

كلية الحقوق والعلوم السياسية

طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام "دراسة مقارنة"

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

تحت إشرافه:

أ.د مراد بدران

من إعداد الطالب:

بن علي عبد الحميد

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د جيلالي تشوار أستاذ التعليم العالي جامعة تلمسان رئيسا

أ.د مراد بدران أستاذ التعليم العالي جامعة تلمسان مشرفا و مقرا

أ. بلقاسم دايه أستاذ محاضر جامعة تلمسان مناقشا

السنة الجامعية 2010-2011

* بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ *

ن وَالْقَلَمِ وَمَا يَسْطُرُونَ، مَا أَنْتَ بِنِعْمَةِ رَبِّكَ بِمَجْنُونٍ، وَإِنَّ
لَكَ لِأَجْرًا غَيْرَ مَمْنُونٍ، وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ"

سورة القلم: الآيات من 01 إلى 04.

كلمة شكر وتقدير

لا يسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة لهذا العمل المتواضع،
إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان، لكل من أعانني في إتمام هذا
العمل وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور بدران مراد، الذي شرفني
بمرافقته لي خلال مراحل البحث والذي لم يبخل علينا بتوجيهاته
النيرة الجمّة، فجزاه الله عنا خير الجزاء.

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

- جدتي الغالية أطال الله في عمرها.
- أبي العزيز سر نجاحي في هذه الحياة.
- أمي الحنون التي تنير الدرب بدعواتها.
- جميع أخواتي وإخوتي الأعزاء.
- إلى الكتاكيت الصغار: أنفال، منال، هيثم محمد
- إلى جميع من ساعدوني في هذا العمل وأخص بالذكر الأخت الفاضلة نوال.
- جميع أساتذة وطلبة كلية الحقوق بتلمسان.
- جميع أصدقائي ورفاق دربي في هذه الحياة.

* إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل *

عبد الحميد بن علي

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية.

ج.ر.م: الجريدة الرسمية للجمهورية المصرية

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.د.ط: دون دار الطبع.

د.س.ط: دون سنة الطبع.

س: سنة

ق: قضائية.

م.د.ج: مجلس الدولة الجزائري.

م.ع.و.ع: المديرية العامة للوظيفة العامة.

ط: طبعة.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

C.E : Conseil D'Etat.

O.P Cit : Ouvrage Précité.

P : Page.

éd : Edition.

L.G.D.J : Librairie Générale de droit de la jurisprudence.

N° : Numéro.

مقدمة:

يعد موضوع تأديب الموظف العام، من بين الموضوعات الهامة التي تحظى باهتمام كبير من طرف المشرع وهو بصدد وضع القوانين المختلفة المنظمة للوظيفة العامة. وقد تزايدت هذه الأهمية بعد تحول وظيفة الدولة من دولة حارسة، إلى دولة متدخلة. فزادت أعباؤها ووظائفها، الأمر الذي استدعى زيادة معتبرة في عدد الموظفين، الذين توكل لهم مهمة تنفيذ سياسات الدولة، وتحقيق أهدافها في كافة المجالات.

وتبعاً لذلك، دعت الحاجة إلى وضع قوانين أساسية للوظيفة العامة، تحدد أوضاع شغلها وما تخوله لشاغلها من حقوق و ما تفرضه عليه من واجبات، يترتب على مخالفتها التعرض إلى المساءلة التأديبية.

ومن هنا، فإن التأديب في نطاق الوظيفة العامة يعني معاقبة الموظف نتيجة لإخلاله بواجباته المفروضة عليه، أو خروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته. فهو إذن وسيلة حاسمة تفضي في كثير من الأحيان إلى قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة التي ينتمي إليها.

ونظراً لتمييز النظام التأديبي عن غيره من الأنظمة الأخرى في مجال توقيع العقوبة، فإننا نجد اختلافات كثيرة تميزت بها مواقف كل من التشريع، والقضاء، والفقهاء في الدول العربية والغربية. ويظهر ذلك من خلال المواضيع التي يتناولها نظام تأديب الموظفين كالتعريف بالمخالفة التأديبية، تحديد أركانها، تحديد الجهة المختصة بالتأديب، مدى استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، إلى غير ذلك من مواضيع التأديب.

وقد نظم المشرع الجزائري القواعد القانونية المتعلقة بتأديب الموظف العام، من خلال الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006¹، هذا الأخير الذي لم يدخل بعد كلياً حيز التنفيذ، بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تطبيقه، الأمر الذي يفضي إلى تطبيق النصوص القانونية السابقة- وإن كانت مبعثرة-، على غرار أحكام الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، وأحكام المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر

¹ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادرة في 16/07/2006.

² الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر في 08/07/1966.

لأهميته العملية أيضا. والتي تتمثل في جمع أغلب طرق انقضاء العقوبة¹، ووضعها بين أيدي رجل الإدارة، ورجل القانون، والباحث، لتمكينهم من الإطلاع عليها وبيان كيفية انقضائها. ولعله يعد أيضا من الدراسات العلمية القانونية القليلة والجديدة لموضوع انقضاء العقوبة التأديبية في التشريع الوظيفي، لاسيما بعد صدور الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه.

وبناء عليه، فإن التساؤلات القانونية التي يثيرها موضوع البحث كثيرة ومتعددة. ذلك أننا نتناول موضوعا يعد الحلقة الأخيرة في تأديب الموظف، وهي توقيع العقوبة. ولمعرفة كيفية انقضائها، لا بد علينا أن نتساءل أولا عن شرعية العقاب ومدى تناسبه مع الخطأ المقترف من طرف الموظف؟ وعن مصير الموظف المتابع جزائيا في حالة إدانته أو تبرئته من القضاء؟ وما هو موقف السلطة التأديبية في حالة معاقبة الموظف تأديبا بسبب اتهامه بارتكاب أفعال مجرمة في قانون العقوبات، ثم صدور حكم نهائي من القاضي الجزائي يقضي بالبراءة؟ كما يمكننا أن نتساءل عن طرق انقضاء العقوبة في حد ذاتها؟ هل تنقضي بالسحب أم بالإلغاء؟ ما هي طبيعة القرارات التأديبية التي يجوز سحبها؟ وما هي الآثار القانونية المترتبة على هذا السحب؟ ما هي المدد القانونية التي يجب أن يتم خلالها طلب محو الجزاء التأديبي؟ وما هي شروطه وإجراءاته؟ وهل يؤثر العفو الشامل في المجال الجنائي على العقوبات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام؟ وما هي الأوجه التي يبنى عليها الطعن بإلغاء العقوبة التأديبية قضائيا؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات، تتمحور حول دراسة هذا الموضوع، من خلال إتباع المنهجين الوصفي والتحليلي، متوسلين في ذلك طريق الدراسة المقارنة. وعليه فستتم الاستعانة بما أخذت به بعض التشريعات المقارنة، لاسيما ما أخذ به المشرعين الفرنسي والمصري في هذا المجال، بغية إثراء البحث من جهة، وسد الفراغ الموجود بسبب افتقار المكتبة الوطنية لمثل هذه الدراسات المتخصصة في مجال التأديب.

وسوف يستعمل في ذلك جمع وترتيب المعلومات والمعطيات المتعلقة بالموضوع، من خلال تحديد مفهوم المخالفة التأديبية، وبيان أركانها، وعلاقتها بالجريمة الجنائية، وكذلك من خلال بيان طرق انقضاء

¹ هناك طرق عادية لانقضاء العقوبة التأديبية تتمثل في تنفيذ العقوبة، وفاة الموظف، انقضاء الدعوى التأديبية.

العقوبة سواء بالإرادة المنفردة للإدارة، أو عن طريق قانون خاص. كما سيتم استعمال أسلوب دراسة الحالة القائم على أساس جمع البيانات العلمية المتعلقة بها، بقصد الوصول إلى تعميمات متعلقة بالحالة المدروسة، وبغيرها من الحالات الأخرى المشابهة، وذلك حتى يتضح البيان، ولكي نطبق ما هو نظري على الواقع الوظيفي للموظفين.

كما سيتم الاعتماد على المفاهيم والنظريات العلمية المتعلقة بالموضوع، وتطبيقاتها في النصوص القانونية والتنظيمية، والأحكام القضائية في النظام الجزائري والأنظمة المقارنة.

ونحن بصدد إنجاز هذا البحث، واجهنا العديد من الصعوبات، أهمها وجود ترسانة كبيرة من النصوص القانونية لا يعرف أولها من آخرها، ولا ما تم إلغاؤه من عدمه، كذلك ما يكتنف هذه النصوص من غموض وتضارب، بسبب اصطباغ هذه التشريعات بالإيديولوجيات التي اعتنقتها الجزائر من اشتراكية واقتصاد السوق، إضافة إلى ذلك ندرة الأحكام والقرارات القضائية الإدارية في مجال الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

غير أنه وبالرغم من هذه الصعوبات، فقد حاولنا الإلمام بمختلف جوانب الموضوع. وعليه سوف يقسم هذا البحث إلى فصلين، يخصص الفصل الأول للطرق الغير قضائية لانقضاء العقوبة التأديبية، وهو فصل عملي تحليلي نتعرض فيه لمختلف الآراء الفقهية، مع الاستشهاد بالنصوص القانونية ذات الصلة بالقانون الأساسي للوظيفة العامة وما تلاه من مراسيم. وسنركز على أهم الطرق المؤدية إلى انقضاء العقوبة التأديبية، سواء منها ما تم بالإرادة المنفردة للإدارة أو بموجب قانون خاص.

أما الفصل الثاني، فسيتم تخصيصه لانقضاء العقوبة عن طريق الرقابة القضائية، وذلك بصدور حكم بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي، وهو فصل عملي تطبيقي، يتم من خلاله التطرق إلى مختلف الأوجه التي يبنى عليها الطعن بإلغاء القرارات الإدارية التأديبية، وهي عيوب عدم المشروعية. وسنورد ما تيسر لنا جمعه من تطبيقات قضائية لكل من القضاءين الجزائري والمقارن.

لكن قبل ذلك، ارتأينا الحديث في مبحث تمهيدي عن ماهية المخالفة التأديبية، وذلك بصورة مختصرة. وبهذا الصدد، سيتم التطرق إلى مختلف التعريفات التشريعية، والقضائية، والفقهية للمخالفة التأديبية، وتحديد أركانها، إضافة إلى تحديد العلاقة التي تربط المخالفة التأديبية بالجريمة الجنائية، مستعينين في ذلك بالنصوص القانونية وبمختلف الأحكام القضائية، و الآراء الفقهية في كلا النظامين الجزائري والمقارن.



المبحث التمهيدي: ماهية المخالفة التأديبية.

تعتبر الجريمة التأديبية الأساس الذي يقوم عليه نظام التأديب، فبارتكابها يتعرض الموظف للعقاب نتيجة لإخلاله بمقتضيات واجباته الوظيفية. فالجريمة التأديبية إذن هي نواة كل دراسة تتعلق بالتأديب، ومن هنا كان الاهتمام منصبا على تبيان مدلولها وأركانها وتمييزها عن غيرها من الجرائم الأخرى، وهذا ما سيتم التطرق له في هذا المبحث الذي تم تقسيمه إلى مطلبين، يتم التعرض في المطلب الأول إلى مفهوم المخالفة التأديبية، أما في المطلب الثاني فسيتم التعرض فيه إلى العلاقة بين الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية.

المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية.

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في معالجة المخالفات التي يقترفها الموظف العام أثناء ممارسته لمهام وظيفته، وذلك بالنظر للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة¹.

والملاحظ أن معظم تشريعات الدول لم تعط تعريفا جامعاً مانعاً للمخالفة التأديبية، بل اكتفت بتعداد بعض الواجبات والمحظورات، ورتبت على مخالفتها توقيع الجزاء التأديبي تاركة المجال للقضاء والفقهاء لإعطاء مفهوم للمخالفة التأديبية.

وانطلاقاً من هنا، سيتم التعرض في هذا المطلب إلى تعريف المخالفة التأديبية في الفرع الأول، ثم تحديد أركان المخالفة التأديبية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف المخالفة التأديبية.

لقد تعددت وتباينت التعريفات المتعلقة بالمخالفة التأديبية، وسنحاول في هذا الفرع إعطاء مختلف التعريفات التي وضعت للمخالفة التأديبية، وذلك بالتطرق لمختلف التعريفات التشريعية (أولاً)، ثم القضائية (ثانياً) وأخيراً للتعريفات الفقهية (ثالثاً).

1 أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص.5.

أولاً: التعريفات التشريعية للمخالفة التأديبية.

لا يضع المشرع عادة تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، ولا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجريمة الجنائية¹. بل يكتفي بذكر الواجبات المناطة بالموظف إلى جانب الأعمال المحظورة عليه، حيث أن أي إخلال من جانب الموظف بهذه الالتزامات الوظيفية يجعله مرتكباً لمخالفة تأديبية أو خطأً تأديبياً.

إن هذه النظرة التي تتسم بالعمومية تجد أساسها في عدم تطبيق مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" في مجال التأديب، وهذا راجع لعدم إمكانية حصر جميع الأفعال المشكلة للجريمة التأديبية. وعليه فإن أي خروج عن هذه الواجبات الوظيفية للموظف يجعله مرتكباً لخطأ تأديبي يستوجب توقيع الجزاء التأديبي. ومن قبيل التعريفات التشريعية التي وضعها المشرع الجزائري، ما أورده في نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية² بنصه على ما يلي: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو كل مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأً مهنيًا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

كما تضمن المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية³، التعريف نفسه تقريباً من خلال نصه في المادة 20 فقرة الأولى على ما يلي: "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي - إذا اقتضى الأمر - إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المدنية، أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة."، وما يلاحظ على هذه التعريفات اكتفاؤها بتبيان الأطر العامة المحددة للخطأ التأديبي.

1 ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1994، ص. 341.

2 الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر في 16/07/2006.

3 المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، س 22، العدد 13.



رقم أما المشرع الفرنسي، فقد حدد المقصود بالمخالفة التأديبية في المادة 29 من القانون 1983/634 المؤرخ في 13/07/1983، المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين، حيث جاء فيها: " أن أي خطأ يصدر عن الموظف أثناء أو بمناسبة أدائه لعمله يعرضه لعقوبات تأديبية دون تمييز أو محاباة، وإذا استدعى الأمر يكون عرضة للعقوبات الواردة في قانون العقوبات"¹.

أما في مصر، فقد حدد المشرع المقصود بالمخالفة التأديبية في المادة 01/78 من القانون رقم 47 لسنة 1978، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة²، والتي تنص على أن " كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً". والواقع أن ما ورد في هذا النص من عبارات لا تعد من حالات، أو حتى من أمثلة المخالفات التأديبية، وإنما هي أوصاف قانونية لأفعال يأتيها الموظف، بحيث تم تكييفها على أنها خروج عن مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، تحقق في جانب الموظف ارتكابه لمخالفة تأديبية تستوجب مساءلته تأديبياً.

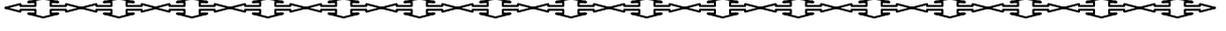
هذا وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على المخالفات التأديبية بالقول: " إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقاتها، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، تفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية..."³.

وما يلاحظ على هذا النص، أن المشرع الأردني لم يورد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، وذلك لصعوبة التحديد الحصري لواجبات الموظف. ومن هنا فإن القاعدة التي تحكم المخالفة التأديبية هي صيغة " لا عقوبة إلا بنص " عكس الجرائم الجنائية، والتي تخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ". وترتبط على ذلك، فإن المشرع يرسم الإطار الخارجي للمخالفة التأديبية بطريقة تسمح للسلطات التأديبية

1 Loi n°83/634 du 13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, Gazette du palais, Année 103, n°04, p.556.

2 القانون رقم 47 لسنة 1978، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، ج.ر.م، العدد 29، الصادر في 20/07/1978.

3 أشار إلى هذا القانون نواف كنعان في مؤلفه، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص.166.



بتقدير ما إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف يعد خروجاً على واجبات وظيفته أم لا، مع خضوع هذا التقدير لرقابة القضاء.

ثانياً: التعريفات القضائية.

حاول القضاء الإداري سد الفراغ التشريعي فيما يتعلق بإعطاء تعريف جامع مانع للمخالفة التأديبية. حيث استعمل مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذي يرتكبه الموظف، ويؤدي إلى وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية. ومن أشهر المصطلحات في هذا الصدد:

- الجريمة التأديبية: وهي أكثر المصطلحات شيوعاً واستعمالاً في القضاء.
- الذنب الإداري: يعتبر كذلك من التسميات الشائعة في القضاء الإداري¹.
- المخالفة التأديبية: يعتبر مصطلح شائع في الجزائر².

وقد تعرض القضاء المقارن إلى تعريف الخطأ التأديبي، ومن ذلك ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " سبب القرار التأديبي بوجه عام، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته وإتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطاً به وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يصوغ تأديبه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر"³.

كما سار القضاء الإداري الليبي على ذات المنهج تقريباً - رغم ندرة أحكامه في هذا الشأن-، حيث عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي الجريمة التأديبية بقولها: " إن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها القانون، وهي الحرص على حسن سير العمل، ولا يكون ثمة سبب

1 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995، ص. 40، 39.

2 أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص. 07.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بجلسة 05 نوفمبر 1966، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004، ص. 69، 70.



للقرار، إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل. الذي لا يكون له ما يبرره، إلا إذا أدخل الموظف بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضاها، وهذا هو سبب القرار التأديبي، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته إيجابا أو سلبا. تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة العامة، أو الإخلال بالنهي المحرم عليه إنما يعد ذنبا إداريا يسوغ مؤاخذته عليه تأديبيا.¹

أما القضاء الإداري الجزائري، فقد استقر على أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابيا أو سلبيا، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء، وطاعتهم. بل تقوم هذه الجريمة أيضا، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وتحل بالحياد. وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري، في قراره الصادر بتاريخ 2001/04/09، الذي جاء في إحدى حيثياته "...وهكذا وارتباطا بالظروف الحالية، جاء المرسوم رقم 54/93 المؤرخ في 1993/02/16 ليذكر ببعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان الإداريين، وكذا عمال المؤسسات العمومية. هذه الالتزامات الهادفة إلى تحلي الموظفين بواجب التحفظ، حتى خارج المصلحة، والامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم...". وجاء فيه أيضا "...إذا كان الخطأ يمكن تكييفه بالخطأ الشخصي لارتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق، فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد و بالتعفف".²

ويبدو مما تقدم، أن الأحكام القضائية لا تهتم كثيرا بإيراد تعاريف عامة مطلقة للمخالفة التأديبية، وإنما تعنى أساسا بالقضية المطروحة، أو الواقعة محل النزاع، ولهذا غالبا ما يأتي التعريف في الحكم متناولا الجانب الذي يخص المسألة المعروضة فقط، دون التزام منه بوضع تعريف للمخالفات التأديبية.

1 الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 2/3 ق، بتاريخ 1974/05/20، مأخوذ عن خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص. 20، 21.
2 قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 09 أبريل 2001، في القضية رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 سنة 2002، ص. 67، 68.

ثالثا : التعريفات الفقهية للمخالفة التأديبية.

لقد حاول الفقه الإداري إعطاء تعريف جامع وشامل للمخالفة التأديبية. ومن ذلك تعريف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الذي يعتبر أن المخالفة التأديبية هي : " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه."¹ كما اعتبر الدكتور عبد الفتاح حسن أن : " الخطأ التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو كل تصرف يصدر عن العامل أثناء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"².

ويرى جانب من الفقه في سياق تعريف المخالفة التأديبية على أنها " كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف عن عمد أو عن غير عمد أثناء الوظيفة، أو في حياته الخاصة، ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وقواعد الوظيفة أو المساس بكرامتها"³.

وما يلاحظ على هذا التعريف، أنه جاء شاملا نوعا ما لعناصر المخالفة التأديبية، حيث عدد صورها من توافر القصد من عدمه، أو إتيان الفعل الماس بكرامة الوظيفة أثناء الخدمة، وحتى في حياة الموظف الخاصة، مادام أن الخطأ المرتكب من الموظف قد أدخل بواجباته الوظيفية.

ويعرف الأستاذ أحمد بوضياف الخطأ التأديبي بأنه : "...إخلال بالتزام قانوني- أي يؤخذ بالمعنى الواسع القانون - بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها، سواء كانت تشريعية أو لائحية بل يشمل حتى القواعد الخلقية"⁴.

ورغم أن هذا التعريف جاء شاملا، إذ ربط تحقق المخالفة التأديبية بخروج الموظف العام عن قواعد القانون بمختلف مصادره، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أخذه على إطلاقه، لأن مسألة تحديد مفهوم المخالفة التأديبية، يختلف ضبطه باختلاف تشريعات الدول من جهة، واختلاف مدلول الخطأ التأديبي في حد ذاته من زمن إلى آخر من جهة أخرى.

1 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.49.

2 عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة1964، ص.79.

3 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.69.

4 أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص.17.



الفرع الثاني : أركان المخالفة التأديبية.

الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية لها أركان لا تقوم إلا بها. فإذا كان من المقرر أن الجريمة الجنائية تقوم على ثلاثة أركان وهي الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي. فإن الفقه الإداري قد اختلف حول الأركان التي يلزم توافرها لقيام المخالفة التأديبية، وذلك كنتيجة منطقية لعدم وجود تعريف قانوني متفق عليه.

وقد تشعبت آراء الفقهاء بهذا الخصوص إلى ثلاثة اتجاهات رئيسة هي:

الاتجاه الأول¹: ويرى أن الجريمة التأديبية تقوم على ركن أساسي واحد هو الركن المادي، ويعتبر الموظف المخالف ركناً مفترضا في الجريمة، وبذلك يقصر هذا الاتجاه أركان الجريمة التأديبية على ما يلي:

1. الموظف المخالف أو المراد تأديبه، أي ما يمكن أن يطلق عليه الركن الشخصي أو المفترض.
2. الخطأ التأديبي أي الركن المادي.

ويستبعد هذا الاتجاه بذلك الركن الشرعي و الركن المعنوي، بمقولة أن المطلوب في المخالفة التأديبية كي تتحقق شرعية العقاب، أن يثبت ارتكاب الموظف الفعل الخاطئ دون عذر شرعي، وذلك بغض النظر عن دوافعه الذاتية وحسن نيته. وهو يعتبر أن الموظف المخالف ركناً مفترضا من أركان الجريمة، رغم أنه لا يندرج في مكوناتها.

الاتجاه الثاني²: يأخذ هذا الاتجاه بالتقسيم الثنائي لأركان الجريمة التأديبية، حيث يقسمها إلى ركنين هما:

1. الركن المادي، ويراد به الخطأ التأديبي.
2. الركن المعنوي، ويراد به صدور الخطأ عن إرادة آثمة. وعليه، فإن هذا الاتجاه لا يعتد بالركن الشرعي للجريمة التأديبي.

الاتجاه الثالث: ويرى أن الجريمة التأديبية كالجريمة الجنائية لها ثلاثة أركان، وهذا هو الرأي الغالب في فقه القانون الإداري¹. وعلى هذا الأساس سيتم الاعتماد على هذا الاتجاه، وذلك على النحو التالي:

¹ من أنصار هذا الاتجاه سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.50.

² من أنصار هذا الاتجاه، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص.73.



أولاً: الركن الشرعي.

في نطاق القانون الجنائي، أمكن للمشرع أن يحصر الأفعال المجرمة، ومن ثم فقد حدد أركان الجرائم وأنواعها، وبين العقوبات المقررة لكل منها، وبذلك أصبحت الجرائم الجنائية محددة نوعاً وحصراً، بمقتضى نصوص قانونية مباشرة.

أما في نطاق القانون التأديبي، فإنه بالنظر إلى حداثة هذا القانون، وارتباطه بالنظم الوظيفية المتطورة والمتنوعة، وكثرة الواجبات الوظيفية وتعددتها، فقد تعذر على المشرع أن يحصر جميع الأفعال التي تعتبر مخالفات تأديبية، واكتفى بالنص على أهم الواجبات والمحظورات ذات السمات المشتركة في القطاعات الوظيفية المختلفة².

ونتيجة لذلك، لم يعد من الضروري أن تصدر السلطة الإدارية المختصة لوائح بالجرائم التأديبية، حتى يتابع الموظف المذنب تأديبياً، وإنما للسلطة التأديبية اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية، تبعاً لما تعطيه في التفسير والتكييف من توسيع وتضييق³. وهذا ما يخرج عن مفهوم مبدأ مشروعية الجريمة التقليدية المقرر في قانون العقوبات، ومن ثم فإن مفهوم الركن الشرعي للجريمة التأديبية، لا يقصد به نص التجريم، وإنما هو الصفة غير المشروعة للفعل الذي يأتيه الموظف، أو يمتنع عن أدائه، مخالفاً بذلك واجبات الوظيفة ومقتضياتها سواء نص على ذلك صراحة أم لم ينص.

ولخصوصية النظام التأديبي، الذي لا يحدد الجريمة التأديبية على النحو المستقر والمتميز الذي تحدد بمقتضاه الجريمة الجنائية. فإن الأمر يتطلب الاستمرار في الاختصاص التقديري، فيما يتعلق بتأنيب بعض التصرفات التي تؤثر على حسن سير المرافق العامة، إلا أن هذه السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة، لا يمكن ممارستها على إطلاقها، وإنما تتم بضوابط، القصد منها السعي إلى تحقيق بعض الضمانات التأديبية للموظفين. ومن هذه الضوابط ما يلي:

¹ أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.71؛ حمد محمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2007، ص.30؛ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2009، ص.27؛ كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر 2003، ص.28 وما بعدها.

² حمد محمد الشلحاني، المرجع السابق، ص.30.

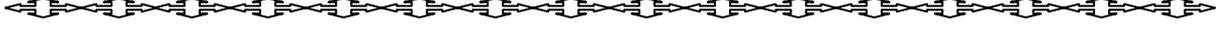
³ حمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2006-2007، ص.19.



1. إن عدم وجود نص مانع أو مؤتم لفعل معين، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح بالضرورة.
2. ما دام أن المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة، فإن عملية تحديد الأفعال التي تكوّن المخالفة التأديبية متروك لتقدير الجهات التأديبية، سواء كانت جهات إدارية رئاسية أو قضائية. وفي هذا الصدد نصت المادة 02 من المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 08 جوان 1966، والمتعلق بالإجراءات التأديبية على أن "ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلل، يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب، ويجب أن تبين بجلاء المخالفات، وإذا لزم الأمر الظروف التي ارتكب فيها"¹.
3. أن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية، تلتزم ضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات، وليس بضوابط قانون العقوبات².
4. عدم سريان مبدأ " لا جريمة إلا بنص" على الجرائم التأديبية، من شأنه أن يضيء عليها نوعاً من المرونة، عند قيام جهات الإدارة بتكليف الخطأ التأديبي بحسب الأوضاع السياسية والاجتماعية السائدة في المجتمع.
5. على أن أهم نتيجة تترتب على عدم حصر المخالفات التأديبية هو عدم الربط بين الخطأ التأديبي وبين العقوبة التأديبية، حيث يبقى الربط من اختصاص السلطة التقديرية للجهة الإدارية وذلك تحت رقابة القضاء
وخلاصة ما تقدم، أن الركن الشرعي للمخالفة التأديبية ينصرف إلى قاعدة القانون-بمعناه الواسع-، التي يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن تستند إليها في إسباغ الصفة التجرىمية على سلوك معين يصدر عن الموظف العام، ويجعله مستأهلاً للعقاب التأديبي. و السلطة التأديبية وهي تقوم بذلك، تكون مقيدة بحدود مبدأ المشروعية بمفهومه العام، فضلاً عن خضوعها لرقابة القضاء.

ثانياً: الركن المادي.

1 المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 08/06/1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج.ر.ج.ج، السنة الثالثة، العدد 46، الصادر بتاريخ 08 جويلية 1966.
2 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 68، 69.



الركن المادي للجريمة التأديبية هو المظهر الخارجي لها، ويتمثل في الفعل أو الترك، أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجباته الوظيفية¹. وبمفهوم المخالفة فإن النية أو مجرد التفكير لا يمكن أن يعاقب عليه القانون، مادام لم يظهر ويتجسد في الواقع، وعليه فيشترط لتوفر الركن المادي ما يلي:

1. أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف، ويعتبر إخلالا بواجباته الوظيفية من الناحية الفعلية أو الواقعية. فيجب أن يكون هناك تصرف محدد وثابت للموظف²، إذ لا يكفي لتوافر هذا الركن مجرد الشك، بل لا بد من قيام الموظف بتصرف أو نشاط معين فيه إخلال بواجبه الوظيفي.
2. أن يخرج السلوك أو التصرف الذي يرتكبه الموظف إلى حيز الواقع، أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية، وكذلك مجرد وجود أفكار ذاتية لدى الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة، لا تعتبر في حد ذاتها مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج هذه الأعمال والأفكار إلى حيز الوجود أو الواقع وبقيت حبيسة النفس³.
3. أن يكون الفعل أو التصرف الذي ارتكبه الموظف، والذي يشكل إخلالا بالواجب الوظيفي محددًا، وبالتالي فإن الأوصاف العامة والنوع المرسل، كسوء السيرة، والخروج عن مقتضيات الواجب الوظيفي، لا يجوز اعتبارها ركنا ماديا للخطأ التأديبي.

هذا ويشور التساؤل عن زمن وقوع الركن المادي، بمعنى آخر هل يمكن مساءلة الموظف تأديبيا عن

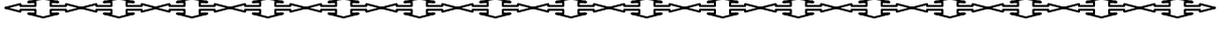
أفعال ارتكبتها قبل التحاقه بالوظيفة، أو بعد انتهاء خدمته؟

¹ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.345.

² ومن بين تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في مجال تحديد الأفعال المشككة للمخالفة التأديبية، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 1984/05/26، الذي جاء فيه "... حيث أن هذا المحضر الذي هو بالضرورة وثيقة داخلية، لم يقدم من طرف المدعى عليه، ولم تظهر فيه المناقشات التي دارت، وهذا ليتمكن المجلس الأعلى من فحص الأفعال والأخطاء المنسوبة للمدعي، والتي سبقت مناقشتها في الإطار التأديبي، وأنه وفي غياب هذه العناصر، فإن مجرد الإشارة في القرار المطعون فيه إلى محضر اللجنة متساوية الأعضاء، لا يحل محل التعليل المنصوص عليه...". قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للجملة القضائية الجزائرية، 1989، عدد 04، ص.215 وما بعدها.

= ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في هذا الشأن أيضا، قراره الصادر في 1946/03/08 في قضية محمد بن صالح، حيث أبطل المجلس قرارا تأديبيا لأنه لم يتضمن نسبة خطأ محدد، ووقائع معينة للموظف المعاقب، يمكن أن يكون سندا للقرار الصادر بحقه. مأخوذ عن سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.80.

³ ومن بين التطبيقات القضائية لمادية الفعل، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1958/06/21، وتلخص وقائعه في اتهام مدرسة على ما سجلته في مفكرتها الخاصة من عواطف كانت تختلج في نفسها كفتاة في سن ما قبل الزواج، وقررت سلطة التأديب فصلها من العمل، إلا أن المحكمة قد ألغت قرار الفصل، وبرأت المدرسة مما أسند إليها لعدم اتخاذ تلك الخواطر مظهرا ماديا ملموسا، يمكن أن تمتد إليه يد القانون. مجموعة المبادئ القانونية، ص.3، مأخوذ عن خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.32.



أ. مدى جواز مساءلة الموظف قبل تعيينه؟

يجوز استثناء مساءلة الموظف تأديبياً رغم عدم صدور قرار تعيينه، طالما أن شروط التعيين قد توافرت فيه، وأسند إليه بالفعل القيام بأعمال الوظيفة، سواء بصفة أصلية أو حتى في حالة حلوله محل زميله المختص بذلك. وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر، حيث قضت بأن " مناهج مسؤولة الموظف الإخلال بالواجبات العامة وتتحقق بوقوع هذه المخالفة، ولا أثر لكون الموظف الذي وقع منه الإخلال مستوفياً لشروط شغل الوظيفة العامة... ما دام قائماً بعملها فعلاً أصيلاً أو منتدب، إذ الأمانة مطلوبة منه في كل عمل يؤديه، بقطع النظر عن ظروف إسناد العمل إليه..."¹.

ب. مدى جواز مساءلة الموظف الموقوف؟

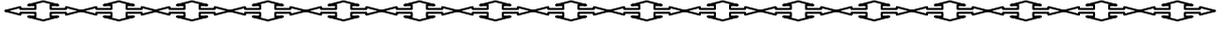
إن تم توقيف الموظف عن العمل، فإن ذلك لا ينهي العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة، بل إنه يحتفظ بوضعه الوظيفي وبحقوقه وواجباته، إلا فيما يتعلق بالمرتب الذي قد يوقف كله أو بعضه². ومن ثم إذا ارتكب الموظف خطأ أو مارس عملاً على خلاف أحكام الوقف، فإنه يمكن أن يعاقب تأديبياً على ذلك. وعليه فالقاعدة أن الموظف الموقوف يجوز مساءلته تأديبياً عن أفعاله التي تمس كرامة الوظيفة، والتي من شأنها الإخلال بمراعاة الواجبات الوظيفية.

ج. مدى جواز مساءلة الموظف تأديبياً بعد ترك الخدمة؟

الأصل أنه لا يمكن مساءلة الموظف عن الأعمال التي أتاها بعد ترك الوظيفة، لأن مسألة التأديب مرتبطة أساساً بالوظيفة. فإذا زالت الرابطة الوظيفية زال بالتبعية الحق بمساءلة الموظف، غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء يتمثل في جواز مساءلة الموظف تأديبياً عن أعمال اقترفها بعد تركه للوظيفة، ولا سيما إذا كانت المصلحة العامة تقتضي وجوب التزام الموظف بكتمان بعض الأسرار التي يكون قد اطلع عليها بحكم منصبه، حتى بعد ترك الوظيفة. ومثال ذلك ما جاءت به المادة 23 من القانون رقم 01/06 المؤرخ

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بجلسة 1962/11/03، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.70.

2 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.64.



في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹، حيث نصت على: " يلتزم جميع أعضاء و موظفي الهيئة بحفظ السر المهني، و يطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة". وأضافت الفقرة الثانية من المادة نفسها، الجزاءات المقررة في قانون العقوبات في حالة خرق الالتزامات المذكورة في المادة أعلاه.

كما أنه يمكن مساءلة الموظف تأديبيا في حالة ما إذا اكتشفت الجرائم التأديبية خاصة ذات الطبيعة المالية بعد مرور وقت طويل، وحينئذ قد يكون بعض المسؤولين عنها قد تركوا الخدمة لسبب أو لآخر، وليس من المصلحة تركهم بلا جزاء². حيث جاءت الفقرة الثامنة من المادة 77 من قانون العاملين المدنيين بالدولة تشير إلى واجب عدم إفشاء الأسرار الخاصة بوظيفته، وأوضح أن هذا الالتزام يظل قائما ولو بعد ترك الخدمة حيث تضمنت: " يحضر على العامل... أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، و يظل هذا الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد ترك الموظف للخدمة"³. ويؤكد هذا النص أن انتهاء العلاقة الوظيفية لا يؤدي حتما إلى قطع الصلة بين الموظف والإدارة، فهناك ارتباطات و التزامات يبقى متقيدا بها حتى بعد انتهاء خدمته.

ثالثا: الركن المعنوي.

إن البحث في توفر الركن المعنوي يفترض في البدء، تحديد ماديات المخالفة، باعتباره انعكاسا لهذه الماديات في نفسية الموظف المخالف. فمتى توفرت الإرادة الآثمة في نشاط الموظف، أو سلوكه المكون لركن المخالفة التأديبية المادي، حقت مساءلته عنها⁴.

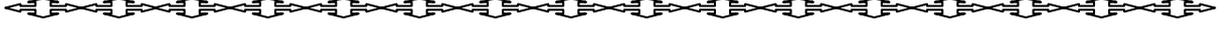
ويختلف الركن المعنوي في الجريمة العمدية عنه في الجريمة غير العمدية. فالركن المعنوي في الجريمة العمدية، هو قصد تحقيق النتيجة. بحيث لا يشترط توافر قصد خاص، أو نية معينة تحرك الإرادة الآثمة

1 القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر.ج.ح، السنة الثالثة والأربعون، العدد 14، الصادر في 08/03/2006.

2 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 61.

3 القانون رقم 47 لسنة 1978، السابق الإشارة إليه.

4 حمد محمد الشلماني، المرجع السابق، 2007، ص. 38.



للفاعل كما هو الشأن في الجرائم الجنائية، وإنما يكفي توافر القصد العام دون النظر عما إذا كانت نية الموظف قد اتجهت إلى الإضرار، أو تحقيق غرض معين.

فمثلا، يتمثل الركن المعنوي في جريمة اعتداء الموظف على رئيسه، في قصد الإساءة إلى هذا الرئيس و إيذائه. أما في الجريمة غير العمدية التي تنصرف فيها إرادة الفاعل إلى النشاط دون نتيجه، فيكفي لقيام الركن المعنوي، توافر الخطأ في المسلك الذهني لدى الفاعل، حيث يتمثل الركن المعنوي في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته¹.

إذن فالجريمة التأديبية- شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية- تقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة. فلا يكفي لاعتبار فعل ما جريمة تأديبية، أن يقع هذا الفعل ماديا، وأن يكون منطويا على ما يعد إخلالا بواجبات الوظيفة، أو خروج عن مقتضياتها، وإنما يلتزم فضلا عن ذلك، أن يكون هذا الفعل-سلبا كان أم إيجابا- صادرا عن إرادة آثمة².

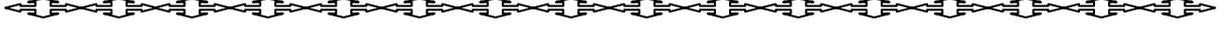
وترتبا عليه، فإنه لا يتصور قيام المخالفة التأديبية إذا تخلف الركن المعنوي لها. فانعدام الإرادة وقت ارتكاب الفعل المكون للركن المادي بسبب القوة القاهرة، أو المرض، أو الإكراه، تنفي مسؤولية الموظف التأديبية، بخلاف ما إذا أثرت الظروف المحيطة بالموظف بإرادته دون أن تعدمها، فإن هذا الأمر لا ينفي مسؤولية الموظف التأديبية، وإنما من شأنها أن تخفف العقوبة التي توقع عليه فحسب³.

وقد أكد المشرع الجزائري، على ضرورة توافر الركن المعنوي قبل تحريك الدعوى التأديبية، وكذا عند قيام الإدارة بتحديد الخطأ التأديبي، حيث جمع بين عنصري الإرادة و الدوافع التي أدت إلى ارتكاب الجريمة التأديبية. لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ، نية الموظف و الدوافع التي أدت

1 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.346.

2 خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.36.

3 لقد تعددت أحكام القضاء التي تخفف من الجزاء التأديبي أي تبقي المسؤولية التأديبية للموظف قائمة، ولكن جزاءه يكون نسبياً، ومن بين هذه الأسباب المخففة للجزاء كثرة الأعمال المسندة إلى الموظف، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بأن "كثرة العمل ليس من الأعداء التي تعدم المسؤولية الإدارية، ولكنها قد تكون عذرا مخففا... إن ثبت أن الأعباء التي يقوم بها الموظف العام فوق قدرته، وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماما، الأمر الذي يخضع لتقدير هذه المحكمة. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بجلاسة 13/02/1956، مجموعة أحكام السنة العاشرة، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.85.



إلى إقرار الذنب الإداري¹. وهذا مسلك حميد إذ يمنح للموظف ضمانات أكثر فاعلية، عندما تقوم الإدارة بعملية تحريك الدعوى التأديبية.

المطلب الثاني: العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية.

ليس هناك خلاف في التشريع، أو القضاء أو الفقه على أن الجريمة أو المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية، وبالتالي فإن لكليهما نظام قانوني مستقل خاص بكل واحدة منهما. ومن هنا فإن الأصل أن المسؤولية التأديبية مستقلة هي الأخرى عن المسؤولية الجنائية، وهذا الاستقلال يقوم حتى وإن كان ثمة ارتباط بينهما. وعليه فإن قيام إحدى المسؤوليتين لا يتعارض مع قيام الأخرى².

ومن هنا سيتم التعرض في هذا المطلب، إلى مدى استقلالية كل من المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسيتم تخصيصه للآثار المترتبة عن هذه الاستقلالية.

الفرع الأول: مدى استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

تتمثل القاعدة العامة، في أن مباشرة الإجراءات الجزائية لا تؤثر أو توقف السير في الإجراءات التأديبية ضد الموظف. في وقت واحد وعن فعل واحد، بحيث لا يعد ذلك ازدواجا في المسؤولية. غير أنه يثور الإشكال في تداخل الجرميتين، وذلك عندما نكون أمام وحدة الفعل، واشتراك السلوك المكون للجريمتين التأديبية والجنائية من طرف الموظف العمومي. أما إن لم يكن هناك تداخل، فإننا نلمس استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، وذلك من خلال تميزها بإجراءات خاصة، ووصف مختلف، وأركان متفاوتة وحتى في التكييف القانوني للفعل المجرم وذلك ما سنحاول تبيانه على النحو الآتي :

أولا: من حيث الوصف والإجراءات.

¹ حددت المادة 76 من القانون رقم 06/82 الخاص بعلاقات العمل الفردية، العوامل التي يتعين على الإدارة أن تأخذها بعين الاعتبار عند تقدير الخطأ الجسيم وهي: الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، الضرر الناجم عن الخطأ، سلوك العامل قبل ارتكابه الخطأ. [القانون رقم 82-06 المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج. العدد 05، الصادرة في 02 مارس 1982]. وتطبيقا لهذه المادة، نص المرسوم رقم 302/82 السابق الإشارة إليه، في مادته 70 على أن " الأخطاء من الدرجة الثانية هي تلك الأخطاء التي يرتكبها الموظف نتيجة لغفلة منه، أو إهمال" غير أن هذا لا يعني أن المشرع الجزائري قد فرض على الإدارة التقيد بالعوامل التي سبق ذكرها، عند تقديرها للأخطاء و المخالفات التأديبية. كما نصت المادة 176 من الأمر 03/06، السابق الإشارة إليه، على الشيء نفسه.

² كمال رحاوي، ضوابط تأميم الموظف العام في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 37، رقم 03-1999، ص. 99.



