

نطاق سحب القرار التأديبي كطريق من الطرق الغير قضائية لانقضاء العقوبة التأديبية - دراسة مقارنة -

الدكتور بوادي مصطفى أستاذ محاضر "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سعيدة
bouadi_1970@hotmail.fr

الملخص:

إن إجراء سحب القرار التأديبي لا يعد تدبيراً من تدابير العفو أو محو العقوبة التأديبية. ومن ثم فإن الخلاف الذي يثور في هذا الإطار هو حول نطاق تطبيق إجراء السحب من حيث طبيعة الحقوق المنشئة من عدمها، وطبيعة القرارات التأديبية محل السحب ما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة. وعليه، فإنه من النتائج المترتبة على ذلك هو أن القرار التأديبي المشروع لا ينشئ مراكز قانونية جديدة. كما أنه يمكن سحب القرار التأديبي إذا لم يرتب حقوقاً للموظف الجديد المعين في مكان الموظف المعاقب. أما القرار التأديبي غير المشروع فيجوز سحبه في أي وقت كان بسبب عدم المشروعية أو الملائمة.

Résumé :

Le retrait d'une mesure disciplinaire ne peut en aucun cas considéré comme une mesure de grâce ou d'amnistie. Le régime du retrait des décisions disciplinaires est marqué par la distinction entre décision créatrices et décision non créatrices de droits. Ce régime opère une autre distinction, entre acte régulier et acte irrégulier. Les conséquences de cette distinction est que la décision de sanction d'une faute disciplinaire n'est pas créatrices de droits. Une sanction régulière peut être retirée, si elle ne crée pas de droit acquis au profit d'un autre fonctionnaire. La décision de sanction irrégulière peut être rapportée à tout moment pour des motifs d'illégalité ou d'opportunité.

مقدمة:

إن من أهم السلطات التي تتمتع بها السلطة المختصة وهي تنظر في التظلم المقدم أمامها هي سلطة سحب القرار التأديبي. فالتظلم الإداري، هو ذلك الالتماس، أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية المختصة، من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه، إما بسحبه، أو إلغائه، أو تعديله، بما يجعله أكثر اتفاقاً مع مبدأ الشرعية، وأكثر اتفاقاً مع مبدأ الملائمة والفاعلية والعدالة¹.

وتأتي أهمية التظلم الإداري بوصفه من الضمانات اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية، في كونها الملاذ الأخير الذي يلجأ إليه الموظف، للتخلص من العقوبة الموقعة عليه من السلطة التأديبية. ومن ثم فإن الرقابة الإدارية ضمانة أساسية لا يستهان بها خاصة في الدول الديمقراطية. فلا يمكن الحديث عن نظام تأديبي فعال يساهم في حسن سير المرافق العامة، دون أن يقترن هذا النظام بأدنى حد من الضمانات التأديبية، خصوصا إذا كان ينتمي إلى الاتجاه الإداري للتأديب².

وإذا كانت السلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في مباشرة كافة الإجراءات التأديبية، بدءا بإحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي، ووصولاً إلى تحديد العقوبة في حالة ثبوت المخالفات المنسوبة إليه، إلا أن دورها لا ينتهي عند هذا الحد، بل رسم لها المشرع مهمة أخرى يتعين عليها القيام بها والمتمثلة في تلقي التظلمات الإدارية والطعون.

وإذا كان البعض قد يقلل من أهمية هذه الضمانة بحجة أنها لا ترقى لدرجة الرقابة القضائية في كفالة حقوق وضمانات الموظف محل المساءلة التأديبية³، إلا أن هذا القول ليس على إطلاقه. إذ أنه لا يمكن التقليل من شأن الضمانات الإدارية التي تتم عن طريق الرقابة الإدارية. ذلك أن مثل هذه الرقابة هي أقدم ما عرف من صور الرقابة الداخلية، فضلا عن فعاليتها وتحقيقها لنتائج ملموسة، خاصة منذ أن كان الاتجاه الغالب هو تركيز السلطة في أيدي الرؤساء الإداريين⁴.

وعلى هذا الأساس، فإن خضوع الإدارة في مباشرتها لأعمالها لرقابة قضائية لا يمنع في نفس الوقت خضوعها لرقابة إدارية، مما يجنبها لجوء المتظلم للقضاء الذي قد يقضي له بإلغاء قرار الجزاء محملا الإدارة الأعباء المالية الناجمة عن التعويض لعدم مشروعية قرارها⁵.

على أنه و إن كنا نقر بأن الرقابة الإدارية وضماناتها لم تصل بعد إلى مستوى الرقابة القضائية، من حيث كفالة حقوق وضمانات الموظف، نظرا للمواقف المتسلطة التي قد تصدر عن جهة الإدارة ظنا منها بأن ما أوقعته على الموظف هو عين العدل والصواب، إلا أنه يجب عدم التقليل من أهمية تلك الضمانة، والتي قد تكون ذات قيمة و أهمية في بعض الحالات على الرقابة القضائية، نظرا للعديد من الخصائص والمميزات التي تتميز بها⁶، والتي من بينها سلطة سحب قراراتها التأديبية في مواجهة الموظف الذي سلطت عليه عقوبة تأديبية لاعتبارات معينة.

ومن ثم فإن القرارات التأديبية التي تصدرها الجهات الإدارية، هي قرارات إدارية بحتة تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية العادية، من حيث جواز سحبها، وتعديلها، وإلغائها. وعليه فإن القرارات الإدارية النهائية يجوز سحبها مادامت قابلة للإلغاء القضائي. ومن ثم نتناول مفهوم سحب القرار التأديبي وشروط إجراءه وآثاره (المبحث الأول)، ثم بيان نطاق سحب القرارات التأديبية في القضاء الإداري المقارن (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم سحب القرار التأديبي وشروط إجراءه وآثاره

إن دراسة إجراء سحب القرار التأديبي، يدفعنا إلى التطرق إلى بيان تعريفه (المطلب الأول)، ثم بيان شروط إجراءه وآثاره (المطلب الثاني)، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف سحب القرار التأديبي

يعرف السحب بأنه إجراء إداري تصدره السلطة التي قامت بتوقيع العقوبة التأديبية، أو السلطة الرئاسية، سواء تعلق الأمر بأسباب المشروعية أو الملائمة، وذلك من أجل إتاحة الفرصة للجهات الإدارية لتصحيح أخطائها التي وقعت فيها لإزالة الآثار المترتبة على الجزاء التأديبي بأثر رجعي. بمعنى آخر إزالة آثار القرار التأديبي المتعلقة بالماضي والمستقبل على حد سواء، أي اعتبار القرار المسحوب كأن لم يكن أصلاً⁷.

وفي هذا الصدد، يذهب اتجاه من الفقه الفرنسي والذي يتزعمه "بونار"، "رولان"، و"فالين" إلى تحديد مفهوم السحب بالاعتماد على المعيار الشكلي (critère formelle). ومن ثم يقتصر معنى السحب على السلطة التي أصدرت القرار المسحوب، دون الغوص في طبيعة القرار المراد سحبه موضوعياً. في حين يذهب اتجاه آخر يتزعمه الأستاذ "دي لو بادير" إلى تعريف السحب على أنه: "محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها"⁸.

