تُعدّ القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تمارس الإدارة بواسطتها اختصاصاتها، غير أن سلطة الإدارة في إصدارها ليست مطلقة، بل تقيدها قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية. وتزداد أهمية هذه الضوابط عندما يتعلق الأمر بقرار يمس المركز القانوني للموظف العمومي، ولا سيما إذا اتخذ في إطار المساءلة التأديبية، لما يترتب عليه من آثار مهنية ومالية. وتبرز هذه المسألة في الحالة المعروضة، حيث أصدر عميد كلية قراراً يقضي بتوقيف أستاذ عن العمل مؤقتاً مع توقيف راتبه، استناداً إلى تقرير شفهي من رئيس القسم، ودون إعذار مسبق، مع اعتماد القرار رقمياً دون إرفاق تفويض الاختصاص. كما جاءت مراسلة الرد على التظلم متضمنة عبارات انفعالية واتهامات شخصية، بدعوى حماية النظام العام للمرفق الجامعي. وعليه، تطرح الإشكالية الآتية: إلى أي مدى احترم القرار الصادر عن العميد قواعد المشروعية والتحرير الإداري، وما القيمة القانونية للتقرير الشفهي الذي تأسس عليه، وكيف ينبغي صياغة الرد الإداري على تظلم الموظف؟ وللإجابة عن ذلك نعالج أولاً سلامة القرار الإداري، ثم القيمة الإثباتية للتقرير، وأخيراً تقويم مراسلة الرد وإعادة صياغتها. أولاً: تقييم القرار الإداري من الناحية الهيكلية والموضوعية 1- من حيث البنية الشكلية والهيكلية للقرار يفترض في القرار الإداري المكتوب أن يتضمن بيانات تسمح بتحديد الجهة المصدرة له، وصفة مصدره وسند اختصاصه، وموضوعه، وأسبابه الواقعية والقانونية، وتاريخه ورقمه، والمنطوق المحدد، ثم التوقيع أو الإمضاء الإلكتروني المعتمد وفق القواعد المنظمة له، فضلاً عن الإشارة إلى إجراءات التبليغ عند الاقتضاء. كما ينبغي أن تكون عباراته واضحة ودقيقة وخالية من الغموض. وبالرجوع إلى الوقائع، فإن اعتماد القرار عبر نظام التراسل الداخلي لا يجعله باطلاً في حد ذاته؛ فالشكل الرقمي يمكن أن يكون وسيلة صحيحة متى استوفى شروط الحجية والتوثيق والتوقيع أو المصادقة الإلكترونية التي يقررها القانون والتنظيم. غير أن عدم إرفاق تفويض الاختصاص يثير إشكالاً جدياً في إثبات صفة مصدر القرار وحدود سلطته، ولا سيما إذا لم يكن العميد هو السلطة المختصة قانوناً بالتعيين أو التأديب. 2- تفكيك عناصر القرار الإداري أـ عيب الاختصاص: تنص المادة 162 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على أن الإجراءات التأديبية تتخذها السلطة التي لها صلاحيات التعيين. وبناء عليه، لا يكفي أن يكون مصدر القرار مسؤولاً إدارياً عن الكلية؛ بل يجب التحقق من كونه صاحب الاختصاص التأديبي بموجب النصوص المنظمة للجامعة والأسلاك المعنية، أو من تمتعه بتفويض صحيح صادر عن السلطة المختصة، في الحدود والشروط القانونية. وعليه، فإن غياب وثيقة التفويض من الملف لا يثبت وحده بصورة قطعية انعدام الاختصاص، لكنه يمنع التحقق من وجوده ويجعل القرار معرضاً للطعن إذا ثبت أن العميد لا يملك الاختصاص الأصيل ولم يصدر له تفويض قانوني صحيح. كما أن التفويض لا يفترض ولا يستنتج من مجرد ممارسة المهام، بل يجب أن يستند إلى نص وأن يكون محدداً ومثبتاً. بـ عيب السبب: السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار. وقد استند العميد إلى الإخلال بالواجبات المهنية والغياب المتكرر عن جلسات مجالس الأقسام. وهذه الوقائع، إذا ثبتت وكانت تشكل إخلالاً بواجب مهني مقرر قانوناً أو تنظيمياً، يمكن أن تؤسس لمساءلة تأديبية. غير أن القرار لا يكفيه وصف عام؛ بل يتعين تحديد الوقائع وتواريخ الغياب والالتزامات المهنية المعنية، والتحقق من صحتها ونسبتها إلى