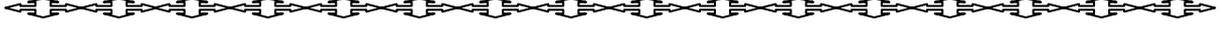
1) من حيث الوصف: تخضع المخالفة التأديبية إلى نظام قانوني خاص، في مجال وصف المخالفات المرتكبة من طرف الموظفين. وذلك من خلال استخلاصها من جميع الوقائع التي تشكل الجريمة التأديبية، ليتم بعد ذلك إعطاء وصف لها وفقا لما هو معمول به في المجال الإداري. وهنا تكمن استقلاليتها عن الجريمة الجنائية من حيث الوصف. وعليه فلا يمكن بأي حال من الأحوال إعطاء وصف موجود في القانون الجنائي لأفعال مكونة لمخالفة تأديبية. كما أنه لا يجوز تطبيق قانون العقوبات في المجال التأديبي، وذلك لاختلاف طبيعة المتابعة التأديبية عن المتابعة الجزائية. وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر في 01 ديسمبر 1962 وفيه تؤكد " سبق للمحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، فالمحاكمة أو المساءلة التأديبية لها مجالها الخاص لاختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية، فالأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وخروجه عن مقتضياتها، فهي متعددة الصور وغير محددة النطاق، أي أن كيانها مستقل عن الاتهام الجنائي المستند إلى الجرائم والعقوبات المحددة في قانون العقوبات..."¹.

2) من حيث الإجراءات: إن الجريمة الجنائية تستقل عن المخالفة التأديبية وفقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن الإجراءات الجزائية لا توقف الإجراءات التأديبية. وعلى هذا الأساس فإنه يمكن تحريك إجراءات المتابعين التأديبية والجزائية معا ضد الموظف العام، وفي الوقت نفسه وعن الفعل ذاته، دون أن يعتبر ذلك تعددا أو ازدواجا في المسؤولية².

كما أن للجهة الإدارية الحق في أن تتصرف في التحقيق أو المساءلة التأديبية، دون التقيد وانتظار التصرف في التحقيق الجنائي. وفي هذا الصدد أشارت التعليم رقم 07 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى أن للإدارة الحق في التريث وانتظار نتائج المتابعة الجزائية، كما لها الحق في مباشرة

1 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بجلسته 01 ديسمبر 1962، مأخوذ عن محمد عصفور، طبيعة نظام التأديب، مجلة إدارة قضايا الحكومة المصرية، السنة الخامسة، نوفمبر 1989، العدد 04، ص.14.

2 محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007-2008، ص.29.



إجراءات المتابعة التأديبية دون انتظار مباشرة الإجراءات الجزائية¹، وهذا راجع لما تتمتع به الإدارة من سلطة الملائمة.

ثانيا: من حيث المسؤولية.

تبعا لاستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، فإن المسؤولية المترتبة عليهما هي الأخرى تتسم بالاستقلالية. وعلى هذا الأساس يمكن توقيع عقوبتين إحداها تأديبية والأخرى جنائية، ودون أن يعتبر ذلك تعددا أو ازدواجا في توقيع العقوبة. وهذا ما أشارت إليه المادة 177 الفقرة 02 من الأمر رقم 03-06 بقولها " تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي..."²، وهذا ما يعني أن المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية. كما أن المادة 74 من المرسوم 302/82 سالف الذكر، أشارت إلى ذلك من خلال نصها " يمكن أن تسلط على أي عامل يقصر في أداء واجباته المهنية، أو يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل، إحدى العقوبات التأديبية الآتي ذكرها كيفما كانت رتبته ودون المساس بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل. وفي هذا السياق نجد أن مجلس الدولة الجزائري هو الآخر قد أكد على استقلال المسؤوليتين، لا سيما بقراره رقم 001192 الصادر بتاريخ 09 أبريل 2001، حيث جاء فيه على الخصوص ما يلي "...في الموضوع : حيث وبدون الحاجة إلى فحص كافة الأوجه المثارة، فإنه ينبغي على القاضي الجزائري تقدير الأخطاء بمقتضى القانون الجنائي، وأن السلطة التأديبية ترجع في التقدير إلى مقتضيات المصلحة العمومية، وذلك تحت رقابة القاضي الإداري، وأنه إذا كان تصرف ما يمكن وصفه بأنه خطأ من وجهة النظر الجنائية، فإنه لن يكون كذلك دوما من وجهة النظر الإدارية، حيث أنه مع ذلك فإنه بعد إدانة الموظف من طرف القاضي الجزائري لوقائع تشكل سبب العقوبة التأديبية، فإن الصحة المادية للوقائع هي من طبيعة الترابط الإداري والقضاء الإداري، حيث أنه وفي قضية الحال، فإن العارض ثبتت إدانته بشأن المشاركة في شبكة إرهابية، وأن هذه الوقائع المثبتة تفرض على الإدارة فضلا على أنها قابلة أن تساهم في وصف الخطأ التأديبي. حيث بالفعل فإن

1 التعليم رقم 07 المؤرخ في 07 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.

2 أنظر كذلك المادة 68 فقرة 02 من المرسوم 302/82 السابق الإشارة إليه.



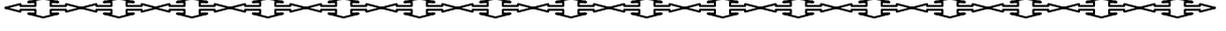
المرسوم رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993 المحدد لبعض الالتزامات الخاصة، القابلة للتطبيق على الموظفين والأعوان الإداريين، وكذا عمال المؤسسات العمومية. والذي يشير إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، يلقي على عاتق الموظف التزامات بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي، أو الإيديولوجي، وهذا الالتزام حتى خارج العمل يمنعه من القيام بأي تصرف، أو سلوك لا يليق بوظيفته.¹

ثالثا : من حيث السلطة الموقعة للعقاب.

لا شك أن هذا الوجه من أوجه استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية هو الأكثر وضوحا وجلاء، ذلك أن العقوبة التأديبية توقعها جهة إدارية، أو عن طريق لجنة في الدول التي تأخذ بالنظام شبه القضائي، أو عن طريق جهة قضائية كما هو الحال في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في مجال التأديب. وبناء على ما سبق سيتم التطرق باختصار إلى السلطة التي لها صلاحية توقيع العقاب في كل من فرنسا و مصر، ثم نبين هذه السلطة في التشريع الوظيفي الجزائري، وذلك على النحو التالي:

1. النظام الفرنسي: تختص السلطة الإدارية في فرنسا بتوقيع الجزاءات التأديبية، لكن هذا لا يعني أن لها سلطة كاملة في ذلك، بل تشاركها هيئات أو لجان منشأة لهذا الغرض، تبدي رأيها بشأن المخالفات التأديبية، وفي نوع الجزاء، وذلك حسب مدى جسامة تلك المخالفات. وعليه فإن التشريع الوظيفي الفرنسي يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي، فيعمل النظام الإداري عند توقيع بعض العقوبات الخفيفة كالإنذار أو اللوم. أما النظام شبه القضائي فعندما يقترف الموظف خطأ جسيما يستأهل توقيع جزاء العزل مثلا، فهنا يتعين على الجهة الإدارية استطلاع رأي هيئة معينة لهذا الغرض حددها المشرع الإداري، حيث يبقى دوما للجهة الإدارية الحرية في تبني أو عدم تبني الرأي الاستشاري لهذه اللجان أو الهيئات.

1 قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 09 أبريل 2001، في القضية رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 سنة 2002، ص 67-68.



لكن هذا لا يعني هضم حقوق الموظف المذنب وحرمانه من حق الطعن. ولهذا الغرض يمنح المشرع الفرنسي بالإضافة إلى الضمانات الأخرى، حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات الإدارية التأديبية، أو طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت الموظف بسببها.

2. النظام المصري: يقوم نظام التأديب في مصر على الفصل التام بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة، وبين سلطة المحاكمة القضائية المستقلة المختصة بنظر الدعوى التأديبية. فهذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف، وتطبيق العقاب المناسب عليه. ويعتبر قرارها ملزماً للسلطة الرئاسية من جهة أخرى. وهذا الأمر يستلزم أن تتسم قواعد هذا النظام بالموضوعية. ويتحقق ذلك بحصر الجرائم التأديبية التي يمكن أن يعاقب عليها الموظف زيادة على حصر العقوبات التأديبية وإيجاد ارتباط بينهما. وما يلاحظ على النظام التأديبي في مصر، أنه يتميز بالتعقيد في الإجراءات، مما ينعكس سلباً على عنصر الفاعلية والردع، فالعقاب الذي لا تحققه إلا السرعة في إنجاز وتوقيع العقوبة التأديبية¹.

كما أن المعمول به في مجال التأديب هو أن السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف هي التي تملك حق القيام بعملية التحقيق باعتبارها السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل. وإلى جانب اختصاص السلطة الرئاسية، تقوم النيابة الإدارية التي أنشئت سنة 1954 بعملية التحقيق أيضاً إذا طلبت منها السلطة الرئاسية ذلك².

3. النظام الجزائري³: كما هو الحال في فرنسا، فإن المشرع الجزائري قد حذا حذو نظيره الفرنسي في تبني النظام شبه القضائي في مجال التأديب، والذي يجمع بين ميزات النظامين التأديبيين الإداري والبحث والقضائي البحث.

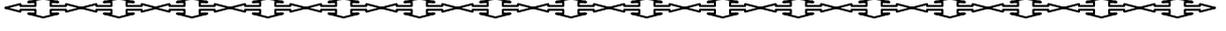
ومفاد هذا النظام، أن السلطة الإدارية الرئاسية أو سلطة التعيين⁴، هي المختصة بتوقيع الجزاء، حيث يقع تحت اختصاصها توقيع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، وذلك دون مشاركة أي هيئة أو

1 معاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة إنجلو المصرية، 1986، ص.334.

2 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص.46.

3 أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص.107.

4 المرسوم رقم 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي الإدارة المركزية والولاية والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر عدد 13.



لجنة أخرى لها في هذا الاختصاص. أما بالنسبة للعقوبات الأخرى أي من الدرجة الثالثة والرابعة، فقد أُلزم المشرع السلطة الإدارية المختصة بالتأديب، استطلاع رأي اللجنة المتساوية الأعضاء،¹ قبل إصدار القرار المتضمن العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: التأثير المتبادل بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية.

إن مظاهر الاستقلال بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية، لا ينفي تماما وجود علاقة تأثير وتأثر بينهما. ولتمحيص هذه العلاقة بين الجريمتين، لا بد أن نتساءل عن مدى تأثير الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية؟ و بالتالي ما هي آثار ذلك على وضعية الموظف الإدارية، علما أن هذه العلاقة قد تأخذ عدة أشكال أو عدة احتمالات منها:

1. أن يكون الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة جنائية فقط، مما لا يؤثر كمبدأ عام على وضعه الوظيفي، كارتكابه خطأ في قواعد المرور مثلا، وبالتالي فهي جرائم لا تؤثر على المسلك الوظيفي إذ لا تتعدى آثارها إلى الوظيفة العامة، حيث يقتصر أثرها بالنسبة للموظف على العقوبة الجنائية فقط. وإن كان لها تأثير غير مباشر، فالحكم على الموظف بالحبس يعني إيقافه عن عمله بقوة القانون.²

2. إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة تأديبية فقط دون أن يتعدى إلى كونه جريمة جنائية، كالتأخر في الحضور إلى مقر العمل، أو عدم إنجاز كمية العمل المطلوب، أو الخطأ في تنفيذ العمل، فإن ذلك لا علاقة له بالجريمة الجنائية.

3. إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف جريمة جنائية وتأديبية في الوقت ذاته، أي ما يسمى بازدواجية وصف الخطأ المنسوب إلى الموظف كقيامه بسرقة أموال عمومية، أو التزوير أو استعمال المزور، أو الرشوة... الخ³، فإن ذلك يترتب عليه إمكانية تحريك الدعويين الجنائية و التأديبية في آن واحد، رغم

1 نصت المادة 165 من المر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على ما يلي: " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي".

2 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.34.

3 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.225.



استقلالية كل منهما عن الأخرى¹، وهذا ما سنوضحه فيما يلي من خلال التطرق إلى أثر العقوبة الجنائية على وضعية الموظف الإدارية (أولا)، ثم التعرض إلى أثر الحكم الجنائي على السلطة التأديبية الإدارية (ثانيا).
أولا: أثر العقوبة الجنائية على وضعية الموظف الإدارية.

تتضمن نصوص قانون العقوبات، تنظيما للأثر الذي تتركه العقوبة الجنائية على وضعية الموظف الإدارية. و سنحاول تبيان هذا الأثر من خلال التطرق إلى الأثر المنظم بمقتضى قانون العقوبات، ثم نتناول بعد ذلك السلطة التقديرية للقاضي الإداري في تسليط العقوبة التأديبية على الموظف.

1. الأثر المنظم بمقتضى قانون العقوبات:

قد يكون هذا الأثر منصوص عليه في قانون العقوبات، باعتباره المرجع أو الأصل الذي تستند عليه الجريمة الجنائية، وبالتالي العقوبة الجنائية، وهذا انطلاقا من مبدأ شرعية العقوبة طبقا لنص المادة 01 من القانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 المتضمن قانون العقوبات. وهنا يستطيع القاضي أن يسلط على الموظف عقوبات تأديبية: كحرمانه من مزاولة نشاطه لمدة زمنية معينة، أو العزل... الخ.
إلا أن هذه العقوبات ليست عقوبات أصلية، وإنما هي عقوبات تبعية أو تكميلية²، وذلك راجع لطبيعة الدعويين، ولأن الأصل هو استقلال الدعوى التأديبية عن الجزائية³.

ومثال ذلك ما جاءت به المادة 311 من القانون 06-23 المتضمن تعديل قانون العقوبات حين اعتبرت أن كل حكم عن إحدى الجرائم المتعلقة بالإجهاض، يستوجب بقوة القانون الحكم بالمنع من ممارسة أية مؤسسة مهنية، أو أداء أي عمل بأية صفة كانت في العيادات أو دور الولادة أو في أية مؤسسة عمومية أو خاصة تستقبل عادة نساء في حالة حمل حقيقي أو ظاهر أو مفترض وذلك بأجر أو بغير أجر. وكل حكم عن الشروع أو الاشتراك في الجرائم ذاتها يستتبع ذلك المنع.

وبالتالي يمنع الطبيب الذي شارك في جريمة الإجهاض، من ممارسة مهامه في أي مستشفى عام.

1 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص. 47.

2 الجدير بالذكر أنه بموجب قانون 23/06 للمضمن قانون العقوبات قد تم إلغاء العقوبات التبعية المدرجة في الفصل الثاني من المواد 6-7-8 فكلها أصبحت ملغاة

3 كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 34.



كما تنص المادة 137 من القانون نفسه على أن: " كل موظف أو عون من أعوان الدولة أو مستخدم أو مندوب عن مصلحة للبريد، يقوم بفض أو اختلاس أو إتلاف رسائل مسلمة إلى البريد، أو يسهل فضها أو اختلاسها أو إتلافها، يعاقب بالحبس من ثلاثة 3 أشهر إلى 5 خمس سنوات، وبغرامة من 30.000 دج إلى 500.000 دج، ويعاقب بالعقوبة نفسها كل مستخدم، أو مندوب في مصلحة البرق، يختلس أو يتلف برقية أو يذيع محتواها.

ويعاقب الجاني فضلا عن ذلك، بالحرمان من كافة الوظائف أو الخدمات العمومية من خمس إلى عشر سنوات"¹. فإلى جانب عقوبة الحبس كعقوبة أصلية، يعاقب بالحرمان من مزاولة الوظيفة للمدة المنصوص عليها في المادة سابقة الذكر، فعقوبة الحرمان من الوظيفة جاءت في صورة عقوبة تكميلية. وبالتالي فهي تجرد صاحبها من صفة الموظف العام²، إلا أن الجدير بالذكر أن هذه العقوبة الجنائية، لا تحول دون إصدار السلطة التأديبية المختصة عقوبات تأديبية إذا ما رأت ملاءمة ذلك. هذا ما سنوضحه فيما يلي من خلال إبراز مدى تقييد أو عدم تقييد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي³.

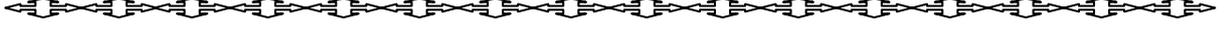
2. السلطة التقديرية للقاضي الجزائي في تسليط العقوبات التأديبية:

قد يترك المشرع للقاضي سلطة تقديرية في تسليط العقوبات التأديبية على الموظف، آخذا بعين الاعتبار الظروف المحيطة بكل قضية. ومثال ذلك ما جاءت به المادة 117 من قانون العقوبات والتي تنص على أنه: "يعاقب بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات، الولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم من رجال الإدارة الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية وفقا لما هو مقرر في الفقرة الأولى من المادة 116 أو الذين يتخذون قرارات عامة أو تدبير ترمي إلى إصدار أية أوامر أو نواه إلى المحاكم أو إلى المجالس".

1 القانون 23/06 للمؤرخ في 20/12/2006، المنضمّن قانون العقوبات الجزائري، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 84، المؤرخة في 24/12/2006.

2 كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.35.

3 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.235.



فهذا النص، يمنح للقاضي السلطة التقديرية في منع الولاة ورؤساء البلديات من مزاولة نشاطهم في حالة ما إذا قاموا بعرقلة الأعمال التشريعية.

ومن خلال ما سبق، يمكن القول أن العقوبة الجزائية تمس بصفة أصلية حياة الفرد وكذا بأمواله، إلا أنها قد تقترن بصفة جوازية بعقوبات تكميلية. مثل العزل أو الإقصاء المؤقت من جميع الوظائف و المناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة طبقاً لنص المادة 14 من قانون العقوبات¹. حيث يحضر على الموظف ممارسة المهنة لمدة لا تتجاوز 05 سنوات، فهي اختيارية "جوازية" فالحكم الصادر بالإدانة بتوقيع عقوبة الحرمان من ممارسة الحقوق المدنية يقيد السلطة الرئاسية، ولا يسمح لها بإبقاء الموظف في منصبه، لأن ذلك يتعارض مع نص المادة 75 من الأمر رقم 03-06 سابق الإشارة إليه². المحدد لشروط الالتحاق بالوظيفة العامة، فالعقوبة الجنائية في هذه الحالة تجرد صاحبها من صفة الموظف العام.

كما تمنح المادة 71 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية³ السلطة الرئاسية، سلطة تقديرية تسمح لها في حالة ارتكاب الموظف لجناية أو جنحة، بتوقيفه عن العمل أو انتظار نتيجة الحكم الجنائي قبل اتخاذ أي إجراء للتوقيف.

فهل يعني ذلك أن السلطة التأديبية لا تتقيد بالحكم الجنائي؟

هذا ما سنتطرق إليه من خلال الفرع الثالث المتعلق ب: أثر الحكم الجنائي على السلطة التأديبية الإدارية.

الفرع الثالث: أثر الحكم الجنائي على السلطة التأديبية.

إذا كان الاستقلال الذي توحى به الأحكام السابقة يفهم من الانفصال التام بين الحكم الجنائي والاختصاص التأديبي، إلا أن هذا التعميم له استثناءات يكون فيها للحكم الجنائي حجية في مواجهة

1 تنص المادة 14 من القانون 23/06، السابق الإشارة إليه على أنه: "يجوز للمحكمة عند قضائها في جنحة، وفي الحالات التي يحددها القانون، أن تحظر على المحكوم عليه، ممارسة حق أو أكثر من الحقوق الوطنية المذكورة في المادة 09 مكرر01، وذلك لمدة لا تزيد عن خمس 05 سنوات. وتسري هذه العقوبة من يوم انقضاء العقوبة السالبة للحرية، أو الإفراج عن المحكوم عليه.

2 تنص المادة 02/75 من الأمر رقم 03-06، السابق الإشارة إليه، على أنه "لا يمكن أن يوظف أياً كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية: 2...- أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية.

3 المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11/09/1982 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاص بعلاقات العمل الفردية، جريدة الرسمية عدد 37، الصادر في 14/09/1982.



السلطة التأديبية، سواء كانت هذه الأحكام صادرة بالإدانة أو بالبراءة. فالقضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها الحكم، أي أن السلطة التأديبية تتقيد بما أثبتته القضاء الجنائي في حكمه من الوقائع، دون أن تتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، لأن السلطة التأديبية تبحث في مدى إخلال الموظف بواجباته الوظيفية. أما المحاكمة الجنائية فينحصر أثرها في قيام جريمة من الجرائم، فما هو مدى أو حدود الحجية التي يمكن أن تتأثر بها السلطة التأديبية في ممارسة صلاحيتها¹؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق إلى مدى تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي (أولاً)، ثم التطرق إلى عدم تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي (ثانياً).

أولاً: تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي.

أ. إن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة يكتسي حجية الأمر المقضي به، وبالتالي لا يمكن للسلطة التأديبية إلا أن تتقيد به باعتباره متمتعاً بحجية ملزمة للكافة. فالحكم القضائي يعدّ عنواناً للحقيقة فيما قضى به من ناحية إسناد الواقعة المادية، وعلى السلطة التأديبية أن تلتزم به. فهذه الحجية تقيد السلطة التأديبية في حالة الحكم بالإدانة². فالمقرر شرعاً، وفقها وقضاء أنه في حالة صدور حكم جزائي بالإدانة، فإنه يكون لهذا الحكم حجية الشيء المقضي به في مواجهة الكافة من حيث الوجود المادي للوقائع ونسبتها لفاعلها، وبالتالي فإن السلطة التأديبية لا تملك إلا التقيد بها عند بحثها للمسؤولية التأديبية المترتبة عن الفعل ذاته.

فالوقائع التي أثبتتها الحكم الجنائي تكون ملزمة من حيث وجودها المادي للسلطة التأديبية لمناقشة هذه الوقائع من حيث الوجود مرة أخرى. وتطبيقاً لذلك وضع المشرع الجزائري تفصيلاً حول هذا الموضوع، إذ تنص المادة 216 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³ "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن:

1 محمد الأحسن، المرجع السابق ص.70.

2 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق ص.254.

3 الأمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15، السابق الإشارة إليه.



1. فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها.

2. فقدان الحقوق المدنية".

مع العلم أن هذه الحالات تكون نتيجة لأحكام جزائية صادرة في حق الموظف.

والحكم نفسه ورد في المنشور رقم 05¹، والمبين لكيفية تطبيق المادتين 130-131 من المرسوم 85-59، حيث أُلزم الإدارة المستخدمة تسريح الموظف الذي ثبتت إدانته بجناية أو جنائية بموجب حكم قضائي نهائي، ومع ذلك فإنه لم يلزمها بعرض مثل هذه القضايا على اللجنة التأديبية. وهذا ما جاء كذلك في المادة 71 من المرسوم 82-302 السابق الذكر، والتي اعتبرت أن ارتكاب الموظف لجناية أو لجناية طوال مدة عقد العمل خطأ من الدرجة الثالثة، لا يسمح بإبقائه في المنصب الذي يشغله، عندما تثبت المصالح القضائية المختصة هذه المخالفة.

ب. وفي حالات أخرى قد تتم إدانة الموظف تأديبياً، ثم يبرأ جنائياً لانتفاء الواقعة، كأن توقع عقوبة تأديبية على الموظف لأنه سرق أو أفشى سرا، ثم يصدر حكم جنائي بعد ذلك بتبرئته مما أسند إليه، لأن الواقعة المنسوبة إليه لم تحدث أصلاً، أو لأن الفاعل شخص آخر. فهنا يقوم التعارض بين الحكم الجنائي والقرار التأديبي، فلا بد حينها من احترام الحجية المطلقة للحكم الجنائي وإهدار القرار التأديبي²، ولكن على الرغم من ذلك لا بد من التمييز بين حالتين:

1. صدور الحكم الجنائي قبل تحصن القرار الإداري: فهنا يمكن طلب إلغاء القرار الإداري

المتضمن العقوبة التأديبية تماشياً مع ما جاء به الحكم الجنائي القاضي بالبراءة.

2. صدور الحكم الجنائي بعد تحصن القرار الإداري: فهنا بعد تحصن القرار الإداري لا يمكن الطعن فيه

قضائياً بالإلغاء.³

وهنا يمكننا القول أمام سكوت القضاء الإداري الجزائري، وكذا التشريع الإداري والجزائي، نجد

أن الاقتراح جاءت به التعليمات الوزارية رقم 07 المؤرخة في 07/05/1969 الصادرة عن وزارة الداخلية

¹ المنشور رقم 05 المؤرخ في 12/04/2004، الصادر عن م.ع.و.ع، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم رقم 85/59 سالف الذكر.

² سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 259.

³ مراد بدران، محاضرات في منازعات الوظيفة العامة، لطلبة الماجستير تخصص القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، السنة الجامعية 2008/2009.



والخاصة بالإجراءات التأديبية، يعد معقولا ما دام أن تلك التعليمات تنصح بانتظار نتائج المتابعة الجزائية قبل تسليط العقوبة التأديبية (لتكون الإدارة محمية)، لتفادي التناقض بين العقوبة الجنائية والتأديبية¹.
ج. إن الحكم الجزائي القاضي بالبراءة لانتفاء الوجود المادي للوقائع، أو أحد أركان الجريمة أي لانتفاء الواقعة أصلا، أو لعدم ارتكابها من المتهم بالذات يقيد السلطة التأديبية، إذ لا تملك مناقشة هذه الوقائع من جديد وإنما تلتزم وتتقيد بعملية التحقيق والتثبت التي قام بها القضاء الجزائي للوجود المادي للوقائع والعمل على احترامها.

ثانيا: عدم تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجزائي.

تتعدد صور عدم التزام أو تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي لعل من أهمها ما يلي:

أ. **الحكم الجزائي الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة:** إذا صدر الحكم الجزائي بإدانة الموظف عن التهمة المنسوبة إليه مع وقف تنفيذ العقوبة الجزائية، فإن هذا الحكم لا يحوز حجيته أمام السلطات التأديبية، لأن وقف تنفيذ العقوبة يقتصر على العقوبة فقط إذ لا يمتد إلى المساءلة التأديبية. إلا أن الجدير بالذكر أن هناك عدة آراء فقهية في هذا الصدد، فمنهم من يرى أن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة مع وقف التنفيذ يمكن أن يقيد السلطة التأديبية². وهناك من يرى خلاف ذلك مثل رأي الأستاذ سليمان الطماوي³، حيث يرى بأن " المانع من التعيين في الوظيفة العامة وبحكم اللزوم من الاستمرار فيها لا يصدق على المخالفات لخروج هذه الجرائم من دائرة رد الاعتبار..."، وما يعزز هذا الرأي ما نص عليه البند رقم 07 من المادة 77 من القانون رقم 46 لسنة 1964، بشأن العاملين المدنيين بالدولة بمصر "...وهو أن الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مع وقف التنفيذ للعقوبة لا ينهي الخدمة بقوة القانون، وإنما يكون لإنتائها في هذه الحالة جوازا للوزير المختص...".

1 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص.92.

2 مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة 1966، ص.177.

3 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق ص.259.



ب. الحكم الجزائي الصادر بالإدانة المشمول بالعمو العام: إن العمو العام يزيل الجريمة ذاتها، فتعد الجريمة كأن لم تكن، إلا أنه لا يمتد سريان العمو العام عن الجريمة الجنائية إلى الجريمة التأديبية، إلا بنص صريح خاص، مما لا يمنع من قيام السلطة التأديبية بمساءلة الموظف عن الفعل نفسه الذي شمله العمو العام، إلا أنه في هذا الشأن لابد من التمييز بين:

1. العفو عن الجريمة: الذي يمحو الجريمة دون الركن المادي لها، وبالتالي فهذا لا يمنع من استمرار المساءلة التأديبية لاستقلالية كل منهما عن الأخرى. أما إذا كان الجزاء التأديبي تابعا للجريمة الجنائية فنميز بين:

- صدور العفو قبل العقوبة التأديبية: ففي هذه الحالة تعد هذه الأخيرة ملغاة بالنسبة للمستقبل.
- صدور العفو بعد العقوبة التأديبية كأن تكون قد نفذت فعلا، فلا يؤثر العفو على شرعية العقوبة التأديبية.

2. العفو عن العقوبة: والذي لا يؤثر بتاتا على السلطة التأديبية، وبالتالي المساءلة التأديبية لأن العفو لا يمحو الجريمة ولا الإدانة¹.

ت. الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة أو الشك: والذي لا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا. فالمساءلة لا تكون على أساس الوصف الجنائي للأفعال، وإنما على أساس الوقائع التي تثبت في حق الموظف المتهم في الحكم الجنائي.

فالحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف في جريمة الاختلاس لعدم كفاية الأدلة المقدمة ضده، لا يمكن أن يقيد السلطة التأديبية بعدم مساءلته تأديبيا، وإنما سيستند لعدم كفاية الأدلة، فهذا لا يرفع عنه الشك نهائيا وبالتالي لا تحول دون مساءلته تأديبيا².

1 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص.97.

2 محمد الأحسن، المرجع نفسه، ص.100.



الفصل الأول: انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق غير القضائية:

إن العقوبة التأديبية قد تنقضي بعدة طرق. فقد تنقضي بالطرق الإدارية والمتمثلة في إجراءي السحب والمحو. كما قد تنقضي العقوبة التأديبية بالطرق التشريعية، وذلك بصدور قانون خاص يتضمن إجراءات العفو. وانطلاقاً من هنا، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، يتعرض المبحث الأول إلى انقضاء العقوبة التأديبية بالسحب، أما المبحث الثاني فسيتم التعرض فيه إلى انقضائها بالمحو. أما المبحث الثالث فسيخصص إلى انقضاء العقوبة التأديبية بالعفو.

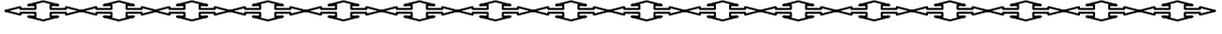
المبحث الأول : انقضاء العقوبة التأديبية بالسحب.

إن القرار الإداري كأني عمل قانوني آخر لا بد له من بداية يبدأ بها و نهاية يؤول إليها. فإذا ما انتهى القرار الإداري، فإن هذه النهاية تكون إما طبيعية أو غير طبيعية. والنهاية الطبيعية: هي أن القرار الإداري ينتهي حسبما هو متوقع له أن ينتهي، حيث لا تتدخل أي من السلطات الحكومية -الإدارة أو غيرها- لإنهاء هذا القرار، كأن يستنفذ الغرض الذي صدر لأجله، أو تنتهي المدة اللازمة لبقائه.

أما النهاية غير الطبيعية فهي: أن تتدخل إحدى السلطات الثلاث لإلغائه. فقد يتدخل المشرع أو القضاء لإلغاء القرار، وقد يصدر قرار إنهاء القرار من الإدارة نفسها.

ومن هنا يمكننا أن نتساءل عن المقصود بإجراء السحب؟ وما طبيعة القرارات التي يجوز سحبها، وما آثار هذا السحب؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يتناول المطلب الأول تحديد مفهوم إجراء السحب، أما المطلب الثاني فيتم التعرض فيه إلى مجال إجراء السحب، أما المطلب الثالث فسيخصص للآثار التي يترتبها إجراء السحب.



المطلب الأول: مفهوم إجراء السحب ومجال تطبيقه:

إن الغاية من إقرار حق الإدارة في سحب قراراتها، يكمن في اختصار الإجراءات أو التقليل منها (Economiser les procédures)، وأيضاً تجنب حكم القضاء بإلغاء القرار بما يكفل استقرار الحقوق والمراكز القانونية¹. كما أن هذا الحق المكفول للإدارة يتأرجح بين فكرتين أساسيتين لا بد على الإدارة مراعاتهما وهما:

➤ الالتزام بمبدأ المشروعية.

➤ الحفاظ على استقرار المراكز القانونية.

وعلى هذا الأساس، سيتم التطرق فيما يلي إلى تعريف إجراء السحب عند الفقه العربي والفرنسي (الفرع الأول)، ثم يتم الحديث عن مجال تطبيقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف إجراء السحب.

إن السحب بوجه عام، هو إزالة الآثار المترتبة على القرار بالنسبة للماضي والمستقبل. غير أن السحب في المجال التأديبي ينصرف فقط إلى القرارات التأديبية الفردية الصادرة من الرؤساء الإداريين. أما القرارات التي تصدرها مجالس التأديب – كالعقوبات الموقعة بأحكام تأديبية – فلا يجوز الرجوع فيها إلا عن طريق أوجه الطعن التي ينظمها المشرع².

وسيتم التطرق فيما يلي إلى التعريفات التي أعطاها الفقه العربي لإجراء السحب (أولاً)، ثم التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي (ثانياً):

1 J.M Auby –R. Drago, Traité de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975, p.352.

2 شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى الإدارية ودفعها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، مصر، 2008، ص.151.



أولاً: تعريف إجراء السحب عند الفقه العربي.

يعرف السحب بأنه إجراء إداري تصدره السلطة التي قامت بتوقيع الجزاء التأديبي أو السلطة الرئاسية لها، سواء كان ذلك لأسباب تتعلق بمشروعية القرار أو ملاءمته، وذلك بهدف إتاحة الفرصة للجهات الإدارية لتصحيح أخطائها التي وقعت فيها وهي بصدد توقيع الجزاءات التأديبية¹. ويعرفه الأستاذ سليمان الطماوي على أنه: "إلغاء بأثر رجعي". ويمتاز هذا التعريف بالسهولة واليسر، إلا أنه يكتنفه الغموض بخصوص الجهة التي تتولى إجراء السحب، وكذلك طبيعة القرارات التي يجوز سحبها.

كما يعرفه الأستاذ حسين عثمان محمد عثمان، على أنه: "إعدام آثار القرار الإداري ليس فقط بالنسبة إلى المستقبل ولكن بالنسبة للماضي أيضاً، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار"². أما الدكتور أحمد حافظ نجم، فيعرفه بأنه "إلغاء القرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره، أي أن سحب القرار الإداري يؤدي إلى اعتبار ذلك القرار كأن لم يصدر أصلاً"³.

ثانياً: تعريف إجراء السحب عند الفقه الفرنسي.

يختلف تعريف السحب عند الفقه الفرنسي عنه في الفقه العربي، وذلك راجع إلى اختلاف الزاوية التي ينظر كل منهما إلى موضوع السحب. فمنهم من ينظر إليه من جهة السلطة التي أصدرت القرار. ومنهم من ينظر إليه من جهة الطبيعة القانونية للقرار الساحب إلى جانب السلطة التي أصدرت القرار المسحوب، وعلى هذا الأساس ظهر اتجاهين:

➔ **الاتجاه الأول:** ويتزعمه الأستاذ دي لوبادير - Delaubadere حيث يعرف سحب القرار

الإداري بأنه محو القرارات المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها⁴، كما يرى أن السحب للقرار غير

المشروع هو الجزاء الحقيقي بعدم مشروعيتها، وهو إجراء يمكن أن يوقع على القرار المعيب إدارياً، لأنه إذا

1 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.125.

2 حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص.621.

3 أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 1981، ص.44.

4 A.Delaubadere, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, Paris 1953, p.339

ما عرض على قاضي الإلغاء، فإنه سيتصدى له بالإلغاء. لكن ما يعاب على هذا التعريف، هو إنكاره ما للسلطة الرئاسية من حق في سحب قراراتها المعيبة، والصادرة من سلطة أدنى منها درجة. بمعنى آخر فإنه يقصر حق السحب على السلطة المصدرة للقرار، بحيث يكون السبيل الوحيد للتظلم أمامها عن طريق التظلم الولائي، وهذا هو الغالب في الفقه والقضاء الفرنسي.

➔ **الاتجاه الثاني** : وهو اتجاه حديث في الفقه الفرنسي ويتزعمه كل من : بونار، فالين¹، ويعرف إجراء السحب بأنه إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره، أو من السلطة الرئاسية. لكن هذا الاتجاه هو الآخر لم يول أهمية للطبيعة القانونية للقرار المراد سحبه.

الفرع الثاني: مجال إجراء السحب.

من المسلم به في مجال سحب القرارات التأديبية، أن الإدارة تملك سلطة سحب قراراتها المتعلقة أساسا بالجزاء التأديبية، بحيث تخضع هذه القرارات للإجراءات نفسها الخاصة بسحب القرارات الإدارية العادية. غير أن الإشكال يثور حول تحديد نطاق تطبيق إجراء السحب، وطبيعة القرارات التي يجوز للإدارة سحبها، باعتبار أن القرارات الصادرة عن جهة الإدارة ليست على القدر نفسه من حيث مطابقتها للقانون وللبدا المشروعية.

أولا: سحب القرارات غير المشروعة.

قبل الخوض في تبيان موضوع سحب القرارات المعيبة بعيب عدم المشروعية، لا بد من التعرف أولا على مسألة أولية، وهي متى يكون القرار غير مشروع؟ أو بمعنى آخر ما هو القرار غير المشروع؟ وللإجابة على هذا السؤال، يمكن القول بأن القرار غير المشروع، هو ذلك القرار المعيب بعيب من العيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء، وهي عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل، عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة، وهي العيوب المعروفة بأوجه الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة.

1 Waline. M, Droit administratif, 5ème éd, Paris1950, p.408 ; Bonnard. R, Droit administratif, éd1940, p.100.

إن القاعدة العامة تقضي بأن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة التزاما منها بحكم القانون وتصحيحا للأوضاع المخالفة له. ومن ثم يذهب البعض¹ إلى أنه يجوز سحب القرار التأديبي الباطل في أي وقت دون التقييد بالموعد المحدد للسحب. ويستند هذا الرأي إلى أن القرار الذي صدر مشوبا بعيب من العيوب، لا يكون ملزما للإدارة وبالتالي فالأولى بها أن تتخلص منه. كما أنه ما دام القرار محل السحب غير مشروع، فإنه لا يصلح من باب أولى لإنشاء حقوق للأفراد. في حين ذهب رأي آخر² إلى أن دواعي و مقتضيات المصلحة العامة تمنح القرار المعيب الذي يولد حقا مكتسبا للأفراد صفة القرار السليم، وذلك بعد تحضنه أي بمرور فترة زمنية معينة عادة ما تكون المدة التي حددها القانون للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة. وبالتالي فإن انقضاء هذا الأجل يمنح القرار التأديبي المعيب حصانة تمنعه من أي إلغاء أو تعديل، وبالتالي تعطي صاحب الشأن حقا مكتسبا فيما تضمنه القرار الإداري من حقوق.

ولقد أخذ القضاء الجزائري بنظرية سحب القرارات الإدارية المعيبة، مع مراعاة الحقوق المكتسبة التي اعتبرها ضمانا أساسية، وأن تطبيق مبدأ المشروعية في نظرية السحب دون التقييد بالمراكز القانونية الفردية المكتسبة، من شأنه أن يشكل ليس إخلالا بهذه الحقوق فحسب وإنما يشكل تجاوزا للسلطة. وترتبا على ما سبق، فإنه لا يجوز سحب القرارات التأديبية غير المشروعة، والتي رتبت حقوقا مكتسبة للأفراد واستقرت هذه الحقوق نظرا لفوات ميعاد سحبها أو الطعن بإلغائها، وهذا ما قضت به المحكمة العليا الجزائرية في قرارها الصادر بتاريخ 05 نوفمبر 1988 عن الغرفة الإدارية حيث جاء فيه: "... إن القرارات الإدارية يجب أن يراعى فيها الحقوق المكتسبة".³

ثانيا: سحب القرارات التأديبية المشروعة.

إن القاعدة العامة في مجال نهایة القرارات الإدارية، تقضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة. وهذا المبدأ يستند إلى قاعدة أساسية مفادها عدم رجعية القرارات الإدارية، والتي تستند إلى عدة

1 مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص.392.

2 حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص.306.

3 قرار المحكمة العليا بالجزائر(الغرفة الإدارية)، الصادر بتاريخ 05/11/1988، المجلة القضائية، عدد 04 لسنة1991، ص.220.



اعتبارات منها فكرة احترام الحقوق المكتسبة. فليس من الجائز حرمان فرد من حق مكتسب بموجب القانون، حتى ولو تغيرت الظروف التي صدرها بموجبها القرار الذي منح هذا الحق، وهذا حماية لفكرة استقرار المعاملات.

بالإضافة إلى ذلك، إن القرار الصادر بسحب قرار سليم ينطوي على مخالفة لقواعد الاختصاص من حيث الزمن. فمصدر القرار الصادر بالسحب يتعدى حدود اختصاصاته الزمنية، ويتعدى على اختصاصات من أصدر القرار محل السحب¹.

ورغم أن القاعدة تؤكد عدم جواز سحب القرارات التأديبية المشروعة، إلا أن هناك استثناءات أوردتها القضاء على هذه القاعدة. فمثلا أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى و التشريع بأنه: "لما كان الأصل في القرارات التأديبية أنها لا تنشئ مزايا أو مراكز قانونية بالنسبة للأفراد، فإنه يجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، إلا إذا ترتب على هذه القرارات في حالات استثنائية نادرة مزية أو مركز لأحد الأفراد، فلا يجوز سحب القرار التأديبي إلا في خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء"².

وفي هذا الصدد، فقد استقر القضاء على جواز سحب القرارات التأديبية المتعلقة بالفصل من الخدمة، بشرط أن يتم ذلك خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي معلقا على هذه الاستثناءات بقوله " أنه يجب عدم التوسع في سحب القرارات الصحيحة، وذلك لأن السحب هو إعدام للقرار منذ صدوره، فيعتبر كأنه لم يصدر، بمعنى أن قرار السحب يكون له أثر رجعي، وهذا على خلاف الأصل العام المقرر، وهو عدم رجعية القرارات الإدارية. فالرجعية قد تتضمن عدوانا على الاختصاصات الإدارية المخولة للسلطة التي أصدرت القرار أصلا، مما يفتح الباب على مصراعيه للمحسوبية بأن يجيء في أي وقت من الأوقات رئيس إداري

1 حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.622.

2 فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري الصادرة بتاريخ 1957/08/08، مجموعة الفتاوى للسنة 11، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.130.



تكون له وجهة نظر معينة. فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف بمجرد تمكينه من الترقية رغم أن العقوبات المسلطة على هذا الأخير قامت على أسباب مبررة"¹.

وتأييدا لهذا الرأي، أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة² بتاريخ 19 جويلية 1955، في الفتوى رقم 173 بأنه لا يجوز سحب القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء بقولها: "إن مشروعية سحب القرارات التأديبية التي تصدر من وكلاء الوزارات، ورؤساء المصالح - في فهم القانون الإداري- تقوم أساسا على تمكين جهة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون. أما إذا قام الجزاء التأديبي على أسباب صحيحة، مستوفيا شرائطه القانونية، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تنال منه سواء بالسحب، أو بالإلغاء، أو بالتعديل. لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم، وذلك احتراماً للقرار، واستقراراً للأوضاع، وتحقيقاً للمصلحة العامة التي تتطلب أن يكون الجزاء التأديبي زجرا لمن وقع عليه، وعبرة لغيره من الموظفين".

المطلب الثاني: شروط مباشرة إجراء السحب والآثار المترتبة عليه.

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى الشروط الواجب توافرها حتى تتمكن الإدارة من ممارسة حقها في سحب القرار التأديبي (الفرع الأول)، ثم نتناول الآثار المترتبة عند سحب القرار التأديبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء السحب.

يذهب الفقه³ إلى أنه يلزم لإمكان ممارسة جهة الإدارة لحقها في سحب القرار التأديبي، توافر شرطين أساسيين. الأول يتعلق بالمدة القانونية الواجب اتخاذ قرار السحب خلالها وهي مدة الطعن القضائي (أولا). أما الشرط الثاني فيتعلق بعدم المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الذاتية، التي تولدت من القرار المسحوب للغير (ثانيا)، كما سيتم التطرق إلى موقف المشرع الجزائري من إجراء السحب (ثالثا).