إلا أنه يعاب على هذا التعريف عدم تحديده لطبيعة القرارات المراد سحبها، أو محوها. كما يغفل ما تتمتع به السلطة الرئاسية من صلاحية سحب قرارات السلطات المرؤوسة المعيبة، إذا ما تبين لها عدم مشروعيتها تجنباً لتعرضها للإلغاء القضائي.

على أن السحب هو إجراء إداري تصدره السلطة التي أصدرته، أو السلطة الرئاسية، سواء لأسباب تتعلق بالمشروعية، أو بالملائمة، أو تنفيذا لقرار قضائي إداري بأثر رجعي.

وعلى هذا الأساس، فإن إجراء السحب هو من الأهمية بمكان. فهو أجدى للموظفين من الإلغاء القضائي إذا أخذنا بعين الاعتبار بأنه في حل من الإجراءات والقيود التي يخضع لها هذا الأخير، خاصة لو سادت الأخلاق الإدارية وتشربت النفوس مبدأ سيادة القانون، وأيقن الجميع أن الرجوع إلى الحق فضيلة، لتضاعفت أهمية السحب. وبالتالي يصبح ملاذا لكل من أخطأت الإدارة ضده، ووسيلة أكثر فاعلية في حماية القانون⁹. كما أنه لا يشترط في السحب أن يسبقه تظلم، بل يجوز للجهة الإدارية ممارسة سلطة السحب دون أن يقدم تظلم أمامها، وإن كان في الغالب هو قيام السلطة الإدارية بسحب قرارها التأديبي بعد النظر في التظلم المقدم من طرف الموظف، واتخاذ قرارها على ضوء هذا التظلم. كما يمكن للسلطة الإدارية أن تسحب القرار حتى دون الاستناد إلى الأسباب التي قدمها الموظف. ومن ثم فقد تسحب الإدارة القرار التأديبي لأسباب تتعلق بالمشروعية¹⁰.

ومن هنا تظهر الحكمة من التظلم ألا وهو الإقلال من عدد القضايا المرفوعة أمام القضاء، والتيسير على المتقاضين، فإن الحكمة من سحب القرارات التأديبية، تكمن في إعطاء جهة الإدارة المختصة إمكانية تجنب حكم القضاء بإلغاء القرار حين التصدي له، فتسبقه وتصلح بنفسها ما أفسدته، أو باتفاق مع المتقاضين ما شاب القرار من عيوب.

والجدير بالذكر، إلى أن جانبا من الفقه ذهب إلى أن سحب القرار التأديبي لا يكون ممكنا إلا إذا كان غير مشروع، أو وسيلة لتجنب إلغائه قضائيا بتجاوز السلطة، ويجب أن يكون القرار محل السحب مهددا بإلغاء قضائي، وأن يكون ميعاد الطعن مفتوحا¹¹. ولعل هذا القول يصدق حينما كان القضاء الإداري الفرنسي لم يبيح للإدارة في زمن ما إلا سحب قراراتها المشوبة بعيب مخالفة القانون فقط، دون جوازية سحبها لاعتبارات تتعلق بالملاءمة (Opportunité).

إلا أن الفقيه "قالين" تراجع عن وجهة نظره جزئيا، باعترافه للإدارة بسحب قراراتها الإدارية التي لم تولد حقوقا في أي وقت وفقا لسلطتها التقديرية.

أما القرارات التي تولد حقوقا، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة سحبها، وذلك مراعاة لمبدأ استقرار الآثار الفردية للقرارات الإدارية.

وتأسيسا على ما سبق، تظهر الحكمة من سحب القرار التأديبي في تجنب الإدارة حكما يقضي بإلغاء القرار التأديبي المعيب، فتسببه وتصلح بذاتها شوائب القرار. كما أن مبادرة الإدارة إلى سحب القرار التأديبي المطعون فيه، يعتبر تصرفا يكشف عن حسن نيتها ويبيدها عن إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: شروط إجراء سحب القرار التأديبي وآثاره

لإجراء سحب القرار التأديبي ينبغي توافر شرطين أساسيين. فبدنوهما لا يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء. ذلك أنه يؤثر على الحقوق المكتسبة، والمراكز القانونية، مع ما يترتب على هذا الإجراء من آثار على الموظفين، وهو ما سنوضحه من خلال التطرق لشروط إجراء السحب (الفرع الأول)، وكذا آثار إجراء السحب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط إجراء السحب:

يستلزم لإجراء السحب توافر شرطين أساسيين. فالشرط الأول يتعلق بالمدة القانونية. أما الثاني فيتعلق بعدم المساس بالحقوق المكتسبة، والمراكز القانونية التي تولدت من القرار المسحوب للغير¹²، وهذا ما سنبينه من خلال ما يلي:

أولا: ميعاد سحب القرار التأديبي:

مرت نظرية سحب القرار التأديبي من حيث المدة القانونية بمرحلتين. المرحلة الأولى تميزت بعدم التقيد بميعاد معين، وهي المرحلة التي كانت توصف بمرحلة الوزير القاضي. وخلال هذه المرحلة كان الوزراء يملكون حق سحب القرارات الإدارية المعيبة بصفتهم رؤساء إداريين، وقضاة في نفس الوقت. وقد سجل مجلس الدولة الفرنسي نهاية هذا النظام، وأسدل عليه الستار نهائيا في حكمه الشهير في قضية Cadot الصادر في 13 ديسمبر 1889¹³. ومنذ تلك الفترة انخلعت الصفة القضائية عن قرارات السحب التي تصدرها الإدارة¹⁴.

أما في المرحلة الثانية، فقد أعلن قضاء مجلس الدولة الفرنسي صراحة تحوله عن الاتجاه الأول الذي تبني عدم تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المعيبة بميعاد ما، حيث قضى بأن سحب القرار

الإداري المعيب يجب أن يتم في الميعاد نفسه المقرر لدعوى الإلغاء أي قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي¹⁵.

وعليه، استقر القضاء الفرنسي بأن سحب القرار التأديبي يجب أن يتم خلال المدة المحددة للطعن القضائي بالإلغاء، وهي مدة ستون يوما من تاريخ تبليغ القرار، أو إعلانه، أو علم ذوي الشأن به علما يقينيا، وهي المدة التي يكون فيها القرار مهددا بالإلغاء.

على أنه بمرور مدة ستين يوما على القرار المراد سحبه المشوب بالبطلان، يترتب عليه تحصين القرار ضد السحب، أو الإلغاء. وبالتالي يتعين على المحكمة القضاء بعدم قبول الدعوى شكلا لمخالفته شرط المواعيد. وذلك حرصا على استقرار الأوضاع، والمراكز القانونية المترتبة على القرارات الإدارية، والمحافظة على الحقوق المكتسبة للغير.