الأستاذ، وتمكينه من تقديم توضيحاته. أما التقرير الشفهي فلا يوفر، بمفرده، توثيقاً كافياً للوقائع المتنازع فيها، ولا يعفي الإدارة من واجب التحقق. لذلك يكون السبب مشوباً بضعف الإثبات وقصور التسبيب إذا لم تدعمه وثائق أو محاضر أو سجلات حضور أو مراسلات ثابتة. جـ عيب المحل: المحل هو الأثر القانوني المباشر الذي يرتبه القرار. وقد جمع القرار بين توقيف الأستاذ مؤقتاً عن العمل وتوقيف راتبه. ويجب التمييز بين العقوبة التأديبية وبين التوقيف التحفظي المؤقت. فالمادة 163 من الأمر 06-03 تحدد العقوبات التأديبية ودرجاتها، ولا يظهر من الوقائع أن التوقيف غير المحدد مع الحرمان الكلي من الراتب يمثل عقوبة مستقلة يمكن للعميد ابتكارها خارج هذا الإطار. وتجيز المادة 173 من الأمر 06-03 توقيف الموظف فوراً في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، على أن يتقاضى خلال فترة التوقيف نصف راتبه الرئيسي ومجمل المنح ذات الطابع العائلي، مع استرجاع الحقوق والمبالغ المحجوزة في الحالات التي حددتها المادة. ومن ثم فإن توقيف الراتب كاملاً لا ينسجم مع هذا النظام إذا كان القرار يستند إلى المادة 173. كما أن مجرد الغياب عن اجتماعات الأقسام، دون بيان جسامته وظروفه وآثاره، لا يكفي تلقائياً لاعتباره خطأ جسيماً يبرر الإجراء الاستثنائي. دـ عيب الإجراءات والشكل: تفرض المادة 165 من الأمر 06-03، بالنسبة للعقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، صدور قرار مسبب بعد الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المعني. أما العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة فتتطلب رأياً مطابقاً من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، وفق الإجراءات والآجال القانونية. كما تكفل المواد 168 و169 للموظف

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي

ضمانات المثول وتقديم الملاحظات والاستعانة بمدافع والاستشهاد بالشهود في الحالات التي تحال فيها القضية على المجلس التأديبي. ولا يعني ذلك أن كل توقيف تحفظي يستلزم بالضرورة اتباع إجراءات العقوبة النهائية ذاتها؛ إذ يجب تكييف الإجراء أولاً. فإذا كان المقصود توقيفاً تحفظياً وفق المادة 173، وجب تحقق شروطها، ومنها جسامة الخطأ واحتمال ترتب عقوبة من الدرجة الرابعة، مع احترام الأثر المالي الذي قررته. أما إذا كان المقصود عقوبة تأديبية، فلا يجوز تجاوز الضمانات والإجراءات المقررة بحسب درجة العقوبة. وفي الحالتين، فإن حرمان الأستاذ من حقه في عرض توضيحاته، وعدم توثيق الوقائع، يثيران عيباً إجرائياً يمس ضمانات الدفاع. 3- أثر العيوب على قابلية القرار للطعن والإلغاء تخضع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري من حيث مشروعيتها. ويستطيع الموظف المعني، متى توافرت شروط قبول الدعوى واحترام آجالها، أن يطعن بالإلغاء بسبب عيب عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب الشكل والإجراءات أو انعدام السبب أو الانحراف بالسلطة. ويظل تقدير الإلغاء من اختصاص القاضي المختص بحسب الوقائع والوثائق والدفوع المقدمة. وفي الحالة محل الدراسة، تتمثل أوجه الطعن الأساسية في عدم ثبوت اختصاص العميد أو التفويض، وعدم كفاية السبب لابتنائه على تقرير شفهي غير موثق، واحتمال عدم التناسب ومخالفة المادة 173 بسبب توقيف الراتب كاملاً، فضلاً عن عدم احترام ضمانات الدفاع والإجراءات التأديبية الواجبة. لذلك يبدو القرار، وفق المعطيات المتاحة، مشوباً بعيوب جدية تجعله قابلاً للطعن، دون الجزم بالإلغاء قبل الاطلاع على النصوص الخاصة بالجامعة وملف