1 سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.659.

2 فتوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم 173 بتاريخ 19 جويلية 1955، مجموعة الفتاوى للسنة التاسعة، مأخوذ عن سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.663.

3 مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص.386.



أولاً: ميعاد سحب القرار التأديبي.

لقد مرت نظرية السحب من حيث المدة القانونية المقررة للسحب بمرحلتين، تميزت الأولى بعدم التقيّد بميعاد معين، وذلك في الفترة التي عرفت بالإدارة القضائية (مرحلة الوزير القاضي)، حيث كان الوزراء يملكون حق سحب القرارات الإدارية المعيبة بصفتهم رؤساء إداريين، وقضاة في الوقت ذاته. وقد سجل مجلس الدولة نهاية هذا النظام وأسدل عليه الستار نهائياً في حكمه الشهير في قضية cadot الصادر في 13 ديسمبر 1889.¹ ومنذ ذلك الحين تنحت الصفة القضائية عن قرارات السحب التي تصدرها الإدارة. أما عن المرحلة الثانية - والتي بدأت في سنة 1922 - فقد تبنى مجلس الدولة صراحة تحوله من الاتجاه السابق الذي يقضي بعدم تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المعيبة بميعاد ما، حيث قضى بأن سحب القرار الإداري المعيب لا يجوز أن يقع من جانب الإدارة، إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء.²

ولقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا، على أن مدة اتخاذ السحب هي ستون (60) يوماً من تاريخ تبليغ القرار للمعني تبليغاً صحيحاً، وهي المدة المقررة للطعن القضائي بالإلغاء. وبمرور هذا الأجل، فإن القرار محل السحب يصبح محصناً ضد أي إجراء لإنهائه أو إعدامه. لكن هذا لا يعني أنه يلزم صدور قرار السحب خلال هذه المدة لكي يتحقق الشرط الأول - شرط الميعاد -، وإنما يكفي أن يبدأ اتخاذ إجراءات السحب أو تحريكها خلال هذه المدة، كأن يتقدم الموظف بطلب السحب خلال المدة المحددة قانوناً، ثم تقوم جهة الإدارة من جانبها ببدء اتخاذ الإجراءات المؤدية إلى السحب خلال هذه المدة أيضاً، بحيث إذا ما صدر قرار السحب بعد انقضائها، فإنه على الرغم من ذلك يترتب أثره. ولا يعد شرط المدة متخلفاً في هذه الحالة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها " يكفي أن تكون إجراءات السحب بإفصاح الإدارة عن إرادتها في هذا الخصوص قد بدأت خلال الميعاد المذكور، بأن تكون الجهة

1 قرار مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 1889/12/13، مأخوذ عن محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.193.

2 حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص.361.



الإدارية قد قامت ببحث التظلم بحثا جديا أو سلكت مسلكا إيجابيا نحو التحقيق من مطابقة أو عدم مطابقة القرار الإداري للقانون إلى أن تحدد موقفها منه نهائيا"¹.

ثانيا : شرط عدم المساس بالحقوق المكتسبة.

رأينا فيما سبق أنه بمجرد صدور قرار إداري، فإن هذا الأخير ينشئ مركزا قانونيا، أو يرتب حقا قانونيا مكتسبا لمن صدر بشأنه القرار، بغض النظر إن كان القرار مشروعاً مستوفياً لشرائطه القانونية، أو صدر مخالفا لها. وعلى هذا فإن إجراء السحب مقيد بعدم التأثير سلبا على ما نتج عن القرار الإداري بعد فوات الميعاد المحدد قانونا لإمكانية سحبه كما سبق الإشارة إليه. أما القرارات المعدومة، فهذه بطبيعة الحال لا تنشئ مراكز قانونية، كما أنها لا تتحصن بفوات ميعاد سحبها، لأنها قرارات غير جديدة بحماية القانون، الأمر الذي يعطي للإدارة الحق في سحبها دون التقييد بمدة معينة"².

إن الواجب المنوط بالإدارة فيما يخص أعمال هذا الشرط، والمتمثل في المحافظة على استقرار المراكز القانونية، وكذا الحقوق المكتسبة للأفراد، ينبغي أن يتم على أساس إجراء موازنة بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها، وبين مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع جميع تصرفات الإدارة للقانون. وعليه ينبغي عدم التوسع في إجراء السحب، لأن هذا من شأنه منح حرية أكبر للإدارة واستغلال هذا الحق بطريقة تعسفية من شأنها زعزعة استقرار الحقوق والمكتسبات الناتجة عن القرارات الإدارية. وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 05 نوفمبر 1988 بقوله: " إن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعى فيه الحقوق المكتسبة، وكل قرار لا يراعى فيه هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة"³.

ثالثا: موقف المشرع الجزائري من شروط إجراء السحب.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الصادر بجلسة 1976/02/01 في الطعن رقم 386 لسنة 16ق، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.134.

² أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.133.

³ قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 1988/11/05، سابق الإشارة إليه.

يتجلى موقف المشرع الجزائري في مجال سحب القرارات التأديبية من خلال ما جاء في التعليم رقم 07، الصادرة عن وزارة الداخلية، في البند الثامن (08) منها تحت عنوان "سحب الجزاء التأديبي". وقد جاء فيها أن سحب القرارات التأديبية يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية الأخرى من حيث الإلغاء، التعديل والسحب.

ومن هذا المنطلق، فإن أي موظف ارتكب خطأ مهنيا أو خرج عن مقتضيات الوظيفة، وصدر في حقه قرار إداري يقضي بتأديبه وفقا للنصوص القانونية الجاري العمل بها، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال سحب القرار التأديبي، لأن ذلك من شأنه أن يمس بهيئة الدولة، وينقص من مصداقيتها تجاه موظفيها، إلا إذا تضمن القرار التأديبي محل السحب جزاءات مبالغ فيها، أو كانت تنطوي على نوع من الظلم تجاه الموظف، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة الرجوع عن قرارها وذلك بسحبه.

وللحيلولة دون تفاقم الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة الناجمة عن سحب القرارات الإدارية التأديبية، ينبغي على الجهة الإدارية اتخاذ إجراءات السحب داخل الآجال القانونية المحددة للطعن ضد القرارات الإدارية¹. وبالرجوع إلى النصوص القانونية، نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد صراحة أجالا لإجراء السحب، الأمر الذي يفضي إلى تطبيق القاعدة العامة وهي مدة أربعة (04) أشهر أي المدة المقررة للطعن ضد القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، طبقا لما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"².

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على إجراء السحب.

إن إجراء السحب يشبه إلى حد بعيد الإلغاء القضائي، لأنه يعدم القرار الإداري منذ ولادته، إلا أنه يختلف عنه في عدة نقاط لعل أهمها أن أسباب إجراء السحب أو سع من أسباب الطعن بالإلغاء. فهي

1 التعليم رقم 07 الصادرة بتاريخ 07 ماي 1967، المشار إليها سابقا.

2 قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21.



علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء، فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملاءمة والمصلحة العامة، ومن المسلم به أن إجراء السحب يؤدي إلى زوال القرار الإداري، وكل ما يترتب عليه من آثار وذلك بأثر رجعي. فالسحب يهدد القرار الإداري المعيب منذ صدوره ويمحو أثره، كما يترتب على القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره، ومحو آثاره التي تولدت عنه. ومقتضى الأثر الرجعي للسحب هو أن تتدخل الإدارة بقرار آخر جديد لسحب القرار السابق الذي ولد معييا من وقت صدوره¹.

كما نجد أثرا آخر في إجراء السحب يتمثل في أنه يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب. ويعتبر هذا الأثر نتيجة تبعية للأثر الأول المتمثل في إعدام القرار المسحوب بأثر رجعي. وبناء عليه فإن جهة الإدارة تتدخل لتنفيذ القرار الساحب، وذلك بإرجاع الحال كما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب. وقد يستلزم هذا الإجراء إعادة النظر في العديد من القرارات التي صدرت مستندة إلى القرار الملغى. فمثلا إذا تم سحب قرار فصل الموظف فإن الآثار المترتبة على ذلك تكمن في أنه يتعين على الإدارة إعادته إلى نفس مركزه الوظيفي السابق بكافة مزاياه وحقوقه التي كانت ثابتة له قبل صدور قرار الفصل، وذلك وفقا لما استقر عليه قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه: " إذا كان الأصل المؤصل في تبرير استحقاق الأجر هو كونه مقابلا للعمل الذي يؤديه الموظف، فإن سحب الجهة الإدارية لقرار الفصل مثار المنازعة لا يستتبع - حتى على افتراض عدم مشروعيته-، استحقاق الموظف المفصول لراتبه خلال المدة التي فصل فيها. إذ أن قصارى ما يحق له المطالبة به، لا يعدو أن يكون تعويضا عن القرار الصادر بفصله"².

وتقضي القواعد العامة في تنفيذ الأحكام بالإلغاء، بتحمل الجهة الإدارية للالتزامين أحدهما سلبيا بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار بعد إلغائه، وثانيهما إيجابي باتخاذ

1 حسني درويش عبد الحميد، المرجع السابق، ص.489.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الصادرة في 1964/06/14، في الطعن رقم 1529 لسنة 06ق، مأخوذ عن أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.135.



الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى ابتداءً.

وكنتيجة لما سبق ذكره، فإن لإجراء السحب أثرين أحدهما أثر هادم والآخر أثر بناءً.

أ. الأثر الهادم للقرار الساحب:

حيث أن القرار الساحب يجرى القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره، ومحو آثاره التي تولدت عنه.

ب. الأثر البناء للقرار الساحب:

ويتمثل في الإجراءات التي تتخذها الإدارة لإعادة الحال لما كانت عليه، وذلك بإصدارها لكافة القرارات التي تقتضي إرجاع الأوضاع لما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب. فإذا كان القرار المسحوب قراراً إدارياً صادراً بفصل موظف، فإنه يتعين على الإدارة إصدار القرار لإعادة إدماجه في منصب عمله كما لو أن علاقته مع إدارته لم تنقطع، وترتيب كافة الآثار التي تنجم على هذه العلاقة كحقه في الترقية والمعاش... الخ.

المبحث الثاني: انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (Effacement sanctions disciplinaire des :

يعد المحو من الإجراءات التي تتخذها الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف فتح باب الأمل للتخلص من الآثار المستقبلية المترتبة على توقيع الجزاءات التأديبية عليهم، بعد انقضاء فترات زمنية معينة على تنفيذها، وتأكيدها من حسن سير سلوك الموظف خلالها. وسيتم التطرق فيما يلي لتعريف إجراء المحو و أساسه القانوني (المطلب الأول). ثم يتم التعرض للشروط الواجب توافرها لممارسة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه تجاه الموظف المعاقب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم إجراء المحو و أساسه القانوني.

اتضح لنا من خلال ما سبق أن إجراء السحب ينهي ويعدم القرار التأديبي بأثر رجعي. وهو بذلك يختلف عن إجراء المحو الذي يقتصر أثره على المستقبل، بحيث يترتب عليه إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية واعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل. وسنحاول فيما يلي تحديد المقصود من إجراء المحو والحكمة من إقراره وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه الأساس القانوني لإجراء المحو.

الفرع الأول: مفهوم إجراء المحو والحكمة من إقراره.

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى إعطاء تعريف لإجراء المحو باعتباره من الوسائل الإدارية لانقضاء العقوبة التأديبية (أولاً)، ثم نستعرض الحكمة من إقراره (ثانياً).

أولاً: تعريف المحو.



المحو هو رد الاعتبار للموظف المعاقب تأديبياً، أو إعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف، أو التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية¹، كحالات عدم الأهلية والحقوق التي أسقطت وتم تجريد الموظف منها بسبب العقوبة المسلطة عليه.

والمحو أو رد الاعتبار هدفه الأساسي -باعتباره إجراء تالياً لتنفيذ الجزاء التأديبي بأكمله- العمل على تقرير الإعفاء الأدبي، أو رد الاعتبار التأديبي للموظف الموقع عليه الجزاء بعد أن تحمل تنفيذ العقوبة كاملة دون أن يترتب على ذلك أي تعديل للحقوق المكتسبة، أو المراكز القانونية التي تترتب على هذا الجزاء في الماضي².

كما يعرفه الأستاذ نواف كنعان بأنه رد الاعتبار رداً إدارياً للموظف المخالف الذي فرضت عليه عقوبة تأديبية وتم تنفيذها في حقه بعد انقضاء مدة معينة بحسب نوعية العقوبة³، ويلاحظ على هاته التعريفات أنها ذات مضمون واحد يتمثل في إزالة جميع آثار العقوبة التأديبية ومحوها من ملف الموظف المعاقب.

ثانياً : الحكمة من إقراره.

إن بقاء العقوبات التأديبية في ملف الموظف من شأنه ترك آثار سيئة على حياته الوظيفية، كما أن ذلك ينعكس سلباً على نوعية الخدمة التي يؤديها، فتتقص مردودية العمل لديه نظراً لنفسيته المحبطة. كما أن الجهة الإدارية بدورها تتأثر نتيجة لانخفاض مستوى الأداء الوظيفي للموظفين المعاقبين. ومن هنا فإن الحكمة من إقرار المحو تتمثل في فتح باب التوبة أمام الموظف المقصر، وتشجيعه على الاستقامة وعلى تدارك ما فرط من أمره. وتلك غاية نبيلة ومشروعة أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية التي تعتبر أخطر بكثير من مجرد الأخطاء الإدارية، لذلك تم إنشاء نظام رد الاعتبار⁴، وهو ما استوجب إنشاء نظام لرد اعتبار

1 محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص.272.

2 محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص.210.

3 نواف كنعان، المرجع السابق، ص.189.

4 سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص.408.

الموظف المعاقب تأديبياً في مجال الوظيفة العامة، خاصة إذا ثبت قيام الموظف ببذل جهده لإصلاح نفسه والحرص على استقامته.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لإجراء المحو.

اختلفت التشريعات في الأخذ بفكرة محو العقوبة التأديبية، فمنها ما يقرر ازدواج أو ثنائية المدة المقررة لمحو العقوبة التأديبية، في حين غيرت تشريعات أخرى المدد المقررة للمحو، وذلك باختلاف العقوبات المسلطة على الموظف، وسيتم الحديث في هذا الفرع على الأساس القانوني لإجراء المحو في كل من التشريع الفرنسي (أولاً)، التشريع المصري (ثانياً)، وأخيراً التشريع الجزائري (ثالثاً).

أولاً: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الفرنسي:

لم ينص نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم 244 لسنة 1959 على قواعد محو الجزاء التأديبي. إلا أن المرسوم رقم 311 المؤرخ في 14 فبراير 1959، الخاص بلائحة الإدارة العامة المتعلقة بالإجراء التأديبي للموظفين قد نص في مادته 14 على: "أنّ الموظف المعاقب بعقوبة تأديبية ولم يعد من الكوادر - أي الخروج من الخدمة - يستطيع بعد مضي خمس (05) سنوات إذا كانت العقوبة هي الإنذار أو اللوم، وبعد عشر (10) سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى، أن يتقدم بطلب إلى الوزير المختص لرفع الجزاء من ملف خدمته، إذا كان سلوكه العام مرضياً منذ تاريخ فرض العقوبة، وله الحق في تلبية طلبه، وينظم له ملف جديد، تحت رقابة مجلس التأديب"¹.

ومن هنا يتعين على جهة الإدارة، رفع جميع آثار العقوبة من ملف الموظف المعاقب، حيث تبقى مسؤولية الدولة قائمة في حالة تخلف هذه الإجراءات.

ومن خلال نص المادة أعلاه يتضح أن المشرع الفرنسي، قد أخذ بفكرة ثنائية المدة، وذلك بتقسيمه للجزاءات التأديبية إلى فئتين. فلقد قرر لكل فئة عقوبة محددة، حيث أن عقوبة الفئة الثانية تعد ضعف العقوبة المقررة للفئة الأولى من الجزاء.

1 المرسوم رقم 311 المؤرخ في 14/02/1959، المتعلق بالإجراءات التأديبية الخاصة بالموظفين، مأخوذ عن عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، 1983، ص.561-562.



ثانيا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع المصري.

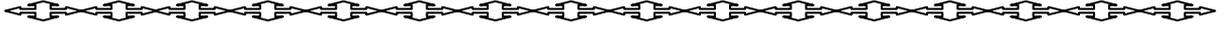
لقد تطورت سياسة المشرع المصري بشأن إقرار إجراء المحو. فبعد أن غاب النص على إجراء المحو ضمن القانون رقم 210 لسنة 1951، المتعلق بنظام موظفي الدولة، عاد المشرع وتدخل بتعديل هذا القانون من خلال استحداثه لباب عنوانه "بمحو الجزاءات التأديبية وآثارها" وذلك بموجب القانون رقم 73 لسنة 1957، ثم أعاد المشرع النص على تلك الأحكام في القانون رقم 46 لسنة 1964 ثم في المادة 68 من القانون رقم 58 لسنة 1971¹، والتي تقرر فيها محو العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بمضي الفترات التالية:

1. سنة في حالة التنبيه واللوم والإنذار و الخصم من الأجر عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
 2. سنتان في حالة الخصم من الأجر عن مدة تزيد عن خمسة أيام،
 3. ثلاث سنوات في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها،
 4. أربع سنوات في العقوبات الأخرى، عدا عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش بحكم أو قرار تأديبي².
- كما أعاد المشرع النص على إجراء المحو بنوع من التيسير، وذلك من خلال المادة 92 من القانون رقم 47 لسنة 1978، التي نص فيها على أن "تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية:

1. ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والإنذار و الخصم من الأجر عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
2. سنة في حالة الخصم من الأجر عن مدة تزيد عن خمسة أيام.
3. سنتان في حالة في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها،

1 القانون رقم 46 لسنة 1964، الصادر في 1964/02/12 بشأن العاملين المدنيين بالدولة، ج.ر.ج.م، رقم 39، الصادرة في 1964/02/28.

2 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.223.



4. ثلاث سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى، عدا عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش بحكم أقرار تأديبي".

ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شؤون العاملين، إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيان، وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته، وما يبيده الرؤساء عنه. ويتم المحو بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة، ويترتب على محو الجزاء التأديبي، اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف¹.

ثالثا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الوظيفي الجزائري.

تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي فيما يتعلق بثنائية المدة المقررة قانونا لتقديم طلب المحو. فلقد جاء في المادة 07 من القانون الصادر في 08 جوان 1966: "يسوغ للموظف الذي وقعت عليه عقوبة تأديبية، وغير المبعد عن السلك نهائيا، أن يطلب من السلطة التي لها صلاحية التأديب شطب العقوبة الصادرة والمقيدة في ملفه، وذلك بعد ثلاث (03) سنوات إذا كان الأمر متعلقا بالإنداز أو التوبيخ، وبعد ست (06) سنوات إذا كان متعلقا بعقوبة أخرى²، و يظهر من خلال هذه المادة أن المشرع قد قسم المدد التي يسوغ للموظف بعد انقضائها تقديم طلب المحو إلى قسمين، القسم الأول 03 سنوات، أما الثاني فيعتبر ضعف المدة الأولى أي 06 أشهر.

كما نص المشرع على إجراء المحو في المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، وذلك في المادة 50 / 02 بقوله: "... كما تدرج في ملف المعني بقرارات العقوبات التأديبية، ويمكن سحبها منه حسب الشروط التي يحددها التنظيم المعمول به، وهذا القانون الأساسي النموذجي."

1 محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، المرجع السابق، ص. 412.

2 المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج. ر. ج. السنة 03، العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.



وقد ورد النص على إجراء المحو في المادة 67/ 01 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، والتي نصت على أنه: "يمكن للهيئة المستخدمة بعد الإطلاع على رأي الهيئة المختصة في مجال التأديب، أن تصدر العفو عن العامل، إذا برر ذلك سلوكه ومردوده خلال السنة الموالية لتطبيق الإجراء التأديبي عليه"¹.

أما الفقرة الثانية من المادة نفسها، فقد تضمنت الإشارة إلى الآجال التي يتم بعد انقضائها تقديم طلب المحو، وذلك على النحو التالي:

1. بعد سنة إذا كانت العقوبة المسلطة على الموظف من الدرجة الأولى.

2. بعد انقضاء مدة ثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ العقوبة من الدرجة الثانية أو الثالثة.

أما الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه، فقد تضمنت نصوصه أحكاماً جديدة، وهذا من خلال ما جاء في نص المادة 176 منه: "يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بعد مرور سنة (01) من تاريخ اتخاذ العقوبة.

وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين (02) من تاريخ قرار العقوبة".

لكن ما يلاحظ على المشرع، أنه لم ينص - حسب اعتقادنا - على إجراءات المحو بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، حيث اكتفى بالنص على المدة التي بانقضائها يمكن الموظف المعاقب طلب محو العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية.

المطلب الثاني: شروط مباشرة إجراء المحو و الآثار المترتبة عليه.

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى شروط مباشرة إجراء المحو (الفرع الأول)، ثم نتناول الآثار المترتبة عن محو الجزاءات التأديبية الصادرة ضد الموظف (الفرع الثاني).

¹ المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، السابق الإشارة إليه.



الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء المحو.

إنّ إجراء المحو مرتبط بضرورة توافر مجموعة من الشروط، حتى تتمكن الإدارة من إزالة آثار العقوبة الصادرة ضد الموظف العام، وهذه الشروط يمكن استخلاصها من النصوص القانونية الخاصة بمجال التأديب، لاسيما ما تعلق منها بضرورة انقضاء مدة معينة (أولا)، و حسن سيرة وسلوك الموظف (ثانيا)، وفي الأخير تقديم شكوى تتضمن طلب المحو (ثالثا).

أولا : شرط انقضاء مدة معينة.

رأينا فيما سبق، عند عرض الأساس القانوني لإجراء المحو أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة ازدواج أو ثنائية المدة التي يمكن للموظف بعد انقضائها طلب محو الجزاء التأديبي، وهذا ما يظهر جليا من خلال المرسوم رقم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية. لكن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن المرسوم رقم 82-302 المشار إليه سابقا، هو الذي يعتد به عند احتساب المدة التي بمرورها يمكن للموظف طلب محو العقوبة التأديبية، خاصة في ظل عدم نص المشرع الجزائري - حسب اعتقادنا-، على المدة القانونية التي بمرورها يمكن طلب محو العقوبات من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة (بالنسبة للأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه)، بحيث تختلف هذه المدد باختلاف درجة جسامة الخطأ التأديبي، وهذا ما جاءت به المادة 67 من المرسوم المشار إليه أعلاه، حيث حددت المدد وذلك على النحو التالي:

1. إذا تعلق الأمر بعقوبات من الدرجة الأولى (الإنذار أو التوبيخ) فإن إمكانية محو العقوبة التأديبية تتم بعد سنة (01) من تاريخ تنفيذ العقوبة.
2. إذا تعلق الأمر بعقوبات من الدرجة الثانية أو الثالثة، فإن إمكانية محو العقوبة التأديبية تتم بعد ثلاث سنوات (03) من تاريخ تنفيذ العقوبة.



وما يلاحظ حول مضمون نص المادة سالفة الذكر، هو أن المدد القانونية التي اشترطها المشرع لإمكانية مباشرة إجراء المحو، جاءت متناسبة طرديا مع درجة جسامة العقوبة الموقعة على الموظف المخالف لمقتضيات الوظيفة، بحيث كلما كان الخطأ جسيما، كانت المدة المحددة مباشرة إجراء المحو أطول. وهذا أمر منطقي سعت إليه النصوص الجزائرية بغية تحقيق سياسة عقابية ناجحة وعادلة، من خلال حرمان مرتكبي المخالفات التأديبية الذين كانوا محل توقيع جزاءات متفاوتة، من التمتع بمعاملة تساهلية واحدة من قبل المشرع.

ولقد أحسنت النصوص الجزائرية صنعا، حين اتجهت إلى اشتراط مدة قصيرة لأجل شطب العقوبة مقارنة بما كان يشترط في نص المادة 07 من المرسوم رقم 66-152 المشار إليه سابقا، وهي مرور ثلاث (03) سنوات فيما يخص عقوبات الإنذار و التوبيخ وستة (06) سنوات فيما يخص باقي العقوبات¹.

ثانيا: شرط حسن السلوك والمردودية.

يعد هذا الشرط من بين أهم الشروط، ذلك أنه يعكس مدى التزام الموظف - الذي كان محل جزاء تأديبي - بواجباته الوظيفية، وإعلانه عن صدق نواياه في إتباع السلوك القويم خلال فترة العقوبة. ومن ثم كان على جهة الإدارة متى ثبت لديها حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة قانونا، مباشرة إجراء المحو، في حالة عدم ارتكابه لمخالفة تأديبية أخرى، وأن لا تكون تقارير الكفاية الخاصة به ضعيفة، وأن لا يودع الرؤساء الإداريون في ملف خدمته ملاحظات تسيء إليه. على أن التأكد من كل هذه المسائل يكون من خلال " واقع التقارير السرية للعاملين و ملفات خدمتهم وما يبيده عنهم رؤسائهم من ملاحظات"². ومن هذا المنطلق، لا يمكن تصور محو الجزاءات التأديبية لموظف تضمنت التقارير السنوية الصادرة في حقه ملاحظات تسيء له، أو أن آراء رؤسائه الإداريين لم تؤيد مثلا طلب محو العقوبة.

ثالثا: شرط تقديم شكوى تتضمن طلب المحو.

1 قودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2005-2006، ص. 507-508.
2 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص. 137.

ذهب المشرع الجزائري، إلى اشتراط تقديم طلب أو شكوى إدارية من طرف الموظف المذنب إلى السلطة الرئاسية، طالبا منها إزالة آثار العقوبة التأديبية¹ ومحوها نهائيا من ملفه الإداري. وهذا ما أشارت إليه المادة 67 من المرسوم رقم 82-302 المشار إليه سابقا، حيث نصت في فقرتها الأولى على إمكانية رفع شكوى من طرف العامل إلى إدارة الهيئة المستخدمة يطلب فيها إلغاء الإجراء التأديبي. كما اشترطت المادة 176 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه، تقديم طلب إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين يتعلق بمحو الجزاء التأديبي.

أما المشرع المصري، فقد ذهب عكس ذلك حينما لم يشترط تقديم طلب محو الجزاء التأديبي. حيث أن هذا الإجراء يتم بصفة تلقائية من جهة الإدارة، دون حاجة إلى تقديم طلب لذلك من طرف صاحب الشأن، وذلك متى انقضت الفترات المحددة في القانون².

إن إتباع هذا المسلك من طرف الموظف المذنب من خلال أعمال هذا الشرط، لدليل على اعتراف الموظف بذنبه، وإفصاحه عن رغبته الجادة في إصلاح مساره المهني. و يتجلى ذلك من خلال تذكروه للآجال التي حددها القانون، لتقديم طلب المحو إلى السلطة الإدارية المختصة. والتي تلتزم من جهتها بالإجابة على طلب الموظف، وذلك بعد دراسته وأخذ رأي اللجان المختصة في مجال التأديب، إذا تعلق الأمر بالعقوبات من الدرجتين الثانية والثالثة (بالنسبة للمرسوم 302/82 السابق الإشارة إليه)، حيث تخضع الإدارة في ممارستها لهذا الحق إلى رقابة القضاء، خاصة إذا كان قرار رفض محو الجزاء التأديبي غير مؤسس أو مبرر.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية.

ينتج عن صدور قرار المحو أثرين هامين، أولهما اعتبار الجزاء التأديبي كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ونعني بذلك محو جميع الآثار المترتبة على هذا الجزاء اعتبارا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة بقبول طلب المحو (أولا)، أما الأثر الثاني فيتعلق برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف (ثانيا).

1 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.173.

2 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.412.



أولا : زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل.

على عكس ما رأيناه سابقا بخصوص اثر سحب القرارات التأديبية، التي يمكن أن تكون بأثر رجعي، فإن الأثر المترتب على قرار محو العقوبة التأديبية إنما يقتصر على المستقبل فقط. ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة في الماضي من آثار، سواء باعتبارها عقوبة أصلية، أو بالنسبة إلى العقوبة التبعية التي تترتب عليها، أو الآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة في اعتبار الجهة المختصة لوضع تقرير الكفاية¹. ومثال ذلك إذا تم أثناء تنفيذ فترة العقوبة التأديبية تقدير كفاية الموظف من قبل الجهة الإدارية المختصة، ثم صدر فيما بعد قرار المحو، فإن هذا الأخير لا يترتب عليه إعادة تقييم الموظف وتقدير كفايته، لأن ذلك من شأنه إجراء المحو بأثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانونا.

ثانيا: تطهير ملف الموظف من العقوبة المفروضة عليه:

إن محو الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف العام، يقتضي رفع وإزالة جميع آثار الجزاء التأديبي، أي تطهير ملفه من الأوراق المتضمنة الإشارة إلى العقوبة التأديبية، وذلك حتى يتمكن الموظف من الاستفادة من المزايا الوظيفية كالترقية مثلا، لأن بقاء هذه الوثائق ضمن ملف الموظف من شأنها عرقلة مساره المهني والتأثير سلبا على مستقبله الوظيفي.

لكن السؤال المطروح في هذا الشأن، هو هل يتم إعدام جميع الوثائق الإدارية المتضمنة العقوبة التأديبية نهائيا من ملف الموظف، أم يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات أخرى؟

إن الإجابة عن هذا السؤال، تضمنتها التعليمات رقم 07 الصادرة في 07 ماي 1969 المشار إليها سابقا، حيث نصت على ما يلي " ... غير أن الملف الإداري للموظف يجب أن يتفرغ منه كل أثر للعقوبة المادية مثال ذلك أوراق التحقيق، التقارير أو شهادات كتابية أو غيرها، و محضر المجلس التأديبي، و القرار التأديبي، وكل الوثائق الأخرى التي لها علاقة بالعقوبات وتوابعها"، كما أن الأمر رقم 03/06 السابق

1 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.412.



الإشارة إليه، قد أشار في المادة 03/176 إلى وجوب محو كل أثر للعقوبة من ملف المعني، وذلك في حالة رد الاعتبار للموظف العام المعاقب.

ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي في هذا الشأن أنه من غير الفائدة الاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التي تم محوها ووضعها في ملف آخر، حيث تستطيع الإدارة أن ترجع إليه مما يجرد المحو من قيمته العملية¹.

المبحث الثالث : انقضاء العقوبة التأديبية بموجب قانون خاص (العفو).

إن الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف العام، يمكن أن يتم محوها من طرف الإدارة إذا أثبت الموظف - كما ذكرنا سلفاً - سلوكاً مرضياً، أو بموجب قانون خاص في إطار ما يعرف بالعفو²، وهذا الأخير يعتبر من الأسباب التي تنقضي بها العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام.

ولقد ارتبط مفهوم العفو بصفة عامة بالمجال الجنائي، حيث يتدخل المشرع في كثير من الأحيان لإقرار العفو عن بعض الجرائم، سواء كانت جنائية أو سياسية. رغبة منه في تطبيق سياسية تشريعية أساسها تغليب منطق التسامح على إجراءات الردع عن بعض الجرائم، أو في ظل ظروف استثنائية تمر بها الدولة، كما هو الشأن بالنسبة للجزائر خلال فترة المأساة الوطنية. وسيتم التطرق من خلال هذا المبحث إلى إعطاء مفهوم لإجراء العفو (المطلب الأول)، ثم نتناول مدى سريان هذا الإجراء في المجال الجنائي وأثره على انقضاء العقوبة التأديبية (المطلب الثاني).

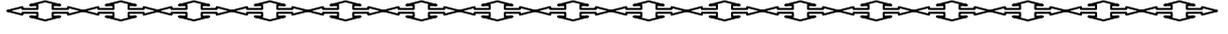
المطلب الأول: مفهوم إجراء العفو:

إن العفو العام إجراء بموجبه يتم إزالة الجريمة بذاتها، إذ تعد هذه الخيرة كأن لم تكن، ويعد الجنائي كأنه لم يرتكب أي جريمة. ومع ذلك فإن سريان هذا الإجراء في المجال الجنائي لا يمتد إلى المجال التأديبي إلا بنص خاص³. فإذا ما اعتمد العفو الشامل في المجال الجنائي، فإن آثاره تسري بأثر رجعي، وإن صدر قبل أن تنتهي الدعوى التأديبية تسقط هذه الأخيرة، إلا إذا أعادت الإدارة فتح القضية التأديبية من جديد

1 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.412.

2 Essaid Taib, Droit de la Fonction Publique, Edition HOUMA, Alger, 2003, p.343.

3 Jean Marie AUBY et Jean Bernard AUBY, Droit de la Fonction Publique de l'Etat, Dalloz, paris, 1991, p.p. 194-195.



استنادا إلى وقائع أخرى¹ لم يشملها قانون العفو. وسنحاول فيما يلي إعطاء تعريف لإجراء العفو و
الحكمة من إقراره (الفرع الأول)، ثم نحاول تبيان نظرة القانون المقارن لإجراء العفو (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف إجراء العفو والحكمة من إقراره:

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى التعريفات التي وضعها الفقه لإجراء العفو بنوعيه (أولا)، ثم إلى
الحكمة التي ابتغاها المشرع من خلال إقراره لهذا الإجراء (ثانيا).

أولا: تعريف العفو:

يعرف العفو على أنه إجراء تشريعي يؤدي إلى انقضاء الدعاوى الجنائية والعقوبات المترتبة عليها
ومحوها كلها أو جزء منها، أو إحلال عقوبة أخف من تلك التي تكون محلا للعقوبة بدلا منها². وإجراء
العفو نوعان وهما: العفو الشامل و العفو عن العقوبة (العفو الجزئي)، وسنتطرق فيما يلي إلى تعريفهما.

1. تعريف العفو الشامل "Amnistie":

يعرف العفو على أنه إجراء عام، يمحو بموجبه المشرع الجرائم المرتكبة دون أن يلغي مع ذلك القانون
الذي يوقع عقوبة ما على هذه الجرائم، فيجعله غير مطبق بأثر رجعي على هذه الأفعال، ويسقط حكم
الإدانة الموقع بمناسبةها، فضلا عن إزالة ما تم اتخاذه من إجراءات واستحالة تحريكها فيما بعد بناء على ذات
الأفعال محل العفو.³

كما يعرف بأنه إجراء يتخذه المشرع لإزالة حكم الإدانة وكافة الآثار المترتبة عليه، وبالتالي يحظر
اتخاذ أي إجراء جديد تجاه الأفعال محل العفو التشريعي.⁴

1 قدودو جميلة، المرجع السابق، ص. 509.

2 محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص. 313.

3 مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص. 421.

4 عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص. 473.



ومن خلال التعريفين السابقين، يتضح أن العفو ينبنى على عنصرين أساسيين، أولهما صدوره بتشريع، لأن السلطة التشريعية هي الوحيدة القادرة على تعطيل تطبيق النصوص القانونية. وثانيهما إزالة الصفة الإجرامية للأفعال بأثر رجعي واعتبار الأحكام الصادرة بالإدانة كأن لم تكن.

لكن ما يجب الإشارة إليه، هو أن إجراء العفو لا يمس حقوق الغير، إلا إذا ورد نص في القانون المتضمن إجراء العفو، يميز هذا المساس. كما هو الحال بالنسبة للدعوى التأديبية والمدنية المترتبة عن الفعل الجرم، فهذه الأخيرة لا تتأثر بزوال صفة التجريم عنه إلا بشرط وجود نص صريح، يفيد بأن العفو عن الشق الجنائي يشمل الشق التأديبي والمدني¹.

2. تعريف العفو عن العقوبة "Grâce":

هو الحق الذي منحه الدستور لرئيس الجمهورية²، في إعفاء المحكوم عليه من العقوبة أو تخفيضها أو إحلال عقوبة أخف من تلك التي تكون محلا للعفو.

ويكون العفو عن العقوبة أحيانا الوسيلة الأمثل لتحقيق العدالة، حيث يتم تدارك الخطأ القضائي الذي لا سبيل لإصلاحه بالوسائل المقررة قانونا. كما يعد الوسيلة التي يتم بها التخفيف من قسوة العقوبة المحكوم بها، ومن حسن السياسة العفو عن جزء من العقوبة لمن نفذ جانبا منها وهو حسن السلوك³.

لكن هذا لا يعني أن يؤثر قرار العفو عن العقوبة على العقوبات التبعية و الآثار الناتجة عن هذه العقوبات، بمعنى آخر فإنه لا يترتب على العفو سوى إسقاط العقوبة الأصلية أو ما بقي منها، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم وذلك بالنسبة للمستقبل فقط، و لا يترتب على إسقاط العقوبات التي نفذت، وعلى ذلك فإنه يترتب على قرار العفو(البيسط) الأثر الخاص بإنهاء الخدمة للموظف المحكوم

1 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.139.

2 أنظر المادة 09/77 من الدستور الجزائري لسنة 1996، التي جاء فيها ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تحولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 07- له الحق في إصدار العفو، وحتى تخفيض العقوبات أو استبدالها".

3 عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.س.ط)، ص.516.



عليه. وإذا كان الحكم الجنائي يترتب عليه قطع الرابطة الوظيفية بين الموظف المحكوم عليه والإدارة بمجرد وقوعه، فإن العفو في هذه الحالة يحو كذلك هذه العقوبة التبعية¹.

وترتيباً على ما سبق، فإن الفرق بين العفويين هو أن العفو الشامل يمكن أن يصدر في أي حال كانت عليها الدعوى، فإن صدر قبل رفع الدعوى ترتب على ذلك عدم جواز رفعها، أما إذا صدر بعد رفع الدعوى، فإن على المحكمة التي تنظر الدعوى أن تفضي بانقضائها، ولو من تلقاء نفسها، لأن ذلك من النظام العام. أما العفو عن العقوبة، فإنه لا يكون إلا بعد صدور الحكم.

ثانياً: الحكمة من إقرار العفو.

لقد تطور مفهوم العفو بتطور الأنظمة السياسية المعاصرة. فعندما كان مقصوراً على الجرائم السياسية، المتعلقة أساساً بمحاولة قلب نظام الحكم وإثارة الفتنة في أوساط الشعب، كانت الحكمة من إقراره في هذه الحالة تهدئة الأوضاع، وإطفاء ثورة الشارع المناهضة لفساد الأنظمة السياسية. أو بسبب أخطاء ارتكبت في حق هذه الشعوب. و بعد ذلك امتد إجراء العفو إلى الجرائم الجنائية، رغبة من المشرع في إيجاد سبل ناجعة لتجسيد سياسة جنائية كفيلة بإصلاح المجتمع. وكذا إصلاح الأشخاص المحكوم عليهم بصفة خاصة، من خلال تغليب منطق الرأفة والشفقة عليهم، خاصة إذا كانوا ملتزمين خلال فترة العقوبة بالسلوك القويم والمنضبط.

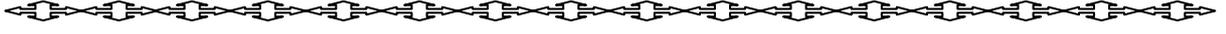
وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى ما ذهب إليه المشرع الجزائري، من خلال إصداره لعدة قوانين تضمنت إجراءات العفو كقانون الرحمة²، قانون الوثام المدني³، وميثاق السلم و المصالحة الوطنية، بغية تخطي الظروف الصعبة التي مرت بها الدولة الجزائرية، والتي عرفت بفترة المأساة الوطنية.

الفرع الثاني: نظرة القانون المقارن لإجراء العفو.

1 سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.242.

2 قانون الرحمة الصادر سنة 1995، ج.ر.ج.ج، عدد11، الصادر بتاريخ 01 مارس 1995.

3 القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، متعلق باستعادة الوثام المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 46.



سيتم التطرق في هذا الفرع، إلى نظرة كل من التشريعين الفرنسي والمصري لإجراء العفو. من خلال تبيان السلطة التي تملك الحق في إصداره، وكذا الآثار القانونية المترتبة عند تطبيقه، وذلك على النحو التالي:

أولاً: في التشريع الفرنسي.

لقد منح الدستور الفرنسي الصادر في 1958 اختصاص العفو الشامل عن العقوبة إلى السلطة التشريعية، باعتبارها صاحبة الولاية العامة في إصدار القوانين و التشريع في المجال الجنائي. غير أنه ما يلاحظ في التشريع الفرنسي، أن العفو الشامل ليس له تأثير على الدعوى التأديبية، كما أن فقدان الصفة الإجرامية للفعل الذي ارتكبه الموظف ليس له أدنى تأثير على العقوبة التأديبية. ويجب في كل حالة فحص قانون العفو الشامل، وبحث هل أن النص القانوني بشأن العفو الشامل يمتد إلى النطاق التأديبي¹. غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءين هما:

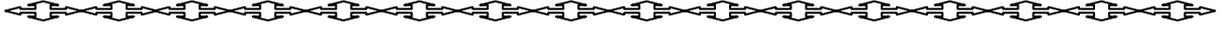
◆ **الأول:** إذا تمثلت العقوبة التأديبية في عقوبة تبعية أو تكميلية بالنسبة للعقوبة الجزائية الأصلية التي أعفي عن مرتكبها.

◆ **الثاني:** إذا كان قانون العفو يطبق على الجزاء التأديبي، أي أن يتضمن قانون العفو الإشارة إلى تطبيقه على العقوبات التأديبية².

ومن آثار العفو في التشريع الفرنسي أنه يستبعد التعقب، أي أن الدعوى تنقضي به، ويمنع تتبعه عن الوقائع السابقة ذات الطبيعة الإجرامية، التي تختفي وبأثر رجعي. كما يمحو كل أثر للجزاء المنطوق به، بل إن العفو الشامل يبيح هذا الفعل ذاته الذي أدين لأجله الموظف، على ألا يضّر ذلك بحقوق الموظفين. والعفو الشامل يمحو كل أثر للعقوبة، ويمنع كقاعدة عامة أن يبقى أدنى أثر لها، ويمنع أي ذكر للوقائع المعفى عنها، أو يؤسس أي قرار على جزاء تم محوه بالعفو الشامل، ويمكن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه لتعلقه بالنظام العام¹.

1 عبد القادر الشيلخي، المرجع السابق، ص.474.

2 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.140.



لكن ما ينبغي الإشارة إليه، هو أن العفو في التشريع الفرنسي لا ينتج عنه آثار ايجابية أخرى، كإعادة الموظف إلى منصب عمله، لأن هذا الأمر يرجع لسلطة الإدارة، التي يمكنها أن تعيد الموظف إلى منصب عمله، إذا رأت أن ذلك لا يرتب ضررا بالحقوق الخاصة لموظفين آخرين، وعلى هذا الأساس فإن إجراء العفو لا يطبق في الحالات التالية:

1. الإجراء الذي يتخذ طبقا للمادة 16 من الدستور الفرنسي، وليس له صفة تأديبية وبالتالي لا يمكن أن يحى بقانون العفو.
 2. تعرض الموظف إلى إجراء تأديبي، بسبب إخلاله بالاستقامة أو النزاهة (manquement a la probité).
 3. لا يخضع الموظف الذي تعرض إلى إجراء تأديبي لقانون العفو، بعد التاريخ المحدد بالقانون².
- ثانيا : في التشريع المصري.

نصت المادة 76 في فقرتها الأولى من قانون العقوبات المصري بقولها: "العفو الشامل لا يمنع أو يوقف السير في إجراءات الدعوى، أو يمحو حكم الإدانة، ولا يمس حقوق الغير إلا بنص القانون الصادر بالعفو على ذلك".