ومن المستقر عليه فقها وقضاء، أنه ما دام لم يصدر حكما في الطعن بالإلغاء، فإن القرار المطعون فيه يظل عرضة للبطلان، ومزعزا وغير مستقر مما يجيز للإدارة سحبه. ومن ثم فهي مقيدة بطلبات الخصوم في عريضة الدعوى. أما فيما يتعلق بميعاد رفع دعوى التعويض عن قرار السحب المعيب، فقد أشار المجلس إلى أن انقضاء الميعاد المقرر للسحب قانونا، لا يحول دون إقامة دعوى التعويض استنادا إلى الخطأ الذي شاب قرار السحب.

إن انقضاء المدة المقررة للسحب قانونا لا تحجب عدم شرعية القرار نهائيا، بل تظل شائبة عدم المشروعية عالقة مع تحصينه ضد الإلغاء. وبالتالي يظل ميعاد رفع دعوى التعويض قائما مادام الحق لم يسقط بمدة التقادم¹⁶.

أما عن ميعاد إجراء السحب في التشريع الجزائري، فإنه بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية في الوظيفة العامة، وخاصة في المجال التأديبي، لا نكاد نعثر على نص يحدد ميعاد إجراء السحب، على الرغم من أن هذا الإجراء قد نصت عليه التعليمات رقم 7 المشار إليها آنفا.

وإذا رجعنا إلى ميعاد الطعن بالإلغاء في الجزائر، نجده قد مر بثلاث مراحل، والتي نوجزها فيما يلي:
-المرحلة الأولى، وفيها كان يتم احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تعديل المادة 169 والتي جاء فيها ما يلي: "...إن سكوت السلطة المختصة عن الرد على الشكوى أو طعن ولائي أو رئاسي مقدم ضد

القرار مدة تزيد على ثلاثة أشهر يعتبر بمثابة قرار بالرفض ويجوز رفع طعن قضائي في ميعاد شهر من تاريخ انقضاء الميعاد المذكور...، إذا كانت السلطة الإدارية المختصة هيئة ذات نظام تداولي، فإن ميعاد الثلاثة أشهر لا يبدأ في هذه الحالة إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تتلوا إيداع الطلب...". ومن ثم فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو شهر واحد.

-**المرحلة الثانية**، بعد تعديل المادة 169 مكرر من قانون 90-23 حيث جاء فيها ما يلي: «لا يجوز رفع دعوى أمام المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري... ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه أيضا خلال الأربعة أشهر التالية لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره».

-**المرحلة الثالثة**، وهي التي عرفت صدور القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي نصت المادة 829 منه على ما يلي: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

واستنادا إلى هذا النص، نستنتج أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية هو أربعة (4) أشهر، وهو نفس الميعاد الذي كان مقررا في نص المادة 169 مكرر، تحتسب من تاريخ التبليغ، أو من تاريخ النشر. غير أن نص المادة 169 مكرر لم تحدد مدة السريان في حالة ما إذا كان القرار الإداري ضمنا أي عند سكوت الإدارة. بينما حددت المادة 830 من القانون رقم 08-09 مدة سكوت الإدارة عن الرد خلال شهرين (2).

وعليه فإنه أمام انعدام نص يشير إلى ميعاد سحب القرار التأديبي، فإن مدة الأربعة (4) أشهر هي مدة الكافية، ومجدية لسحب القرار من خلال الميعاد المنصوص عليه في المادة 829 المتعلق بالطعن القضائي. ذلك أن سحب القرار التأديبي مرتبط ارتباطا وثيقا بميعاد الطعن القضائي. فهذه المدة كافية لجهة الإدارة لتصحيح أخطائها، وعدولها عن تلك القرارات بإصلاحها، أو سحبها كليا، قبل أن يتصدى لها القضاء بالإلغاء. كما أنها مدة كافية لتأكد جهة الإدارة من مدى شرعية هذه القرارات، ومن ثم سحبها، أو إبقاءها متحملة بذلك كامل المسؤولية، وفق ما جاء في التعليم رقم 7 التي نصت على عدم جواز سحب القرارات التأديبية الصحيحة، إلا إذا تبين لها أن قرار الجزاء الذي اتخذته شديد القساوة لا يستحقه الموظف

المذنب، أو أنها كانت مبنية على أفعال غير صحيحة، أو طبقت دون اتباع الإجراءات اللازمة. ففي هذه الحالة يجوز لها سحبه.

ثانيا- تقييد إجراء السحب بعدم المساس بالحقوق المكتسبة:

إذا كان ميعاد السحب مقرر لجهة الإدارة في أن تراجع ذاتها، ولتصحيح أوضاعا مخالفة للقانون إعمالا لمبدأ المشروعية، إلا أن هذا الأمر مقيد هو الآخر بوجود استقرار الأوضاع، والمراكز القانونية التي تولدت عن هذه القرارات، وبعدم الإخلال بالحقوق المكتسبة بعد انقضاء ميعاد السحب.

ومن أجل ضمان استقرار وكفالة الأوضاع والمراكز القانونية من أن تبقى معلقة بدون حدود، أكد مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي السيد Rivet في مذكرته التي قدمها في قضية السيدة "كاشيه"¹⁷، والتي تبناها المجلس واعتمدها بقوله: "إنه من المقرر قانونا أن القرارات المخالفة للقانون لا تنشئ حقوقا، ومن ثم يجوز سحبها في أي وقت".

إلا أن هذا الرأي وإن كان يسمح لجهة الإدارة العمل بكل حرية، إلا أنه قد يفضي إلى الإضرار بمصالح الموظفين، الأمر الذي يدفعنا إلى العمل على مبدأ الموازنة بين سلطة الإدارة في إجراء السحب لتحقيق المصلحة العامة الذي يقضي إلى تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون واحترام مبدأ المشروعية، وكذا كفالة مبدأ الحق المكتسب بعد تحصن القرار من السحب، أو التعديل.

الفرع الثاني: آثار إجراء السحب:

استقر القضاء الإداري المقارن في أن حكم الإلغاء، ينسحب آثاره على الماضي اعتبارا من تاريخ صدوره، وعلى الإدارة أن تلتزم بما قضى به الحكم القضائي، وهي بذلك مطالبة بالتزامين. أحدهما سلبي يتمثل في امتناعها عن أي فعل من شأنه أن يشكل اعتداء على قوة الشيء المقضي به. والآخر التزام إيجابي يقضي بأن تأتي من الأفعال ما يعتبر امتثالا للحكم القضائي.

ومن الآثار التي تترتب على إجراء سحب القرارات التأديبية ما يلي:

أولا- بالنسبة للقرارات التأديبية الصحيحة:

مما ينبغي التأكيد عليه هو أنه لا يجوز سحب قرارا تأديبيا صحيحا لإصدار قرار آخر يسيء إلى الموظف، أو لغرض توقيع جزاء أشد. فمشروعية سحب القرارات التأديبية تقرر أساسا على تمكين جهة

الإدارة من تصحيح الخطأ الذي وقعت فيه. وبمقتضى ذلك يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون. أما إذا قام القرار التأديبي على سبب صحيح مستوفيا أركانه وعناصره القانونية، فإنه يتمتع على جهة الإدارة أن توقع عقوبة أشد من الأولى وهذا ما لا يجوز.