الموظف والقرار كاملاً. ثانياً: القيمة القانونية للتقرير الشفهي ومقارنته بالمحضر والمذكرة الإدارية 1- التقرير الشفهي وحدود قيمته الإثباتية التقرير الشفهي هو نقل للمعلومات أو الوقائع إلى المسؤول دون تحرير وثيقة مكتوبة تثبت مضمونها وتاريخها ومصدرها. وقد يكون وسيلة لإعلام المسؤول بوجود واقعة تستدعي الانتباه أو فتح تحرٍّ أولي، لكنه يظل محدود القيمة من حيث الإثبات؛ إذ يصعب ضبط ألفاظه وتحديد مصدر المعلومات والتحقق من دقتها، كما يتعذر الرجوع إليه بصورة موضوعية عند نشوء نزاع. ولا يعني ذلك أن الإدارة ممنوعة من تلقي معلومات شفوية أو أن كل معلومة شفوية عديمة القيمة، بل يجوز أن تكون سبباً لتحريك التحقيق الإداري وجمع الأدلة. لكن لا ينبغي أن تتحول المعلومة غير الموثقة وحدها إلى أساس حاسم لقرار فردي ضار، خصوصاً إذا ترتب عليه توقيف الموظف عن العمل أو المساس براتبه. 2- المقارنة بالمحضر الإداري والمذكرة الإدارية المحضر الإداري وثيقة رسمية داخلية يحررها الموظف أو اللجنة المختصة لإثبات وقائع أو اجتماعات أو معاينات أو تصريحات تمت في تاريخ ومكان محددين. وتزداد قيمته الإثباتية عندما يبين هوية محرريه وصفاتهم، وتاريخ ومكان تحريره، والوقائع كما تمت معاينتها، وأسماء الحاضرين وتوقيعاتهم، والتحفظات أو الملاحظات ذات الصلة. أما المذكرة الإدارية فهي وثيقة مكتوبة توجه عادة من مسؤول إلى مسؤول آخر أو إلى جهة إدارية، لعرض وقائع أو تقديم معلومات أو اقتراح حل أو طلب توجيه. وينبغي أن تكون واضحة ومحددة، وأن تتضمن الموضوع والمرجع والوقائع والتحليل أو الاقتراح، مع توقيع محررها. وهي لا تتمتع تلقائياً بحجية قاطعة، بل تقدر بحسب مصدرها ومضمونها والوثائق المؤيدة لها. وبذلك، يتميز المحضر عن التقرير الشفهي بكونه يوثق الوقائع في وثيقة قابلة للحفظ والمراجعة، بينما تتميز المذكرة بكونها أداة مكتوبة لعرض المعلومات والرأي الإداري. ومع ذلك، لا تكفي الكتابة وحدها لإثبات صحة كل ما ورد؛ إذ يجب أن تكون الوقائع دقيقة ومسنودة بأدلة قابلة للتحقق. 3- مدى جواز تأسيس قرار فردي ضار على سند غير توثيقي من الناحية المنهجية والقانونية، لا يستحسن تأسيس قرار تأديبي يمس المركز القانوني للموظف على مجرد تقرير شفهي غير مثبت. فالإدارة مطالبة بإقامة قرارها على وقائع صحيحة ومحددة، وبتمكين المعني من مناقشتها، وباحترام قواعد الإثبات والتحقيق والضمانات المقررة قانوناً. ويمكن للتقرير الشفهي أن يكون منطلقاً للتحري، لا بديلاً عن التحقيق والتوثيق. والإجراء السليم في الحالة المعروضة يتمثل في مطالبة رئيس القسم بتقديم تقرير مكتوب مفصل، وإرفاقه بسجلات الحضور والاستدعاءات ومحاضر الاجتماعات أو أي وثائق ذات صلة، ثم تمكين الأستاذ من الاطلاع على الوقائع المنسوبة إليه وتقديم توضيحاته، قبل اتخاذ الإجراء الذي تسمح به النصوص. وبذلك تتحقق الموضوعية وتقل احتمالات التعسف أو الخطأ. ثالثاً: نقد مراسلة الرد وإعادة صياغتها 1- أوجه الخلل في الصياغة الإدارية تقتضي الكتابة الإدارية الالتزام بالموضوعية والحياد والرسمية والوضوح والتناسب. ويترتب على استعمال عبارات انفعالية أو اتهامات شخصية في الرد على تظلم الأستاذ الإخلال بهذه الخصائص للأسباب الآتية: أولاً، الإخلال بالموضوعية: لأن الرد الإداري ينبغي أن ينصب على الوقائع والوثائق والنصوص القانونية، لا على الانطباعات أو الأحكام الشخصية. ثانياً، الإخلال بالحياد: لأن توجيه اتهامات شخصية قد يوحي بأن الإدارة حسمت موقفها مسبقاً، بدل فحص التظلم بإنصاف. ثالثاً، الإخلال بالرسمية: لأن العبارات الانفعالية لا تتلاءم مع لغة المراسلات الرسمية التي تتطلب الاحترام والدقة والابتعاد عن التجريح. رابعاً، الإخلال بالتناسب: لأن حماية النظام