ومن ثم فإن العفو الشامل لا أثر له في المجال التأديبي على الأحكام الصادرة بالجزاءات التأديبية عن ذات الفعل الجنائي، لاختلاف أساس العقاب في الجريمتين باستثناء الآثار التأديبية المترتبة على الجرائم السياسية الصادرة بشأنها قانون العفو³.

كما أن العفو عن العقوبة لا يؤثر بالنسبة للعقوبات التبعية والآثار الجنائية الأخرى المترتبة على الحكم بالإدانة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك، وذلك إعمالا لنص المادة 74 قانون العقوبات⁴. غير أن أثر العفو عن العقوبة لا يمتد إلى الماضي، وما ترتب عن تنفيذ العقوبة، بل يقتصر هذا

1 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.431.

2 عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص.475.

3 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.400.

4 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص.139.



الأثر على المستقبل فقط. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقولها: "العفو عن العقوبة المحكوم بها على الموظف لا يعتبر عفوا شاملا، فلا يترتب عليه سوى إسقاط العقوبة الأصلية والتبعية والآثار المترتبة على الحكم بالنسبة للمستقبل فقط"¹.

وما يلاحظ على المشرع المصري أنه أصدر في السنوات الأخيرة تشريعات تهدف إلى إعادة العاملين المدنيين المنقولين أو المفصولين بغير الطريق التأديبي إلى وظائفهم الأصلية وهذا على عكس المشرع الفرنسي الذي اعتبر أن إعادة الموظف إلى منصب عمله أمر يخص الإدارة وحدها. ولا أثر لقانون العفو على ذلك. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد استهل هذه السياسة في عهد الجمهورية الثالثة، بالقضاة والدبلوماسيين وأساتذة الجامعة، ثم شمل ذلك سائر موظفي الدولة من العاملين المدنيين. وهذا ما تضمنه القانون رقم 18 لسنة 1974 الخاص بإعادة العاملين المدنيين المفصولين بغير الطريق التأديبي إلى وظائفهم، لا سيما ما نصت عليه المادة الأولى بقولها: "يعاد إلى الخدمة العاملون المدنيون الذين لا تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، وأنهت خدمتهم من غير الطريق التأديبي بالإحالة على الاستيداع أو إلى المعاش..."².

غير أن المشرع اشترط ليعاد الموظف إلى منصب عمله بعض الشروط، من ذلك عدم بلوغ الموظف سن التقاعد وقت إعادته للوظيفة، وثبوت قيام الفصل بغير الطريق التأديبي بصفة غير مشروعة.

المطلب الثاني: مدى سريان إجراء العفو في المجال الجنائي، وأثره على انقضاء العقوبة التأديبية.

قبل التطرق إلى أثر العفو على الدعويين الجنائية والتأديبية والعقوبات المترتبة عليهما، لا بأس من أن نشير أولا إلى الأساس القانوني لإجراء العفو بنوعيه ضمن نصوص القانون الجزائري، وذلك في الفرع الأول. ثم نتعرض في الفرع الثاني لأثر العفو في المجال الجنائي، لنختتم هذا المطلب بإسقاط الضوء على إحدى القوانين المتضمنة إجراء العفو في التشريع الجزائري، والمتمثل في ميثاق السلم من أجل المصالحة الوطنية وذلك في فرع ثالث.

1 حكم محكمة القضاء الإداري بمصر الصادر بجماعة 10 نوفمبر 1969 في القضية رقم 192 لسنة 23 قضائية، أحكام السنة 24، ص. 110.
2 عبد القادر الشبخلي، المرجع السابق، ص. 477 وما بعدها.

الفرع الأول: الأساس القانوني لإجراء العفو في التشريع الجزائري:

إن العفو الشامل باعتباره إجراء يزيل الجريمة نهائياً، بحيث يصبح معه الفعل المحرم في الماضي، فعلاً مباحاً بعد صدور العفو عن الجريمة، لا يمكن تقبله إلا إذا كان صادراً عن السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الولاية العامة في التشريع. وهذا على عكس العفو عن العقوبة، إذ أن سلطة إصداره مقررة فقط لرئيس الجمهورية دون غيره، وذلك بموجب نصوص الدستور. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا الفرع، إلى الأساس القانوني الذي يقوم عليه إجراء العفو الشامل في الدساتير الجزائرية (أولاً)، ثم نتطرق بعد ذلك إلى الأساس القانوني الذي يقوم عليه إجراء العفو عن العقوبة في هاته الدساتير (ثانياً).

أولاً: النص على إجراء العفو الشامل في الدساتير الجزائرية:

1. دستور سنة 1976: ورد النص على إجراء العفو ضمن الفصل الثالث بعنوان الوظيفة التشريعية حيث نصت المادة 07/151 على أن " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور...07- القواعد العامة للقانون الجزائري والإجراءات الجزائية وخاصة تحديد الجنايات، والجنح والعقوبات المناسبة لها، والعفو الشامل...".
2. دستور سنة 1989: تضمن دستور 1989 النص على نفس الأحكام في المادة 7/115 حيث جاء فيها: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور... ويدخل كذلك في مجال القانون ما يلي: "... والعفو الشامل".
3. دستور سنة 1996: ذكرت نصوص الدستور إجراء العفو حينما عدت المادة 122 اختصاصات المجلس الشعبي الوطني بقولها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...07- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل...".

ثانياً : النص على إجراء العفو الجزئي في الدساتير الجزائرية:



يختلف إجراء العفو عن العقوبة عن العفو عن الجريمة من حيث السلطة التي تملك إصداره. فرييس الجمهورية هو الذي يختص لوحده بإصدار العفو عن العقوبة. بينما يخضع إجراء العفو الشامل في إصداره لسلطة وصلاحيه البرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة في التشريع بنص الدستور. ومن هنا فإن الدساتير الجزائرية قد أوردت الأساس القانوني لسلطة إصدار العفو عن العقوبة وهذا من خلال :

1. **دستور سنة 1976**: تضمنت المادة 111 فقرة 13 النص على إجراء العفو عن العقوبة وذلك بقولها: "... له حق إصدار العفو وحق إلغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية أيا كانت طبيعتها، والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم".

2. **دستور سنة 1989**: نصت المادة 74 فقرة 08 على إجراء العفو الجزئي، وذلك بقولها: "... يضطلع رئيس الجمهورية... بالسلطات والصلاحيات التالية... 8- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها".

3. **دستور سنة 1996**: نص هذا الأخير على إجراء العفو الجزئي من خلال نص المادة 9/77 التي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية بقولها " يضطلع رئيس الجمهورية... بالسلطات والصلاحيات الآتية... 7- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها".

الفرع الثاني: أثر العفو في المجال الجنائي.

قبل التطرق إلى أثر العفو في المجال التأديبي، ارتأينا أن نبرز أثر إجراء العفو الشامل في المجال الجنائي على الدعوى الجزائية قبل وبعد رفعها باعتبارها المجال الخصب لإجراء العفو، وكذلك لأن إجراء العفو لا يمس المجال التأديبي للموظفين إلا في حالات استثنائية¹ وبنص القانون المتضمن إجراء العفو. وعليه سنتناول تأثير العفو الشامل على الدعوى العمومية (أولاً)، ثم نتطرق إلى أثر العفو الشامل على الدعوى المدنية(ثانياً)، وذلك على النحو التالي:

1 انظر في هذا الشأن التعليق على القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري رقم 001192 المؤرخ في 2001/04/09، المنشور في مجلة مج الدولة، العدد1، لسنة 2002 ص. 70؛ حيث جاء فيه " إن مبدأ استقلالية القانون التأديبي يؤدي إلى استقلال الدعوى الجزائية والتأديبية عن بعضهما البعض، وبالنتيجة فإن العفو الجزائي لا يلغي العقوبة التأديبية...".



أولاً: أثر العفو الشامل على الدعوى العمومية:

تنص المادة السادسة (06) من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: "تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة... بالعفو الشامل". ومن خلال نص المادة أعلاه، يتبين أن العفو من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية ومن ثم انقضاء العقوبات الناشئة عنها، غير أنه يجب التمييز بين حالتين تتمثل الأولى في صدور قانون العفو قبل رفع الدعوى العمومية، أما الحالة الثانية فهي صدور قانون العفو الشامل بعد رفع الدعوى العمومية. وذلك على الشكل التالي:

أ. حالة صدور قانون العفو قبل رفع الدعوى العمومية:

إن الدعوى العمومية متعلقة بوقوع الفعل الجرم، الذي يستوجب العقاب والردع بموجب نصوص قانون العقوبات. غير أن بعض نصوص هذا القانون قد يتم تعطيلها بموجب قانون العفو، فيصبح ما كان مجرماً بالأمس مباحاً بصدور العفو. كما أن العقوبات الأصلية وجميع آثارها تسقط، أما إذا كانت الدعوى في مرحلة الملاحقة والتحقيق، فإنها تنقضي هي الأخرى وذلك بصدور قرار بالحفظ أو منع التحقيق في الدعوى.

ب. صدور قانون العفو بعد رفع الدعوى العمومية:

إذا كانت الدعوى العمومية قد تمت مباشرتها وتمت إجراءات التحقيق بها وأحيلت القضية إلى المحكمة لنظر موضوعها، ثم صدر قانون العفو، فإنه يتوجب على الجهة القضائية سواء محكمة الموضوع، أو المجلس القضائي، أو المحكمة العليا الناظرة في الدعوى، إصدار حكمها أو قرارها بانقضاء الدعوى العمومية ولو من تلقاء نفسها، لأن تدابير العفو متعلقة بالنظام العام. فلا يجوز للأطراف رفضه، أو التمسك به في دفعهم.

ثانياً : أثر العفو على الدعوى المدنية.



إن العفو الذي تنقضي على أساسه الدعوى العمومية لا يؤثر في انقضاء الدعوى المدنية، فمحو الصفة الإجرامية عن الفعل لا يؤثر في كون هذا الفعل قد أحدث ضررا موجبا للتعويض، لكن لا يمكن تحريك الدعوى المدنية التي كانت مرتبطة بالدعوى العمومية المنقضية أمام القاضي الجزائي، وإنما يؤول الاختصاص للقاضي المدني¹.

كما أن الدعوى المدنية يمكن أن تنقضي مع انقضاء الدعوى العمومية إذا تضمنت نصوص قانون العفو تدابير من شأنها ضمان تعويض الأضرار الناجمة عن الفعل المجرم الذي تم العفو عنه، حيث تتحمل الدولة جميع مصاريف التعويض².

الفرع الثالث: قانون المصالحة الوطنية كتطبيق لإجراء العفو وانعكاسه على التأديب في الجزائر

إن من أهم التدابير التي اتخذها المشرع الجزائري إبان الفترة الاستثنائية التي عاشتها الجزائر خلال التسعينات من القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة، هي إصدار قانون العفو الشامل، والمتمثل في قانون المصالحة الوطنية. ولقد ارتأينا التركيز عليه دون غيره من الإجراءات التي سبقت كقانون الرحمة وقانون الوئام المدني، باعتباره آخر الإجراءات والتدابير التي اتخذها المشرع، بالإضافة إلى النتائج الإيجابية التي نتجت عن تطبيقه. وعليه سنتناول هذا الإجراء من خلال عرض تطور مفهومه، ثم نتعرض إلى تأثيره على الجانب الوظيفي للأشخاص الذين كانوا محل متابعات، بالإضافة إلى كفاءات إعادة إدماجهم في عالم الشغل.

أولا : مفهوم ميثاق السلم والمصالحة الوطنية³.

إن المسعى الذي بادر المشرع الجزائري إلى اتخاذه، والمتمثل في إصداره لقانون السلم والمصالحة الوطنية، قد مر بعدة مراحل ظهرت بوارده في بادئ الأمر إثر الأزمة السياسية التي نتجت عن إلغاء المسار الانتخابي لتشريعات 26 ديسمبر 1991، والتي تحولت فيما بعد إلى أزمة أمنية تمثلت في بروز ظاهرة الإرهاب في الجزائر. ولقد صاحب هذه الأزمة الأمنية أصوات نادى بضرورة تغليب لغة الحوار، وفرض

1 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص.80.

2 انظر في هذا الشأن المرسوم الرئاسي رقم 06-93 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية، لاسيما المادتين 06 و 07 منه.

3 الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق ل 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج. عدد.11.



منطق الحل السياسي للأزمة. وبالفعل تجسد ذلك من خلال عدة مبادرات كان أولها أرضية الوفاق الوطني، تلتها مبادرة قانون الرحمة أو التوبة، ثم قانون الوثام المدني لتتوج، هذه المبادرات بميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الأمر الذي أدى إلى حقن دماء الجزائريين واستتباب الأمن من جديد.

إن استفتاء 29 سبتمبر 2005، كان بمثابة القاعدة الأساسية والمرجعية القانونية لميثاق السلم والمصالحة الوطنية. ولقد تميزت نصوص الميثاق بإتباعها لجميع أطراف الأزمة، كما تضمنت تدابير تخص الجانب الذي نحن بصدد البحث فيه وهو مجال التأديب، وكذا تعويض ضحايا هذه الأزمة¹، حيث تكلفت خزينة الدولة بهذه العملية. وعليه فقد حظي ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بقوة قانونية كونه نابع من إرادة الشعب، الذي صوت عليه عن طريق الاستفتاء، حيث جاء في نصوصه " إن سياسة الوثام المدني على غرار سياسة الرحمة والتوبة التي سبقتها مكنت من تثبيط المسعى الشيطاني الذي كان يروم إلى تشتيت شمل الأمة، كما مكن من حقن الدماء واستعادة استقرار الجزائر سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ومؤسساتها، وسياسة إفاضة السلم والمصالحة تستكمل الجهود المبذولة من قبل جميع مكونات الشعب الجزائري من أجل بقاء الجزائر".

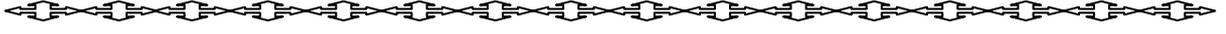
ثانيا : إجراءات تطبيق ميثاق السلم والمصالحة الوطنية:

تضمنت نصوص الميثاق عدة إجراءات خاصة قصد إيجاد حلول ملائمة للأشخاص المتورطين في أعمال إرهابية تمثلت في وضع تصنيف لدرجة وخطورة الأعمال المرتكبة خلال الأزمة وذلك على النحو التالي:

أ. الأشخاص الذين يستفيدون من انقضاء الدعوى العمومية:

لقد قسمت هذه الطائفة إلى خمسة فئات، كل فئة تضم أشخاصا ارتكبوا نوعا من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، حيث يستفيدون من انقضاء الدعوى العمومية في حقهم. وذلك بقيام النيابة

1- المرسوم الرئاسي رقم 93/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية .
- المرسوم الرئاسي رقم 94/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع احد أقرانها على الإرهاب.
- المرسوم الرئاسي رقم 95/93 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بالنصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر 06-01 المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 27 صفر 1427 الموافق ل 27 مارس 2006، يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية .



العامّة المختصة بإصدار مقررات انقضاء الدعوى العمومية، أو تقديم الالتماسات أمام قضاة التحقيق، أو غرف الاتهام لاستصدار هذه المقررات، بالاستناد إلى محضر ضابط الشرطة القضائية. الذي يثبت تسليم المعني نفسه، ضمن الآجال المحددة في قانون المصالحة الوطنية¹، وهي 06 أشهر الممتدة من 01 مارس 2006 إلى غاية 31 أوت 2006، مع إقرارهم بالكف عن نشاطهم المسلح.

ب. الأشخاص الذين يستفيدون من العفو:

وهم الأشخاص الذين نصت عليهم المادتان 16 و 17 من الأمر 06/01² السابق الإشارة إليه، بحيث يستفيد الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بسبب ارتكابهم، أو مشاركتهم في ارتكاب الأفعال المنصوص عليها في المواد 87 مكرر إلى 87 مكرر 06 و 87 مكرر 07 إلى 87 مكرر 10 من قانون العقوبات³ من إجراءات العفو طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 06-106 المؤرخ في 07 مارس 2006، المتضمن إجراءات العفو تطبيقا للأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

ت. الأشخاص الذين يستفيدون من استبدال أو تخفيض العقوبة:

يستفيد من استبدال أو تخفيض العقوبة طبقا لأحكام الدستور، كل شخص محكوم عليه نهائيا بسبب ارتكابه، أو مشاركته في ارتكاب فعل، أو أكثر من الأفعال المنصوص عليها في المواد 87 مكرر إلى 87 مكرر 06، و 87 مكرر 07 إلى 87 مكرر 10 من قانون العقوبات، والذين يمثلون طوعا

1 أنظر في هذا الشأن الدليل العملي لتطبيق الأمر 01/06 المؤرخ في 27 فبراير 2006، الصادر عن وزارة العدل، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

2 تنص المادة 16 من الأمر 01/06 السابق الإشارة إليه على ما يلي: "يستفيد الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بسبب ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب فعل أو أكثر من الأفعال المنصوص عليها في الأحكام المذكورة في المادة 02 أعلاه، من العفو طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور.

يستثنى من الاستفادة من العفو الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا الذين ارتكبوا أفعال المجازر الجماعية، أو انتهاك الحرمات، أو استعمال المتفجرات في الأماكن العمومية، أو شاركوا فيها أو حرضوا عليها". كما تنص المادة 17 من الأمر 01/06 السابق الإشارة إليه على ما يلي: "يستفيد الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بسبب ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب فعل أو أكثر من الأفعال المنصوص عليها في المادتين 87 مكرر 4 و 87 مكرر 5 من قانون العقوبات، من العفو طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور".

3 للإطلاع على هذه المواد، أنظر الصفحات من 140 إلى 142 من هذه المذكرة.



أمام السلطات المختصة، خلال 06 أشهر الممتدة من أول مارس 2006 إلى غاية 31 أوت 2006، وذلك بعد صدور حكم قضائي نهائي اتجاههم.

ثالثا : آثار تطبيق ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في المجال التأديبي.

نصت المادة 25 فقرة 01 من الأمر 01/06 المؤرخ في 27 مارس 2006 على ما يلي: "كل من كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل، قررتها الدولة بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية في إطار المهام المخولة لها، الحق في إعادة إدماجه في عالم الشغل أوعند الاقتضاء في تعويض تدفعه الدولة في إطار التشريع المعمول به. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وفي هذا الشأن صدر المرسوم الرئاسي رقم 124/06¹، حيث نص في مادته الأولى على: "تطبيقا لأحكام المادة 25 من الأمر رقم 06-01 المذكور أعلاه، يهدف هذا المرسوم إلى تحديد كفاءات إعادة الإدماج.....".

ولهذا الغرض، أنشئت لجان ولائية تعقد اجتماعات بمقر الولاية، مهمتها تلقي الطلبات والقيام بإجراءات التحقيق، حول الأشخاص الذين كانوا محل عقوبة التسريح. وفقا لنص المادة 25 من الأمر 01/06، وكذا المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 124/06 المشار إليهما أعلاه. حيث حددت طوائف الموظفين والعمال المستفيدين من أحكام العفو الشامل وإعادة الإدماج، وهم أجراء للمؤسسات والإدارات العمومية أيا كانت طبيعة العلاقة التي تربطهم بهذه المؤسسات (دائمة أو مؤقتة)، وكذا عمال القطاع الاقتصادي الذين يخضعون لأحكام قانون علاقات العمل الفردية. حيث تتم إجراءات إعادة إدماجهم، أو تعويضهم حسب الأشكال التالية :

1. كفاءات إعادة إدماج الموظفين الذين كانوا محل تدابير متعلقة بالمأساة الوطنية:

بعد تأكد اللجنة الولائية¹ المكلفة باستقبال الأشخاص المسرحين بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، من أن المعني تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة 08 من المرسوم الرئاسي 124/06

1 مرسوم رئاسي رقم 06-124 مؤرخ في 27 صفر 1427 الموافق ل 27 مارس 2006، يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد.19.



المشار إليه أعلاه، وهي أن يكون حائزاً لقرار العزل مععل قانوناً، يتصل بالأفعال المرتبطة بالمأساة الوطنية، و يوجد ضمن قائمة الأشخاص :

أ. الموضوعين قيد الاعتقال بموجب إجراء إداري.

ب. المتابعين أو المحبوسين أو المحكوم عليهم بسبب أفعال مرتبطة بالمأساة الوطنية.

ج. المستفيدين من أحكام القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 جويلية 1999، والأمر 01/06 المؤرخ

في 27 فبراير 2006، المتضمنين على التوالي قانون الوئام المدني، وميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

تقوم اللجنة الولائية بإعادة إدماج المعني في عالم الشغل، وفقاً للإجراءات والأشكال الآتية:

➤ يعاد إدماج الموظفين في الرتبة التي كانوا يشغلونها قبل تسريحهم، أو رتبة مماثلة لها. أو منصب آخر بديل تابع للإدارة الأصلية، أو إدارة أخرى. غير أن هذا الإجراء يخضع لاستثناء يتمثل في أن بعض الوظائف لها خصوصية لا يمكن معه إعادة إدماج الموظفين فيها، كسلك التعليم، و مؤطري المؤسسات التربوية، التكوين المهني، الجامعات، سلك الأئمة، الأسلاك النظامية، كالحرس البلدي، الحماية المدنية، إدارة السجون... الخ. وفي هذه الحالة تقرر اللجنة إعادة إدماج الموظفين والأعوان العموميين، إما في إدارة غير إدارتهم الأصلية، أو في رتبة معادلة لرتبتهم الأصلية، أو في منصب عمل بديل أو إن اقتضى الأمر تعويضهم.

➤ يعاد إدماج الموظفين المتربصين في الرتبة التي كانوا يشغلونها قبل تسريحهم، شريطة أن يتموا فترة التربص المتبقية، طبقاً للتنظيم الساري المفعول.

➤ يعاد إدماج الأعوان المتعاقدين في المنصب الذي كانوا يشغلونه عند تسريحهم، ويبقون خاضعين لنظام التعاقد.

1 تشكل هذه اللجنة حسب المادة 03 من المرسوم الرئاسي 124/06 المشار إليه أعلاه، من الوالي أو الأمين العام للولاية رئيساً، أمين خزينة الولاية، ممثل الوزارة المكلفة بالتنشغيل والتضامن الوطني، ممثل المديرية العامة للوظيفة العامة، ممثل مصالح مفتشية العمل، ممثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ممثل الدرك الوطني، ممثل الأمن الوطني، محام، ويمكنها زيادة على ذلك الاستعانة بكل شخص من شأنه أن يساعدها في أداء مهامها.



➤ يعاد إدماج الأعوان المؤقتين في المنصب الذي كانوا يشغلونه، طبقاً لأحكام القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1993/02/22، الذي يحدد كفاءات تعيين الأعوان المؤقتين ومرتباتهم¹.

للإشارة فإنه لا يترتب على عملية إعادة الإدماج أثر مالي رجعي²، لأن الإدارة لا يمكنها أن تمنح مرتباً أو تعويضاً للموظف خلال الفترة التي لم يعمل فيها. غير أن الأقدمية التي كان قد قضاه الموظف قبل تسريحه تؤخذ في الحسبان عند احتساب تعويض الخبرة المهنية.

2. كفاءات تعويض الموظفين الذين كانوا محل تدابير متعلقة بالمأساة الوطنية:

تتمثل كفاءات التعويض وفقاً لأحكام المادة 13 من المرسوم الرئاسي 124/06، والتي بينت الحالات التي يلجأ فيها إلى التعويض كبديل على إعادة إدماج الموظف، حيث تتمثل هاته الحالات فيما يلي:

➤ إما بطلب من المعني.

➤ بسبب رفض المعني للتوظيفة البديلة.

➤ حالة العجز الجسدي أو العقلي، والذي يحول دون تادية الوظيفة من جديد.

➤ ويحتسب التعويض³، بناءً على آخر أجر كان يتقاضاه المعني قبل تسريحه، حيث تدفع هذه التعويضات من ميزانية الدولة.

ومما تجدر الإشارة إليه، هو أن الأمر 01/06 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، يخلط بين العفو الشامل أي العفو عن الجريمة، وبين إجراءات العفو الجزائي (العفو عن العقوبة) اللذان يختلفان من حيث السلطة المصدرة لكليهما، وهذا الخلط تجسده المادة 01/16 حيث تنص على ما

1 محمد الأحسن، المرجع السابق، ص. 87.

2 أنظر القرار رقم 003379 الصادر عن مجلس الدولة في 30 جويلية 2001، في قضية بن المندي جمال ضد رئيس جامعة الأمير عبد القادر (القرار غير منشور). فقد جاء في بعض حيثيات هذا القرار "حيث أنه والحالة تلك، يتضح من خلال الملف أن المستأنف لم يخضع إلى الإجراءات القانونية المؤدية إلى تسريحه، وعليه يتعين إلغاء قرار التسريح... حيث أنه فيما يخص طلبات المستأنف المتعلقة بالرواتب والتعويض، فإنه من المنفق عليه أن الراتب يقابله عمل. وأن في قضية الحال كان المستأنف معتقلاً، بأنه لم يطرد من طرف الإدارة إلا بعد حبسه، وعليه فإن ذلك لا يفتح مجالاً إلى التعويض...". مأخوذ عن بدران مراد، مقالته بعنوان "القيود الواردة على حقوق الشخصية في ظل الظروف الاستثنائية"، مجلة العلوم القانونية الإدارية و السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، العدد 06-2008، ص. 239.

3 تنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي 124/06 على ما يلي: "تحتسب التعويض المنصوص عليه في هذا المرسوم على أساس آخر أجر كان يتقاضاه المعني قبل تسريحه". يقصد بالأجر الأجر القاعدي للمنصب الذي كان يشغله مضافاً إليه تعويض الخبرة المهنية، لا يمكن أن يقل الأجر المنصوص عليه في الفقرة أعلاه عن الأجر الوطني الأدنى المضمون الساري المفعول عند تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية.



يلي: " يستفيد الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بسبب ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب فعل، أو أكثر من الأفعال المنصوص عليها في الأحكام المذكورة في المادة 02 أعلاه من العفو، طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور...". وأيضاً ما جاء في القسم الخامس منه تحت عنوان "استبدال العقوبات وتخفيضها"، لاسيما المادة 19 منه بقولها " يستفيد بعد الحكم النهائي، من استبدال العقوبة أو تخفيضها طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، كل شخص محل بحث بسبب ارتكابه، أو مشاركته في ارتكاب فعل أو أكثر من الأفعال المنصوص عليها في الأحكام المذكورة في المادة 02 أعلاه، غير معنى بإجراءات انقضاء الدعوى العمومية، أو العفو المنصوص عليها بموجب هذا الأمر".

فالإحالة إلى الدستور بشأن العفو وتخفيض العقوبة أو استبدالها، إنما يعني أنهما صدرا وفقا لما يتمتع به رئيس الجمهورية بالنسبة للعفو عن العقوبة (**grâce**) التي تأتي بعد صدور الحكم على الجاني بعقوبة نهائية، طبقا للمادة السادسة من قانون العقوبات، وكذا المادة 7/77 من الدستور المشار إليهما أعلاه. وكان حريّ بالمشروع أن لا يفرق بينهما، خاصة أن الأمر المذكور أعلاه، جاء تجسيدا للميثاق من أجل السلم والمصالحة الذي زكاه الشعب، ومن ثم فإن القوانين المطبقة يجب أن تكون متعلقة بالعفو الشامل وليس بالعفو الجزئي¹.

1 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص. 417.

الفصل الثاني: انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق القضائية:

إن الرقابة القضائية هي التي تحقق لنصوص الدستور والقوانين فعاليتها، فلا قيمة لتلك النصوص ولما تقرره من حقوق وتضعه من ضمانات للأفراد، ولا قيمة كذلك لمبدأ المشروعية كمبدأ نظري، إذا لم يقترن هذا المبدأ أو تلك النصوص بتنظيم رقابة قضائية على أعمال الهيئات الحاكمة، إذ لا قيمة للحقوق بغير أداة للدفاع عنها أو وسيلة لحمايتها¹.

وعلى هذا الأساس تخضع سلطات التأديب في ممارستها لاختصاصاتها التأديبية، لرقابة القضاء الإداري. حيث تختلف هذه الرقابة بحسب الصورة التي تفرغ فيها العقوبة التأديبية، فإذا صدرت هذه العقوبة في صورة قرار إداري من رئيس إداري فرد، فإن الرقابة القضائية تتمثل في صورة دعوى إلغاء، أما إذا وقعت العقوبة التأديبية في صورة حكم قضائي²، فإن صورة الرقابة القضائية تختلف وتتوسع بحسب الطعون القضائية التي يمكن توجيهها إلى هذا الحكم³.

ولما كانت الرقابة القضائية من أهم الضمانات التي قررها القانون للموظف المعاقب تأديبياً، فإنه ينبغي على الجهة القضائية المختصة، أن تتأكد من أن القرار التأديبي صدر عن مختص به، على الشكل الذي يقرره القانون، قاصداً تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره، وأن يبنى هذا القرار على أسباب تبرره، وأن يرد على محل ممكن وقائم ومشروع. فإذا خالف القرار التأديبي كل هذه الضوابط التي تسيّر في كنفها كافة القرارات الإدارية، كان قراراً غير مشروع، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي، بما يستتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة، وسيتم التطرق في هذا الفصل إلى الإلغاء القضائي للعقوبة التأديبية، من خلال مبحثين نتناول في

¹ عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص. 481.

² هذه الصورة مطبقة في جمهورية مصر، كونها تأخذ بالنظام القضائي في التأديب، حيث تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في القرارات التأديبية، سواء بالنسبة للعاملين بالحكومة، أو بالنسبة للعاملين في القطاع العام. كما أن اختصاصها هذا لا يقتصر على دعوى الإلغاء، وإنما يتناول كذلك دعوى التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء التأديبي المخالف للقانون.

- ويخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية، النظر في القرارات التي تنطوي على عقوبات مقنعة ومستترة كقرارات النقل والتدب، حيث يعقد الاختصاص بشأنها لمحكمة القضاء الإداري بالنسبة للعاملين في الحكومة، ولل قضاء العادي بالنسبة للعاملين في القطاع العام.

³ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 611.

المبحث الأول الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية، والمتمثلة في الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص، و عيب الشكل والإجراءات. أما المبحث الثاني، فسيتم تخصيصه للرقابة القضائية على المشروعية الداخلية، والتي تتجلى فيها مهمة قاضي الإلغاء من خلال فحصه للقرار التأديبي في سببه ومحلله وغايته.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي:

تقتضي المشروعية الشكلية أو الخارجية للقرار الإداري، أن يصدر هذا الأخير من حوله القانون سلطة إصداره، وفقا للأشكال التي حددها القانون. ومن هنا، فإن نطاق هذه الرقابة يقتصر على عيب الاختصاص والشكل. وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتعرض في المطلب الأول إلى عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي. أما المطلب الثاني فسنخصصه لعيب الشكل وإجراءات القرار التأديبي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب الاختصاص في القرار التأديبي:

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى عيب الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري التأديبي، من خلال تقسيمه إلى ثلاث فروع، نتعرض في الفرع الأول إلى تحديد مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي. ثم نتناول في الفرع الثاني صورته المتمثلة في صدور القرار التأديبي من موظف غير مختص بإصداره إما شخصيا أو زمانيا أو مكانيا. أما في الفرع الثالث فنتطرق فيه إلى إمكانية تصحيح هذا العيب، وسيتخلل هذا الشرح إعطاء بعض التطبيقات القضائية.

الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي:

إذا كان الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها، فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار، أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزا حدودها الزمنية، أو المكانية، أو الموضوعية. ولقد اتجه الفقه الإداري¹، إلى الربط بين عدم الاختصاص والموظف العام.

¹ عبد الغني بسويوي عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1996، ص.574.

بحيث يكون هناك عدم اختصاص عندما يصدر التصرف من موظف غير مختص بإصداره. وعلى هذا الأساس يمكننا أن نعرف عيب عدم الاختصاص بأنه: عدم لياقة الموظف على إنجاز عمل، لا بسبب يتعلق بقدرته عليه، وإنما لأن هذا العمل من اختصاص موظف آخر¹.

والتعريف المستقر عليه في الفقه لعيب عدم الاختصاص هو "عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص، فهو عيب عضوي ويعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر².

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية، عيب عدم الاختصاص بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة هيئة، أو فرد آخر" وقالت في الحكم نفسه "أن هذا العيب لا يزال حتى اليوم، هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام" وقالت أيضاً: "لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام"³.

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي:

القرار التأديبي باعتباره قرار إداري ينبغي أن يخضع لضوابط الاختصاص في القرارات الإدارية، ومن ثم يتعين أن يصدر من مختص، ويظل هذا القرار أو ينعدم على حسب الأحوال، إذا ما خالف الأحكام العامة للاختصاص بإصدار القرارات الإدارية.

فينبغي على السلطة التأديبية، أن تمارس اختصاصها التأديبي بنفسها. دون أن يسمح لها بتفويض غيرها في ممارسة هذا الاختصاص، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "لا يجوز للمحافظ تفويض رؤساء الوحدات المحلية في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين بفروع الوزارات، والخدمات الواقعة في النطاق الإقليمي لهذه الوحدات، حيث أنه لا يوجد نص يبيح ذلك، ولا تفويض في ممارسة

¹ عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص. 486.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن...، المرجع السابق، ص. 08.

³ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الطعن رقم 1867، جلسة 1957/01/27، السنة 08 ق.

الاختصاص التأديبي بغير نص.¹ وأساس عدم جواز التفويض في ممارسة الاختصاصات التأديبية لدى المحكمة الإدارية العليا، أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع، من هذه الضمانات اعتبار شخص الرئيس الإداري المنوط به توقيع الجزاء، فلا يجوز التفويض في مثل هذه الاختصاصات، حيث أن التفويض في الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي، يتعارض مع تحديد هذا الاختصاص على سبيل الحصر.²

كما أن المشرع الجزائري، أكد هو الآخر على اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين لوحدها بتوقيع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، بموجب مقرر مسبب. واختصاصها أيضا بتوقيع باقي العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، ولكن ألزمها بأخذ رأي اللجان التأديبية³، تطبيقا لنص المادة 165 من الأمر 06-03، وكذا المادة 123 من المرسوم 85-59 السابق الإشارة إليهما.

ولعل سبب اضطلاع السلطة التي لها صلاحية التعيين لوحدها دون غيرها، بممارسة هذا الاختصاص التأديبي، مرجعه إلى خطورة الجزاء بالنسبة للمستقبل الوظيفي للموظف العام. إضافة لما له من مردود سلبي على وضعه المالي، خاصة عند توقيع عقوبات العزل من الوظيفة لسبب تأديبي، ونظرا لهذه الآثار المباشرة على حياة الموظف، ينبغي التحفظ عند توقيعها، لذلك لم يسمح القانون بتفويض هذا الأمر إلى سلطة أخرى قد تسيء استخدامها، إما عن قصد أو بدون قصد. وعليه فإن السلطة التي تملك التعيين هي التي تملك سلطة التأديب.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2250، جلسة 1991/12/28، سنة 39 ق.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص.302.

³ أنظر في هذا الشأن قرار المحكمة العليا-الغرفة الإدارية- المؤرخ في 1977/12/22، قضية السيد بوضياف محمد ضد مدير معهد الحقوق ووزير التعليم العالي، حيث تلخص وقائع القضية في قيام السيد ب.م. أستاذ مساعد بمعهد الحقوق والعلوم السياسية-بن عكنون- الجزائر، برفع دعوى قضائية ترمي إلى إلغاء قرار إداري متضمن عقوبة الوقف عن العمل الصادر بتاريخ 1975/02/12 عن مدير المعهد، بسبب اعتداء المستأنف على أستاذين، حيث أن المستأنف بنى طعنه على وجهي عدم الاختصاص. ومخالفة القانون. حيث أنه من خلال التوفيق بين أحكام المادة 55 من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 السابق الإشارة إليه، وكذا المادة 17 من المرسوم رقم 295/68 المؤرخ في 1968/05/30 المتعلق بالقانون الأساسي للأستاذة المساعدين، فإن العقوبات التأديبية الصادرة ضد هؤلاء الأساتذة، لا يمكن أن ينطق بها، إلا بعد أخذ رأي مجلس الجامعة طبقا للقانون الأساسي للجامعة، حيث أنه من خلال الإطلاع على ملف الدعوى، يتضح أن قرار الوقف الصادر عن مدير معهد الحقوق اتخذ من غير مختص. بإصدار العقوبات من الدرجة الثانية، وعليه ودون الحاجة إلى إثارة الأوجه الأخرى، فإنه يتعين إلغاء القرار محل الطعن. راجع في هذا الصدد:

وعيب الاختصاص الذي يشوب القرار التأديبي، قد يكون بسيطاً فيؤدي إلى بطلان القرار. كما لو صدر القرار عن موظف يتمتع بسلطة التقرير، ولكنه تجاوز نطاق اختصاصه المحلي - وهو أمر نادر الحدوث-، حيث أن الاختصاص الوظيفي لكل موظف منوط بمكان معين.

كما يبطل قرار الجزاء التأديبي لمخالفته الضوابط الزمانية لممارسة الاختصاص، كما لو صدر عن الموظف الذي فقد ولايته في إصدار القرار، وذلك إما لنقله من وظيفته، أو ترقيته أو فصله، مع علمه وإبلاغه بالقرار الصادر بذلك، فإن حدث وباشراً هذا الاختصاص، يعتبر متعدياً على اختصاص من يخلفه. وتطبيقاً لذلك أيضاً، فإن القرار الإداري يكون مشوباً بعدم الاختصاص الزمني، إذا صدر من موظف في وقت سابق على تاريخ منحه سلطة إصدار هذا القرار. وعلى سبيل المثال: إذا أصدر أحد الرؤساء الإداريين قراراً تأديبياً يوقع جزاءً على موظف، وكان ذلك قبل أن يتم تعيينه بصفة نهائية، فإن قرار الجزاء يكون معيباً بعدم الاختصاص الزمني.

كما يتحقق عيب عدم الاختصاص الزمني، في حالة ما إذا حدد القانون لرجل الإدارة مدة زمنية معينة يجب اتخاذ القرار التأديبي خلالها. فإذا أصدرت السلطة التأديبية هذا القرار بعد انتهاء تلك المدة كان قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان، ويكون بذلك قابلاً للإلغاء. ولا يشترط في هذه الحالة لتحقق عيب عدم الاختصاص، أن تكون المدة التي حددها القانون ذات صفة أمرة وليست مدة توجيهية¹. ذلك أن القضاء الإداري هو الذي يتولى مهمة تحديد الصفة الأمرة أو التوجيهية للمدة المحددة².

وأخيراً يبطل القرار التأديبي إذا شابه عدم اختصاص موضوعي، كما لو صدر القرار عن سلطة تأديبية معتدية فيه على اختصاص مقرر لسلطة تأديبية أخرى. وقد وصل الأمر بالمحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد، بعدم الاكتفاء بالحكم ببطلان مثل تلك القرارات، بل وصفتها بالانعدام حين قضت في هذا الشأن بأن: "... مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء، في

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 160.

² وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن "الميعاد الذي نصت عليه المادة 125 من القانون رقم 117 لسنة 1958، والذي أوجب فيه المشرع على جهة الإدارة إصدار قرارها في خلاله بالحفظ أو بتوقيع الجزاء، إنما هو ميعاد تنظيمي من قبل المواعيد المقررة لحسن سير العمل. دون أن يكون المشرع قد قصد إلى حرمان الإدارة من استعمال سلطتها بالنسبة للموظف المنسوب إليه الاتهام بحفظ التحقيق في هذا الاتهام، أو بمجازاته بعد انقضاء هذا الميعاد. حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 1487، جلسة 1965/05/08، سنة 07 ق، مأخوذ عن عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 304.

محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه، هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة ولاية الحكم فيه، وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قائماً إلى أن يقضي بإلغائه، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله فعل مادي عديم الأثر¹.

وواقع الأمر، أن اعتداء هيئة تأديبية أو مجلس تأديبي على اختصاص هيئة تأديبية أخرى، يكفي فيه جزاء البطلان فقط، وفي قضية الحال فإن الجهة المعتدية وهو مجلس التأديب المطعون في قراره، هو سلطة من اختصاصها التأديب، ولكنها تجاوزت نطاق اختصاصها الموضوعي بإصدارها قراراً يدخل موضوعه في اختصاص سلطة تأديبية أخرى، وهي جماعة كبار العلماء. إذن فالأمر ليس فيه اغتصاب للسلطة، وإنما هو مجرد تجاوز لنطاقه الموضوعي يؤدي بالقرار التأديبي المشوب به إلى البطلان دون أن يؤدي إلى إعدامه.

وفي مجال اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، نجد أن المشرع الجزائري قد نص في المادة 30 من المرسوم 10/84 المشار إليه سابقاً، على أن تُكوّن بقرار من الوالي لجان متساوية الأعضاء لدى مدير المجلس التنفيذي المعني تختص كل واحدة منها بسلك من أسلاك الموظفين. وهنا إذا قامت اللجنة التأديبية المختصة بالفصل في المخالفات التأديبية لسلك المتصرفين، بنظر قضية تأديبية خاصة بأحد المهندسين، أو أحد الموظفين الذين ينتمون لسلك آخر، فإننا نكون أمام عدم اختصاص موضوعي، من شأنه إبطال القرار الصادر بعد موافقتها بتوقيع العقوبة التأديبية.

ومن هنا لا يمكن القول بأن مثل هذا التعدي في تجاوز اختصاصها الموضوعي يعتبر اغتصاباً للسلطة، ينحدر بالقرار التأديبي إلى درجة الانعدام، وإنما يعتبر مجرد عيب عدم اختصاص بسيط يؤدي إلى بطلان قرار التأديبي.

والتساؤل الذي يطرح هنا يدور حول مدى إمكانية التصحيح اللاحق للقرار التأديبي المشوب بعيب عدم الاختصاص؟

هذا ما سيتم الإجابة عليه فيما يلي، من خلال استعراض بعض الأحكام القضائية والآراء الفقهية.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 35، سنة 07 ق، جلسة 1956/01/04، مأخوذ عن عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن، المرجع السابق، ص. 76.

الفرع الثالث: التصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص.

لقد تطورت أحكام القضاء الإداري بشأن مدى إمكانية التصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص. ففي أول الأمر كان القضاء الإداري يذهب إلى أن عيب عدم الاختصاص يظل ملازما للقرار، ولا يزول عنه حتى ولو قامت الجهة الإدارية المختصة باعتماده. وذلك تماشيا مع فكرة تعلق هذا العيب بالنظام العام. ومن أهم الأحكام القضائية التي ذهبت في هذا الاتجاه، حكم محكمة القضاء الإداري في مصر حيث جاء فيه أن "الإندار المطعون فيه إذا صدر من أحد المفتشين يكون قد صدر من غير مختص بإصداره قانونا، ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به، أو اعتماده له، لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له¹.

ويعتبر هذا الحكم مفهوما ومنطقيا، لأن العبرة بالحكم على القرار الإداري تكون وقت صدوره لا في وقت لاحق.

ولكن تطورت أحكام القضاء الإداري بعد ذلك، حيث تواترت الأحكام القضائية الحديثة على إجازة تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص، إذا ما تم اعتماده من السلطة التي كانت تختص بإصداره ابتداء.

ومن ثم يتحول هذا القرار من قرار باطل إلى قرار صحيح، ويسري من تاريخ صدوره، بشرط ألا يتضمن التصحيح تغييرا في مضمون القرار²، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "القرار الصادر بعد ذلك من مدير عام التعليم الثانوي بالوزارة باعتماد الجزاء الصادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط، من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزاء - مثار المنازعة - إذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادرا من رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي³.

¹ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الطعن رقم 1422، سنة 05 ق، جلسة 1953/12/21.

² أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص. 245.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 360، سنة 05 ق، جلسة 1961/06/03.

ولعل اتجاه المحكمة الإدارية العليا بما يجيزه من تصحيح للقرار الإداري الصادر عن سلطة غير مختصة باعتماده من السلطة المختصة، يجد مبرره في الاعتبارات العملية. ومن ثم فلا حرج في قيام الموظف المختص، بالموافقة على القرار المعيب واعتماده كما لو صدر عنه.

ولقد لقي هذا الموقف القضائي انتقاداً فقهيًا¹، أساسه أنه لا يسوغ القول بأن إلغاء القرار في مثل هذه الحالات، شكلية لا مبرر لها، طالما في وسع من أقر الجزاء أو صار مختصاً به توقيعه من جديد. إذ قد تكون للموظف مصلحة في التمسك بذلك، كما أن العبرة بالحكم على مشروعية القرار تكون بالوقت الذي صدر فيه لا في وقت لاحق. و طالما أن القرار صدر عن جهة إدارية غير مختصة، فإنه يصبح معيباً بعبء عدم الاختصاص، ويبطل كذلك حتى ولو قامت الجهة المختصة في وقت لاحق باعتماد هذا القرار المعيب.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب الشكل والإجراءات في القرار التأديبي:

يقتضي الإلمام بهذا الموضوع، تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص أولها إلى تحديد مفهوم عيب الشكل، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى الإجراءات الجوهرية التي تسبق إصدار القرار التأديبي والتي بتخلفها يصبح هذا الأخير مشوباً بعيب الشكل والإجراء. أما الفرع الثالث فسنتكلم فيه عن الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار والتي تقتضي صدور القرار التأديبي في صورة مكتوبة، بالإضافة إلى تسببه تسبباً كافياً. وسيتم إعطاء بعض التطبيقات القضائية خلال تحليلنا لعيب الشكل والإجراء.

الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل:

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.85؛ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.166.

المقصود بشكل القرار، هو المعنى الواسع الذي يشمل المظهر أو الشكل الخارجي للقرار الإداري، ويشمل أيضا الإجراءات التي يجب أن يتبعها القرار قبل صدوره.

وبناء على هذا، فإن عيب الشكل في القرار "يعني صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي ينص عليها القانون، سواء أن الإدارة تجاهلت تماما تلك الشكليات أو الإجراءات، أو أنها نفذتها بطريقة ناقصة وغير مكتملة الإداري"¹.

وقد عرف الدكتور سليمان الطماوي شكل القرار بأنه "شكلية يؤدي عدم مراعاتها إلى عدم ترتيب أي أثر قانوني للقرار الإداري"². وقد انتقد هذا التعريف من حيث أنه لم يعرف الشكل، وأنه فقط حكم على تخلف الشكل بعدم ترتيب أي أثر قانوني.

كما عرفه الأستاذ عبد الله طلبه بأنه "عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية"³. ومن ثم فإن هذا العيب يصيب القرارات الإدارية بصفة عامة، إذا ما خالف مصدرها الإجراءات والأشكال التي حددها القانون لإصداره. ومن قبيل الإجراءات الجوهرية التي تسبق صدور القرار الإداري المتضمن جزاء تأديبيا، إجراء تحقيق إداري للكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية. فإذا صدر قرار الجزاء قبل أو دون إجراء تحقيق إداري، يعد قرارا مخالفا لإجراءات إصداره مشوبا بعيب في شكله.

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي أن القرارات الإدارية بشكل عام لا تخضع لأشكال خاصة، فهي قد تكون إيجابية أو سلبية، مكتوبة أو غير مكتوبة، مسببة أو غير مسببة، فالعبرة بتحقيق أركان القرار الإداري. غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، يتمثل في اشتراط القانون شكليات معينة - كما هو الحال في القرارات التأديبية - تتمثل في ضرورة إتباع الإدارة لإجراءات معينة. وهذا ما تضمنته المادة 165 من الأمر 03/06 سابق الإشارة إليه، حيث نصت على ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 166، 167.

² سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 294.

³ عبد الله طلبه، المرجع السابق، ص. 273.

بقرار مبرر العقوبات التأديبية...". فإذا كان المشرع الجزائري قد اشترط تبرير القرار، فإن ذلك يقتضي أن يكون مكتوبا. كما أضاف في الفقرة الثانية من المادة نفسها ضرورة احترام الإجراءات المتمثلة في أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء.

وعليه فإن مخالفة هذه الإجراءات تؤدي بالقرار التأديبي إلى الإبطال، لخروجه عن مقتضى النص القانوني.

والقانون إذ يفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة عند إصدارها لقراراتها التأديبية، فإنما يفعل ذلك لضمان حسن سير المرافق العامة من جهة، وحماية حقوق الموظفين من جهة أخرى. فلا تكون القرارات التأديبية قد اتخذت بصورة متسارعة، لم تقدر فيها الظروف والملايسات التي ارتكبت فيها المخالفة التأديبية تقديرا سليما.

الفرع الثاني: الإجراءات السابقة على إصدار القرار التأديبي:

قد تلتزم السلطة التي لها صلاحية التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي، ببعض الخطوات التمهيديّة التي نص عليها التشريع، أو المبادئ العامة للقانون. فينتج عن عدم مراعاتها بطلان القرار التأديبي، سواء كان إهمال هذه الإجراءات كلياً أو جزئياً. وانطلاقاً من هنا سينصب الحديث في هذا الفرع عن الإجراءات الاستشارية المتمثلة في أخذ رأي اللجان المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي (أولاً). ثم إلى الضمانات الإجرائية للتأديب المتمثلة أساساً في إجراء التحقيق، وتمكين الموظف المتابع تأديبياً من دفاعه (ثانياً). وأخير نتطرق إلى تشكيل اللجان الاستشارية وسير عملها (ثالثاً).

أولاً: الإجراءات الاستشارية:

قد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد، أو هيئة معينة، إذا تعلق الأمر بمسألة فنية، أو خبرة مهنية للجهة التي تمت استشارتها.

ولقد قرر المشرع إتباع شكليات معينة، في كيفية إخطار هذه الهيئات المعنية بقضايا الموظفين، والتي تعمل جنباً إلى جنب مع السلطة التي لها صلاحية التعيين، في تسيير المسار الوظيفي للموظف العام. سواء في مجال الترقية، النقل، الندب أو التأديب... إلخ. وفي هذا الصدد فقد اشترط المشرع رأيها في هذه المسائل، وألزم في بعض الأحيان السلطة الإدارية أو التأديبية بالأخذ به.

وفي مجال التأديب، فإن إشراك هذه الهيئات أو اللجان في اتخاذ القرار التأديبي، أمر ضروري ينطوي على توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات للموظفين، فيما يتعلق بتوقيع العقوبات التأديبية عليهم، لاسيما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة¹.

وقد رتب المشرع على مخالفة الإدارة لهذا الإجراء، بطلان القرار التأديبي. فمثلاً، إذا وقعت الإدارة عقوبة على الموظف بعد استشارة إيجابية للجنة الموظفين، فإن القرار الإداري المتضمن للعقوبة قابل للطعن فيه أمام اللجنة الولائية للطعن²، خلال شهر من تاريخ تبليغه بالقرار، وهنا نتساءل عن قرار هذه اللجان هل هو استشاري فقط؟ أم أنه قرار إداري خاضع لدعوى تجاوز السلطة؟

للإجابة عن هذا السؤال تجب التفرقة بين لجتين وهما: لجنة الموظفين ولجنة الطعن.

1. لجنة الموظفين: نصت على هذه اللجنة المادتين 11 و12 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، وهي تحدث في كل المؤسسات والإدارات العمومية، وما يتبعها من المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى.

وهذه اللجنة يتم استشارتها إجبارياً من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بخصوص العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، قبل اتخاذها لهذه العقوبات. وتصدر هذه اللجنة رأياً استشارياً موافقاً لاقتراح الإدارة في توقيع العقوبة، فاللجنة تعطي رأيها فقط بالموافقة، ولا تصدر العقوبة لأن أمر إصدارها متروك بمقتضى القانون للسلطة التي لها صلاحية التعيين.

¹ أنظر المادة 165 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقاً، والمادة 127 من المرسوم 59/85 المشار إليه سابقاً.

² أنظر المادة 175 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقاً.

2. لجنة الطعن: هي لجنة تحدث في كل وزارة، وفي كل ولاية، ويترأسها الوزير إذا كانت على مستوى الوزارة، والوالي إذا كانت على مستوى الولاية أو من يمثلهما. وتختص بالنظر في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظف العام كالتسريح، التنزيل، والنقل الإجباري.

وعلى خلاف لجنة الموظفين، فإن لجنة الطعن تنظر في القرار الإداري الموقع للعقوبة، وبإمكانها إلغاؤه وإصدار عقوبة أخرى، أو التصريح ببراءة الموظف¹. ولكي تكون الآراء والقرارات التي تصدر عن اللجان الاستشارية سليمة من الناحية القانونية، ينبغي أن تراعى فيها قواعد تشكيلها وسير عملها².

ثانيا: الضمانات الإجرائية في التأديب:

تعد الضمانات الإجرائية التي تسبق إصدار القرار التأديبي، أهم وأخطر حلقة في طريق السلطة التأديبية، لتوقيع العقوبة على الموظف المذنب، إذ يتعين على الإدارة احترامها، لأنها تشكل الضمانات الأساسية والجوهرية للموظف العام في مجال التأديب، و يترتب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي. وسيتم التطرق لهذه الضمانات تبعا، من خلال تقسيمها إلى ثلاثة عناصر، أولها يتمثل في الإجراءات الواجب إتباعها في مجال الاستقالة الضمنية، أو ما يعرف في التشريع الجزائري بإهمال المنصب. ثم نستعرض الضمانة الثانية، وهي التحقيق الإداري، أما الضمانة الثالثة فهي مراعاة مقتضيات حق الدفاع.

1. الإجراءات المتبعة في مجال الاستقالة الضمنية:

يعد انقطاع الموظف عن العمل بدون عذر، قرينة يمكن إعمالها للدلالة على الاستقالة الضمنية. وفي هذا الصدد فقد حدد المشرع المدة التي يعتبر فيها الموظف متخليا عن منصبه، و شدد على احترام إجراءات تبليغ الموظف، تطبيقا لنص المادة 184 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا³، حيث اشترط المشرع أن يكون الإعذار كتابة. والمقصود بذلك هو إعلامه بانقطاعه عن العمل بدون عذر، والتنبيه عليه بالعودة إلى

¹ حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، ص.309.308.

² سيتم التطرق بالتفصيل لكيفية إنشاء وتشكيل وتسبير أعمال هذه اللجان في الصفحات من 92 إلى 97 من هذه الدراسة.

³ تنص المادة 184 من الأمر 03/06 "إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل، ودون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم"

-أنظر كذلك المادة 136 من المرسوم 59/85، السابق الإشارة إليه.

منصبه. ويتعين إعلامه بما يراد اتخاذه ضده من إجراءات، بسبب انقطاعه عن العمل، والتي تؤدي في النهاية إلى إنهاء خدمته.

ولتوفير ضمانات أكبر للموظفين في هذا المجال، اشترط المنشور رقم 1024 المؤرخ في 21 ديسمبر 1993، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، أن يثبت رفض الموظفين الذين أهملوا مناصبهم باستلام الإعذارات الموجهة لهم من الإدارات التابعين لها، بالإشهاد من طرف مصلحة البريد، أو مصالح الأمن المختصة، أو الدرك الوطني. وهذا الإشهاد يحل محل تبليغه للشخص المعني. وفي حالة تعذر الإشهاد المنصوص عليه أعلاه، فإنه يجب على الإدارة، أن ترسل الإعذارين لآخر عنوان معروف للمعني. ويرجع الإعذاران بملاحظة من البريد. عندها فقط، يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين، إصدار قرار يتضمن توقيف الموظف فوراً¹.

إذن لا يمكن اعتبار الموظف مستقيلًا ضمناً، أو مهملاً لمنصبه، حتى ولو تجاوزت المدة المحددة قانونياً، إلا بعد استيفاء الإدارة لإجراء شكلي هام، يتمثل في الإعذار القانوني المبلغ بصفة رسمية و صحيحة إلى الموظف المعني². و من خلال أعمال هذه الإجراءات، يلاحظ أن المشرع قصد توفير ضمانات كافية، من شأنها أن تجنب الموظف إمكانية فقدانه لوظيفته. فبوسعه الحضور للعمل، أو تقديم عذر قانوني يبرر انقطاعه عنه، قد تقبله الإدارة. فإن لم تقبله، يمكن للموظف المعني عندئذ الطعن على قرارها أمام الجهات القضائية المختصة. أما إذا لم يستجب الموظف للإعذارات الموجهة له من طرف الإدارة المستخدمة، وكان في حالة تغييب دون عذر مبرر وشرعي، فإنه يعد في حالة إهمال للمنصب يفقده الضمانات المقررة له قانوناً في مجال التأديب.

2. إجراء التحقيق الإداري قبل إصدار قرار الجزاء:

¹ المنشور 1024 المؤرخ 1993/12/21، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، المتضمن إجراءات إنذار الموظفين الذين أهملوا وظيفتهم.
² ومن تطبيقات ذلك في القضاء الإداري الجزائري، قرار مجلس الدولة في القضية 005587، بتاريخ 2002/05/27 بين وزير المالية -مستأنف- ضد السيدة م.ف-مستأنف عليها- و تلخص وقائع القضية في أن وزير المالية طعن في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء أم البواقي، القاضي بإدراج المستأنف عليها في منصب عملها. حيث أن المستأنف يشير بأنه قرر عزل المستأنف عليها بسبب إهمالها لمنصب عملها، لكنها لم تعد إلى العمل بعد انقضاء إجازتها السنوية يوم 1997/09/01، وقد أسس المستأنف قراره على إنذارين مؤرخين على التوالي في 1997/09/09 و 1997/09/27، حيث أنه طبقاً للقانون فإن التبليغ لا يكون صحيحاً إلا إذا بلغ المعني برسالة موصى عليها، أو بالإشهاد. حيث لم يستخلص من البروتين أنه تم استلامها من طرف المستأنف عليها، وبالتالي فإنه لا يعتد بحما، وعليه فقرار العزل غير شرعي. وبناء عليه يستوجب التصريح بأن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب. مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 05، 2004، ص. 178-179.

يعتبر التحقيق الإداري إجراءً شكلياً لاحقاً لوقوع المخالفة، هدفه الكشف عن ملبسات وقوعها أو عن مرتكبها. من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبيان وجه الحقيقة، فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها لأشخاص محددتين. وذلك لوجه الحق و الصدق.¹

وعلى هذا الأساس، فقد أقر المشرع هذا الحق للموظف، حيث نصت المادة 171 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه، على إمكانية فتح تحقيق بطلب من اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، تتكفل بإجرائه السلطة التي لها صلاحية التعيين²، وذلك قبل أن يفصل المجلس التأديبي في القضية المطروحة عليه.

فإذا أدى التحقيق في معطيات المساءلة التأديبية، للتوصل إلى أن الأفعال المرتكبة التي نسبت للموظف المعني، تشكل خطورة يمكن معها تطبيق عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين، بتقديم تقرير مكتوب ومفصل عن الظروف التي وقعت فيها الأخطاء التأديبية. بصورة شاملة وموضوعية، تطبيقاً لنص المادة 166 من الأمر 03/06. وعلى مجلس التأديب بحث المساءلة التأديبية المعروضة عليه، وإبداء رأيه معللاً في العقوبة التي يراها مناسبة للأفعال التي نسبت للموظف العام المعني، في أجل لا يتجاوز خمسة وأربعين 45 يوماً من تاريخ إخطاره³. ثم يحيل هذا الرأي للسلطة المختصة بالتأديب⁴. أما إذا تبين للمجلس التأديبي، أن الوقائع المنسوبة للموظف العام غير كافية، فمن حقه أن يطلب إجراء تحقيق تكميلي معه. ودراسة الأدلة من جديد وتقييمها، وعقب الانتهاء من التحقيق التكميلي، ترسل نتائجه، إلى رئيس المجلس التأديبي⁵. كما يمكنه أن يطلب من الإدارة أن تمدّه بكل الإمكانيات والوسائل المادية، والمستندات الضرورية أثناء قيامها بالتحقيق. وعليه أن يستمع لأقوال الموظف المتهم، وأن يجر محضراً يثبت فيه من انتهى إليه التحقيق، مشفوعاً برأيه.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب...، المرجع السابق، ص. 279.

² يمكن الرجوع في ذلك إلى المادة 62 من المرسوم رقم 302/82 المادة 123 من المرسوم رقم 59/85 السابق الإشارة إليه، المادة 03 من المرسوم رقم 152/66 السابق الإشارة إليه.

³ المادة 165 من الأمر 03/06، السابق الإشارة إليه.

⁴ المادة 04 من المرسوم رقم 152/66، السابق الإشارة إليه.

⁵ محمد الأحسن، المرجع السابق، ص. 36.

بعد كل هذه الإجراءات، يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين، أن توقع العقوبة من الدرجتين الثالثة و الرابعة.

من خلال ما سبق، ونظرا للأهمية الكبيرة التي يكتسبها إجراء التحقيق الإداري، فقد استقر الأمر على اعتباره شكلا جوهريا، ينبغي أن يسبق كل قرار صادر بجزاء تأديبي. ومن ثم يقع القرار باطلا إذا لم يسبقه تحقيق مستوف لجميع المقومات والضمانات التي تمكن الموظف العام من تنفيذ ما وجه له من اتهام¹.

3. مراعاة مقتضيات الدفاع:

تقتضي مراعاة حق الدفاع، كفالة مجموعة الحقوق والضمانات التي قررها المشرع بمقتضى نصوص القانون للموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية. كما أن القضاء الإداري قد شدد في كثير من أحكامه وقراراته على ضرورة احترام هذه الضمانات، ورتب على مخالفتها إلغاء القرارات الإدارية التي لم تراعى². و تتمثل أهم هذه الضمانات فيما يلي:

أ. في مستهل هذه الضمانات نجد أن المشرع الجزائري نص على ضرورة إحاطة الموظف علما بما نسب إليه من اتهامات، ومنحه فرصة لإعداد دفاعه قبل الجلسة المحددة لذلك، وهذا تطبيقا لنص المادة 167 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا³.

¹ ومن التطبيقات القضائية في القضاء الإداري الجزائري، قرار مجلس الدولة الصادر في 27/05/2002، قضية الوكالة الوطنية للأثار ضد السيد/ي.ك، وتلخص وقائع القضية في قيام المستأنفة بتوقيف المستأنف عليه-سائق- عن العمل بتاريخ 17/03/1996. وبعد إحالته على المجلس التأديبي، الذي امتنع عن الإدلاء برأيه، قامت المستأنفة، بإصدار قرار العزل بسبب التغيبات الكثيرة للمستأنف عليه. هذا الأخير الذي تحصل على قرار من الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي للجزائر العاصمة، يقضي بإعادة إدماج المعني في منصبه الأصلي. حيث قامت المستأنفة برفع استئناف- قضية الحال- لدى مجلس الدولة، الذي قضى بدوره بتأييد القرار المستأنف، لمخالفة المستأنفة إجراء جوهريا يتمثل في وجوب أخذ رأي مجلس التأديب طبقا للمادتين 123 و127 من المرسوم 59/85. وليس السكوت وترك التصرف للإدارة، وبالتالي حرمان الموظف من ضمانتي حق الدفاع والتحقيق. مأخوذ عن لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 02، ص.225 وما بعدها.

² قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 103/49 المؤرخ في 30/04/2002، حيث أوقف المجلس تنفيذ قرار تأديبي استنادا إلى حرق حق الدفاع المضمون دستوريا. لأن القرار احترق إجراء شكليا يتمثل في عدم منح المدعية المدة الكافية وهي 12 يوما قبل جلسة المجلس التأديبي، حسب ما ينص عليه النظام الداخلي للمنظمة الوطنية للموثقين. قرار مجلس الدولة رقم 103/49 المؤرخ في 30/04/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، ص.226، 227.

³ تنص المادة 167 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا على أنه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى".

ب. تكون مساءلة الموظف العام المتهم، بحضوره شخصيا لسماع ما بيديه من أوجه دفاع وتنفيذ ما نسب إليه من اتهامات، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون مثوله شخصيا¹، فيمكنه عندئذ أن يلتمس من المجلس التأديبي تمثيله من طرف مدافعه.

ج. يجب تحقيق دفاع الموظف العام المتهم، وذلك من خلال شهود النفي والإثبات، تطبيقا لنص المادة 169 من الأمر 03/06². و إطلاع جهة التحقيق على ما يقدمه الموظف المتهم من أوراق، أو سجلات رأى أهميتها في نفي الاتهام عن نفسه.

وما يلاحظ على المخالفات التأديبية، أنها تكون في أغلب الأحيان ثابتة بأوراق ومستندات، ولذا فقد تكتفي جهة التحقيق الإداري بسماع الموظف المسؤول فقط، والإطلاع على الأوراق الموجودة بملفه. ولكن في بعض الأحيان قد يكون من الضروري سماع بعض الشهود، إما لإيضاح مضمون المستندات، أو لبيان ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف، وفي أحيان أخرى يتوقف إثبات المخالفة التأديبية على سماع الشهود دون الإطلاع على أي مستند³.

بالإضافة إلى ذلك، يحق للموظف المتهم الاستعانة بمحام. أو موظف يختاره للدفاع عنه أمام المجلس التأديبي، رغم أن القواعد القانونية المنظمة للتأديب، لم تنص على تمكين الموظف المحال على المجلس التأديبي من الاستعانة بمحام، إلا أن سكوت تلك النصوص القانونية يعني إعمال القواعد العامة، ومن ثم يمكن للموظف المحال على لجنة التأديب، الاستعانة بمحام أثناء التحقيق معه، ذلك لأن الدستور باعتباره حاميا للحقوق والحريات، كفل للمتهم حق الدفاع عن نفسه سواء بالأصالة أو بالوكالة.

ومن هنا، فإن استعانة الموظف المتهم بمحام للدفاع عنه، يمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، خاصة وأن الموظف المتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من الدفاع عن نفسه، إما لدواعي قلة المعرفة بالقوانين والتنظيمات في المجال التأديبي، أو لطبيعة تكوينه الشخصي .

¹ أنظر المادة 168 من الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه.

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه " إذا أغفلت لجنة الشياحات طلب تأجيل مع أنه مبني على سبب قهري، وهو المرض الشديد الذي يفقد صاحبه القدرة على الانتقال، ومضت بالرغم من ذلك في إجراءات المحاكمة دون سماع دفاعه. تكون قد أخلت بحق المدعي في الدفاع عن نفسه، مما يعيب القرار المطعون فيه ويطله. حكم المحكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة السنة الرابعة.

² تنص المادة 169 من الأمر رقم 03/06 المشار إليه أعلاه على أنه: " يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية، أو أن يستحضر شهود أو يحق له أن يستعين بمدافع محول أو موظف يختاره بنفسه."

³ أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص. 190.

فإذا ما أخلت السلطة التأديبية بكل هذه الضمانات، وهي بصدد توقيع العقوبة التأديبية على الموظف، فقد التحقيق صفته كإجراء شكلي وجوهري، قبل توقيع الجزاء مما ينتج عنه بطلان قرار الجزاء، ليعيب في شكل القرار التأديبي لتخلف الأشكال الجوهرية.

ثالثاً: القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس التأديبية وسير عملها:

أشرنا فيما سبق، إلى ضرورة احترام السلطة المخولة بالتأديب، لإجراء عرض قراراتها المتضمنة عقوبات تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، على اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، وذلك تحت طائلة البطلان، في حالة مخالفة هذه الإجراءات. وأداء العمل الإداري من خلال هذا النظام، من شأنه توفير مزيد من الضمانات الفردية للموظفين. حيث لا يترك أمر اتخاذ قرارات مصيرية تمس المسار الوظيفي للموظف، إلى شخص يتصرف وفقاً لهوى في نفسه أو لخطأ مرده لنقص الدراية القانونية. وحتى تقوم هذه اللجان بعملها في إطار قانوني، يتعين أن تكون مشكلة تشكيلاً قانونياً، وأن تصدر قراراتها بالأغلبية المطلوبة، بعد انعقادها في المكان المحدد، وبعد مداوات ومناقشات مدونة في محاضر جلسات. ومن شأن الإخلال بأي من تلك الضوابط جعل القرار الصادر عن الهيئة الإدارية مشوباً بعيب الشكل الذي يبطله¹.

وسيتم التطرق فيما يلي لتشكيل اللجان التأديبية وكيفية سير أعمالها ومداواتها.

1. تشكيل لجان الموظفين وصلاحياتها:

إن لجان الموظفين تشكل على مستوى الإدارات المركزية، الولايات، البلديات والهيئات العمومية. وهي مخولة للنظر في الملفات التأديبية للموظفين، وتصدر في حقهم العقوبات التي تراها مناسبة لنوع الخطأ التأديبي المقترف².

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 109.

² لمعلومات أكثر حول كيفية إنشاء هذه اللجان وتحديد صلاحياتها أنظر:

- المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.
- التعليم رقم 20 المؤرخة في 26/06/1984، الصادرة عن م.ع.و.ع، المتعلقة بتنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن

وهي تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين كممثلين عنهم، وعدد آخر يمثل الإدارة. ويتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى اللجان المتساوية الأعضاء، بقرار من الوزير أو الوالي المعني، خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لإعلان نتائج انتخاب ممثلي الموظفين، وذلك تطبيقا لنص المادة 07 من المرسوم 10/84 المشار إليه سابقا.

وتتمتع اللجان متساوية الأعضاء بنوعين من الاختصاصات في مجال التأديب، فهي تتمتع باختصاصات استشارية في المسائل التالية:

➤ العقوبة من الدرجة الثانية (بالنسبة للمرسوم 85-59).

➤ تمديد فترة التربص.

➤ النقل التلقائي.

➤ الانتداب التلقائي.

➤ الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية.

➤ حركة الموظفين السنوية.

وفي هذه المسائل، فإن السلطة الرئاسية ملزمة بطلب الاستشارة من اللجان المتساوية الأعضاء، وإلا تعرضت قراراتها التأديبية إلى الإلغاء، حتى ولو لم تكن مقيدة بالالتزام برأي هذه اللجنة.

بالإضافة لهذه الاختصاصات الاستشارية، تشترط النصوص القانونية موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة، والدرجة الرابعة بالنسبة للأمر 06-03 السابق الإشارة إليه، حيث يكتسي رأيها طابعا إلزاميا. وبالإضافة إلى ذلك يجب الأخذ برأيها إذا تعلق الأمر بـ:

➤ الانتداب التلقائي أو النقل الإجباري.

- المنشور رقم 67 المؤرخ في 1994/02/09، الصادر عن م.ع.و.ع، المتعلق بإنشاء وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
- المرسوم رقم 99/90 المؤرخ في 1990/03/27، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية، الولاية والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

➤ رفض قبول الاستقالة.

➤ تغيير رتبة الموظف العام أو درجات الترقية.

➤ التقاعد التلقائي.

➤ التنزيل في الرتبة.

ويتضح مما سبق، أن اللجان متساوية الأعضاء تعمل تارة كهيئة استشارية، وتارة أخرى كمجلس تأديبي.

2. نظام سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء:

تتصل اللجنة متساوية الأعضاء بالمساءلة التأديبية للموظف العام، عن طريق إخطارها من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، بتقرير مسبب يوضح الأخطاء المنسوبة إلى الموظف المتهم¹، حيث يجب على السلطة الرئاسية أن تقوم بهذا الإجراء خلال خمسة وأربعون 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ التأديبي، وفي حالة تجاوز هذا الميعاد، يسقط الخطأ التأديبي وتنقضي الدعوى التأديبية في حق الموظف. وحتى يكون اجتماع لجنة الموظفين المنعقدة كمجلس تأديبي صحيحا من الناحية القانونية، ينبغي أن تستدعي هذه اللجنة، إما بطلب من رئيس المجلس التأديبي، الذي يقوم بتحديد مكان وساعة ويوم انعقاد اجتماع المجلس، وإخطار الموظف المتهم بهذا التاريخ خلال أجل خمسة عشر 15 يوما على الأقل قبل تاريخ الانعقاد، وذلك لتمكينه من تحضير دفاعه. وإما تستدعي اللجنة من طرف ثلث أعضائها الدائمين بواسطة طلب كتابي، كما تقوم أمانة المجلس التأديبي من جهتها بتوجيه استدعاءات إلى أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، يحدد في هذه الاستدعاءات تاريخ ومكان وساعة انعقادها.

¹ المادة 166 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المجلس ملزم بنظر القضية المطروحة عليه خلال خمسة وأربعون 45 يوما من تاريخ إخطاره. فإذا انقضى هذا الأجل ولم يفصل في قضية الموظف، سقطت التهمة عنه وتعين إعادة إدماجه في منصبه.

غير أن هذا الأجل يمكن أن يمدد إلى ستة 06 أشهر، وذلك في حالة تعرض الموظف لمتابعة جزائية لا تسمح ببقائه في وظيفته.

ولا تسوى وضعيته إلا بعد أن يصبح القرار القضائي نهائياً، وفقاً لأحكام المادة 174 من الأمر 03/06 سالف الذكر¹.

وتداول اللجنة متساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في جلسة سرية، بحضور ثلاثة أرباع أعضائها على الأقل. فإذا لم يبلغ هذا النصاب، يستدعى من جديد أعضائها خلال ثمانية 08 أيام، وعندئذ يصح اجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها².

هذا و تجدر الإشارة إلى أنه في حالة معارضة اللجنة التأديبية، لاقتراح الإدارة الرامي إلى تسريح الموظف، أو فصله تأديبياً بسبب ارتكابه خطأ جسيم، فإن الإدارة المعنية تكون ملزمة قانوناً بتسوية الوضعية الإدارية والمالية للموظف العام المعني، وذلك طبقاً للمادة 130 من المرسوم 59/85 سالف الذكر.

أما عن الإجراءات المتبعة أمام مجالس التأديب الخاصة بالقضاة أو بالمنظمات المهنية، والتي تخضع لقوانين خاصة. نجد أن القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ينص في مادته 66 على ما يلي: "يستمر القاضي الموقوف حسب الحالة المذكورة في المادة 65 أعلاه في تقاضي كامل مرتبه، ويجب على المجلس الأعلى للقضاء أن يبت في الدعوى التأديبية في أجل ستة 06 أشهر من تاريخ التوقيف، وإلا يرجع القاضي إلى ممارسة مهامه بقوة القانون³.

¹ أنظر أيضا المادة 130 من المرسوم 59/85 المشار إليه سابقا.

² للمادة 19 من المرسوم 10/84 المشار إليه سابقا.

³ راجع المادة 66 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج، عدد 57، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 2004/09/08.

يتضح من خلال نص المادة أعلاه، أنه إذا لم يبت المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كمجلس تأديبي، في المتابعات التأديبية للقاضي المقصر عن القيام بواجباته المهنية خلال ستة 06 أشهر اعتبارا من تاريخ التوقيف، فإن تجاوز المجلس هذا الأجل وأصدر قراره بتوقيع العقوبة التأديبية، وقع هذا الأخير باطلاً وجاز طلب إلغائه لإغفاله الأشكال الجوهرية.

وما يؤكد هذا القول، ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قرار حديث له¹، حيث جاء في صدر القرار ما يلي: المجلس الأعلى للقضاء - توقيف قاضي - وجوب فصل المجلس الأعلى للقضاء في الدعوى التأديبية في أجل 06 أشهر (نعم)، قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء بعد مرور 06 أشهر من تاريخ التوقيف قرار غير قانوني يتعين إبطاله. وعليه في الموضوع جاء في الفقرة الثالثة من الحيثية الأولى ما يلي: " أنه ومن جهة أخرى إن المادة 86 من القانون العام للقضاء تنص على أن القاضي الذي يكون محل توقيف مؤقت، يستمر في تلقي أجوره مدة 06 أشهر ابتداء من قرار التوقيف ". إن المجلس الأعلى للقضاء ملزم بالفصل في المسألة التأديبية في هذا الأجل، كما جاء في الحيثية الأخيرة ما يلي: "... حيث أنه يستخلص مما سبق بأنه مرت أكثر من 06 أشهر بين قرار التوقيف، ووقت نظر المجلس الأعلى للقضاء للدعوى التأديبية، إن هذا يكفي لجعل قرار العزل غير قانوني لخرقه الأشكال الجوهرية للإجراءات".

ومن هنا، نلاحظ أن الإدارة وهي بصدد ممارسة وظيفتها التأديبية تجاه الموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية، تكون مجبرة على التقيد بالإجراءات الشكلية، التي شدد القانون على احترامها، فإن حدث وخالفها اصطدمت بالرقابة القضائية التي يمارسها قاضي الإلغاء، على مدى احترام الإدارة للأشكال الجوهرية في توقيع العقوبة التأديبية، لاسيما عقوبة الفصل التأديبي.

الفرع الثالث: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار:

¹ أنظر قرار مع. د. ج رقم 182491 المؤرخ في 17/01/2000 مجلة م د ج، العدد 01 لسنة 2001، ص. 109.

تنصب الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار التأديبي، في الصورة التي تفرغ فيها السلطة التأديبية إرادتها من خلال إصدارها للقرار التأديبي. والأصل في القرارات الإدارية أنه لا يشترط فيها أن تصدر في صيغة أو شكل معين، فالإدارة غير ملزمة بشكل محدد للإفصاح عن إرادتها، أو حتى تسببه. إلا أنه يجوز استثناء، أن تتقيد الإدارة بأشكال معينة عند إصدارها للقرار الإداري، حين يلزمها القانون بذلك، لاسيما في مجال توقيع العقوبات التأديبية. فأحيانا تستلزم النصوص أن يصدر القرار في شكل خارجي معين، كأن يصدر القرار مكتوبا ومسببا تسببا كافيا، حيث يترتب على مخالفة هذه الشروط، بطلان القرار التأديبي لعيب في شكله.

وانطلاقا من هنا، سيتم التطرق إلى شرط صدور القرار التأديبي مكتوبا(أولا)، ثم نتناول الشرط الثاني والمتمثل في وجوب تسبب القرار التأديبي(ثانيا).

أولا: اشترط صدور القرار التأديبي مكتوبا:

الأصل أن الكتابة ليست ركنا ولا شرطا لصحة القرار الإداري¹. وتأسيسا على ذلك فإنه يجوز أن يصدر شفويا، أو ضمنيا. إلا أن المشرع اشترط الكتابة عندما ترغب السلطة التي لها صلاحية التأديب في توقيع عقوبات على موظفيها، وذلك حتى يتسنى مراقبتها إداريا وقضائيا² وفي ذلك ضمان من المشرع لحقوق الموظف في المجال التأديبي. ومن هنا يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين، وكذا اللجان متساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس التأديبي³، إصدار القرارات التأديبية مكتوبة وممهورة بتوقيع منسوب لمصدره⁴، فإن حدث وخالفت الإدارة هذا الشرط وقع قرارها باطلا لعيب في شكله.

ثانيا: وجوب تسبب القرار الإداري.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.170.

² بالرجوع إلى المادة 01/165 من الأمر 03/06، نجد أن المشرع الجزائري اشترط التسبب حتى في العقوبات من الدرجتين الأولى و الثانية كعقوبي اللوم والتوبيخ، أي أنه قصد الكتابة لأن التسبب يكون مكتوبا، وهذا على خلاف معظم التشريعات المقارنة، التي لم تشترط الكتابة في هذا النوع من العقوبات.

³ نصت المادة 170 / 02 على أنه "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة" والتبرير هنا يقتضي أن تكون هذه القرارات مكتوبة.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن...، المرجع السابق، ص.113.

المقصود بتسبب القرار التأديبي، ذكر المبررات التي لأجلها صدر، وذلك لإحاطة المخاطب به بالدوافع التي عوقب من أجلها¹.

وتسبب القرار التأديبي وفقا للمفهوم السابق، يختلف عن سبب القرار والمتمثل في الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإصداره. ومن ثم فإن تسبب القرار الإداري يأتي دائما معاصرا لإصداره، في حين أن سببه موجود دائما قبل إصداره.

وتسبب القرار التأديبي لازم وواجب حتى ولو لم ينص القانون عليه. ومرد هذا الإلزام أن قرار التأديب ينطوي على عقوبة، ومن ثم فهو قرار ذو صبغة قضائية²، إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلا، ولذلك يجب تسببه من أجل معرفة أسبابه وتوضيحها وفقا للأصول المقررة في التأثيم والعقاب. وحتى يكون التسبب كافيا، يتعين أن يكون مباشرا ومعاصرا لصدور القرار، وأن يكون مفصلا بالدرجة التي تتفق وصفة القرار. على أن يرد هذا التسبب في صلب القرار ذاته³ بشكل يتيح للقضاء مكنة إعمال رقابته عليه، من حيث تطبيق القانون على الوقائع المنسوبة للموظف المتهم.

وللتسبب كضمانة شكلية جوهرية في القرارات التأديبية هدف مزدوج، ففيه دعوة للإدارة بالتريث، وعدم التسرع في إصدار قراراتها حماية لمبدأ المشروعية. كما أن الموظف المخاطب بالقرار التأديبي، يمكنه الوقوف على الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء توقيع العقاب عليه. وكذا على اتخاذ هذه الأسباب في حالة عدم جديتها سببا لإلغاء القرار التأديبي. ولأن وجوب التسبب في القرار التأديبي مصدره القانون، فإنه يعد شكلا جوهريا يترتب على إغفاله أو قصوره بطلان القرار⁴.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 277.

² قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 004827 المؤرخ في 2002/06/29، المشار إليه سابقا، حيث تضمنت الحاشية الثامنة (08) ما يلي: "حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية، ومن ثم فإن قراراتها تكسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيه كما هو منصوص عليه في المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء مجلس الدولة.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب...، المرجع السابق، ص. 318.

⁴ ومن أهم تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، القرار الصادر عن المحكمة العليا (قرار غير منشور)، ملف رقم 123906 بتاريخ 1995/03/05 في قضية (ع.ع) ضد وزير التربية، والتي تلخص وقائعها في أنه بموجب عريضة مسجلة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ 1993/10/20، طعن السيد (ع.ع) بالبطان في القرار الصادر عن وزير التربية الوطنية، بتاريخ 1992/12/19، فيما يخص فصله عن وظيفته بالمدرسة الوطنية العليا بولاية مستعظم، حيث أنه قد تم تعيينه بصفته رئيسا للحراس بموجب قرار صادر بتاريخ 1986/11/03، حيث أنه تم ترسيمه، وأنه تبعاً لسرقة وقعت داخل المدرسة ليلة 1991/11/03، حيث أن الطاعن بنا طعنه على عدة أوجه أهمها إهمال الأشكال الجوهرية في الإجراءات، حيث قضت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) أن قرار الفصل الصادر في 1992/12/19 ضد السيد (ع.ع) غير مسبب، إذ أنه يشير فقط إلى محضر لجنة التأديب بتاريخ 1991/12/10 الأمر الذي يخالف المواد 126-130/3 من المرسوم رقم 59/85، مما يتعين معه إلغاء القرار الصادر عن وزير التربية الوطنية. مأخوذ عن إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 112.

غير أن هذا البطلان لا يمنع السلطة التأديبية من إعادة توقيعه وفقا للشكل الصحيح، ولا يترتب على القرار الأول أي أثر من الآثار القانونية بشأن الجزاء التأديبي، إذ لا يترتب هذا الجزاء إلا من تاريخ صدور القرار الجديد. وتكمن أهمية ذلك، في أن تكون لصاحب الشأن مصلحة في عدم وجود القرار في الفترة ما بين تاريخ صدور القرار الملغى وتاريخ صدور القرار الجديد، كما هو الحال في ترتيب الأثر المانع من الترقية¹.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي:

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، نخصص المطلب الأول إلى عيب السبب والذي يتصل بالخطأ في الوقائع أو في تكييفها القانوني، أما المطلب الثاني فنتناول فيه عيب مخالفة القانون والذي يتصل بمحل القرار التأديبي. وأخيرا عيب الانحراف بالسلطة، والذي يتصل بغاية وهدف القرار التأديبي وذلك في مطلب ثالث.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار التأديبي:

تعرف أسباب القرار الإداري² بأنها مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تدفع الإدارة إلى التصرف، ولذا يتوجب على مصدر القرار الاستناد إما لقاعدة قانونية مكتوبة، وإما لمبدأ من المبادئ العامة للقانون. وإما إلى حالة واقعية معينة³.

ويعرف العميد Bonnard سبب القرار الإداري بأنه: "العنصر الأول للقرار أي السابقة التي تتقدمه وتشير، وتكون سبب وجوده"⁴.

= كما قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بقولها: "أن التسيب من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم، إذ يمكنهم من مراقبة مشروعة القرار، وتدارك الخطأ الذي شابه". حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 170 لسنة 16 ق، جلسة 1965/05/11.

¹ معاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص. 503.

² لا يجوز الخلط بأي حال من الأحوال بين أسباب القرارات الإدارية وبين تسيبها، حيث أن تسيب القرارات الإدارية يرتبط بالمظهر الخارجي لها، وتندرج القواعد القانونية التي تستخدمها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، بينما تنصرف أسباب القرار إلى عدم المشروعية الموضوعية أو المادية. كما أن السبب هو أمر لازم وضروري لصدور القرار إذ لا يتصور صدور قرار إداري بدون مبرر، بينما لا يكون سبب القرارات الإدارية لازما إلا إذا أوجبه القانون صراحة أو فرضه القضاء، ومثال ذلك القرارات التأديبية.

³ علي حطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2008، ص. 866.

⁴ Bonnard .R, Précis de droit administratif, 4 éme éd, Paris, p.28.

من خلال هذا التعريف يتبين أن أسباب القرار الإداري هي التي تسبق صدوره، ولهذا يتعين أن تكون الوقائع سابقة لإصداره، أو على أقل تقدير كانت قائمة وموجودة عند إصدار القرار، بحيث يعد وجودها شرطاً أساسياً لمشروعية القرار نفسه¹.

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري، تعد من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، ولكن برغم ما تحظى به هذه الرقابة القضائية من أهمية في الوقت الحاضر، فإنها قد نشأت في وقت متأخر ولاحق لنشأة جميع أوجه الطعن الأخرى.

ومما لا شك فيه، فإن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري نفسه، يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب، لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملماً بأسباب القرار، حتى يستطيع أن يبسط رقابته عليها².

لقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على فرض رقابته على عيب السبب، سواء من ناحية الحالة الواقعية، أو من ناحية الحالة القانونية. وذلك بمقتضى حكمه الصادر في 28 جويلية 1905 في قضية Monod³. وعلى وجه صريح بمقتضى حكم أساسي صدر في 13 ماي سنة 1910 في قضية Dessay⁴. هذه الرقابة التي كان يرفضها في أحكامه الصادرة قبل تاريخ الحكم الأول. ولقد كان من الطبيعي حين ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى حد مراقبة صحة الوقائع المادية وثبوت وجودها، أن يراقب كذلك الوصف والتكييف القانوني الذي يعطى لها⁵ ومدى تطابقه مع القانون.

وبناء على ذلك، تتحدد رقابة القاضي الإداري على سبب القرار التأديبي، في ثلاث مستويات للرقابة، وهو ما ستنم دراسته بالتفصيل والتحليل من خلال الفروع الثلاثة التالية: أولها الرقابة على الوجود المادي للوقائع، وثانيها الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وآخر مستوياتها هي الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع.

¹ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، (ب س ط)، ص.92.

² محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص.92.

³ C.E., 28 juin 1907, Monod, Rec., p.616.

⁴ C.E., 13 Mai 1910, Dessay, Rec., p.405.

⁵ إبراهيم عبد العزيز، المرجع نفسه، ص.626.



الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع وتطبيقها:

بالنظر لعدم تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، وإيرادها في شكل توجيه عام من المشرع ، وعدم الربط كذلك بين هذه الجرائم والعقوبات التأديبية المقابلة لها- كأصل عام - في القانون التأديبي ، للوظيفة العامة، يقوم القضاء الإداري من خلال رقابته على عنصر السبب في القرار التأديبي بدور فعال للتحقق مما إذا كان هناك جريمة تأديبية من عدمه، سواء من الناحية المادية أو القانونية. فضلا عما إذا كانت العقوبة تتوافق نوعا و مقدارا مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة أم لا¹. وللوقوف على مدى هذه الرقابة ينبغي التطرق إلى الكيفية التي تتم بها، وكذا تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

استقر الاجتهاد القضائي في كل من فرنسا، مصر والجزائر على حق القضاء الإداري في رقابة الوجود المادي للوقائع، إذ يتعين على الإدارة الاستناد إلى أسباب موجودة فعلا لإصدار قراراتها الإدارية. وفي هذا الصدد، على القاضي الإداري ودون الخروج عن دوره كقاضي مشروعية التحقق كمرحلة أولى من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة عند إصدارها لقرارها. فإذا اتضح بعد ذلك أن هذه الوقائع غير موجودة أو لم تحدث أصلا، أصبح القرار الصادر عنها مبنياً على وقائع أو أسباب غير حقيقية، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان القرار لسبب وجوده ويعرضه للإلغاء. ومن هنا يتبين أنه لقيام ركن السبب في القرار التأديبي ضرورة توفر شرطين: أولهما أن يكون سبب القرار، قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار، هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري. وبناء على ذلك، إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار، فإن القرار يكون معييا في سببه لو صدر في هذه الظروف، ومثال ذلك أن يقدم موظف طلب استقالته ثم يعدل عنه. ومع ذلك يصدر قرار من الإدارة بقبول استقالته².

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.325.

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى 2005، ص.200.199.

أما الشرط الثاني، فيتمثل في صحة ومشروعية السبب من الناحية القانونية. فإذا حدد القانون للإدارة في نطاق سلطتها المقيدة أسباباً تستند إليها عند إصدار قراراتها، فإن على الإدارة الالتزام بهذه الأسباب المنصوص عليها قانوناً، فإن تعدتها إلى أسباب أخرى غير منصوص عليها، اعتبر قرارها قابلاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه. ومثاله صدور قرار بوقف موظف احتياطياً عن العمل له سبب في القانون، يتمثل في وجود تحقيق إداري مع الموظف المذنب.

وترتيباً على ما سبق، فإن رقابة القاضي الإداري على صحة الوجود المادي للوقائع، تنصرف في مضمونها إلى التحقق من:

1. أن الوقائع المتخذة أساساً للقرار ثابتة وقائمة من الناحية الفعلية في تاريخ وقوعها.
 2. أن تكون هذه الوقائع محددة، غير مبهمة ولا غامضة، إذ أن القرار الذي يركز على وقائع غير محددة، يعتبر قراراً مجهولاً لا سبب له.
 3. أن تكون تلك الوقائع جدية غير منتحلة ولا صورية وثابتة ثبوتاً يقينياً لا ضنياً.
- وعلى هذا الأساس يتحقق القاضي الإداري مما إذا كانت الوقائع التي عوقب عليها الموظف تأديبياً، قد حدثت بالفعل على النحو المتقدم. فإذا فرغ من ذلك انصرف إلى المرحلة الثانية وذلك ببسط رقبته على التكييف القانوني الذي أجرته السلطة التأديبية على تلك الوقائع، للتحقق مما إذا كانت تشكل قانونياً جريمة تأديبية من عدمه¹.

ولتضح أكثر معالم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، لا بأس من إعطاء بعض التطبيقات القضائية لهذه الرقابة في كل من القضاء الفرنسي، المصري والجزائري، وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

ثانياً: تطبيقات الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع:

¹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص. 328.

تصدى القضاء الإداري لإلغاء العديد من القرارات الإدارية بما في ذلك القرارات التأديبية، وذلك لتخلف أو انتفاء الوقائع المادية، الأمر الذي يجعل هذه القرارات قابلة للإلغاء لعدم مشروعيتها سببها. ومن أشهر تطبيقات القضاء الإداري لحالات انعدام الوجود المادي للوقائع نذكر أهمها:

1. القضاء الفرنسي والرقابة على الوجود المادي للوقائع:

دأب مجلس الدولة الفرنسي منذ أوائل القرن العشرين، على فرض رقابته القضائية على الأسباب الواقعية، فقد قرر أن من حق قاضي الإلغاء رقابة مشروعية الوقائع التي تشكل الأساس القانوني للقرار المطعون فيه¹، وعليه فقد تصدى المجلس في قضية **Monod** لرقابة الوجود المادي للواقعة التي ادعتها الإدارة، رغم أنه في الأخير لم يحكم بإلغاء هذا القرار، لأن الإدارة أوضحت أن قرارها اتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن، لم ترغب في كشفها. كما يعتبر حكمه في قضية **Camino** من أشهر الأمثلة التقليدية على هذا النوع من الرقابة على عنصر السبب. وتتلخص وقائعها في صدور قرار بعزل الدكتور كامينو من وظيفته كعمدة لما نسب إليه كونه لم يراع الوفاق اللازم لموكب جنائري كان يشارك فيه، حيث أخذ عليه أنه أدخل التابوت من ثغرة في حائط المقبرة، ثم أمر بحفر حفرة غير كافية للقبر بزعم احتقاره للمتوفى، وقد ألغى المجلس قرار العزل لاستناده على سبب غير صحيح من الناحية المادية².

كذلك قام مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك، بإلغاء القرار الصادر بإحالة الطاعن على التقاعد في حكمه الشهير الصادر في 20 يناير 1922 تحت عنوان **Trépont**.³ لعدم ثبوت الواقعة التي اعتمدت عليها الإدارة كسبب قانوني للقرار المطعون فيه، حيث قرر المجلس أنه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تستند في قرارها على واقعة مادية لا وجود لها، ألا وهي الإدعاء بأن إعفاء المدعي - وهو مدير - من منصبه كان بناء على طلبه، بينما لم يتقدم المدعي بتاتا بمثل هذا الطلب.

¹ C.E., 14 novembre 1916, Camino, Rec., p.15.

مأخوذ عن خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.326،327.

² علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص.902.

³ C.E., 20 janvier 1922. R.D.P., 1922, p.81.

واستمر مجلس الدولة في مراقبة الوقائع المادية بصدد فصل الموظفين من وظائفهم، كحالة الفصل بسبب المرض مع ثبوت عدم صحة هذه الواقعة المادية أو الحالة الواقعية التي بني عليها قرار الفصل. كما ألغى مجلس الدولة القرارات الإدارية التأديبية المتضمنة عقوبة الفصل، بحجة إلغاء الوظائف التي كانوا يشغلونها، خاصة إذا اتضح للمجلس أن الإدارة اتخذت هذا الأمر ذريعة لفصل الموظف، كما حدث في قضية Boulard¹.

هكذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على ممارسة رقابته على الوجود المادي للوقائع في مجال الوظيفة العامة، بحيث يحكم بإلغاء القرارات الإدارية إذا ثبت له أن الإدارة قد استندت إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية.

2. القضاء الجزائي ورقابة الوجود المادي للوقائع:

لقد حذا مجلس الدولة الجزائري حذو نظيره الفرنسي، في رقابته للوجود المادي للوقائع التي دفعت بالإدارة إلى إصدار قراراتها في مختلف ميادين النشاط، ولاسيما مجال القرارات التأديبية. فلقد عمل القاضي الإداري الجزائري على التأكد والتحقق من أن الوقائع التي استندت إليها السلطة الإدارية لإصدار قراراتها التأديبية صحيحة. فإذا تبين له عدم صحتها، تصدى لها بالإلغاء لعدم مشروعيتها سببها. ومن تطبيقات هذه الرقابة في القضاء الإداري الجزائري، نجد أن المجلس الأعلى للقضاء قد كشف عن الكثير من الحالات، استندت فيها قرارات السلطة الإدارية إلى وقائع غير موجودة أو غير صحيحة. فقد تصدى بالإلغاء لقرار إداري صادر في حق مدير أحد المستشفيات بعد أن تم عزله و إقصاءه من وظيفته بسبب ارتكابه خطأ، أدى إلى اضطراب المرفق حسب قول الجهة المصدرة للقرار. وبعد فحص المجلس لوقائع القضية تبين له عدم ثبوت هذه الوقائع التي نسبت إلى المدير المعزول، وأن القرار الصادر يقوم على وقائع

¹ C.E, 17 juillet 1923, Boulard, Rec., p. 623.

مادية لا أساس لها من الصحة، مما جعل معها انعدام السبب، ومن ثم أصدر المجلس قراره بإلغاء القرار بتاريخ 13 ديسمبر 1968¹.

3. القضاء المصري ورقابة الوجود المادي للوقائع:

درجت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ إنشائها سنة 1955، على مراقبة الوقائع المبررة لإصدار القرارات للتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع، حيث أصدرت العديد من الأحكام القضائية تطبيقاً لهذه الرقابة على الوجود المادي، والذي جعلته مبدأ من مبادئ الرقابة على القرارات الإدارية. فقد قضت المحكمة بأنه: "ومن حيث أن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها، أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها، فإذا لم يثبت في حقه شيء من ذلك كان القرار الصادر بمجازاته فاقدا لوجود الوقائع المادية، وبالتالي فاقدا لركن من أركانه، وهو ركن السبب، ووقع مخالفا للقانون².

كما يأخذ القضاء الإداري المصري، في رقابته على سبب القرارات الإدارية بصفة عامة، وكذلك القرارات التأديبية، بفكرة السبب الدافع، وذلك في إطار رقابته على مشروعية القرارات التي تقوم على أسباب متعددة، بعضها صحيح، والبعض الآخر دون ذلك، حيث تتوقف صحة القرار التأديبي على صحة السبب الذي يرى القاضي بأنه الدافع لإصدار القرار. فإذا كان السبب صحيحا، فإن القرار التأديبي يكون صحيحا، بغض النظر عن عدم صحة سواه من الأسباب لاعتبارها أسباب ثانوية³.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه: "إذا تبين أن القرار التأديبي قد بني على سببين، فإنه وإن كان قد ثبت للمحكمة عدم صحة السبب الثاني، وهو مخالفة المطعون ضده للتعليمات

¹ قرار المجلس الأعلى للقضاء الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 1968، مجلد العدالة 1968، ص. 47. مأخوذ عن أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط الخامسة 2003، ص. 188.

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 472 بتاريخ 18 ديسمبر 1971، لسنة 14 ق.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ص. 325.

الإدارية، إلا أن هذا القرار بالرغم من ذلك يظل محمولا على سببه الأول، الخاص بالخروج على مقتضى الواجب الوظيفي بتطاوله على رؤسائه بدون وجه حق¹.

من خلال هذا الحكم نجد أن المحكمة الإدارية العليا، قد اعتبرت الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي السبب الدافع لإصدار الجزاء التأديبي. فلقد اعتبرت المحكمة هذا القرار صحيحاً، رغم عدم صحة السبب الثاني، والمتمثل في مخالفة الموظف للتعليمات، لأنه في نظرها يعد أمراً ثانوياً لا يغير من صحة القرار التأديبي.

كما نجد حكماً آخر لمحكمة القضاء الإداري بمصر يقضي بإلغاء العقوبة التأديبية التي وقعت على موظف لا تهمه بمحصول عجز في عهده من الخشب بعد أن ثبت أن ذلك راجع إلى تهشم الأخشاب وتفتتها نتيجة سقوط سقف المعسكر عليها، مما يجعل ما عوقب من أجله وهو العجز في العهدة غير قائم على أساس من الصحة².

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع وتطبيقاتها.

بعد تعرضنا في الفرع الأول للوجه الأول لعيب السبب، والمتمثل في انعدام الوجود المادي للوقائع، ودور القاضي الإداري في التحقق من أن الوقائع المعاقب من أجلها الموظف تأديبياً، قد حدثت بالفعل، انتقل القاضي الإداري إلى المرحلة الثانية من الرقابة على عنصر السبب في القرار التأديبي، وذلك بتسليط رقابته على مدى صحة التكييف القانوني الذي أجرته السلطة التأديبية على تلك الوقائع، والتحقق مما إذا كانت هذه الأفعال تشكل قانونياً مخالفة تأديبية أم لا. وهو ما ستنم معالجته فيما يلي من خلال رقابة القاضي الإداري على عملية التكييف القانوني للوقائع (أولاً)، ثم نستعرض إلى بعض تطبيقات قضائية على هذه الرقابة (ثانياً).

أولاً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 21 لسنة 10 ق، جلسة 1969/05/24، ص. 97.

² الحكم الصادر في القضية رقم 23/478 ق بتاريخ 1970/04/29.

تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع، إخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة لقاعدة القانون المراد تطبيقها، وذلك عن طريق نقل هذه القاعدة من وضع العمومية والتجريد التي هي عليها، إلى وضع الخصوصية والتجسيد للواقعة محل التكييف. فالمقصود من عملية التكييف إذن هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية¹. ففي مجال التأديب يتطلب الأمر من قاضي الإلغاء السعي أولاً للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تتسم بالعمومية والتجريد، بإعطائها معنى أكثر تحديداً وأقل عمومية، ثم القيام بعد ذلك برفع الواقعة الفردية على مستوى عمومية نص القانون، والعمل على إبراز صفات الوقائع التي تميزها من الناحية القانونية فحسب، دون الجوانب الأخرى عديمة الجدوى، وبذلك يمكن تحقيق التطابق بين النص والواقع². وفي سبيل إنزال القاضي لحكم القانون على الواقعة، يسلك هذا الأخير إحدى الطريقتين الآتيتين أو كلاهما معاً. فإما أن يكيف الواقعة بالنظر إلى مدى تطابقها مع القانون، أو يفسر القاعدة القانونية لمعرفة مدى تطابقها مع الواقعة المعروضة عليه. فإذا ما ثبت لديه عدم صحة التكييف في الحالة الأولى، أو عدم تطابق القانون مع الواقعة كما في الحالة الثانية، فإنه يقتضي بإلغاء القرار الإداري لعيب في سببه.

إذن فالتكييف يخضع للرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على عنصر السبب في القرار التأديبي، وذلك للحكم على مدى سلامة الوصف القانوني، الذي أجرته السلطة التأديبية بهذا الصدد. وبعد معرفة الرقابة على التكييف القانوني لعنصر السبب في القرار التأديبي، تنتقل إلى تطبيقات القضائية لهذه الرقابة في القضاء الإداري.

ثانياً: تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

¹ خليفة سلم الجهمي، المرجع السابق، ص. 328، 329.

² سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2004، ص. 630.

أرسى القضاء الإداري العربي والمقارن، أسس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع حين مباشرته لهذه الرقابة، بفرض ثبوتها ماديا كقاعدة مسلم بها¹ استكمالا لدوره في بسط رقابته على سلامة التكييف القانوني الذي وضعته السلطة التأديبية ليتحقق من أنه مطابق للقانون. ولقد تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكييف الوقائع، على غرار مجال الوظيفة العامة. وهو ما سيتضح أكثر بعد عرض تطبيقات هذه الرقابة، من خلال الأحكام والقرارات الصادرة عن هذا القضاء في كل من فرنسا، والجزائر، ومصر.

1. القضاء الفرنسي ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

دأب مجلس الدولة الفرنسي، على بسط رقابته القضائية للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع، ولعل أشهر أحكامه في هذا الشأن- وهو خارج مجال التأديب-، حكمه الصادر بتاريخ 1914/04/14 في قضية Gomel².

ومن قبيل أحكامه في مجال التأديب قراره الصادر في 1938/04/28 في قضية الآنسة "ويس Weiss" والتي تلخص وقائعها في كون معلمة متربصة قامت بواسطة رسالة شخصية بدعوى تلميذ معلم للحضور أثناء العطلة للاستماع لمحاضرات ذات طابع ديني، ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن ذلك لا يعتبر خرقاً لمبدأ الحياء المدرسي، وقام تبعاً لذلك بإبطال القرار الرافض ترسيمها في وظيفتها³.

وقد استمر مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للوصف القانوني للوقائع، بمناسبة الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظفين العموميين. وذلك بالتعرض لتكييف الأفعال التي يرتكبها الموظف، وعمّا إذا كان يمكن وصفها قانوناً بأنها أخطاء تأديبية، أي أخطاء لها من المميزات والأوصاف ما يصفها بالجرم التأديبي الذي

¹ لا يخرج عن هذه القاعدة سوى طائفتين من القرارات تتعلق إحداها بمجموعة قرارات الضبط الإداري المتصلة بسلامة الدولة والمحافظة عليها، وتنصرف الأخرى إلى مجموعة القرارات ذات الطابع العلمي أو الفني المعقد (أنظر في تفاصيل ذلك، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص.640؛ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.542 وما بعدها).

² تلخص وقائع هذه القضية في أن السيد جوميل، كان قد طلب الترخيص له بالبناء في ميدان بوفو beauveau بباريس فرفضت الإدارة طلبه لما يحدثه البناء في هذا الميدان من المساس بأحد المعالم الأثرية، وعندما بحث المجلس هذا الأمر، ظهر له أن الميدان المذكور لا يدخل كله في عداد المعالم الأثرية، وألغى بذلك قرار الإدارة، لما شابه من خطأ في التكييف القانوني للوقائع التي قام عليها. C.E, 14 Avril 1914, Gomel, Rec., P. 488

³ قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1938/04/28، مأخوذ عن مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكورة ماجستر في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2006-2007، ص.99.

يستوجب توقيع الجزاءات التأديبية، وهو ما يتضح من حكمه الصادر في 1953/03/13 في قضية " تيسير Teissier"¹.

2. القضاء الجزائي ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

لم يتوان القضاء الإداري الجزائري هو الآخر، في بسط رقابته على الوصف القانوني للوقائع، والتحقق من صحة وسلامة التكييف الذي أعطته السلطة التأديبية للواقعة المادية بعد ثبوتها. ويتضح ذلك جليا من خلال التطبيقات التي تضمنتها أحكامه وقراراته نذكر منها:

القرار الصادر في القضية رقم 7462 بتاريخ 2003/02/25 بين المدعي(س.ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف (مدعى عليها)، حيث تلخص وقائعها في أن المدعي طعن بالبطلان في القرار الصادر عن مديرية التربية لولاية سطيف بتاريخ 1999/11/09 المتضمن عزله عن منصب عمله، الطعن المرفوض من قبل قضاة الدرجة الأولى بموجب القرار المستأنف فيه، حيث دفع السيد (س.ر) لتبرير استئنافه أن حالة التخلي عن المنصب المحتج بها من طرف المدعى عليها غير ثابتة ، وبالتالي القرار المتضمن عزله على أساس التخلي عن المنصب مخالف للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون(أي عدم التكييف الصحيح للوقائع) حيث أنه بالرجوع إلى مستندات القضية وبالأخص إلى الشهادة الطبية تبين أن المدعي استفاد من نسبة عجز من الدرجة الأولى ابتداء من 1998/04/08 إلى غاية 2000/04/07.

حيث أن القرار المتضمن عقوبة العزل صدر في 1999/11/09، أي خلال مدة العطلة المرضية، وعليه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية، قراراً مخالفاً للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من مرسوم 59/35 المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال الإدارات والمؤسسات العمومية. لذا ينبغي إلغاء القرار المستأنف فيه، الذي أساء فيه تقدير الوقائع وتطبيق القانون، وبعد التصدي بإبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله².

¹ قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/03/13، مأخوذ عن عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.633.

² قرار مجلس الدولة الجزائري، صادر في 2005/02/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 05 لسنة 2004، ص.166 وما بعدها.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري أيضا قراره الصادر بتاريخ 1998/07/27 تحت رقم 172994، والذي قام فيه المجلس بإلغاء قرار تأديبي صادر عن المجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 1996/07/11، والمتضمن عزل قاض من مهامه بحجة أنه خالف الواجبات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، حيث تتمثل الأفعال المنسوبة للقاضي في أنه يمتلك عدة عقارات على الشيع، منها مخبر للصور مسير من طرف أخيه، وأنه تدخل لصالح أحد أفراد عائلته أمام جهات قضائية جزائية، إلى جانب التغيب بدون مبرر عن منصب عمله بالذهاب إلى خارج الوطن.

وعليه قام القاضي المعزول، برفع دعوى يطالب فيها بإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة الجزائري، متمسكا بالوجه المأخوذ من خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات، فأصدر مجلس الدولة بتاريخ 1998/07/27 قراراً ألغى فيه ذلك القرار التأديبي، وذلك على أساس أن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب غلطا صارخا في تقدير الوقائع، حيث رأى مجلس الدولة أن الأفعال المنسوبة للقاضي محل المتابعة لا تتناسب مع روح القانون المطبق¹.

3. القضاء المصري ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

باشرة القضاء الإداري المصري من جهته رقابته على عملية التكييف القانوني للوقائع في مجال الوظيفة العامة، وما يتصل بها من منازعات. ومن قبيل تطبيقاته لهذه الرقابة، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه "إذا كانت الوقائع مع فرض ثبوتها لا تؤدي إلى هذا الوصف أو أن تكييفها على هذا النحو يعتبر تكييفاً غير سليم من الناحية القانونية، فإن السبب الصحيح لا يعتبر قائماً"². كذلك نجد تطبيقات أخرى لهذه الرقابة وذلك بموجب حكمها الصادر بتاريخ 1957/01/05 في الطعن رقم 2/1134 ق، حيث ألغت المحكمة قرار فصل مآذون شرعي لآتهامه بالإقدام على الزواج بعقد عرفي ومما قالته المحكمة في هذا

¹ قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 1998/07/27 تحت رقم 172994، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 لسنة 2002، ص.84/85.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1976/02/01، قضية 863 مجموعة السنة الحادية والعشرون، مأخوذ عن أشرف عبد الفتاح أبو الخمد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ب د ن، ط 2005، ص.326.

الشأن أنه " إذا ثبت أن فصل المأذون قد أسس على أنه ارتكب ذنبا إداريا هو تزوجه بعقد عربي، فإن قرار الفصل يكون فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب، ذلك أن هذا الفعل لا يعتبر إخلالا من المدعى بواجبات وظيفته أو سلوكه الوظيفي، إذا لم يكن يباشر عند زواجه عمله الرسمي كمأذون، وإنما كان مثله في ذلك كمثل أي فرد عادي، لا حرج عليه في أن يتزوج زواجا عرفيا دون أن يوثقه، متحملا في ذلك ما قد يترتب على إجرائه على هذا النحو من نتائج عند الإنكار¹.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها، بأن توظيف الموظف لأمواله لا يعد بذاته عملا تجاريا يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها، فتملك الموظف لسيارة أو لحصة فيها لا يعتبر في ذاته عملا تجاريا، إن لم يقترن بنشاط خاص تطغى عليه الصفة التجارية طبقا للقانون التجاري².

الفرع الثالث: الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وتطبيقاتها:

اقتصر دور القضاء الإداري كأصل عام، في منازعات الإلغاء من حيث الظاهر على مراقبة الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني فقط. دون أن يتعداهما إلى مراقبة تقدير الإدارة لأهمية الأسباب الواقعية، وتقدير مدى التناسب بين أهميتها وخطورتها، وبين الإجراء الإداري الصادر استنادا إليها. وعلة ذلك أن هذه الرقابة تعد خروجاً عن دور القضاء الإداري ومهمته، باعتباره قاضي مشروعية ليقوم بمزاولة اختصاصات رجل الإدارة، فيتصرف القضاء في هذه الحالة وكأنه إدارة ويصبح رئيساً إدارياً أعلى لمصدر القرار³.

هذه القاعدة العامة طرأ عليها استثناء، يتمثل في إمكانية مد رقابة القاضي الإداري إلى تقدير مدى ملاءمة إصدار القرار الإداري المبني على وقائع ثابتة ومدى تناسبها مع مضمون القرار. الأمر الذي ستم معالجته بالتفصيل والإيضاح من خلال التطرق إلى رقابة القاضي الإداري لمدى ملاءمة القرار الإداري للواقع (أولاً)، مدعمين شرحنا بالتطبيقات القضائية في هذا المجال (ثانياً)، وذلك على النحو التالي:

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1957/01/05، مجموعة س 2.

² مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا للسنة الخامسة، ص 854.

³ على خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 917.

أولاً: الرقابة على تقدير الوقائع وخطورتها:

خرج كلا من القضاة العربيين والفرنسيين، عن القاعدة العامة المتمثلة في اقتصار القاضي الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية دون التعرض لبحث مدى ملاءمتها. فلقد أورد عليها بعض الاستثناءات تجاوز بها حدود رقابته التقليدية على صحة الوقائع وتكييفها القانوني، متحججا في ذلك بأن هذه الرقابة تعد شرطاً من شروط المشروعية في القرار الإداري.

و يعتبر حكم "Lebon"¹ أول حكم في مجال التأديب، كان له بالغ الأثر في إبراز الغلط البين أو الخطأ الظاهر، الذي به يمكن لمجلس الدولة، بسط رقابته على أعمال السلطة التقديرية للإدارة ومدىها إلى مجال التأديب، وبعد ذلك تتابعت أحكام مجلس الدولة بعد أسابيع قليلة من حكم Lebon على غرار حكمه في قضية Vinolay² بتاريخ 1978/07/26 وكذا حكمه في قضية Chaval بتاريخ 26 جويلية 1978³.

والوضع نفسه ميز رقابة مجلس الدولة المصري على ملائمة القرارات التأديبية، حيث كانت تقف عند حد التحقق من صحة الوقائع المكونة لركن السبب، وكذلك الوصف القانوني لهذه الوقائع، ولم يكن يتعدى تلك الحدود ليبحث درجة التناسب بين الوقائع، وبين مقدار الجزاء التأديبي، لأن ذلك كان يعتبره من ملاءمات الإدارة، ومن خصائص سلطتها التقديرية.

لكن تطور قضاء مجلس الدولة المصري، واعترف لنفسه بحق رقابة ملائمة توقيع الجزاء ومقداره، وذلك في حالة وجود غلو شديد، أو عدم ملائمة ظاهرة بين درجة خطورة الجريمة التأديبية، وبين نوع الجزاء ومقداره. وكان أول الأحكام الذي أقرت هذا المبدأ الجديد، هو حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1961/11/11 حيث قالت المحكمة "لئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم

¹ C.E., 09/06/1978, Lebon, Rec., p.205.

² C.E., 26 juillet 1978, vinolay, Rec., p.315.

³ C.E. 26 Juillet 1978, Chaval. A.J.D.A., Novembre 1978, p. 576.

الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، فهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة. ولا يأتي هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ... وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالعلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة. ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، إنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري، لا يتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره¹.

و من أجل شرح هذا التطور في موقف القضاء، فإن الأستاذ سليمان الطماوي يعتبر أن رقابة القضاء في نطاق سلطة التأديب تتناول جانبين:

الجانب الأول، وهو جانب السلطة المقيدة، والمتمثل في ارتكاب الموظف لجرمة إدارية (أو ذنب إداري) مستوف لأركانه، بحيث توقع عليه عقوبة من بين العقوبات المحددة قانوناً، ومن سلطة مختصة في التأديب. وبعد ذلك تتاح للموظف كافة الضمانات المقررة قانوناً للدفاع عن نفسه. فإذا لم يستوف أي شرط من الشروط السابقة، كانت العقوبة باطلة، سواء كانت صادرة عن رئيس إداري، أو محكمة تأديبية، أو مجلس تأديب.

أما الجانب الثاني، فيتصل بمدى ملاءمة أو مناسبة العقوبة المرفقة بالنظر إلى الذنب الثابت في حق الموظف. وهنا يجمع الفقه والقضاء على أن الأمر يندرج في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير، إلا في نطاق عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة².

وللقضاء الإداري العربي والفرنسي في مجال الرقابة على تقدير الوقائع وخطورتها تطبيقات كثيرة ومتنوعة، سنورد بعضها فيما يلي:

ثانياً: تطبيقات الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

تطورت رقابة القضاء الإداري على عنصر ملاءمة القرار الإداري للوقائع. فبعدما كانت تقتصر على رقابة الوجود المادي للوقائع، وكذا تكييفها القانوني. أصبح بإمكانه بسط رقابته على التناسب وتقدير مدى

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1975/02/22، مجموعة المبادئ، السنة العشرون.

² سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 658-659.

ملاءمة الجزاء التأديبي مع الذنب أو المخالفة التأديبية، وذلك نتيجة لفصله في عديد القضايا التي أثيرت أمامه، والتي ساهمت في تغيير توجه هذه الرقابة. هذا ما ستمت معالجته من خلال عرض بعض التطبيقات القضائية لهذه الرقابة، في كل من القضاء الإداري الفرنسي، والجزائري، والمصري.

1. القضاء الإداري الفرنسي وعملية الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

يعتبر حكم Lebon¹ - كما سبقت الإشارة - أول حكم باشر من خلاله مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التناسب في مجال التأديب، بعدما كان قبل صدور حكمه في هذه القضية يمنع من ممارسة رقابته على ملائمة القرار الإداري للوقائع في مجال التأديب.

للتوالى الأحكام فيما بعد، في قضية Vinolay (فبراير 1978/07/26) حيث قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل من الخدمة لعدم تناسبها مع الوقائع المؤخذ عليها، والتي تتمثل في معاملة المدعي لمؤوسه بقسوة. وقد أظهر هذا الحكم قدرة مجلس الدولة الفرنسي على مواجهة مبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة في جانبه الإيجابي، وهو إلغاء العقوبة لما شابها من غلط بيّن أو خطأ ظاهر في التقدير².

كما ألغى مجلس الدولة بموجب حكمه الصادر بتاريخ 1979/11/07 في قضية Mme Boury Nauron³، قراراً متضمناً عزل المدعية نظراً لما تبين للمجلس من أن هذه العقوبة تبلغ من الجسامة بما كان مقارنة بالأفعال المرتكبة من طرفها، والمتمثلة في التأخير والإهمال في الرد على المراسلات الرسمية.

وما ينبغي الإشارة إليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مجال الرقابة على التناسب بين العقوبة الموقعة على الموظف المذنب، وبين الأفعال والمخالفات التي ارتكبتها، هو عدم اقتصره على إلغاء القرارات التأديبية بداعي القسوة وتميزها بالشدة، وإنما باشر رقابته أيضاً على الجانب السلبي والمتمثل في قيام السلطة

¹ تلخص وقائعها في أن السيد لوين Lebon وهو مدرس بأكاديمية تولوز، كان قد أتم بارتكاب أفعال مخلّة بالحياء مع الطالبات اللاتي يقوم بتدريسهن فقرر مدير الأكاديمية معاقبته بالإحالة على المعاش وطلب السيد لوين من المحكمة الإدارية بتولوز إلغاء هذا القرار، التي قررت رفض طلبه، فطعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة، الذي قضى برفض الطعن، وذلك بناء على ما جاء بأسباب الحكم من أن "الوقائع التي ثبت حدوثها على النحو الوارد في ملف القضية هي أمور تستوجب عقاباً إدارياً وأن المدير بإصداره قراراً بإحالة السيد لوين على المعاش استناداً على هذه الوقائع يكون قد استعمل سلطته التقديرية في حدود القانون، دون أن يشوب ذلك غلط بين أو خطأ ظاهر وهو ما يجعل القرار المطعون فيه قائماً على أسباب كافية ومبررة (C.E., 09/06/1978, Lebon, Rec., p.205).

² خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص. 259.

³ C.E., 07 Novembre 1979, Mme Boury Nauron, R.D.P., 1980, p.1449.

التأديبية في المبالغة في التساهل واللين مع الموظف المذنب. وإذا أمعنا النظر في هذا الجانب نجد أنه ذو أهمية بالغة في التأثير على سير المرفق والحفاظ على وظيفته في تحقيق المنفعة العامة. لأنه إذا فتح المجال لارتكاب الأخطاء والمخالفات التأديبية دونما رقيب ولا حسيب، يولد لدى الموظفين المذنبين الإحساس بعدم المسؤولية والتسيب، مما ينتج معه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للمرفق. وعليه فإن دور القاضي في هذه المسألة لا غنى عنه لإجراء موازنة دقيقة يشترك فيها جميع الظروف التي ساهمت في ارتكاب الخطأ، وكذا جميع الظروف المحيطة بالموظف والمرفق بشكل عام.

ومن قبيل ما قرره مجلس الدولة في هذا الشأن ما قضى به في حكمه الصادر في 1990/11/02 في قضية M.Leon من إلغاء العقوبة التأديبية الموقعة على المدعي - وهو سائق حافلة بالبلدية - لعدم تناسبها مع خطورة الجريمة المقترفة، إذ تبين من الأوراق أنه كان يقود الحافلة في حالة سكر، مما جعل سلوكه على درجة كبيرة من الخطورة، الأمر الذي يتنافى مع ما اتسم به القرار التأديبي الصادر بحقه من تساهل وتفريط في العقوبة¹.

ويتضح مما تقدم أن قضاء مجلس الدولة استقر على ممارسة رقابته على التناسب في مجال التأديب، متوسلا في ذلك بفكرة الخطأ الظاهر في التقرير، والتي أضحت بمثابة نظرية عامة في قضاؤه.

2. القضاء الجزائي ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

انتهج القضاء الإداري الجزائري مسلك مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بامتناعه عن رقابة تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار. حيث كان يقف في رقابته - كقاعدة عامة - عند المستويين السابقين (رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني).

لكن هناك بعض الحالات الاستثنائية يمارس القاضي الإداري مراقبة الملائمة، وهي الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيفة العمومية وبالتحديد تلك الخاصة بالمهنة. فقد يحدث فعلا أن يحصل موظف أزح من منصبه لفترة طويلة على إلغاء لتلك العقوبة، فالإدارة هنا ملزمة ليس فقط بإعادته إلى منصبه، بل إعادة

¹ C.E., 02/11/1990, M. Leon, R.D.P., 1990, p.576.

مأخوذ عن خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص. 260، 261.

تنظيم وضعيته تجاه وظيفته كما لو لم يسرح (الأقدمية، الترقية، المرتب... إلخ)، وإذا ما حدث نزاع في مثل هذا الشأن، فإنه بإمكان القاضي إحلال تقديره محل تقدير الإدارة.

وفي مجال رقابة القاضي الإداري الجزائي على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، يعلق الأستاذ غناي رمضان على قرار مجلس الدولة الصادر في 1998/07/27 حول وقائع القضية التي مرت بنا والمتعلقة بعزل قاضي بموجب قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء، من أن الاجتهاد القضائي الخاص بمجلس الدولة في هذه القضية والقاضي بإلغاء عقوبة العزل، يعتبر بداية لمشوار يمكن أن يؤدي إلى استعمال هذا الاجتهاد في مجالات كثيرة جد حساسة بالنظر إلى أهميتها، وبالنظر إلى ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية واسعة مثل القرارات المتعلقة بالأجانب والإقامة والطرده والاستبعاد، وكل أنواع القرارات التي تحتكر الإدارة سلطة تقديرية لمعرفة مدى ملائمتها لتعلقها بالنظام العام. واستعمال هذا الاجتهاد في منازعات الوظيفة العمومية، من شأنه توسيع رقابة القاضي الإداري على القرارات الجذمة مهمة بالنسبة لمسار الموظفين¹

كما قضى مجلس الدولة في القضية رقم 010502 المنعقدة بجلسة 2004/01/20 بين مدير القطاع الصحي لتيقزيرت ولاية تيزي وزو (مستأنف) ضد السيدة-م.ع- (مستأنف عليها) بتأييد القرار المستأنف المتضمن إلغاء المقرر الصادر بتسليط عقوبة التوبيخ على - المستأنف عليها-.

حيث تتلخص وقائع القضية، في قيام مدير القطاع الصحي لبلدية تيقزيرت ولاية تيزي وزو بإصدار مقرر يتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على السيدة(م.ع)، نظرا لرفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار سكن وظيفي، فرفعت السيدة(م.ع) دعوى أمام مجلس قضاء تيزي وزو (الغرفة الإدارية) تلتبس فيها إلغاء مقرر التوبيخ، فأصدر هذا الأخير قراره بإلغاء المقرر. الأمر الذي دفع بالمستأنف في قضية الحال برفع استئناف إلى مجلس الدولة، حيث بنى طعنه على عدة دفوع منها أن النزاع يكتسي طابعاً اجتماعياً وبالتالي فإنه من اختصاص المحكمة الاجتماعية، كما دفع بأن المستأنف عليها لم تقم بالطعن الإداري المسبق، وردا

¹ غناي رمضان، تعليق على قرار مجلس الدولة الجزائري، صادر في 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة العدد 06 لسنة 2005، ص.53 وما بعدها.

منه على الدفع الأول المثارة أمامه والمتعلق بعدم الاختصاص النوعي أجاب المجلس بأن المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية-الملغى- تجعل المجلس مختصا بنظر الطعون المقدمة ضد المؤسسات العمومية ذات الصفة الإدارية، وباعتبار أن القطاع الصحي هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري فإن الدفع الأول غير مؤسس.

أما عن الدفع الثاني، رد المجلس بأن التظلم الإداري المسبق، لم يبق مطالباً به بموجب المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية - الملغى -.

أما في موضوع الدعوى، فقد قرر المجلس أن العقوبة المسلطة على المستأنف عليها بسبب رفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار وظيفتها وبصفة قانونية لا تتناسب مع الخطأ الذي ادعته إدارة القطاع الصحي، كونه لا يشكل خطأ مهنياً في تقدير المجلس (الغرفة الإدارية) يستوجب عقوبة العامل الراضى للامتثال له، وعليه فإن قضاة الموضوع قدروا الوقائع تقديراً سلبياً لذا يتعين تأييد القرار المستأنف ورفض الاستئناف لعدم التأسيس¹.

3. القضاء المصري ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

لقد سائر مجلس الدولة المصري هو الآخر نظيره الفرنسي، في فرض رقابته على ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها في طائفتين من القرارات، تتعلق الطائفة الأولى بالقرارات التأديبية، أما الثانية فتتعلق بالحريات العامة.

وقد ابتكر القضاء المصري لفظ الغلو² كاصطلاح قانوني استعمله في قضائه للتعبير عن عدم ملائمة الظاهرة، أو الخطأ الظاهر في تقدير العقوبة التأديبية.

ومما يحسب للقضاء الإداري المصري، أنه مارس هذه الرقابة مع بداياته الأولى مستهلاً إياها بقرارات الضبط الإداري ثم القرارات التأديبية. وله عدة أحكام قضائية ساقها من خلال تعامله مع عدة ملفات

¹ قرار مجلس الدولة الجزائري، في القضية رقم 010502 الصادر في 20/01/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 05 لسنة 2004، ص. 175، 176.

² الغلو في اللغة من أصل (غلو وغلا) فعلا غلوا، زاد وارتفع وغلا النبات بمعنى النف وعظم، وغلا السهم ارتفع في ذهابه وجاوز المدى وغلا بالدين تشدد وتصلب حتى جاوز الحد وغلا السعر أي ارتفع فهو عال والمغلاة في الأمر هي المبالغة فيه، والمغلاة في الشيء رفع ثمنه. مقتبس من قاموس المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق بيروت، طبعة 1981/25، ص. 558.

تناولت نزاعات في مجال التأديب، حيث رددت المحكمة الإدارية العليا في كثير من المناسبات أنه "... فيما يختص بمدى ملاءمة الجزاء للذنب الإداري الذي ثبت في حق الطاعن، فإنه ولئن كانت لسلطة التأديب تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة"¹.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في جلستها المنعقدة بتاريخ 1984/02/07 بإلغاء قرار الفصل الذي أصدرته الإدارة ضد أحد موظفيها، لاعتدائه على أحد رؤسائه بالعمل. حيث أسست حكمها على عدم تناسب المخالفة التي ارتكبها الموظف مع العقاب الذي وقعته عليه الإدارة، وذلك في ضوء بحثها لكافة ظروف إصدار هذا القرار². وقد استند قضاء المحكمة في هذه القضية، إلى وجود غلو في تقدير الجزاء وعدم ملاءمة ظاهرة تخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وبالتالي تخضع هذه القرارات لرقابتها.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 38/454 ق الصادر بتاريخ 1996/02/24، جاء فيه "... وقد ثبت من الحكم المطعون فيه أن المحكمة قد أقامت قضاءها على أن المخالفات المنسوبة إلى الطاعن تنطوي على إهماله إهمالا جسيما في أداء العمل المنوط به، ولم يستظهر من الأوراق ما يشير إلى توافر صحة العمد فيما أقدم عليه الطاعن من مخالفات، ومن ثم تكون المخالفات المنسوبة إليه، قائمة على الغفلة والإهمال، ولم تقم على عمد بهدف غاية غير مشروع، مما يجعل الجزاء الموقع على الطاعن، وهو الخفض إلى الوظيفة الأدنى، يتسم بالغلو وعدم التناسب بين المخالفة والجزاء الموقع عنها، الأمر الذي يقتضي إلغاء الحكم المطعون فيه"³.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 2935 لسنة 35 ق، جلسة 1992/02/28 الموسوعة الحديثة.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن 415 لسنة 25 ق، جلسة 1984/02/07 مجموعة السنة التاسعة والعشرون.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن 454 لسنة 38 ق، جلسة 1996/02/24، ج 42، ص 682.

ومما يستفاد من أحكام القضاء الإداري بمناسبة مباشرته لرقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، أنه وضع ضوابط متوسلا بها تحقيق العدالة في مجال منازعات الوظيفة العامة، آخذا بعين الاعتبار مجموعة من العوامل من شأنها مساعدته على تحقيق غايته، لاسيما ما تعلق بالتكليف الدقيق لوصف المخالفة التأديبية، من خلال الظروف والملابسات المحيطة بها، سواء كانت عينية لا تتعلق بالجريمة أو شخصية تتعلق بمرتكبها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب المحل في القرار التأديبي:

يعتبر عيب المحل من أهم أوجه الإلغاء، وأكثرها وقوعا من الناحية العملية. وإن رقابة القضاء الإداري على محل القرار تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون¹. ولا يقتصر هذا العيب على مخالفة القانون بمعناه الضيق، بل يشمل مخالفة كل قاعدة قانونية أيا كان مصدرها، سواء أكانت قاعدة مدونة أم عرفية²، كما أن هذا الاصطلاح (مخالفة للقانون) لو أخذ به على إطلاقه لشمّل جميع أوجه الإلغاء، لأن القانون - بالمعنى العام - هو الذي يحدد قواعد الاختصاص وقواعد الشكل، ونظرا لتعرض هذا الاصطلاح لبعض الانتقادات، فإن الفقهاء يستبدلون بعبارة "مخالفة القانون" اصطلاح "مخالفة القواعد القانونية"³.

وسيتّم التعرض في الفرعين التاليين، لمدلول عيب مخالفة القواعد القانونية ونستشهد ببعض التطبيقات القضائية لصور هذا العيب في القضاء الإداري العربي والفرنسي.

الفرع الأول: عنصر المحل في القرار التأديبي وشروط صحته:

محل القرار التأديبي هو الأثر المتولد عن هذا القرار، فهو إذن العقوبة التي ينطوي عليها ويحققها إصداره.

وحتى يكون القرار التأديبي صحيحا في محله، فإن العقوبة التأديبية التي تشكل هذا المحل ينبغي أن تكون مشروعة، أي أن تدخل ضمن الجزاءات التأديبية، التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، وأن تكون

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 387.

² المقصود بالقاعدة القانونية أيا كان مصدرها: النصوص الدستورية، النصوص التشريعية، المراسيم ومختلف اللوائح والمعاهدات التي تتم الموافقة عليها وتدخل حيز التنفيذ، قوة الشيء المقضي به، والمبادئ العامة للقانون والعرف.

³ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص. 284.

موقعة ممن خصه المشرع بحق توقيعها، وألا تتعدد مع وحدة المخالفة، إضافة إلى ضرورة ألا تكون مستحيلة التطبيق¹، وأن تكون متناسبة مع الجرم، وأخيرا ألا تكون موقعة بأثر رجعي.

وتفصيلا لجملة هذه الشروط، يتم التطرق إلى عنصر المحل في القرار التأديبي (أولا)، ثم نستعرض الشروط التي يتعين أن تتوافر فيه (ثانيا)، وذلك على النحو التالي:

أولا: عنصر المحل في القرار التأديبي:

يقصد بعنصر المحل في القرار الإداري بوجه عام، الأثر القانوني الذي يحدثه القرار بمجرد صدوره². كما يقصد به الأثر القانوني الذي يترتب أو يحدثه التصرف مباشرة، ولا يتصور وجود تصرف قانوني أيا ما كان، دون أثر قانوني، يتمثل في الحقوق أو الالتزامات التي يترتبها، وبدون ذلك يفقد التصرف أو العمل صفته الجوهرية. كتصرف قانوني، ولا يعد كذلك بحال³.

ولهذا يوصف القرار عادة بما يتضمنه من أثر، فيقال مثلا قرار تأديبي إذا تضمن توقيع عقوبة تأديبية، ويقال قرار تعيين أو ترقية أو نقل أو إعارة، إذا تضمن موضوعه شيئا من هذا القبيل.

والأثر القانوني الذي يترتب عن عنصر المحل في القرار الإداري، يكون إما بإنشاء مركز قانوني معين، أو تعديله، أو إلغائه. وهذا هو ما يميز عنصر المحل في القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا، عن محل العمل المادي⁴، الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية. كما أن الأثر الذي يحدثه القرار، سواء بإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، إنما يوجد دائما في منطوقه. وبالتالي فإن الرقابة على عنصر المحل في القرار الإداري تنصب على منطوقه، خلافا للرقابة على عنصر السبب التي تسلط على حيثياته ومبرراته لا منطوقه⁵.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية، ص. 280.

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 62.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 190، 189.

⁴ كما يتميز عنصر المحل عن عنصر الغرض في القرار الإداري، إذ أن هناك فارقا دقيقا بينهما، يتمثل في أن عنصر المحل له أثر مباشر تنجبه له إرادة الإدارة، بينما عنصر الغرض فهو النتيجة النهائية التي يهدف القرار إلى إحداثها ومثال ذلك إذا صدر قرار تأديبي من أحد الموظفين يترتب أثرا قانونيا مباشرا، هو توقيع العقوبة على هذا الموظف (عنصر المحل) أما النتيجة النهائية لهذا القرار فهي ضمان سير المرفق بانتظام و حماية المصلحة العامة (عنصر الغرض).

⁵ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص. 318، 319.

وكمثال على الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الفردي: القرار التأديبي الصادر بتوقيع جزاء الخصم من مرتب أحد الموظفين كجزاء على مخالفة ارتكبتها، فمحل هذا القرار هو استقطاع جزء من مرتب هذا الموظف عن المدة التي حددها القرار، هذا هو الأثر القانوني لهذا القرار الذي عدل المركز القانوني للموظف. و في حالة توقيع عقوبة الفصل ضد الموظف، فإن محل هذا القرار هو إنهاء العلاقة القانونية التي تربط بين الإدارة وبين هذا الموظف، فهذا هو الأثر القانوني لهذا القرار، والذي ألغى مركزا قانونيا فرديا لهذا الموظف.

ولصحة عنصر المحل في القرار التأديبي، يتعين أن يتوافر فيه شرطان وهو ما نستعرضه فيما يلي:

ثانيا: شروط صحة المحل في القرار التأديبي:

لكي يكون القرار الإداري بوجه عام سليما وصحيحا في عنصر المحل، يجب توافر شرطين أساسيين أولهما أن يكون هذا المحل ممكنا، وثانيهما أن يكون هذا المحل مشروعاً. وفيما يلي بيان ذلك:

الشرط الأول: أن يكون هذا المحل ممكنا:

المقصود بهذا الشرط أن، يكون ممكنا من الناحية القانونية أو الواقعية، فإذا استحال المحل قانونا أو واقعا، وأصبح لا يمكن تنفيذه، فإننا سنكون في هذه الحالة أمام قرار إداري منعدم. كما إذا صدر قرار تأديبي بمعاقبة موظف كان قد توفاه الله قبل ذلك.

وقد يكون محل القرار مستحيلا من الناحية القانونية، فينعدم المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار. كما في حالة صدور قرار بتعيين موظف ثم اتضح أن هذا التعيين قد تم في درجة مشغولة أصلا من طرف موظف آخر. إذن فتحقيق الأثر لقرار التعيين يكون غير ممكن قانونا لانعدام المركز القانوني الذي يرد عليه هذا التعيين.

الشرط الثاني: أن يكون المحل مشروعاً¹:

¹ إن مشروعية المحل تتطلب أن تتوافر في العقوبة التأديبية كافة ضوابط الجزاء، فيجب أن يكون الجزاء التأديبي شرعيا، وهذا يعني حتمية أن يكون من الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، وأن توقع هذه العقوبة ممن خصه القانون بحق توقيعها، كما يقع محل القرار باطلا إذا انطوى على توقيع أكثر من عقوبة تأديبية أصلية عن ذات المخالفة ما لم ينص القانون على إجازة ذلك، وإضافة إلى ما تقدم يشترط في العقوبة

وهذا يعني أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار، يجب أن يكون من الجائز إحدائه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة. وبناء عليه، فإذا تعارض الأثر القانوني للقرار مع النصوص القانونية أو المبادئ القانونية العامة، فإن هذا يعيب القرار الإداري ويجعله مستحقاً للإلغاء¹. كما لو صدر قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين لم يتضمنها النظام التأديبي للوظيفة العامة.

ثالثاً: سلطة الإدارة التقديرية وعنصر المحل في قراراتها التأديبية:

يقصد بالسلطة التقديرية الحرية التي تتمتع بها الإدارة، لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، وتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة. ومن أمثلة السلطة التقديرية، ما يقرره القانون للإدارة من حرية في تقدير العقوبة التأديبية التي توقعها على الموظف الذي تثبت عليه جريمة تأديبية.

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، فيما يتعلق بعنصر المحل عند اتخاذها لقراراتها. إلا إذا قيدها القانون بمحل معين، أي بمضمون محدد للأثر القانوني الذي يترتب على اتخاذها للقرار. ويتجلى التقدير الإداري حيال عنصر المحل في ثلاثة مظاهر وهي:

- حرية الإدارة في أن تتدخل أو لا تتدخل في اتخاذ قرار يتعلق بموضوع ما.
- حريتها في اختيار وقت التدخل، وهو أبرز مظاهر التقدير الإداري.
- حريتها في اختيار فحوى القرار أو مضمونه، شريطة أن يكون هذا المضمون ممكن عملاً وجائز قانوناً، طالما كانت لا توجد قاعدة في القانون تلزمها سلفاً بمضمون معين².

ومما لا شك فيه أن ممارسة السلطة التقديرية لا تعد حقاً للموظف، أو الجهة المختصة، بل إنه التزام قانوني يفرض عليهما. لهذا يجب على صاحب الاختصاص فحص كل حالة واقعية على حدة، وذلك ببيان جوانب التقييد والتقدير، بالنسبة لعنصر المحل في القرار التأديبي بوجه خاص، من خلال الفرضين التاليين:

محل القرار التأديبي تناسبها مع المخالفة التأديبية المرتكبة، بحيث يقع باطلاً كل قرار تأديبي مشوب بالغلط والشطط، وأخيراً يبطل القرار التأديبي إذا كان محله عقوبة تأديبية تطبق بأثر رجعي حيث لا يجوز للسلطة التأديبية توقيع جزاء لم يقرر تشريعياً وقت ارتكاب المخالفة.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 193.

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 62 وما بعدها.

الفرض الأول: ويتحقق في حالة الاختصاص المقيد، حين تفرض قاعدة القانون واجب التطبيق مقدما عقوبة تأديبية محددة لجريمة معينة. وفي هذه الحالة ينعدم مجال التقدير الإداري، بحيث يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بتوقيع العقوبات المقررة قانونا للمخالفة المرتكبة. إذن فالعقوبة التي حددها القانون تمثل الأثر القانوني للقرار التأديبي، ومن ثم فلا مجال للتقدير أمام سلطة التأديب في اختيار نوع ومقدار العقوبة، إذ ليس في وسعها إلا الالتزام والتقيد بما قرره القاعدة القانونية تحت طائلة القابلية للإلغاء، في حالة مخالفة تلك القواعد.

الفرض الثاني: وفيه تكون السلطة التقديرية مقررة بموجب قواعد القانون الواجب التطبيق. حيث يترك مجال للسلطة التأديبية، كي تقدر وتختار نوع ومقدار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة للمخالفة المرتكبة من طرف الموظف المذنب. لكن بشرط أن تكون هذه العقوبة محكومة بضوابطها، وأن تكون ضمن قائمة العقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر. وهنا يبرز دور السلطة التأديبية، في تقدير مدى خطورة الذنب المرتكب وما يناسبه من عقاب.

وخلال قيام السلطة التأديبية بإجراء هذه الموازنة، فإن عليها أن تتأني وتتحري وتلم بجميع الظروف والملابسات المحيطة بالمخالفة. سواء كانت موضوعية متعلقة بالجريمة أو معنوية متعلقة بمرتكبتها، وذلك بغية خلو قرارها من الغلو أو الخطأ الظاهر.

ويلاحظ بهذا الصدد، أن ثمة انعكاسا يحدثه عنصر السبب على عنصر المحل في الفرض الثاني، بحسبان أن التوافق المطلوب أن يحققه محل القرار، لا يتم بمعزل عن السبب الذي يقوم عليه. فهناك علاقة تلازم منطقية بين هذين العنصرين، ويتعين بالتالي ألا يكون هناك تباين بينهما. فالمحل ينبع من الأسباب ويجب أن يطابقها¹، بمعنى أن جسامة العقوبة (المحل)، تفترض خطورة المخالفة (السبب). إذ لا يمكن للإدارة أو السلطة التأديبية، أن تمنع النظر في أهمية عنصر من هذين العنصرين، على حساب الآخر أو بمعزل عنه.

¹ خليفة سالم الجهيمي، المرجع السابق، ص. 324.

ولما كان التناسب، هو أحد جوانب الملاءمة في القرار الإداري، والتي تتمثل في تقدير وجوب التدخل أو الامتناع، واختيار وقت هذا التدخل، وأخيراً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب، فإن التناسب بين العقوبة والجريمة التأديبية بهذه المثابة، يكون واحداً من الجوانب المذكورة التي تبنى عليها الملائمة، والذي أدمج عن طريق القضاء في نطاق المشروعية¹، بعدما كانت رقابة القضاء تقتصر على رقابة الوجود المادي للوقائع، وكذا تكييفها القانوني.

كما أن الغرض من كل هذا هو وضع حدود جديدة - في إطار القانون - للسلطة التأديبية، حتى لا تتمادى أو تفرط في تقريرها، وتبقى في مجالها المعقول. والذي يضع في حسابه، تحقيق التوافق بين اعتبارات الفاعلية الإدارية وبين مقتضيات الضمان.

الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية لصور عيب المحل في القرار التأديبي.

إن المتتبع لأحكام وقرارات القضاء الإداري، يدرك تمام الإدراك مدى الصعوبة التي يطرحها عيب مخالفة القانون، وذلك راجع إلى تعلق هذا العيب بالعيوب الأخرى كعيب الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، وعيب الانحراف بالسلطة. وعليه سيتم التطرق لبعض التطبيقات القضائية، من خلال تبيان الصور التي يظهر من خلالها هذا العيب، وذلك على النحو التالي: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية (أولاً)، الخطأ في تفسير هذه القاعدة القانونية (ثانياً)، الخطأ في تطبيق القانون على الوقائع (ثالثاً).

أولاً: تطبيقات الرقابة القضائية على المخالفة المباشرة للقانون:

تتحقق هذه الصورة في حالة قيام الإدارة بالمخالفة المباشرة لنصوص القوانين واللوائح، وذلك عن جهل منها سواء كان كلياً أو جزئياً. كأن تأتي عملاً تحرمه تلك القواعد أو امتنعت عن القيام بعمل توجبه، فيحق لصاحب المصلحة أن يطلب إلغاء هذه التصرفات.

¹ خليفة سالم الجهيمي، المرجع نفسه، ص. 378:379.

إذن فهذه المخالفة قد تكون إيجابية، عندما يكون موضوع القرار الذي اتخذته الإدارة قد حرم عليها التعرض له بناء على نص قانوني¹. كما لو لجأت الإدارة إلى تعيين الناجح الثاني في المسابقة قبل الأول، علما أن قانون الوظيفة العامة يوجب عليها التعيين بترتيب النجاح.

وقد تكون المخالفة سلبية عندما تمتنع أو ترفض القيام بعمل ما تفرضه عليها القاعدة القانونية. كأن

تمتنع الإدارة عن صرف مرتب الموظف على الرغم من كونه مهيبا للعمل وقيام العلاقة الوظيفية بينهما.

ولقد دأبت المحكمة الإدارية العليا بمصر على ممارسة الرقابة على عيب المحل، بمناسبة نظرها في

الطعون المرفوعة إليها. ومن بين أحكامها في مجال رقابتها على عيب المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية،

حكمها في الطعن رقم 3648 الصادر في 1987/11/21، والذي قضى بإلغاء قرار مجلس تأديب

أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر، فيما تضمنه من مجازاة أحد أعضاء هيئة التدريس بعقوبة اللوم مع

تأخير أول علاوة دورية مستحقة لمدة عامين، وأسست حكمها على أن المقصود بتأخير العلاوة المستحقة

لعضو هيئة التدريس المحال لمجلس التأديب والمنصوص عليها بالمادة 72 من القانون رقم 103 لسنة

1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر، أن يكون هذا التأخر لفترة واحدة وليس لمدة عامين كما أشار القرار

المطعون فيه، وانتهت المحكمة إلى مخالفة قرار مجلس التأديب للقانون بابتداعه عقوبة غير مقررّة تشريعا.

وتأسيسا على ذلك قضت بتعديل قرار مجلس التأديب، بمجازاة الطاعن بعقوبة اللوم مع تأخير العلاوة

الدورية المستحقة لفترة واحدة "سنة واحدة"².

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال أيضا، ما جاء به القضاء الإداري الجزائري، حينما باشر هذه

الرقابة على القرار الإداري التأديبي. ومن قبيل أحكامه في هذا الصدد، القرار الصادر عن مجلس الدولة

بتاريخ 2000/02/14 في القضية رقم 168426 بين السيد (ب،ن) ضد رئيس المندوبية التنفيذية

بلدية أولاد عمار ولاية باتنة. حيث تتلخص وقائعها في كون المستأنف موظف ببلدية أولاد عمار، وقد تم

توظيفه بمقتضى القرار رقم 87/13 المؤرخ في 1982/11/02 ورسم في منصب عمله ككاتب إداري

¹ عبد الله طلبه، المرجع السابق ص. 285.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3648 لسنة 29 ق، جلسة 1987/11/21، مجموعة أحكام السنة 33 ج 1.

بتاريخ 1989/06/20، حيث صدر بشأن المستأنف قرار يتضمن عزله صادر من طرف رئيس المندوبية التنفيذية، وعلى إثره طعن المستأنف في القرار أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة، طالبا إلغاء هذا القرار وإدراجه في وظيفته. وحيث أنه بالرجوع إلى القرار المطعون فيه، يتبين أنه لم يطبق أحكام المرسوم 59/85 المعتمد عليه في حالة عقوبة العزل، إذ يبين هذا الأخير الإجراءات الواجب اتخاذها تجاه الموظف المخطئ، ومن بينها أن يحال أمام لجنة التأديب طبقا للمادة 127 منه ويقدم دفعه، وله أن يطعن أمام لجنة الطعن. وحيث أن القرار المطعون فيه لم يطبق المرسوم 54/93 المعتمد عليه تطبيقا سلميا، لأن المرسوم المذكور حدد الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين، ولم يذكر هذا القرار ما هي هذه الواجبات التي أحل بها المستأنف ليرتب عليه قرار العزل.

حيث أن المرسوم المذكور أعلاه، حدد العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها الموظف في حالة إخلاله بالواجبات تبدأ بالتوقيف لمدة 15 يوما إلى ستة 06 أشهر وتنتهي بالعزل، وذلك حسب خطورة العمل الذي قام به الموظف، والقرار المطعون فيه لا يشير إلى أي عمل قام به الموظف ليستوجب عزله. وحيث أن المادة 12 من المرسوم المذكور أعلاه، تستوجب أن يكون القرار معللا، ويعلم العون المعني كتابيا بالمآخذ المسجلة عليه، وفي وسعه تقديم شروحه في أجل 15 يوما الشيء الذي لم يتوفر في قضية الحال.

وحيث أنه بناء على ما سبق، يتبين أن القرار موضوع الطعن جاء مخالف للقانون. وأن قضية الموضوع لم يطبقوا القانون تطبيقا سليما، الشيء الذي يجعل مجلس الدولة يستجيب لطلبات المدعي ويقضي بإلغاء القرار المستأنف فيه، والتصدي من جديد بإلغاء قرار العزل الصادر عن رئيس بلدية أولاد عمار، وبالتالي إعادة المستأنف إلى منصب عمله مع حقوقه المالية¹.

ثانيا: التطبيقات القضائية على الخطأ في القانون:

¹ قرار مجلس الدولة الجزائري (قرار غير منشور)، الصادر بتاريخ 2000/02/14 في القضية رقم 168426.

يقع الخطأ في تفسير القانون إذا قامت الإدارة بتفسير القانون تفسيراً خاطئاً، أي إعطاء القانون معنى غير الذي يقصده المشرع¹. وحتى تصل الإدارة إلى غاية التفسير وهي الوصول إلى معنى النص المتفق مع روح التشريع، فإن عليها أن تتبع الأصول العامة للتفسير، والتي استقر القضاء على ضرورة التزام الإدارة بها.

على أن الأصل في تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها، هو أن تحمل ألفاظها على ما يقضي به الاصطلاح والعرف القانونيان، لا ما تقضي به الأوضاع اللغوية، ما لم يقدّم دليل من النص على أن المشرع استهدف بلفظ معين معناه اللغوي لا معناه القانوني². وكذا احترام قاعدة التشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق، وألا تلجأ إلى البحث في الأعمال التحضيرية، إلا بعد فشلها في التعرف على مغزى النص التشريعي. فإن خالفت الإدارة كل هذا، كان قرارها مشوباً بعيب في تفسير القاعدة القانونية، وبالتالي أصبح قرارها معرضاً للإلغاء.

إن وقوع الإدارة في هذا الخطأ الذي يتميز بالدقة، من شأنه إعطاء النص القانوني معنى غير الذي ابتغاه وقصده المشرع. وفي ذلك اعتداء من الإدارة على ولاية المشرع، إذ أن دورها في الأصل يكمن في تنفيذ التشريع، وفقاً للوجه الذي قصده المشرع.

ومن أمثلة أخطاء الإدارة في تفسير القاعدة القانونية، قيامها بإضافة عقوبات تأديبية جديدة - لم ينص عليها المشرع - لتطبيقها على وقائع وأفعال تكون مخالفات تأديبية، أو إضافة شروط لم يسبق للمشرع أن وضعها لطالبي الرخص الإدارية.

ومن التطبيقات القضائية لهذه الرقابة في القضاء الإداري المصري، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1953 الصادر بتاريخ 1987/06/25 بإلغاء قرار إداري تأديبي، يتضمن تخفيض أجر المدعي إلى القدر الذي كان عليه عند بدأ تعيينه، حيث انتهت إلى أن قرار الجزاء يخرج عن نطاق الجزاءات

¹ محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص.131.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.185.

التأديبية التي قررها المشرع، تأسيسا على أن عقوبة تخفيض الأجر، المقصود بها تخفيض الأجر الذي كان يتقاضاه الموظف قبل الترقية مباشرة، أي أن التخفيض يكون في حدود العلاوة¹.

كما أن القضاء الإداري الجزائري هو الآخر، قد تصدى لهذه الرقابة. ومن تطبيقاته القضائية في هذا المجال، حكمه في القضية رقم 009993 بتاريخ 2004/03/16 بين السيد (م.ع) مستأنف ضد رئيس بلدية مولاي العربي ولاية سعيدة مستأنف عليه، وتلخص وقائعها في أن المستأنف تم تشغيله بموجب مقرر كسائق للحافلة ببلدية مولاي العربي بصفة مؤقتة، وذلك بتاريخ 1985/11/13، حيث أن هذا العقد تم تجديده بتاريخ 1991/11/12، بعدما تم حل المؤسسة العمومية لنقل المسافرين لدائرة عين الحجر، فقامت المستأنف عليها بفصل المستأنف مدعية بأنه تربطها به علاقة عمل محددة المدة، حيث أنه ثابت من خلال المرسوم 225/89 المؤرخ في 1989/12/05، المتضمن القانون الخاص بالسائقين. أنه كان على المستأنف عليها إدماج المستأنف في سلك السائقين، وذلك حسب الإجراءات المنصوص عليها بالقانون المذكور. حيث أن تجديد مقرر الشغل بتاريخ 1991/11/12 بالنسبة للمستأنف - بصفة مؤقتة - كان مخالفا للقانون. خاصة وأن التشغيل المؤقت لا يجوز إلى بالنسبة لصنف من العمال، وأن المادة 02 من المنشور المشترك المؤرخ في 1993/02/22، تذكر بأنه لا يجوز التشغيل بصفة مؤقتة في المؤسسات العمومية، إلا الأعوان المكلفين بالأعمال التالية "المنظفات، عامل بسيط أو حارس" حيث أن المستأنف عليها لما اعتبرت المستأنف كعامل مؤقت رغم تشغيله لمدة أكثر من 10 سنوات، وقامت بتسريحه دون احترام الإجراءات القانونية لضمان حقوقه، قد تعسفت في حقها. مما يعني إلغاء القرار المستأنف الذي أساء تقدير الوقائع وتطبيق القانون، والقضاء من جديد بإلزام المستأنف عليها بإعادة إدماج المستأنف إلى منصب عمله الأصلي، أو مماثل مع تعويضه عن الأضرار التي لحقت به بسبب التسريح التعسفي².

ثالثا: تطبيق الرقابة القضائية على الخطأ في الواقع.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1953 السنة 29 ق، جلسة 1987/06/20.

² قرار مجلس الدولة الجزائري، القضية رقم 009993، جلسة 2004/03/16، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004، ص.150-151.

يقع خطأ الإدارة في تطبيق القانون، عندما تصدر قرارا لا يستند إلى وقائع مادية، أو عند توافر تلك الوقائع دون أن تكون مستوفاة للشروط القانونية التي يتطلبها المشرع. وهنا تكون الإدارة خاضعة لرقابة القضاء الإداري حال تطبيقها للقواعد القانونية، للتحقق من الوجود المادي للوقائع وللتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار.

ونظرا لعلاقة التلازم بين عنصري المحل والسبب، فإنه يصعب الفصل بينهما. إذ يعتبران طرفي المعادلة في عملية التناسب، مما يتعذر معه إيجاد خط فاصل بينهما في هذا الخصوص. فرقابة القضاء الإداري على الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع من جهة الإدارة، هي نفسها تقريبا التي يمارسها على رقابة عيب السبب، حيث تشمل رقابته في هذا المجال على ما يلي: رقابته على الوجود المادي للوقائع، وكذا رقابته على ملاءمة القرار الإداري للواقع. وترتبط على ذلك، فإنه سيتم الاختصار على النقاط المهمة، وذلك تفاديا للتكرار. وعليه سيتم تناول هذه الصورة من خلال النقطتين التاليتين:

1. رقابة القضاء الإداري على الوجود المادي للوقائع:

تتركز رقابة القضاء الإداري في هذه الحالة، على التأكد والتحقق من أن الوقائع التي بني عليها القرار التأديبي، هي وقائع موجودة من الناحية المادية وصحيحة من الناحية القانونية. أما في حالة انعدامها، فيعتبر قرارها مخالفا للقانون ومعرضا للإلغاء. ومن تطبيقات ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 245 الصادر في 1959/12/05 بإلغاء قرار الفصل بسبب إلغاء الوظيفة، لعدم تحقق الموافقة المادية، وهي الإلغاء الحقيقي للوظيفة، وكان استناد المحكمة في ذلك إلى أن قرار الفصل يكون مشروطا بوجود إلغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف¹.

2. رقابة القضاء الإداري لمدى تبرير الوقائع لإصدار القرار:

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3463 لسنة 32ق، جلسة 1993/08/07.

إن القول بمشروعية أي قرار إداري لا يكفي للحكم عليه من ناحية مطابقتها للقانون بإسناده إلى وجود الواقعة المادية، بل يجب أيضا أن يستوفي هذا القرار جميع الشروط التي يتطلبها القانون لتبرير صدوره، ومن ثم فإن الإدارة حينما تنسب للموظف أفعالا معينة، وتعاقبه على ارتكابها لا يكفي لصحة قرارها أن تثبت في حق الموظف هذه الوقائع، بل يجب أن تشكل هذه الوقائع جريمة تأديبية تستأهل العقاب.

وللقضاء الإداري سلطة رقابة على الوقائع ليتحقق من قيامها، وكذا من الشروط التي يتطلبها القانون لتبرير إصدار الإدارة لهذه القرارات. و من قبيل ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " ... والثابت يقيناً من الأوراق، أنه لا يوجد ثمة دليل على مجازاة المدعي بخضم ثلاثة أيام من راتبه في العام 1965، إذ أنه لم يوقع عليه في هذه السنة سوى جزاء واحد بخضم يوم من مرتبه، وتغريمه جنيها واحدا قيمة عجز وجد بعهدته، ومن ثم فإن قرار لجنة شؤون العاملين بجامعة الإسكندرية، إذ اعتمدت في قرارها بخفض كفاية المدعي إلى مرتب ضعيف، استنادا إلى مجازاته أيضا في عام 1965 بخضم ثلاثة أيام من راتبه، فإن قرارها في هذا الشأن يكون مستمدا من عناصر لا تنتجها، مما يجعله غير قائم على السبب المبرر له قانونا، الأمر الذي يضمن البطلان ويجعله حريا بالإلغاء¹.

ولقد استقر الفقه و القضاء الإداريين، على جواز مد رقابة القاضي الإداري على سلطة الإدارة التقديرية في توقيع الجزاء التأديبي كون أن سلطتها في هذا المجال واسعة. لذلك ينبغي عليها أن تحسن التقدير عند توقيع العقوبة، حتى يكون هناك تناسب بين الجرم والجزاء التأديبي². أما إذا أساءت التقدير، واتسم بالغلو وعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب ونوع ومقدار الجزاء، فإن قراراتها تكون محلا للإلغاء. هذا بالإضافة إلى أن مغالاة الإدارة في توقيع الجزاءات القاسية والغير ملائمة للوقائع، من شأنه أن يؤدي إلى عزوف الموظفين على تحمل المسؤولية، خشية التعرض لهذه القسوة في التأديب.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار التأديبي:

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 114 لسنة 07 ق، جلسة 1977/12/07.

² لقد كان للقضاء الإداري العربي والمقارن عدة تطبيقات في هذا المجال، أنظر تفاصيل أكثر في الصفحات من 105 إلى 112 من هذه المذكرة.

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول إلى ماهية عيب الانحراف بالسلطة، أما الفرع الثاني فسننظر فيه إلى بعض التطبيقات القضائية لصور عيب الانحراف بالسلطة في المجال التأديبي وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية عيب الانحراف بالسلطة:

كما أشرنا سابقاً، فإن عيب الانحراف بالسلطة يقع على ركن الغاية. وهو عيب ذاتي متصل بنفسية مصدر القرار، ولذلك فإن عملية الكشف عنه، يعد من الصعوبة بما كان، بالنسبة للقاضي الإداري. كما أن عبء إثبات هذا العيب يشكل عقبة لمن له مصلحة في إغائه. وسنحاول في هذا الفرع تحديد ماهية عيب الانحراف بالسلطة من خلال التطرق إلى مفهوم هذا العيب (أولاً)، ثم نتطرق إلى عبء إثبات هذا العيب (ثانياً).

أولاً: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة:

يكون القرار الإداري معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، إذا كان هدف الإدارة من إصداره بعيداً عن تحقيق المصلحة العامة، أو يهدف إلى تحقيقها ولكن الغاية التي يهدف إلى تحقيقها، ليست هي الغاية التي حددها القانون للقرار¹.

وقد عرفه الأستاذ سليمان الطماوي فيقول أن المقصود بهذا العيب: "أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"².

كما يعرفه الأستاذ عبد الله طلبة بأنه: "انحراف الجهة الإدارية بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر لها سعياً وراء غرض غير معترف لها به"³.

¹ ESSAID.T, op, cit., p.382.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة 1976، ص.839.

³ عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص.292.

إذن فمفهوم الانحراف في استعمال السلطة هو تعبير قانوني لا يقصد به الانحراف عن الغرض وسوء النية حصرا، بل هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة، عن أهداف القانون بسابق دافع لا يمت للمصلحة العامة بصلة، أو للمصالح المخصصة قانونا، حسنت النية لدى الإدارة في هذا أم ساءت، تعتمد الانحراف فيه أم انحرفت خطأ، لا فرق بين أن يكون الدافع غرضا شخصيا، أو مصلحة ذاتية، أو مصلحة للغير، أو دافعا سياسيا، أو غيره¹. فإذا أوعزت الإدارة للموظف باعتباره ممثلا عنها في استعمال هذه السلطة، مهمة إصدار قرارات لتحقيق غاية أو هدف محدد، فسولت له نفسه تحوير هذه السلطة لتحقيق كسب شخصي مثلا أو للانتقام من غريم له في العمل لأي سبب كان، أو سعى إلى تحقيق مصلحة عامة لكنه جانب مع ذلك تحقيق الهدف الذي ابتغاه القانون، فإن قراره يكون حينئذ معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة وجديرا بالإلغاء.

ثانيا: عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بنوايا ومقاصد الإدارة مصدرة القرار، ويتعلق كذلك بأخلاقيات الإدارة ومدى سعيها لتحقيق المصلحة العامة، والغايات التي حددها القانون. فهو عيب داخلي يتصل بمصدر القرار، ولهذا كان إثباته عملية صعبة وعسيرة على خلاف العيوب الأخرى، التي يمكن أن تصيب القرار الإداري². ولعل هذه الصعوبة في الإثبات هي التي تسببت في ندرة الأحكام التي ألغى بموجبها القضاء الإداري القرارات التأديبية المشتملة على هذا العيب.

ولما كانت مهمة الطاعن في إثبات عيب الانحراف بالسلطة عسيرة، مادام أن الأمر يتعلق كما أشرنا سابقا بنوايا الإدارة، فإن للقاضي دورا في عملية الإثبات، حيث يقدم العون للطاعن، وذلك من خلال الحالتين التاليتين:

¹ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص. 137.
² محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 228.

الحالة الأولى: إذا كشفت الإدارة عن هدفها، فإن الإثبات في هذه الحالة لا يشكل عائقاً أمام المدعي. لأن القانون قد حدد للقرار غاية معنية استوجب استهدافها بطريقة معينة. ومن ثم فما على القاضي سوى القيام بمقارنة الغرض المعلن عنه من طرف الإدارة، بالغاية إلى استهدافها المشرع. فإذا ثبت لدى القاضي أن هناك اختلاف بين غرض الإدارة مصدرة القرار، وبين غاية المشرع، قضى بإلغاء القرار لاشتماله على عيب الانحراف بالسلطة.

الحالة الثانية: إذا لم تكشف الإدارة عن هدفها، وهنا تكون عملية الإثبات أكثر صعوبة، خاصة إذا لم يحدد المشرع هدفاً خاصاً للإدارة، فإن الطاعن هنا هو الذي يتحمل عبء إثبات مخالفة الإدارة للمصلحة العامة.

وأمام هذه الصعوبة، خفف القضاء الإداري على الطاعن، حيث أصبح يقبل ما يقدمه من أدلة وقرائن، من شأنها أن تكشف نوايا الإدارة ومقاصدها¹، وأن تثير الشك لديه. وفي هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة ذاتها، إذ يتعين عليها أن تثبت غاية المصلحة العامة، أو الهدف الذي حدده القانون. وفي هذا الشأن، اعتبر مجلس الدولة أن امتناع الإدارة عن تقديم ملف الموضوع، أو عن إيداع بعض الأوراق المتعلقة بالدعوى ما ينم عن الانحراف بالسلطة². أما عن طرق الإثبات فهي لا تخرج عن الحالتين الآتيتين:

1. **طريق مباشر للإثبات:** وفيه يبحث القاضي عن هذا العيب إما في نص القرار المطعون فيه بذاته، وذلك من خلال عباراته. أو من خلال فحص ملف الموضوع، بما يحتويه من مستندات قد تشكل دليلاً للانحراف بالسلطة.

2. **الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف:** ويتم اللجوء إليه في حالة عدم التوصل إلى إثبات عيب الانحراف بالطريق المباشر، فحينئذ لا يكون أمام القاضي سوى سلوك الطريق الغير مباشر للإثبات، للكشف عن هذا العيب، وذلك من خلال مجموعة القرائن المحيطة بظروف النزاع، أو من

¹ محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص. 145.

² إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص. 670.

أو خلال ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها. (فمثلا الإسراع والعجلة في إصدار القرار أو تنفيذه، تعتبر من قبيل القرائن التي تكشف عن الانحراف بالسلطة).

الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة في القرار التأديبي:

سبق لنا القول أن القرار التأديبي إنما يكون معيبا في غايته، إذا انحرف مصدره عن الغاية المبتغاة منه وهي المصلحة العامة. كأن يكون القصد من وراء توقيع الجزاء التأديبي على الموظف الكيد منه لسبب أو لآخر. وفي هذه الحالة تكون السلطة التأديبية بعيدة كل البعد عن تحقيق المصلحة العامة والغاية من العقاب، وهي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكذا ضمان المصلحة العامة. أو أن مصدر القرار قد حقق المصلحة العامة من وراء قراره، لكنه مع ذلك جانب الهدف المخصص لإصداره. ومثال ذلك صدور قرار بوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، فيجب أن يكون هذا الوقف هدفاً حسن سير التحقيق مخافة تأثير الموظف المذنب على مجرياته، لا أن يكون الهدف من هذا الوقف إسناد الوظيفة لموظف آخر.

ويجد الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف تطبيقاً واسعاً في مجال الإجراءات التأديبية، حين تخرج الإدارة عن الشرعية الإجرائية في التأديب، واجبة الاحترام عند توقيع الجزاء التأديبي. فتلك الإجراءات تعد بمثابة ضمانة هامة لا يجوز إهدارها. على أن حق الإدارة في توقيع الجزاء على أحد رجالها، ليس حقا طليقا من كل قيد، بل هو حق مشروط بأن تتبع الإدارة في توقيعه الإجراءات التأديبية التي قررها القانون، حتى يتسنى للموظف من خلالها الدفاع عن نفسه. فإذا خالفت الإدارة ذلك، يكون قرارها الصادر بتوقيع الجزاء باطلا، كونه مشوبا بالانحراف بالسلطة¹.

كما يجد هذا العيب تطبيقاً أكثر وضوحاً، عند إقدام الإدارة على توقيع جزاءات تأديبية لا تحمل في ظاهرها معنى العقاب، أي ما يسمى "بالعقاب المقنع" والأمثلة في ذلك كثير ومتعددة، من بينها قيام الإدارة بإصدار قرار يتضمن نقل، أو نذب موظف معين، قاصدة من وراء هذا الإجراء توقيع جزاء تأديبي. وفي هذه

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص. 284.

الحالة يعتبر النقل عقوبة تأديبية مستترة خلف حجة الإدارة في تنظيم العمل، وضمان حسن سير المرافق الإدارية بانتظام واطراد.

وعلى هذا الأساس، سنحاول إبراز أهم صور الانحراف بالسلطة في مجال توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك من خلال التطرق إلى الانحراف بسلطة تأديب الموظفين (أولاً)، الانحراف بسلطة نقل الموظفين (ثانياً)، وأخيراً نتطرق إلى الانحراف بسلطة فصل الموظفين لإلغاء الوظيفة (ثالثاً).

أولاً: الانحراف بسلطة تأديب الموظفين:

لقد كفل المشرع للسلطة التأديبية المختصة حق توقيع الجزاءات التأديبية، بما يتناسب مع جسامة المخالفات التأديبية المرتكبة من طرف موظفيها. لكن هذا الحق في توقيع الجزاء مقيد بمجموعة من الضوابط، منها أن يكون صريحاً وليس مستتراً أو مقنعاً. و يظهر هذا النوع أي "العقاب المقنع" بوضوح، عندما تخالف السلطات التأديبية الإجراءات التأديبية التي رسمها القانون لها. وي طرح العقاب المقنع في واقع الأمر، مشكلة تتعلق بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها¹. حيث تقوم في هذا الصدد، وبصورة متعمدة، بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح على موظفيها عن طريق خفي غير قانوني، مستخدمة في تحقيق مآربها في بعض الأحيان، إجراءات غير منصوص عليها في القانون، وفي أحيان أخرى إجراءات منصوص عليها، ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها².

ولتفادي هذه العقوبات ينبغي على السلطة الإدارية المكلفة بالتأديب، أن تسبب قراراتها تسبباً كافياً، وذلك حتى تظهر الأسباب الحقيقية للعقاب هذا من جهة كما يجب على المشرع من جهة ثانية العمل على تقنين كافة الإجراءات التأديبية، حتى إذا قامت الإدارة بمعاقبة موظف ما اقترف ذنباً إدارياً دون إتباع هذه الإجراءات، كانت حينئذ تصرفاتها مخالفة للقانون.

¹ هناك رأي في فرنسا تزعمه العميد هورويو، ينتج إلى أن رقابة القضاء في مجال الانحراف ليست رقابة شرعية، وإنما هي رقابة خلقية *moralité administrative* على أساس أن قاضي الإلغاء، لا يقتصر في رقبته بصدد عيب الانحراف على مجرد النصوص. ولا حتى على روحها، ولكنه يستهدي في رقبته بقواعد حسن الإدارة والأخلاق الإدارية. ولكن هذا الرأي لم يلق صدقاً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي التزم في رقبته قواعد المشروعية وامتنع عن الرقابة إذا ما رست الإدارة سلطتها التقديرية في الحدود المعقولة، أنظر لتفاصيل أكثر محمد طلبة، المرجع السابق، ص. 295.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 396.

ومن التطبيقات القضائية في القضاء الإداري المصري، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1986/12/21 بقولها: "الندب تترخص فيه جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية، ولا تعقيب على قرارها طالما خلا من إساءة استعمال السلطة ... ومن صور إساءة استعمال السلطة، تعديل قرار الندب إلى نقل، ثم إلغاء الندب، ثم إعادته. وصدور تلك القرارات في وقت قصير، بعد أن أوضحت الإدارة عن قصدتها في أن الغرض من ذلك هو توقيع جزاء تأديبي"¹.

وفي هذا الحكم، اعتبرت المحكمة أن في إصدار الإدارة لقرارات النقل والندب بصفة متتالية، وفي فترة وجيزة، دليل على الانحراف بالسلطة. ومن ثم ألغت قرار ندب أحد أعضاء الإدارات القانونية، دون موافقته الكتابية بعدما كشفت الإدارة عن أن قصدتها من الندب والنقل توقيع جزاء تأديبي، ووجه الانحراف هنا أن الإدارة خالفت الهدف المخصص للنقل، وهو حسن سير المرفق العام بانتظام.

وفي حكم آخر، كان موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية، واضحا في إلغاء مثل تلك القرارات التي ينبغي أن تنزه عن إصدارها الإدارة، وتأكيدا لذلك ذهبت إلى أن: "... ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه للتنكيل به لأنه طالب بحقه فأصفه القضاء، هو قرار مشوب بسوء استعمال السلطة"².

وقد كان سند المحكمة في إلغائها لقرار الجزاء، أن دافع الإدارة في إصداره لم يكن تحقيق مصلحة المرفق، أو ردع الموظف رداً له لجادة الصواب، وإنما كان قصدتها من وراء ذلك التنكيل بالموظف والانتقام منه، ومن ثم جاء قرارها بمجازاته باطلا لكونه مشوبا بالانحراف بالسلطة.

ثانيا: الانحراف بسلطة نقل الموظفين:

تفرض مقتضيات المصلحة العامة على الإدارة، أن تضمن هذه الأخيرة سير المرافق العامة التابعة لها بانتظام واطراد، في جميع أقاليم الدولة، ولتحقيق هذه الغاية تعمل السلطة الإدارية على إجراء حركة

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2301 لسنة 27 ق، جلسة 1986/12/21.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 109 لسنة 02 ق، جلسة 1961/06/13.

تنقلات للموظفين، إلى المصالح الخارجية التابعة لهاته الإدارات، سواء كان هذا النقل نوعياً أو مكانياً، بحسب احتياجات الخدمة العمومية.

ومن المسلم به، أن للإدارة سلطة نقل موظفيها من مكان إلى آخر، أو من وظيفة على أخرى تماثلها في المستوى الوظيفي، شريطة تحقيق المصلحة العامة. فإن لم يكن كذلك اتسم قرارها المتضمن النقل بمجانبته تحقيق الصالح العام، وبالتالي كان عرضة للمطالبة بإلغائه.

وعليه فقد أحاطت التشريعات هذا الإجراء - أي النقل - بمجموعة من الضوابط، ينبغي على الجهة الإدارية مراعاتها والالتزام بها، حتى لا يتأذى الموظف من هذا النقل. ومن جملة هذه الضوابط أن لا يفوت على الموظف المنقول فرصة دوره في الترقية، وألا يكون النقل إلى وظيفة أقل درجة من الوظيفة التي يشغلها. كما يجب أن يكون قرار النقل مقصوداً لذاته، أما إذا اتخذت الإدارة ما منحت من سلطة تقديرية في النقل لتحقيق أغراض أخرى، فإن القضاء قد جرى على إلغاء تلك القرارات، فلا يجوز اتخاذ نقل الموظف وسيلة لتأديبه، على خلاف ما قرره القانون من إجراءات. كما يجب أن لا يكون هدف الإدارة من النقل الانتقام من موظف، أو إفادته على حساب المصلحة العامة¹. و تطبيقاً لذلك ألغت المحكمة الإدارية المصرية عديد القرارات المتضمنة نقل الموظفين، والتي كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة. حيث دأبت في أحكامها على ملاحظة قرارات النقل المكاني، والتي صدرت بغير مقتضى من الصالح العام. ومن ذلك ما قضت به في الطعن رقم 1155 بتاريخ 1989/05/13، حيث تلخص وقائع القضية في اتهام المدعي وهو مدير الشؤون المالية والإدارية بوزارة الصحة، بارتكاب مخالفات مالية وإدارية تستوجب - إن صحت - مؤاخذته وإنزال الجزاء التأديبي المناسب له، ومواجهته بما هو منسوب إليه، وسماع أقواله بل ووقفه احتياطياً عن العمل، خشية تأثير نفوذه بين الموظفين على سير التحقيق... وإذ كانت جهة الإدارة حين إصدارها القرار الطعين، لم تسلك هذا السبيل اتجاه المدعي، وإنما أصدرت قرار بنقله، فتكون بذلك قد أثرت مجازاته على ما هو منسوب إليه من سبيل النقل خروجاً بذلك عن الهدف الذي شرع من

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 400.

أجله، وأوقعت به جزاء تأديبيا غير وارد في القانون. وبذلك تكون قد انحرفت بقرارها عن الغاية التي شرعت للنقل، الأمر الذي يكون معه هذا القرار قد انطوى على جزاء تأديبي مقنع، وبالتالي وقع باطلا ومخالفا للقانون ... يتعين إلغاؤه¹.

و إذا كان ما سبق هو موقف كل من القضاء الإداري المصري، فيما يتعلق بمدى مشروعية قرارات نقل رجال الإدارة العامة، فإن موقف مجلس الدولة الجزائري لم يختلف عنه، حيث أرسى هو الآخر مبدأ عدم جواز نقل الموظفين العموميين لأسباب تحافي المصلحة العامة، حيث كانت له، عدة أحكام ألغى من خلالها عدة قرارات انحرفت من خلالها الإدارة بسلطتها في نقل الموظفين، كما قضى في أحكام أخرى بسداد قرارات قضاة الموضوع فيما قضوا به مع تثبيت قرارات النقل، أين يتبين له أن الإدارة ابتغت تحقيق المصلحة العامة من خلال هذا النقل، وأن هذا الإجراء تم باحترام الضوابط والإجراءات القانونية المقررة له. ومن قبيل ما قضى به مجلس الدولة، قراره الصادر في 2000/11/06، قضية (د.ل) ضد مديرية التربية والتعليم بولاية مستغانم، حيث تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 1998/05/19 استأنفت (د.ل) القرار الصادر في 1998/03/18 عن المجلس القضائي بمستغانم القاضي برفض الدعوى شكلا، حيث أن المستأنفة تشغل وظيفة أستاذة تعليم متوسط بإكمالية بوقيراط، وقد تم فصلها بموجب مقرر صدر في 1997/03/17 عن المجلس التأديبي، حيث طعنت أمام لجنة الطعن الولائية التي نفت التهم المنسوبة لها وقررت إرجاعها إلى عملها. حيث أن المستأنف عليها أرجعتها بموجب هذا القرار إلى مكان عملها، وبعد انقضاء العطللة تم نقلها إجباريا إلى إكمالية أخرى دون أن تبدي رغبتها في ذلك، ودون مشاركتها في حركة التنقلات السنوية. حيث أنه مادامت لجنة الطعن الولائية بعد النظر في طعنها، قد أرجعتها إلى منصب عملها، ولم تثبت أي خطأ تأديبي ضدها، فإنه لا يمكن نقلها إلى إكمالية أخرى، لاسيما وأن النقل إجراء يدخل ضمن العقوبات التأديبية، وبما أن لجنة الطعن قد برأتها، فالتصرف الذي

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1155 جلسة 1949/05/13، مأخوذ عن محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1991، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية شتات، مصر 1998، ص. 741، 740.

قامت به المستأنف عليها يعد تجاوز للسلطة وانحرافا بها، وعليه فإنه يتعين إلغاء القرار المستأنف، وفصلا من جديد التصريح بالزام المستأنف عليها بإعادة المستأنفة إلى منصب عملها الأصلي بإكتمالية بوقيراط¹.

ثالثا: الانحراف بسلطة فصل الموظفين لإلغاء الوظيفة:

إن من أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة، هي قابليتها للتطور والتغير بشكل مستمر، تبعا لتغير مدلول الصالح العام من زمن لآخر. وقد يترتب على ذلك إلغاء بعض المرافق أو دمجها أو إلغاء بعض الوظائف فيها، مما يستتبع معه فصل شاغليها من الموظفين العامين، دون أن يكون لهم الحق في أن يتمسكوا بالحق المكتسب فيها.

لكن هذا لا يعني أن تستعمل الإدارة هذه السلطة المخولة لها قانونا للتخلص من الموظفين دون مبرر قانوني، أو لأسباب شخصية. ومثال ذلك أن تقوم الإدارة بإلغاء الوظيفة ظاهريا بهدف التخلص من الموظفين، ثم تعود بعد ذلك لتعين فيها من تشاء، فهي إذ تفعل ذلك تكون قد انحرفت بسلطتها. ويتبلور الانحراف بالسلطة في هذه الحالة، في أن الإعفاء من الوظيفة يتم بناء على معايير شخصية، حيث تظهر النية العقابية المقنعة للإدارة في هذه الحالة بصورة صريحة ومعلنة تماما، عند إعادة إنشاء نفس الوظيفة فيما بعد، وإسناد أمرها إلى موظف آخر².

كما تظهر فكرة الانحراف بالسلطة في مجال إلغاء الوظيفة، عندما يرتكب الموظف أخطاء وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه، وبدلا من أن تقوم جهة الإدارة بذلك، فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تصل إلى استبعاد هذا الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانونا، ولا شك أن الإدارة تبتغي تحقيق الصالح العام باستبعادها للموظف الذي يرتكب أخطاء إدارية، ترى معها أنه غير صالح للاستمرار في عمله. إلا أنه كان يتعين عليها اللجوء إلى الوسائل المقررة قانونا لهذا الغرض، ومن ثم فإن لجوءها إلى إلغاء

¹ أنظر وقائع القضية بالتنفصيل، الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هوم، الجزائر 2005، ص. 259 وما بعدها.

² مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص. 126.

الوظيفة، بهدف عزل الموظف الذي ألغت وظيفته، يمثل انحرافا بالإجراءات، طالما أنه ليس هناك إلغاء حقيقي لهذه الوظيفة¹.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي قرار فصل الموظف بسبب إلغاء الوظيفة، لأسباب غير موضوعية، بأنه ينطوي على فصل تأديبي مقنع، وتطبيقا لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار جهة إدارية، بفصل أحد موظفيها بموجب قراره الصادر في 1926/01/22 في قضية لوفرنس Lefrance بعد أن تبين للمجلس، أن جهة الإدارة بعد أن تركت هذه الوظيفة شاغرة لمدة سنة، قامت بإحلال موظف جديد محله، وهذا ما استشف مجلس الدولة الفرنسي من خلاله، أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة، إنما يمثل قرار عزل دون إتباع الوسيلة المقررة قانونا².

وقد ظهر موقفه هذا أيضا، من خلال حيثيات قراره الصادر بتاريخ 27 جويلية 1983 في قضية بولار Boulard³ التي ورد في بعض حيثياتها: " ثبت من التحقيق أن المجلس البلدي ... حينما ألغى وظيفة من الوظائف الثلاث لحارس قروي، وأن العمدة حينما أصدر قرار فصل السيد بولار، قد أراد تحت شكل مقنع إصدار قرار عزل الموظف".

أما عن القضاء الإداري المصري، فقد تواترت أحكامه على أنه يشترط لمشروعية فصل الموظف لإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، أن يكون هذا الإلغاء حقيقيا وضروريا، ويحقق المصلحة العامة، وإلا كان هذا القرار مشوبا بالانحراف بالسلطة.

وترتبا على ذلك، ذهب محكمة القضاء الإداري إلى أنه: " لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، إلا إذا كان الإلغاء حقيقيا وضروريا تقتضيه المصلحة العامة... فإذا ثبت من وقائع الدعوى أن إلغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة... كان منطويا على الانحراف مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة

4"

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 333، 334.

² C.E., 22 janvier 1926, Lefranc, Rec., p.76.

³ C.E., 27 juillet 1923, Boulard, Rec., p. 623.

⁴ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 1811 لسنة 06 ق، جلسة 1955/01/07، مأخوذ عن عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن... المرجع السابق، ص. 410.

أما في الجزائر، فإن المشرع لم يعط للإدارة إمكانية الفصل بسبب إلغاء الوظيفة في الوظائف العامة التنفيذية. وإنما حصر ذلك - أي الفصل - في الوظائف العليا للدولة فقط، مع ضمانات الاحتفاظ بالوظيفة الأصلية التي انتدب منها في حالة الاستغناء عنه نهائياً، وهذا ما نصت عليه المادة 03/09 و04 من المرسوم 59/85 بقولها: " لا يدوم التعيين في هذه المناصب، إلا قدر المدة التي يستخدم فيها العامل المعني في المنصب المذكور... تبقى رتبة العامل الذي يشغل منصباً عالياً مرتبطة بمنصب عمله الأصلي ".

وبالرجوع إلى المرسوم رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتضمن تحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، لاسيما في المادة 01/27 منه نجد أن المشرع قد وضع طريقتين، لإنهاء مهام الموظفين الذي يعملون في وظائف عليا للدولة بنصها على: "تنتهي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بإحدى الطريقتين الآتيتين:

➤ بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين.

➤ بطلب من المعني.

كما نصت المادة 6/29 من المرسوم السابق الإشارة إليه على أنه: "... يشتمل القرار الفردي الذي يتضمن إنهاء المهام على البيانات الآتية:...6- إذا كان إنهاء المهام حاصلًا في إطار أحكام المادة 32 أدناه... " وبالرجوع إلى المادة 32 منه نجد أنها تنص على: " إذا أُلغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الوظيفي الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبته مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة كما تنص عليه المادة 30 من هذا المرسوم وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل ... ".

وما يهمنا من عرض موقف المشرع الجزائري، في سياق حديثنا عن الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار التأديبي، هو موقفه الصريح تجاه فصل الموظف بغير الطريق التأديبي بسبب إلغاء الوظيفة. حيث أعلن عن موقفه بشأن الموظف الذي يرتكب خطأً تأديبياً ويتعرض على إثره إلى إنهاء مهامه بقوله: "إذا أُنهِت مهام عامل يمارس وظيفة عليا بسبب خطأ ارتكبه أعيد إدماجه في رتبته الأصلية، ولو كان زائداً على

العدد المطلوب. دون المساس عند الاقتضاء بالعقوبات التأديبية و/أو الجزائية، التي ينص عليها التشريع الجاري به العمل"¹.

وكحوصلة لما سبق ذكره، يمكن القول أن السلطة التي منحها المشرع للإدارة لفصل موظفيها بسبب إلغاء الوظيفة، تشكل أمرا بالغ الخطورة حيث يمكن لها استغلاله بطريق غير قانونية، تجعل الموظف عرضة لعقوبات تأديبية مستترة تحت غطاء تنظيم العمل أو تحقيق المصلحة العامة من جهة، وتحرم الموظف من أهم الضمانات التأديبية المقررة له قانونا للدفاع عن نفسه من جهة أخرى. ولذلك فقد تصدى القضاء الإداري بمناسبة رقابته لمشروعية القرارات الإدارية التأديبية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، رغم أن القاضي الإداري يجد صعوبة بالغة في كشف هذه العيوب، نظرا لاتصالها بنية مصدر القرار المعيب.

¹ المادة 31 من المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 31، الصادر في 1990/07/28.

خاتمة:

لما كان موضوع بحثنا ينحصر في طرق انقضاء العقوبة التأديبية، فقد اقتصرنا على ذكر الأسباب التي تنقضي بها هاته العقوبة. و في هذا الصدد اتضح لنا أن هناك طريقتين إحداهما غير قضائية وتنطوي على أسباب إدارية محضة تتمثل في إجراءي السحب و المحو، وأسباب تشريعية تتجلى في صورة صدور قانون خاص يتضمن إجراء العفو بنوعيه. أما الثانية تتمثل في الطريق القضائي لانقضاء العقوبة التأديبية، من خلال مباشرة دعوى إلغاء القرار الإداري التأديبي المشوب بإحدى عيوب المشروعية. ومن خلال تحليل هذا الموضوع حاولنا الإجابة عن بعض التساؤلات، لاسيما مدى العلاقة بين الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية، وتوصلنا إلى أنه إذا كان التأديب وظيفة حتمية لضمان السير المنظم للعمل الاجتماعي في إطار المصلحة العامة، كونه يساهم في إرساء مجموعة من الضوابط، كوسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما ارتكبه من أفعال، تشكل خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي، فإن الخطأ التأديبي وإن كانت له علاقة بالجريمة الجنائية بسبب أن كلاهما يشكل فعلاً غير مشروع و مجرم، سواء بمقتضى نصوص قانون العقوبات، أو بمقتضى قانون الوظيفة العامة، إلا أن هذا لا يمنع من أن الجريمة التأديبية لها طابعها الطائفي المميز لها عن الجريمة الجنائية، لأن لكل منهما نظامها المستقل عن الأخرى، سواء من حيث الأفعال المكونة للجريمة، أو من حيث الأشخاص، أو الهدف، أو الإجراءات، أو من حيث المسؤولية و نوع العقاب.

وفي سياق حديثنا عن أسباب انقضاء العقوبة التأديبية من غير الطرق القضائي، تناولنا إجراء السحب كوسيلة لإنهاء وإزالة القرار التأديبي الغير مشروع، وما نتج عنه من آثار منذ صدوره بأثر رجعي مع مراعاة مبدئين أساسيين يتمثلان في مبدأ المشروعية، ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة للأفراد.

كما تناولنا إجراء المحو كسبب لانقضاء العقوبة، والذي يعتبر بمثابة رد الاعتبار، إذ تتخذه الإدارة لفائدة مستخدميه بهدف فتح باب الأمل أمامهم للتخلص من آثار العقوبات التأديبية التي تحول دون استفادتهم من الترقيات إلى مناصب أعلى، بحيث ترفع جميع آثار العقوبات التأديبية من ملف الموظف

المعاقب في المستقبل. ومن هنا استنتجنا أنه لا بد على الموظفين الذين كانوا محل عقوبة تأديبية، أن يتحروا رفع جميع الأوراق التي تشير إلى العقوبة التأديبية، وذلك إما بطلب منهم بعد مرور سنة، أو بقوة القانون بعد مرور سنتين من تنفيذ العقوبة، وذلك بالنسبة للعقوبات من الدرجتين الأولى و الثانية.

أما بالنسبة لإجراء العفو، فلقد استنتجنا أنه لا يمكن إعمال العفو الشامل في المجال التأديبي إلا بنص القانون صراحة على ذلك.

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد من خلال النصوص التنظيمية و التطبيقية المنبثقة عن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، هو أن المرسوم رقم 124/06 الذي يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، لم يميز بين من ارتكب أفعالا كانت سببا في المأساة الوطنية، وتعرض لأحكام بالإدانة من طرف الجهات القضائية، وقامت الجهات المستخدمة بتسريحه على أساس ارتكابه لتلك الأفعال، وبين الذي لم يرتكب أي فعل يتعلق بالمأساة الوطنية، وكان ضحية لتلك المأساة كالمعتقل إداريا، فهل يعقل أن تتم معاملتهم بالطريقة نفسها التي يعامل بها من تسبب في تلك المأساة؟

إن هذا المرسوم في الحقيقة، ألحق أضرارا بالأشخاص الذين تم تسريحهم نظراً لتعرضهم لإجراء الاعتقال الإداري، ما دام أن المادة 12 منه نصت على أنه لا يترتب على إعادة الإدماج أثر مالي بالنسبة للفترة التي لم يعمل فيها المعني. وعلى هذا الأساس، فإن الأشخاص المعتقلين ليس لهم الحق في المطالبة بالمرتب والأقدمية و العلاوات عن الفترة التي كانوا فيها رهن الاعتقال الإداري.

إن هؤلاء الأشخاص كانت لهم أسر يعولونها، فإذا كان القاضي الإداري الجزائري قد رفض الحكم لهم بالمرتب عن المدة التي قضوها في مراكز الأمن، نظرا لتعرضهم لإجراء لم يكن لهم أي دخل فيه، وإذا كان المنشور رقم 01 المؤرخ في 05 أبريل 1993 الصادر عن رئيس الحكومة سابقا، الوزير الأول حاليا، قد اعتبر أن فترة الاعتقال الإداري هي بمثابة عطلة غير مدفوعة الأجر، فمن الذي يعرضهم عن الأضرار المادية

والمعنوية المترتبة على قيام الإدارة بتسريحهم، مادام أن المرسوم المشار إليه أعلاه، قد حرّمهم من الآثار المالية المترتبة على إعادة الإدماج¹.

أما بالنسبة للرقابة القضائية على القرارات التأديبية، فلقد استنتجنا بأنه إذا ألغي القرار أو الحكم التأديبي ليعيب في الشكل، أو الإجراءات، أو الاختصاص، فإن سلطة التأديب تكون حرة في ممارسة اختصاصاتها من جديد قبل الموظف الذي ألغيت العقوبة الموقعة عليه²، وذلك لأن حجية الحكم في هذه الحالة لا تنصرف إلى أن الموظف بريء مما نسب إليه.

أما إذا ألغي القرار أو الحكم التأديبي لسبب موضوعي، كعدم ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه، أو لأن ما نسب إليه لا يشكل ذنباً إدارياً، ففي هذه الحالات أو مثيلتها لا يمكن بأي حال من الأحوال إعادة مساءلة الموظف عن ذات الخطأ أمام أي جهة تأديبية أخرى، لأن أي تصرف مخالف للحكم القضائي الحائز لحجية الشيء المقضي به يعتبر غير مشروع.

إن من أهم النتائج المستخلصة من موضوع بحثنا بصورة عامة، هو التأخر الملحوظ للمشرع الجزائري في مواكبة الإصلاحات الإدارية، وذلك رغم صدور الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، والذي لم يضيف في حقيقة الأمر الشيء الكثير لنظام التأديب، حيث اقتصر المشرع على تكرار معظم النصوص القانونية المتعلقة بالتأديب، إضافة إلى ذلك التأخر الملحوظ في صدور النصوص التنظيمية لهذا القانون الذي من شأنه أن يرفع الكثير من اللبس الموجود حالياً في تطبيق النصوص القانونية على المخالفات التأديبية.

¹ بدران مراد، مقالته بعنوان "القيود الواردة على حقوق الشخصية في ظل الظروف الاستثنائية"، ص. 242.

² سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص. 704.

الجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية

المادة 87 مكرر: يعتبر فعلاً إرهابياً أو تخريبياً، في مفهوم هذا الأمر، كل فعل يستهدف أمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيورها العادي عن طريق أي عمل غرضه ما يأتي:

- بث الرعب في أوساط السكان وخلق جو انعدام الأمن من خلال الاعتداء المعنوي أو الجسدي على الأشخاص أو تعريض حياتهم أو حريتهم أو أمنهم للخطر أو المس بممتلكاتهم،
- عرقلة حركة المرور أو حرية التنقل في الطريق أو التجمهر أو الاعتصام في الساحات العمومية،
- الاعتداء على رموز الأمة والجمهورية ونبش أو تدنيس القبور،
- العتداء على وسائل المواصلات والنقل و الملكيات العمومية والخاصة والاستحواذ عليها أو احتلالها دون مسوغ قانوني،
- الاعتداء على المحيط أو إدخال مادة أة تسريبها في الجو أو في باطن الأرض أو القائها عليها أو في المياه بما فيها المياه الإقليمية من شأنها جعل صحة الإنسان أو الحيوان أو البيئة الطبيعية في خطر،
- عرقلة عمل السلطات العمومية أو حرية ممارسة العبادة والحريات العامة وسير المؤسسات المساعدة للمرفق العام،
- عرقلة سير المؤسسات العمومية أو الاعتداء على حياة أعوانها أو ممتلكاتهم أو عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات.

المادة 87 مكرر 1:- معدلة- تكون العقوبات التي يتعرض لها مرتكب الأفعال المذكورة في المادة 87 مكرر أعلاه، كما يأتي:

- الإعدام عندما تكون العقوبة المنصوص عليها في القانون السجن المؤبد،
- السجن المؤبد عندما تكون العقوبة المنصوص عليها في القانون السجن المؤقت من عشر 10 سنوات إلى عشرين 20 سنة،
- السجن المؤقت من عشر 10 سنوات إلى عشرين 20 سنة، عندما تكون العقوبة المنصوص عليها في القانون السجن المؤقت من خمس 05 نوات إلى عشر 10 سنوات،
- تكون العقوبة مضاعفة بالنسبة للعقوبات الأخرى.

وتطبق أحكام المادة 60 مكرر على الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة.

المادة 87 مكرر 2: -جديدة- تكون العقوبة ضعف العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في النصوص الخاصة غير المدرجة في هذا النص، بالنسبة لكل الأفعال غير التابعة للأصناف المشار إليها في المادة 87 مكرر أعلاه، عندما تكون نفس هذه الأفعال مرتبطة بالإرهاب أو التخريب.

المادة 87 مكرر 3: -جديدة- يعاقب بالسجن المؤبد كل من ينشئ أو يؤسس أو ينظم أو يسير أية جمعية أو تنظيم أو جماعة أو منظمة يكون غرضها أو تقع أنشطتها تحت طائلة أحكام المادة 87 مكرر من هذا الأمر.

كما يعاقب بالسجن المؤقت من عشر 10 سنوات إلى عشرين 20 سنة، كل انخراط أو مشاركة، مهما يكن شكلها، في الجمعيات أو التنظيمات أو الجماعات أو المنظمات المذكورة في الفقرة السابقة مع معرفة غرضها أو أنشطتها.

المادة 87 مكرر 4: -جديدة- يعاقب بالسجن المؤقت من خمس 05 سنوات إلى عشر 10 سنوات، وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج، كل من يشيد بالأفعال المذكورة في المادة 87 مكرر أعلاه أو يشجعها أو يمولها بأية وسيلة كانت.

المادة 87 مكرر 5: -جديدة- يعاقب بالسجن المؤقت من خمس 05 سنوات إلى عشر 10 سنوات، وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج، كل من يعيد عمدا طبع أو نشر الوثائق أو المطبوعات أو التسجيلات التي تشيد بالأفعال المذكورة في المادة 87 مكرر أعلاه.

المادة 87 مكرر 6: -جديدة- يعاقب بالسجن المؤقت من عشر 10 سنوات إلى عشرين 20 سنة، وبغرامة مالية من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل جزائري ينشط أو ينخرط في الخارج في جمعية أو جماعة أو منظمة إرهابية أو تخريبية مهما كان شكلها أو تسميتها حتى وإن كانت أفعالها غير موجهة ضد الجزائر.

وتكون العقوبة السجن المؤبد عندما تستهدف الأفعال المبينة أعلاه الإضرار بمصالح الجزائر.

المادة 87 مكرر 7: -جديدة- يعاقب بالسجن المؤقت من عشر 10 سنوات إلى عشرين 20 سنة، وبغرامة مالية من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل من يحوز أسلحة ممنوعة أو ذخائر يستولي عليها أو يحملها أو يتاجر فيها أو يستوردها أو يضردها أو يصنعها أو يصلحها أو يستعملها دون رخصة من السلطة المختصة.

يعاقب بالإعدام مرتكب الأفعال المنصوص عليها في الفقرة السابقة عندما تتعلق هذه الأخيرة بمواد متفجرة أو أية مادة تدخل في تركيبها أو صناعتها.

يعاقب بالسجن المؤقت من خمس 05 سنوات إلى عشر 10 سنوات، وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج، كل من يبيع عن علم أسلحة بيضاء أو يشتريها أو يوزعها أو يستوردها أو يصنعها لأغراض مخالفة للقانون.

المادة 87 مكرر 8: -جديدة- لا يمكن في كل الحالات أن تكون عقوبات السجن المؤقتة الصادرة، تطبيقاً لأحكام هذا الأمر أقل من:

- عشرين 20 سنة سجنًا مؤقتًا عندما تكون العقوبة الصادرة، عقوبة السجن المؤبد،
- النصف عندما تكون العقوبة الصادرة، عقوبة السجن المؤقت.

المادة 87 مكرر 9: -جديدة- يجب النطق بالعقوبات التبعية المنصوص عليها في المادة 06 من قانون العقوبات لمدة سنتين 02 إلى عشر 10 سنوات في حالة الحكم بعقوبة جنائية تطبيقاً لأحكام هذا الأمر.

فضلاً عن ذلك، يمكن مصادرة ممتلكات المحكوم عليه.

المادة 87 مكرر 10: -جديدة- يعاقب بالحبس من واحد 01 إلى ثلاث 03 سنوات ، وبغرامة من 10.000 دج إلى 100.000 دج، كل من أدى خطبة أو حاول تأديتها داخل مسجد أو في أي مكان عمومي تقام فيه الصلاة دون أن يكون معيناً أو معتمداً من طرف السلطة العمومية المؤهلة أو مرخصاً له من طرفها للقيام بذلك.

يعاقب بالحبس من ثلاث 03 إلى خمس 05 سنوات ، وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل من أقدم بواسطة الخطب أو بأي فعل، على أعمال مخالفة للمهمة النبيلة للمسجد أو يكون من شأنها المساس بتماسك المجتمع أو الإشادة بالأفعال المشار إليها في هذا القسم.

قائمة المراجع

- أولاً: المؤلفات العامة:

أ- باللغة العربية:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية (ب س ط).
- 2- أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتهازاتها، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 1981.
- 3- أحمد محيو، المنازعات الإدارية" ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط الخامسة 2003.
- 4- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، (د د ط)، ط 2005.
- 5- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.س.ط).
- 6- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- 7- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2004.
- 8- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة 1976.
- 9- شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى الإدارية ودفعها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، مصر، 2008.
- 10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2002.
- 11- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، (ب س ط).
- 12- عدنان عمرو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية 2004.

- 13- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2008.
- 14- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ب س ط).
- 15- حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005.
- 16- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1994.
- 17- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر العربي الإسكندرية، طبعة 2004.
- 18- محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، (ب س ط).
- 19- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى 2005.
- 20- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 21- محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1991، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية شتات مصر 1998.
- 22- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

ب- باللغة الفرنسية:

- 1- André de LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J., Paris 1953.

- 2- BONNARD. Roger, Droit administratif, 3 éme éd1940.
- 3- BONNARD .Roger, Précis de droit administratif, 4 éme éd,Paris.
- 4- J.M AUBY – R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.
- 5- WALINE. M, droit administratif, 5éd, paris1950.

ثانيا: المؤلفات الخاصة:

أ- باللغة العربية:

- 1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر،1986.
- 2- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004.
- 3- حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية2007.
- 4- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية 2009.
- 5- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي،1995.
- 6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2006.
- 7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية (د.س.ط).
- 8- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة1964.
- 9- عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.

- 10- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.س.ط).
- 11- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هوم، الجزائر 2003.
- 12- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- 13- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- 14- مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة إنجلو المصرية، 1986.

ب- باللغة الفرنسية:

- 1- Jean Marie AUBY et Jean Bernard AUBY, Droit de la Fonction Publique de l'Etat, Dalloz, paris, 1991.
- 2- Taib ESSAID, Droit de la Fonction Publique, Edition HOUMA, Alger, 2003.

ثالثا: الرسائل و المذكرات:

- 1- إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.
- 2- قدودو جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2005-2006.
- 3- مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2006-2007.
- 4- محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2007-2008.

- 5- محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2006-2007.
- 6- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس 1976.

رابعاً: المقالات:

1. كمال رحماوي، ضوابط تأميم الموظف العام في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 37، رقم 03-1999 .
2. مراد بدران، مقالته بعنوان " القيود الواردة على حقوق الشخصية في ظل الظروف الاستثنائية".
3. مراد بدران، محاضرات في منازعات الوظيفة العامة، لطلبة الماجستير تخصص القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، السنة الجامعية 2008/2009.
4. محمد عصفور، طبيعة نظام التأديب، مجلة إدارة قضايا الحكومة المصرية، السنة الخامسة، نوفمبر 1989، العدد 04.

خامساً: المصادر القانونية:

أ- المصادر القانونية الجزائرية:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1976.
- 2- الدستور الجزائري لسنة 1989.
- 3- الدستور الجزائري لسنة 1996.
- 4- القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 06/09/2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج، عدد 57، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 08/09/2004.
- 5- القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج، السنة 15، العدد 32، الصادر في 08/08/1978.
- 6- القانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج، العدد 05، الصادرة في 02 مارس 1982.

- 7-** القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21/04/1990، الخاص بعلاقات العمل، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر في 25/04/1990.
- 8-** قانون الرحمة الصادر سنة 1995، ج.ر.ج.ج، عدد 11، الصادر بتاريخ 01 مارس 1995.
- 9-** القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، متعلق باستعادة الوئام المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 46.
- 10-** القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد، ومكافحته، ج.ر.ج.ج، السنة الثالثة والأربعون، العدد 14، الصادر في 08/03/2006.
- 11-** القانون 23/06 المؤرخ في 20/12/2006، المتضمن قانون العقوبات الجزائي، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 84، المؤرخة في 24/12/2006.
- 12-** قانون رقم 09/08 مؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21.
- 13-** الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر في 08/07/1966.
- 14-** الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق لـ 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 11.
- 15-** الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر في 16/07/2006.
- 16-** المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 08/06/1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج.ر.ج.ج، السنة الثالثة، العدد 46، الصادر بتاريخ 08 جويلية 1966.
- 17-** المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982، الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 14/09/1982.
- 18-** المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

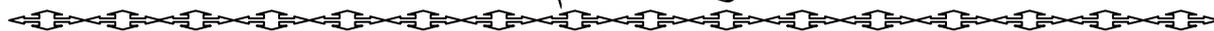
- 19-** المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 13، الصادر في 14/03/1985.
- 20-** المرسوم رقم 99/90 المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية، الولاية والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- 21-** المرسوم الرئاسي رقم 95/93 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر 01/06 المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- 22-** المرسوم الرئاسي رقم 93/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية .
- 23-** المرسوم الرئاسي رقم 94/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع أحد أقاربها على الإرهاب.
- 24-** المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 27 صفر 1427 الموافق ل 27 مارس 2006، يحدد كفاءات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 19.
- 25-** المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 25/07/1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 31، الصادر في 28/07/1990.
- 26-** التعليم رقم 07 المؤرخة في 07 ماي 1969، الصادرة عن وزارة الداخلية، الخاصة بالإجراءات التأديبية.
- 27-** التعليم رقم 20 المؤرخة في 26/06/1984، الصادرة عن م.ع.و.ع، المتعلقة بتنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
- 28-** المنشور 1024 المؤرخ 21/12/1993، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، المتضمن إجراءات إنذار الموظفين الذين أهملوا وظائفهم.
- 29-** المنشور رقم 67 المؤرخ في 09/02/1994، الصادر عن م.ع.و.ع، المتعلق بإنشاء وتمديد فترة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

- 30-** المنشور رقم 05 المؤرخ في 2004/04/12، الصادر عن م.ع.و.ع، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم 59/85 المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .
- 31-** الدليل العملي لتطبيق الأمر 01-06 المؤرخ في 27 فبراير 2006، الصادر عن وزارة العدل، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- ب-المصادر القانونية المصرية:**

- 1- القانون رقم 46 لسنة 1964، الصادر في 1964/02/12 بشأن العاملين المدنيين بالدولة، ج.ر.ج.م، رقم 39، الصادرة في 1964/02/28.
- 2- القانون رقم 47 لسنة 1978، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، ج.ر.م، العدد 29، الصادر في 1978/07/20

ج- المصادر القانونية الفرنسية:

- 1- Loi N°83/634 du 13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, Gazette du palais, 103 Année, N°04.



.01	مقدمة:
.06	مبحث تمهيدي: ماهية المخالفة التأديبية
.06	المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية
.06	الفرع الأول: تعريف المخالفة التأديبية
.07	أولاً: التعريف التشريعي للمخالفة التأديبية
.09	ثانياً: التعريفات القضائية
.11	ثالثاً: التعريفات الفقهية
.12	الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية
.13	أولاً: الركن الشرعي
.15	ثانياً: الركن المادي
.17	ثالثاً: الركن المعنوي
.19	المطلب الثاني: العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية
.19	الفرع الأول: مدى استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية
.20	أولاً: من حيث الوصف والإجراءات
.20	1. من حيث الوصف
.20	2. من حيث الإجراءات
.21	ثانياً: من حيث المسؤولية
.22	ثالثاً: من حيث السلطة الموقعة للعقاب
.22	1. النظام الفرنسي
.23	2. النظام المصري
.23	3. النظام الجزائري
.24	الفرع الثاني: التأثير المتبادل بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية
.25	أولاً: أثر العقوبة الجنائية على وضعية الموظف الإدارية
.25	1. الأثر المنظم بمقتضى قانون العقوبات
.26	2. السلطة التقديرية للقاضي الجزائري في تسليط العقوبات التأديبية
.27	الفرع الثالث: أثر الحكم الجنائي على السلطة التأديبية
.28	أولاً: تقييد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي

30.	ثانيا: عدم تقيد السلطة التأديبية بالحكم الجنائي
30.	أ. الحكم الجزائي الصادر بالإدانة مع وقف تنفيذ العقوبة
31.	ب. الحكم الجزائي الصادر بالإدانة المشمول بالعمو العام
31.	ت. الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة أو الشك
32.	الفصل الأول: انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق غير القضائية
32.	المبحث الأول: انقضاء العقوبة التأديبية بالسحب
33.	المطلب الأول: مفهوم إجراء السحب ومجال تطبيقه
33.	الفرع الأول: تعريف إجراء السحب
34.	أولا: تعريف إجراء السحب عند الفقه العربي
34.	ثانيا: تعريف إجراء السحب عند الفقه الفرنسي
35.	الفرع الثاني: مجال إجراء السحب
35.	أولا: سحب القرارات غير المشروعة
36.	ثانيا: سحب القرارات المشروعة
38.	المطلب الثاني: شروط مباشرة إجراء السحب والآثار المترتبة عليه
38.	الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء السحب
39.	أولا: ميعاد سحب القرار التأديبي
40.	ثانيا: عدم المساس بالحقوق المكتسبة
40.	ثالثا: موقف المشرع الجزائري من شروط السحب
41.	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على إجراء السحب
44.	المبحث الثاني: انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو
44.	المطلب الأول: مفهوم إجراء المحو وأساسه القانوني
44.	الفرع الأول: مفهوم إجراء المحو والحكمة من إقراره
44.	أولا: تعريف المحو
45.	ثانيا: الحكمة من إقراره
46.	الفرع الثاني: الأساس القانوني لإجراء المحو
46.	أولا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الفرنسي
47.	ثانيا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع المصري

.48	ثالثا: الأساس القانوني لإجراء المحو في التشريع الوظيفي الجزائري
.49	المطلب الثاني: شروط مباشرة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه
.50	الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء المحو
.50	أولا: شرط انقضاء مدة معينة
.51	ثانيا: شرط حسن السيرة والسلوك
.51	ثالثا: شرط تقديم شكوى تتضمن طلب المحو
.52	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية
.52	أولا: زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل
.53	ثانيا: تطهير ملف الموظف من العقوبة المفروضة عليه
.54	المبحث الثالث: انقضاء العقوبة التأديبية بموجب قانون خاص (العفو)
.54	المطلب الأول: مفهوم إجراء العفو
.55	الفرع الأول: تعريف إجراء العفو والحكمة من إقراره
.55	أولا: تعريف العفو
.55	1. تعريف العفو الشامل
.56	2. تعريف العفو عن العقوبة
.57	ثانيا: الحكمة من إقراره
.57	الفرع الثاني: نظرة القانون المقارن لإجراء العفو
.57	أولا: في التشريع الفرنسي
.59	ثانيا: في التشريع المصري
.60	المطلب الثاني: مدى سريان إجراء العفو في المجال الجنائي، وأثره على انقضاء العقوبة التأديبية
.60	الفرع الأول: الأساس القانوني لإجراء العفو في التشريع الجزائري
.61	أولا: النص على إجراء العفو الشامل في الدساتير الجزائرية
.61	1. دستور سنة 1976.
.61	2. دستور سنة 1989.
.61	3. دستور سنة 1996.
.61	ثانيا: النص على إجراء العفو الجزئي في الدساتير الجزائرية
.61	1. دستور سنة 1976.



.62	2.	دستور سنة 1989.
.62	3.	دستور سنة 1996.
.62		الفرع الثاني: أثر العفو في المجال الجنائي
.62		أولاً: أثر العفو الشامل على الدعوى العمومية
.63	أ.	حالة صدور قانون العفو قبل رفع الدعوى العمومية
.63	ب.	صدور العفو بعد رفع الدعوى العمومية
.63		ثانياً: أثر العفو على الدعوى المدنية
.64		الفرع الثالث: قانون المصالحة الوطنية كتطبيق لإجراء العفو وانعكاسه على التأديب في الجزائر
.64		أولاً: مفهوم ميثاق السلم والمصالحة الوطنية
.65		ثانياً: إجراءات تطبيق ميثاق السلم والمصالحة الوطنية
.65	أ.	الأشخاص الذين يستفيدون من انقضاء الدعوى العمومية
.66	ب.	الأشخاص الذين يستفيدون من العفو
.66	ت.	الأشخاص الذين يستفيدون من استبدال أو تخفيض العقوبة
.66		ثالثاً: آثار تطبيق ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في المجال التأديبي
.67	1.	كيفية إعادة إدماج الموظفين الذين كانوا محل تدابير متعلقة بالمأساة الوطنية
.69	2.	كيفية تعويض الموظفين الذين كانوا محل تدابير متعلقة بالمأساة الوطنية
.71		الفصل الثاني: انقضاء العقوبة التأديبية بالطرق القضائية
.72		المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي
.72		المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب الاختصاص في القرار التأديبي
.72		الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي
.73		الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي
.77		الفرع الثالث: التصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص
.78		المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب الشكل والإجراءات في القرار التأديبي
.79		الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل
.80		الفرع الثاني: الإجراءات السابقة على إصدار القرار التأديبي
.80		أولاً: الإجراءات الاستشارية
.81	1.	لجنة الموظفين



.81	2. لجنة الطعن
.82	ثانيا: الضمانات الإجرائية في التأديب
.82	1. الإجراءات المتبعة في مجال الاستقالة الضمنية
.83	2. إجراء التحقيق الإداري قبل إصدار قرار الجزاء
.85	3. مراعاة مقتضيات الدفاع
.87	ثالثا: القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس التأديبية وسير عملها
.87	1. تشكيل لجان الموظفين وصلاحيتها
.89	2. نظام سير أعمال اللجان المتساوية الأعضاء
.91	الفرع الثالث: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار
.92	أولا: اشتراط صدور القرار التأديبي مكتوبا
.92	ثانيا: وجوب تسبب القرار الإداري
.94	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرار التأديبي
.94	المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار التأديبي
.95	الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع وتطبيقها
.96	أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع
.97	ثانيا: تطبيقات الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع
.97	1. القضاء الفرنسي والرقابة على الوجود المادي للوقائع
.99	2. القضاء الجزائري ورقابة الوجود المادي للوقائع
.99	3. القضاء المصري ورقابة الوجود المادي للوقائع
.100	الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع وتطبيقاتها
.101	أولا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع
.102	ثانيا: تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع
.102	1. القضاء الفرنسي ورقابته على التكييف القانوني للوقائع
.103	2. القضاء الجزائري ورقابته على التكييف القانوني للوقائع
.104	3. القضاء المصري ورقابته على التكييف القانوني للوقائع
.105	الفرع الثالث: الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وتطبيقاتها
.106	أولا: الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها



.108	ثانيا: تطبيقات الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها
.108	1. القضاء الإداري الفرنسي وعملية الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها
.110	2. القضاء الجزائري ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها
.112	3. القضاء المصري ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها
.113	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب المحل في القرار التأديبي
.114	الفرع الأول: عنصر المحل في القرار التأديبي وشروط صحته
.114	أولا: عنصر المحل في القرار التأديبي
.115	ثانيا: شروط صحة المحل في القرار التأديبي
.116	ثالثا: سلطة الإدارة التقديرية وعنصر المحل في قراراتها التأديبية
.119	الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية لصور عيب المحل في القرار التأديبي
.119	أولا: تطبيقات الرقابة القضائية على المخالفة المباشرة للقانون
.121	ثانيا: التطبيقات القضائية على الخطأ في القانون
.123	ثالثا: تطبيق الرقابة القضائية على الخطأ في الواقع
.124	1. رقابة القضاء الإداري على الوجود المادي للوقائع
.124	2. رقابة القضاء الإداري لمدى تبرير الوقائع لإصدار القرار
.125	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار التأديبي
.125	الفرع الأول: ماهية عيب الانحراف بالسلطة
.126	أولا: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة
.127	ثانيا: عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة
.128	الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة في القرار التأديبي
.129	أولا: الانحراف بسلطة تأديب الموظفين
.131	ثانيا: الانحراف بسلطة نقل الموظفين
.133	ثالثا: الانحراف بسلطة فصل الموظفين لإلغاء الوظيفة
.137	الخاتمة
.140	الملاحق
.171	قائمة المراجع
.179	الفهرس

- ملخص المذكرة -

إن سير المرافق العامة الإدارية وفقاً للمبادئ التي تقوم عليها في أي دولة، يقتضى وجود نظام قانوني محكم يتكون من مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية الآمرة، إلى جانب طاقم من الموظفين المؤهلين يعهد إليهم مهمة تطبيق الأهداف التي وجد من أجلها هذا المرفق، ملتزمين في ذلك بالخضوع لهذا النظام القانوني، الذي ينتج عن مخالفته التعرض للجزاءات التأديبية المقررة قانوناً، دون الإخلال بالمتابعات الجزائية المقررة بموجب قانون العقوبات.

Synthèse de mémoire

Le régime administratif dans chaque Etat impose l'application rigoureuse des textes disciplinaires en vers les fonctionnaires d'établissements publics, sans oublier les termes généraux de sanctions que ce soit disciplinaires ou pénales.

Abstract of the Memory

The functioning of the administrative public services is undergoing to a set of judicial rules, which lead to a disciplinary sanctions in a case of the violation, without breaching the penal prosecutions.