كما أنه لا يجوز أيضا سحب قرار تأديبي صحيح للإضرار بموظف آخر كما، هو الشأن بالنسبة للموظف الذي يكون تاليا في ترتيب الأقدمية للموظف المعاقب الذي حال بينه وبين الترقية العقاب التأديبي. فتقوم الإدارة بسحب القرار التأديبي مستهدفة الإضرار بالموظف الآخر من أجل حرمانه من الترقية بدلا من الموظف المعاقب تأديبيا¹⁸.

أما عن جواز سحب قرار الفصل، أو التسريح، فإنه إذا تبين بأن قرار الفصل كان مخالفا للقانون، فلا جدال في جواز سحبه، ويكون تفاديا للإلغاء القضائي. ومن ثم يتعين على الإدارة أن تبادر إلى سحب قرار الفصل المخالف للقانون.

على أنه يمكن حسب ما يبدو لنا مراجعة قرارات فصل الموظفين، وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة والإنسانية. فالأصل في هذه القرارات أنها لا تولد حقوقا، أو مراكز قانونية بالنسبة للغير وأيضا بالنسبة للإدارة.

إلا أن التساؤل الذي قد يطرح في هذا الصدد، هو ما حكم إذا تولد للغير أوضاعا، أو مراكز قانونية، وكذلك بالنسبة للإدارة، كأن تقوم الإدارة مثلا بتعيين موظف جديد في مكان الموظف المفصول؟

الحقيقة، هو أنه يمكن سحب قرارات الفصل الصحيحة التي ترتب حقوقا للغير، إلا أنه يجوز لجهة الإدارة سحبها خلال المواعيد المقررة للسحب قانونا. أي خلال مدة الطعن القضائي. فالحقوق التي تترتب خلال تلك الفترة، تعد من قبيل الحقوق الاحتمالية، ولا توصف بالنهائية، إلا بعد فوات مدة الطعن القضائي. فمن ثم تصبح الحقوق مكتسبة للمستفيد منها ولا يجوز سحبها.

والقاعدة المعمول بها في هذا الخصوص، هو ألا تكون الإدارة قد عينت موظفا جديدا مكان الموظف المفصول، حتى تتمكن من إعادته إلى وظيفته.

وتأسيسا على ذلك، لا يجوز إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته مادامت قد شغلت بموظف آخر تم تعيينه بموجب قرار صحيح سليم. ومصير الموظف الذي سحب قرار فصله يعاد إلى وظيفة مماثلة لوظيفته

السابقة، من حيث المستوى، والمرتب، دون أن يكون له الحق في التمسك بإعادة توظيفه الأولي، لأنه ليس من حق الموظف التمسك بالوظيفة الأصلية كحق شخصي له، فهي ليست حقا شخصيا، بل تتعلق بالطابع القانوني والتنظيمي للوظيفة العامة الذي لا يقبل التفاوض عليه، بحيث يجوز للإدارة أن تنتقل الموظف في أي وقت طبقا لمقتضيات الوظيفة وضرورياتها ¹⁹utilité de service.

وغني عن البيان إلى أن الاتجاه السالف الذكر، قد وقع في نوع من التناقض. فهو من جهة، يقر بالحقوق المكتسبة والأوضاع القانونية التي تتولد عن التصرف القانوني. ومن جهة ثانية، لا يقر بحق الموظف المكتسب التي تم فصله منها بدون وجه حق، خاصة وأن الأمر لا يتعلق بالالتحاق بالوظيفة العمومية من جديد حتى يقال بأن الموظف لا يملك حقا شخصيا، لكون العلاقة التي تحكمه هي علاقة تنظيمية لائحية، ومن حق الإدارة نقله لضرورة المصلحة. إلا أن الأمر يتعلق برجوع الموظف المفصول إلى منصبه بعد سحب قرار التعسف في حقه وهذا هو الاتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري.

ثانيا: بالنسبة لسحب القرارات التأديبية غير المشروعة:

قد تتجه نية الإدارة من وراء السحب إلى أن يكون القرار المسحوب كليا أو جزئيا، بحيث يقتصر على أثر معين من الآثار المترتبة عليه. وقد يتم السحب بطريقة ضمنية كما لو صدر من الجهة الإدارية ما يدل على عدولها عن قرارها السابق. فالسحب لا يرد أساسا إلا على القرارات الإدارية الفردية المشوبة بعدم المشروعية. ويتخذ صورا متعددة منها على سبيل المثال القرار الصادر ممن لا يملك الحق في إصداره، أو ذلك الصادر بناء على غش أو تدليس، كأن يراد القرار المراد سحبه معيبا بعدم المشروعية.

إن سحب القرارات التأديبية أوسع نطاقا من أسباب الطعن بالإلغاء. فإلى جانب أسباب السحب التقليدية، فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملائمة، ووفقا لمقتضيات المصلحة العامة ²⁰.

وتقضي القاعدة العامة في القرار التأديبي غير المشروع بجواز سحبه في أي وقت، ودون التقيد بالموعد المحدد للسحب، أو الإلغاء، التزاما منها بحكم القانون، وتصحيحا للأوضاع المخالفة له. إلا أن دواعي المصلحة العامة تقضي أنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقا، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن، بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع ذاته. فإذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء، أو تعديل، ويصبح

عندئذ لصاحب الشأن حقا مكتسبا فيما تضمنه القرار. فكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمرا مخالفا للقانون يعيب القرار الآخر ويبطله.

ثالثا: بالنسبة لسحب القرارات التأديبية المنعقدة:

القرارات المنعقدة هي تلك القرارات التي تصدر فاقدة لأحد أركانها القانونية الأساسية، كركن المحل، أو السبب. فهذا النوع من القرارات لا يحظى بالحماية القانونية مثل القرارات التأديبية غير المشروعة التي ولدت حقوقا ومراكز قانونية. وبالتالي يجوز لجهة الإدارة سحب القرارات المنعقدة في أي وقت متى تخلف أحد أركانها القانونية اللازمة.

والجدير بالذكر، أن هناك نوعا من القرارات الإدارية لا يترتب عليها سوى إنشاء أوضاعا عامة ومجردة، دون المساس بالمراكز القانونية، أو الحقوق المكتسبة للأفراد. وهذا النوع يعرف بالقرارات التنظيمية، أو اللائحية. ومن ثم فإنه يجوز سحبه دون التقيد بأي موعد لها. ذلك أنها تضع قواعد عامة ومجردة، وليس الغرض منها إنشاء مراكز إدارية عامة، أو تعديلها، أو إلغائها. وللإدارة أن تلغيها، إما بسبب مخالفتها للقانون، أو حتى لعدم الملائمة.

وعلى هذا الأساس، استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن الإدارة لها الحق في سحب القرارات المنعقدة في أي وقت، ودون التقيد بميعاد معين. وبالتالي لا يكتسب القرار المعدوم حصانة من أي إلغاء، أو تعديل²¹.

ويرجع السبب في جواز سحب القرارات المنعقدة، لكون أن القرارات المنعقدة لا تتولد عنها آثارا قانونية. فالمخالفة إذا بلغت حدا من الجسامة تجعل القرار يصبح مجردا من طبيعته كقرار إداري.

المبحث الثاني: نطاق سحب القرار التأديبي في القضاء الإداري المقارن

يثار الخلاف حول نطاق تطبيق إجراء السحب، وطبيعة القرارات التأديبية محل السحب. ومن ثم فإن سحب القرار التأديبي يتعلق أساسا بالجزاء الذي يصدر من رئيس إداري. فهو يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية العادية من قواعد. لذلك يتحتم علينا أن نبين نطاق تطبيق سحب القرار التأديبي من خلال التطرق إلى موقف القضاء الإداري الفرنسي (المطلب الأول)، وكذا القضاء الإداري المصري (المطلب الثاني)، وأخيرا القضاء الإداري الجزائري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي من إجراء السحب

استقر القضاء الفرنسي على أنه من حق الموظف طلب سحب القرار المتضمن للعقوبة التأديبية²² الصادرة بفصل الموظفين سواء كانت هذه القرارات سليمة أم معيبة ودون التقيد بميعاد. فقد رد الفقه والقضاء هذا الاستثناء إلى اعتبارات العدالة والشفقة بالموظف المفصول، أي قيامها على اعتبارات إنسانية بحته. ومن الأحكام التي أكدت هذا المبدأ في القضاء الفرنسي، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Franco²³. وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه تم فصل أحد الموظفين لعدم تكيفه مع وظيفته وكثرة تبرمه وسخطه. ثم عاوده الندم وطلب إعادته إلى وظيفته. إلا أن شروطا جديدة كانت قد استحدثت للتعين ولم تكن تنطبق عليه. الأمر الذي أدى إلى قيام الإدارة بسحب قرارها لإعادته لوظيفته. وقد طعن بعض زملائه في قرار السحب، إلا أن مجلس الدولة قضى برفض دعوى الموظفين حيث قرر أن المدعو Franco، يجب اعتباره أنه لم يترك الوظيفة إطلاقا²⁴.

وبالتالي، استقرت تلك القاعدة في فرنسا ضمن أحكام عديدة والتي أجاز من خلالها مجلس الدولة الفرنسي سحب قرارات فصل الموظفين رغم صدورها صحيحة²⁵.

ويبرر الفقه الفرنسي قاعدة سحب القرار الصحيح، على أساس أن القرارات التأديبية لا تنشئ حقوقا، أو مزايا للغير. ومن ثم يجوز سحبها من طرف الإدارة في أي وقت لعدم المشروعية، ولا اعتبارات الملاءمة²⁶. وتأسيسا على ما سبق، فإن السحب لا يقوم على اعتبارات قانونية بحته، وإنما يقوم على الاعتبار العملية والإنصاف²⁷. ولذا فإن سحب القرار الصحيح يجب أن يكون لتخفيف الجزاء وليس لتجديده. وفي ذلك متى صدر القرار سليما ومطابقا للقانون فإنه يتمتع على السلطة التأديبية سحبه لتوقيع جزاء أشد جسامته منه.

إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي برر سحب قرار الفصل السليم، بأن لا تكون جهة الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول موظفا آخر تعيينا سليما²⁸، على اعتبار أن السحب في هذه الحالة فصل الموظف المعين بطريقة قانونية وبأداة مشروعة، ولما في ذلك من اضطراب وإخلال بحسن سير المرفق العام، بالإضافة إلى أن القضاء الفرنسي مستقر في شأن عودة الموظف المفصول بطريقة غير مشروعة

إلى استحقاقه تعويض عما أصابه من ضرر من جراء الفصل. فالتعويض يعتبر اقل ما يجب لجبر ما أصاب ذلك الموظف من ضرر.

ويؤيد القضاء الإداري الفرنسي الاتجاه أعلاه بتقريره عدم جواز سحب القرارات التأديبية غير المشروعة التي ترتب عليها إنشاء حقوقا مكتسبة للغير، واستقرت هذه الحقوق بفوات المدة المحددة للسحب، أو الطعن بالإلغاء²⁹. ومن ثم فإنه يلزم بحسب هذا القضاء لإمكان سحب هذه القرارات أن يتم ذلك خلال المدة المحددة للسحب، أو الإلغاء. فإذا ما انقضت هذه المدة فإنه لا يسوغ سحب القرار إلا في حالة عدم تأثيره على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الفردية³⁰.

يبدو لنا من خلال هذا الاتجاه، بأنه لا يسوغ القول بتحسين القرار التأديبي غير المشروع المترتب عنه حقوقا للأفراد، واستقرت هذه الحقوق بمضي المدة الزمنية المحددة للسحب، أو الطعن بالإلغاء. ذلك أن سحب القرار التأديبي غير المشروع ليس رخصة تمارسها سلطة الإدارة وفق ما تشاء، بل هو واجب والتزام مفروض عليها احترامه، تماشيا مع مبدأ المشروعية، ومبدأ استقرار الآثار المترتبة على القرار التأديبي. وتطبيقا لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي³¹ إلى أن الإدارة ملزمة بالتدخل لسحب القرار الإداري المعيب على أن يتم هذا الإجراء خلال ميعاد الطعن القضائي.

والجدير بالإشارة، إلى أن سحب قرار عقوبة منشئة للحقوق تكون ممكنة في ثلاث حالات:

- إذا تم النص عليه ضمن قانون العفو، ففي هذه الحالة لا يعد السحب إجراء إداريا تتخذه الإدارة.
- إذا تم إلغاء العقوبة التأديبية من طرف القاضي، ففي هذه الحالة يستتبع بسحب القرار المنشئ للحقوق.
- أخيرا إذا لم يلتحق الموظف الجديد المعين في منصب الموظف الذي تقدم بطلب سحب القرار التأديبي³².

والجدير بالذكر إلى أنه في حالة عدم مشروعية الإجراء التأديبي الداخلي، ففي هذه الحالة ينصب السحب على انتفاء الوقائع المادية، كما هو الحال بالنسبة لإجراء العفو المنصب على الوقائع المنسوبة للموظف، مما يفرض على السلطة التأديبية اعتبار العقوبة التأديبية غير مشروعة³³.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من إجراء السحب

من خلال تتبعنا لأحكام القضاء الإداري المصري وتحليل أحكامه، نجد بأنه قد سائر قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث استقر على أن قرار الفصل سواء كان صحيحا أو غير صحيح، فسحبة جائز على أي الحالين، لأنه إذا اعتبر مخالفا للقانون فلا خلاف في جواز سحبه. أما إذا كان القرار سليما ومطابقا للقانون فسحبه جائز استثناء، إذ لو أن الأصل أن السحب لا يتم أعمالا لسلطة تقديرية إلا أنه من الجائز إعادة النظر في قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة، لأن المفروض أن تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله وأنه يجب لإعادته إلى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين، ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين، وقد يغدو أمر التعيين مستحيلا، أو قد يؤثر الفصل تأثيرا سيئا في مدة خدمة الموظف أو في أقدميته، ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين وقد لا يكون لديها الاستعداد لإصلاح الأذى أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة³⁴.