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي

والانضباط داخل المرفق الجامعي غاية مشروعة، لكنها لا تبرر استعمال عبارات جارحة أو اتخاذ تدابير غير متناسبة أو غير مؤسسة قانوناً. كما أن الاستناد إلى حماية النظام العام للمرفق لا يعفي الإدارة من احترام مبدأ المشروعية وحقوق الموظف وضمانات الدفاع. فحسن سير المرفق الجامعي يتحقق بتطبيق القانون والشفافية والانضباط، لا بالردود الشخصية أو المواقف الانفعالية. 2- نموذج مقترح لإعادة صياغة فقرة الرد «تبعا للتظلم الإداري المقدم من طرفكم بشأن القرار المتعلق بتوقيفكم مؤقتاً عن العمل، يشرفنا إعلامكم أن الإدارة قد باشرت دراسة الوقائع الواردة في الملف، والمتعلقة بما أثير بشأن الغياب عن جلسات مجالس القسم ومدى احترام الالتزامات المهنية المرتبطة بالمنصب. وتؤكد الإدارة أن أي إجراء يتخذ في هذا الشأن يستند إلى الوقائع الثابتة والوثائق ذات الصلة، وفي حدود الاختصاصات والإجراءات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، مع ضمان حقكم في تقديم التوضيحات والملاحظات وفقاً للقانون. كما سيتم التحقق من السند القانوني للإجراء وآثاره المالية، واتخاذ ما يلزم لتسوية الوضعية على ضوء نتائج الدراسة. وتؤكد الإدارة حرصها على ضمان السير المنتظم للمرفق الجامعي، مع احترام حقوق الموظفين ومبدأ المشروعية.» وتتميز هذه الصياغة باستعمال لغة رسمية هادئة، وربط الرد بموضوع التظلم والوقائع محل الفحص، وعدم إصدار حكم مسبق على الموظف، مع تأكيد التزام الإدارة بالاختصاص والإجراءات القانونية. خاتمة يتضح من خلال دراسة الحالة أن القرار الإداري لا يستمد مشروعيته من صدوره عن مسؤول إداري فحسب، وإنما يتعين أن يصدر عن السلطة المختصة، وأن يقوم على سبب صحيح وثابت، وأن يكون محله مشروعاً ومتناسباً، وأن تحترم في إصداره الإجراءات والضمانات القانونية. كما أن التوقيف التحفظي المنصوص عليه في المادة 173 من الأمر 06-03 يختلف عن العقوبة التأديبية، ولا يجوز توظيفه خارج شروطه أو ترتيب حرمان كلي من الراتب خلافاً للأثر المالي الذي حدده المشرع. كما أن التقرير الشفهي قد يصلح للتنبيه إلى واقعة أو لتحريك التحري، لكنه لا يمثل في ذاته سنداً توثيقياً كافياً لتأسيس قرار فردي ضار متى كانت الوقائع محل نزاع. ويتعين دعمه بمحاضر ومذكرات وسجلات ووثائق، مع تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه. وأخيراً، فإن مراسلات الإدارة يجب أن تظل موضوعية ومحايدة ورسمية ومتناسبة، لأن احترام هذه الخصائص يعزز الثقة في الإدارة ويضمن حسن سير المرفق العام في إطار دولة القانون. قائمة النصوص والمراجع 1- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لا سيما المواد 160 و161 و162 و163 و165 و168 و169 و170 و171 و172 و173. 2- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، النصوص القانونية الخاصة بمستخدمي التعليم العالي والبحث العلمي، المنشورة عبر الموقع الرسمي للوزارة. 3- جامعة سطيف 2، دروس إلكترونية في إجراءات التأديب، وهي مادة تعليمية مساعدة لشرح إجراءات المساءلة التأديبية وضمانات الموظف. ملاحظة منهجية: ينبغي قبل اعتماد الإجابة نهائياً مطابقة الاختصاص التأديبي للعميد مع القانون الأساسي الخاص بسلك الأستاذ المعني، والنظام الداخلي للجامعة، وأي قرار تفويض منشور أو ثابت في الملف؛ إذ لا تتضمن معطيات النشاط هذه الوثائق.

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي