطة فيما تحده من عقوبة ومدى ملاءمتها وطبيعة جسامه الوقائع، وقد اعتبر ذلك نقضا يجب تداركه، إذ سرعان ما غير القضاء الإداري رأيه، ففي قرار صادر لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 09 جوان 1978 (قضية السيد Lebon)، أقر للقاضي أحقيته في مراقبة تجاوز السلطة ومدى مطابقتها للعقوبات مع الأخطاء.¹⁴ وهو ما يعرف بـ (رقابة الملاءمة).

بنهاية الكلام عن النظام التأديبي للموظف العام، سنتطرق في المحور الموالي والأخير نهاية المسار المهني للموظف العام.

¹² - المادة 173 من الأمر رقم 06-03.

¹³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 442.

¹⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 436.