ولعل من أبرز القواعد التي قررها القضاء الإداري في هذا الشأن، أن إعادة الموظف إلى عمله بعد سحب قرار الفصل، لا يعتبر تعيين جديد بل تصحيح لوضع خاطئ. فمن الأحكام الصادرة في هذا الشأن، الحكم الصادر في 1954/4/19 والتي جاء ضمن حيثياته بأنه: "... متى ثبت أن قرار فصل المدعي قد ألغي اكتفاء بجزء بالخصم يوقع عليه، فليس هناك محل لكف المدعي عن مباشرة عمله تنفيذا لقرار لم يصبح له وجود بعد أن سحبته الجهة التي أصدرته، وبالتالي فإن القرار الذي يقضي بإعادة المدعي إلى الخدمة لا يعتبر تعيينا جديدا مادام أن فصله عن العمل قد أصبح سحبه غير قائم ويعتبر قرار إعادة المدعي إلى عمله تصحيحا لوضع خاطئ ترتب علي تنفيذ قرار بالفصل غير موجود ولم تنفصل به علاقة المدعي بوظيفته ولا يغير من هذا النظر ما نص في هذا القرار من إعادة المدعي في درجة أقل من درجته ولا قبوله لإعادة على هذا الوضع".

أما إذا كان إعادة المدعي إلى عمله قد تم بعد ستين (60) يوما على صدور قرار صحيح بالفصل، ففي هذه الحالة يعتبر تعيينا جديدا، وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1953/4/22 "بأن إعادة المدعي إلى العمل بعد مضي أكثر من ستين يوما على صدور قرار فصله الذي

صدر صحيحا لا يعتبر بمثابة سحب للقرار لأنه أصبح حصينا من السحب بمضي ستين يوما على تاريخ صدوره وإنما تكون إعادته إلى الخدمة تعينا جديدا".

كما أنه من المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري أن سحب قرار الفصل وإعادة الموظف إلى عمله لا يترتب عليه المساس براتبه. ففي الحكم الصادر عنها في 1953/6/4 تقول محكمة القضاء الإداري بأنه: "مادام أن الحكومة لم تكن محقة في فصل المدعي من الخدمة بسبب عدم لياقته الطبية وهي إذا استجابت إلى مظلته وسحبت قرار الفصل وأعادته إلى الخدمة فقد كان واجبا عليها تطبيقا لقرار مجلس الوزراء سالف الذكر عدم المساس براتبه الذي كان يتقاضاه من قبل في وظيفته الأصلية".

والحقيقة أن التفرقة التي أقرها القضاء المصري لا مبرر لها، ذلك أنه يجب تطبيق القواعد العامة في السحب على موضوع سحب قرار الفصل. فلا يجب أن نغلب ذلك الأساس الذي يقول به القضاء المتمثل في العدالة والشفقة، على مبدأ المشروعية. كما يجب أن يبقى الموظف المعزول عبرة لغيره من الموظفين حتى لا يتهاونوا في قيامهم بوظائفهم، وحتى لا نفتح الباب أمام مظاهر الفساد كالرشوة والمحسوبية، والتي تضر في النهاية بالمصلحة العامة للمجتمع كله.

وإزاء ما يتولد على سحب القرار التأديبي الصحيح من آثار قد لا تكون في صالح المرفق العام، فإننا ننق ونذهب إلى ما يراه العميد سليمان المطاوي، إلى عدم التوسع في سحب قرارات الجزاء السليمة³⁵. ذلك أن سحب القرار الإداري السليم بتوقيع عقوبة معينة ينطوي على رجعية القرار الساحب، والرجعية ممنوعة كقاعدة للاعتبارات الكثيرة التي أوجت لهذا الحكم. فعدم رجعية القرارات الإدارية لا يستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل. كما أننا لو فتحنا الباب على مصراعيه، فإننا نخشى المحسوبية بأن يجئ في أي وقت من الأوقات رئيس إداري أو هيئه إدارية تكون لها وجهة نظر معينة، فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف معين لمجرد تمكينه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب تبررها. ومن ثم فإنه لا مبرر إلى إباحة الرجعية في هذه الحالات إلا في أضيق الحدود، ويكفي لإصلاح الآثار التي تترتب على القرار المراد سحبه، إصدار قرار جديد وفقا للأوضاع القانونية السليمة.

المطلب الثالث: موقف القضاء الإداري الجزائري من إجراء السحب

بالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري الجزائري، نجد أنه لم يخرج عن موقف كل من القضاء الإداري الفرنسي ونظيره المصري من إجراء سحب القرارات التأديبية³⁶.

وبالتالي فإن القضاء الإداري، قد سائر موقف القضاة السابقين بخصوص مسألة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة. ففي هذا الصدد، أكد القضاء الإداري الجزائري إلى أن جهة الإدارة ملزمة بالتدخل لسحب القرار الإداري المعيب، على أن يتم هذا الإجراء خلال ميعاد الطعن القضائي، وذلك من خلال القرار الصادر في 1988/11/05³⁷ عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والذي جاء ضمن حيثياتها ما يلي: "إن القرارات الإدارية يجب أن يراعى فيها الحقوق المكتسبة".

كما أكد القضاء الإداري الجزائري على هذا المبدأ، من خلال موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، في حالة رفع دعوى ضد قرار منعدم، في قضية (ل.ل) ضد وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر³⁸. وتتلخص وقائع هذه القضية، في أن السيد (ل.ل) رفع تظلماً إدارياً في سنة 1967، ثم رفع دعويين، الأولى بتاريخ 1976/05/05، والثانية بتاريخ 1976/07/07 أي بعد حوالي 09 سنوات من رفع التظلم الإداري المسبق. ورغم الدفع الذي تقدمت به الإدارة المتعلق بعدم قبول الدعوى الإدارية المرفوعة من طرف (ل.ل)، لعدم احترامه لشرط الميعاد. وعليه فصلت الغرفة الإدارية لصالح المدعي مستبعدة شرط الميعاد، لأنها اعتبرت القرار محل النزاع منعدم. وبالتالي يمكن أن نستخلص أن شرط الميعاد غير مطلوب في حالة النزاعات حول القرارات الإدارية المنعقدة.

من خلال استقراءنا و تتبعنا للأحكام القضائية الجزائرية التي عثرنا عليها في إطار نطاق سحب القرارات المتضمنة إنهاء العقوبة التأديبية في الجزائر تكاد تكون شبه معدومة، نظراً لأن القضاء الإداري الجزائري هو قضاء حديث العهد، مقارنة مع سابقيه القضاء الفرنسي والقضاء المصري، كما أنه غالباً ما تكون وسيلة إلغاء الأحكام هو الإلغاء العام الذي يبنى على الأوجه المعروفة في إطار نظرية إلغاء القرارات الإدارية، وبالتالي قد لا يلتفت إلى إجراء سحب القرار التأديبي، خاصة وأن جهة الإدارة قد تتعنت في الكثير من الأحيان ولا تفضل الطريق الإداري الذي يرفع عن الموظف غبن لجوئه إلى القضاء مع ما

قد يترتب عليه من بطل في الإجراءات القضائية، والتي قد تستغرق مدة طويلة للفصل فيها، ومن ثم قد تقوت الإدارة على الموظف فرصة مراجعة القرار التأديبي غير المشروع من خلال إمكانية سحبه وتثبيت حقوق الموظف، بدلا من أن تدفع به إلى القضاء الإداري طالبا إلغاء القرار التأديبي.

خاتمة:

يعتبر موضوع سحب القرارات التأديبية الصحيحة موضوع خلاف بين من يذهب إلى أن القرار التأديبي الصحيح لا يجوز سحبه، مؤسسا قوله بأن مشروعية سحب القرارات الإدارية تقوم على أساس تمكين الجهة الإدارية التي أصدرتها من تصحيح خطأ وقعت فيه، مما يقتضي أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون. أما إذا قام القرار التأديبي على أسباب صحيحة مستوفي لأركانه القانونية، فإنه يتمتع على جهة الإدارة أن تمسه سواء بالسحب، أو الإلغاء، أو التعديل لانقضاء العلة. والسبب الذي شرع من أجله إجراء السحب احتراماً لاستقرار المراكز وتحقيقاً للمصلحة العامة.

على أننا لا نتفق مع هذا الرأي، على اعتبار أن السحب قد يكون في حالة القرارات الإدارية الصحيحة، وسيلة إلى المحسوبية بمجيء رئيس إداري، أو تكون له وجهة نظر معينة، أو اعتبارات أخرى، فيسحب مثلاً العقوبات الموقعة على موظف لمجرد تمكينه من الترقية، في منصب معين أو في رتبة معينة، على الرغم من هذه العقوبات قد قامت على أسباب جدية تبررها³⁹. ذلك أن العدالة تقتضي المساواة في الأعباء والمساواة في العقاب. فلا يعفى مذنّب من العقاب، أو يسحب قرار جزاء صحيح يوقع على شخص مذنّب خاصة وأن الجزاء يعمل في الضمير البشري بميزان العدالة. فإذا كان هناك سحب قرار جزاء عن مذنّب، فإن ضمير الموظفين يهتز ويشعر الموظف بأن الإدارة تعامل الموظفين بكيلين أحدهما للمحاباة، والآخر للنيل منه، وهذا ما يتناقض مع ضرورة توفيراً لأمن الوظيفي وكرامة العمل⁴⁰.

من خلال ما سبق بيانه، يظهر لنا بتحليل المسألة عن وجود ثلاث حالات نجملها على النحو الآتي: ففي حالة صدور قرار سليم، كأن يصدر قرار فصل موظف سليم من الناحية القانونية، وكانت تلك العقوبة متناسبة مع ما ارتكبه الموظف المفصول، أي ليس فيها غلو أو ظلم من جانب الإدارة، ففي هذه الحالة يجب أن يكون هذا القرار محصناً من إجراء السحب، وبالتالي لا يجوز للجهة الإدارية سحبه تحت

أي غطاء كان، حفاظا على مبدأ المشروعية، واحتراما للقانون، وحتى يكون ذلك الجزاء زجرا للموظف الذي وقع عليه، وعبرة لغيره من الموظفين.

أما في حالة صدور قرار معيب، كأن يكون قد شابته عيب من عيوب عدم المشروعية، أو كانت العقوبة المطبقة على الموظف فيها نوع من المغالاة، ولا تتناسب تماما مع ما أتاه الموظف من أخطاء، ففي هذه الحالة يحق للجهة الإدارية سحب قرار الفصل، وفي أي وقت حتى لا يؤدي الأمر إلى الإضرار بالموظف، على اعتبار أن سحب ذلك القرار يعد احتراماً لمبدأ المشروعية.

وأخيرا إذا صدر القرار معيبا، مع قيام جهة الإدارة بتعيين موظف آخر مكان الموظف المفصول، الأمر الذي يجعلنا إزاء مشكلة على قدر من الخطورة. ذلك أن هذه المشكلة تتمثل في اعتبارين، أحدهما يتعلق بأحقية الموظف المفصول في العودة إلى وظيفته، والثاني يتمثل في ضرورة الحفاظ على حقوق الموظف الجديد.

نعتقد أن حل هذه المشكلة هو أن نوفق بين تلك الاعتبارات المختلفة. فلا يجب أن نضر بالموظف الجديد وما ترتب على ذلك من مركز جديد، إضافة إلى ضرورة الحفاظ على حقوق الموظف الذي تم إلغاء قرار فصله. ومن ثم فإن عملية التوفيق بين الاعتبارين السابقين يمكن أن يحدث بإحدى الطريقتين. فإذا كانت الإدارة تملك مناصب شاغرة في نفس مركز الوظيفة السابقة للموظف المعاد إلى منصب عمله، ففي هذه الحالة يتعين على الإدارة أن تقوم بتعيينه فيها. أما إذا كانت الإدارة تملك وظيفة خالية وغير مناسبة للموظف المعاد، ولكنها قد تكون مناسبة للموظف الجديد، فهنا يمكن لجهة الإدارة القيام بتغيير الوظيفتين بينهما.

وأخيرا، يمكن القول بأن عقوبة الفصل من الوظيفة الذي توقعها الإدارة على الموظف، تعتبر من أكثر الجزاءات شدة على الإطلاق، وعليه فلا تلجأ إليه الإدارة إلا إذا اقترف الموظف خطأ على قدر كبير من الجسامة، يبرر تطبيق هذا الجزاء عليه، لأنه سيؤثر ذلك على حياته الوظيفية والاجتماعية.

المراجع:

- ¹ أنظر تفاصيل ذلك: رياض عيسى، مقال، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني لأشغال التربية، 1992، ص.94.
- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص.281.
- ² أنظر: سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 2007، ص.391.
- ³ رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 1998، ص.15.
- ⁴ أنظر: أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1989، ص.3.
- ⁵ أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، إجراءات تأديب الموظف العام إداريا وقضائيا، دار محمود للنشر والتوزيع، 2007، ص.90 وما بعدها.
- ⁶ ومن هذه الخصائص ما يلي:
- أولاً: الرقابة الإدارية رقابة تلقائية: تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة تلقائية، بحيث لا توقف على تقديم الطعون كما في حالة الرقابة القضائية والتي لا تتم إلا بعد تقديم الطعون إلى القضاء. ثانياً: الرقابة الإدارية رقابة واسعة: بالرغم من أهمية ما تمارسه كل من جهات التشريع والقضاء على أعمال الإدارة العامة في هذا الصدد إلا أنه يبقى من المسلم به أن رقابتهما محدودة النطاق قاصرة عن أن تقي بتحقيق الأهداف المنشودة من جميع جوانبها، وذلك لأن تدخل تلك الجهات لا يأتي في الغالب إلا في وقت لاحق بل ومتأخر في كثير من الأحيان ثم أنه لا يتم في كل الحالات التي تستدعي التدخل فضلاً أن تلك الرقابة لا تتناول في الغالب إلا نتائج محددة. ثالثاً: الرقابة الإدارية رقابة إنسانية: إن الطعن القضائي لابد أن يكون مستنداً على أسباب قانونية، أما الطعن الإداري فلا بأس من تأسيسه على أسباب إنسانية بحتة. فالموظف الذي أخل بالتزاماته في خدمة الدولة فوقع الوزير عليه جزاء تأديبي، يمكن أن يؤسس تظلمه الإداري للوزير على أساس أنه كان في ظروف عائلية قاسية جعلته مشتت الذهن. رابعاً: الرقابة الإدارية رقابة مرنة: من أهم خصائص الرقابة الإدارية أنها تتم بقدر كبير من المرونة بعيد عن القيود والشكليات التي تتسم بها الرقابة القضائية.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص.14.
- ⁷ مصطفى عفيفي، العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1976، ص.382.

8 André DE LAUBADERE Jean-Claude VENEZIA Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tome 1 Dalloz, Paris, 1984, p.375.

9 أنظر: سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.435.

10 C.E., 7 octobre 1960, Lebon, Rec., p.522.

11 Marcel WALINE, *Droit administratif* 6eme édition, Dalloz, Paris, 1951, p.436.

حيث جاء فيه ما يلي:

Le retrait n'est donc possible que pour cause d'illégalité et pour prévenir (d'éviter) une annulation pour excès de pouvoir il faut qu'il ait danger d'annulation. Ce danger soit résulter soit de ce que les délais de recours ne sont pas expiré soit de ce qu' recours est effectivement en instance mais alors seulement dans les limites de la requête.

12 أنظر تفاصيل ذلك:

Michel ROUSSET et Olivier ROUSSET, *Droit administratif, L'action administrative*, Deuxième édition, PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 2004, p.163.

13 C.E., 13 décembre 1889, Cadot, Rec., p.1148.

14 أنظر: محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، جامعة الحاج لخضر 2006-2007، ص.193.

15 Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, *Droit administratif*, 6eme Ed, Armand COLIN, Paris, 1998, p.444.

16 وفي ذلك يقول مفوض الحكومة Jean-Marie DEVAUX بأنه: "بفوات مدد الطعن القضائي يتحصن القرار ويعامل كما لو كان قرارا سليما". أورده محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.194.

17 C.E., 3 novembre 1922, Dame Cachet, Rec., p.790 ; S., 1925, III, p.9, note M. Hauriou ; RDP, 1922, p.552, concl.J. Rivet ; GAJA., no 41, p.231.

18 أنظر: المستشار عبد الوهاب البنداري، الطعن في العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، دون سنة طبع، ص.69.

19 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص.204.

20 Jean-Marie AUBY, *Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps*, R.D.P, 1953, p.53.

21 C.E., 3 février 1956, Sieur De Font bonne, R.D.P, 1956, p.859, note, Waline.

²² H. Nizard, Les principes généraux du droit disciplinaire, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1905. pp.202-203.

²³ C.E., 28 février 1908, Sieur Franco, Paul et Nicaud, Rec., p.187 ; C.E., 12 mars 1909, Sauguet, Rec., p.207. Cette jurisprudence ancienne est tombée en désuétude car, généralement, la révocation d'un fonctionnaire est suivie de la nomination d'un autre agent à sa place. La révocation devient alors une décision créatrice de droits pour le successeur du fonctionnaire révoqué. Elle ne s'applique donc que si la révocation n'est suivie d'une nomination d'un autre fonctionnaire. Dans un cas analogue, le conseil d'état a qualifié la décision de mise en disponibilité d'un fonctionnaire de sanction disciplinaire : C.E., 6 février 1948, Diles Mollet et Salvan, Rec., p.62.

²⁴ C.E., 28 février 1908, Franco, Rec., p.187.

²⁵ C.E., 23 juillet 1974, A.J.D.A., 1974, p.534.

²⁶ Marcel WALINE, Droit administratif, Paris, 1970, p.387.

²⁷ C.E., 19 novembre 1948, Baffoux, Rec., p.435.

²⁸ C.E., 4 février 1955, Sieur Rodde, Rec., p.72.

²⁹ Cour administrative d'appel de Paris, 24 octobre 2000, Commune de Croissy-sur-Seine, requête jointes n° 00PA00251 et 00PA00252, RFDA, 2001, p.229.

³⁰ أنظر: مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص.393.

³¹ C.E., 13 mai 1976, R.D.P, p.1977, p.229.

³² Frédéric LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 2002, p.452.

³³ C.E., 25 juillet 1986, Mme Dubuc, R.D.P, p.1986, p.258.

³⁴ حكم محكمة القضاء الإداري في جلسة 7 يناير 1953، مجموعة أحكام السنة 7، ص.1309. حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة 23 ماي 1959، السنة 4، ص.1309. أورده سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.440.

³⁵ د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، طبعة 1995، ص.407.

³⁶ ونفس الحكم نصت عليه التعليم رقم 7 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومي، تحت عنوان "سحب الجزاء التأديبي". فقد اعتبرت أن الجزاء التأديبي كغيره من القرارات الإدارية البحتة، يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية العادية من حيث جواز إلغائها، أو تعديلها، أو سحبها.

وعليه لا يجوز سحب القرارات التأديبية الصحيحة التي اتخذت ضد الموظف الذي ارتكب مخالفة مهنية استوجب عقابه، لأن من شأن ذلك أن يمس بهيبة الدولة ويفقدها مصداقيتها.

ومن ثم لا يجوز السحب إلا إذا كان العقاب الموقع على الموظف مبالغ فيه، ولا ينسجم مع الذنب المقترب. أو أنه أسس على وقائع غير صحيحة، أو تم اتخاذه بموجب إجراءات غير كافية.

كما يمكن أن ينجر عن سحب الجزاء التأديبي، عواقب غير محمودة على المستوى المادي، إذا ما ترتب عليه حقوقا مشروعة للغير، ومراكز قانونية مكتسبة. فمن الآثار التي يترتبها السحب هو إرجاع الحال إلى ما كانت عليه بأثر رجعي. وفي هذه الحالة فإن الموظف الذي اكتسب حقوقا، يترك مكانه للموظف الأول، على أن يعوض ماليا من طرف الإدارة عن فقدانه للرتبة، أو المنصب غير المبرر.

وتفاديا لمثل هذه الإشكالات، يجب على الإدارة أن تبادر إلى سحب القرار التأديبي قبل انتهاء ميعاد الطعن القضائي، وهي المدة التي يعتبر الموظف الجديد المعين في مكان الموظف المعاقب في منصب احتمالي، لا يترتب عليه اكتساب مراكز قانونية. ومن ثم لا يمكن المطالبة بالتعويضات في حالة سحب الجزاء التأديبي. أنظر: التعليم رقم 7 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومي

³⁷المجلة القضائية، العدد الرابع، السنة 1991،

³⁸مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجزائري . الجزائر، 2005، ص.28.

³⁹أنظر: المستشار عبد الوهاب البنداري، الطعن في العقوبات التأديبية، المرجع السابق، ص.67.

⁴⁰أنظر: يسري لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1990، ص.315.