

مدى امتداد رقابة القاضي الإداري على القرارات التأديبية

الأحسن محمد

طالب دكتوراه كلية العلوم القانونية و السياسية

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

ملخص:

بخلاف الدعوى العمومية و الدور الإيجابي للقاضي في مختلف مراحل سير الخصومة من تحريكها إلى الفصل فيها و تنفيذ القرارات و الأحكام التنفيذية الصادرة فيها، فإن الدعوى الإدارية لا سيما فيما يتعلق بالمنازعات الصادرة فيما يخص موضوع و شكل القرارات الفردية بالخصوص المرتبطة منها بتسيير المسارات المهنية للموظفين و الأعوان العموميين حيث أن الدعوى الإدارية مقتصرة حكما بمجالات المشروعية و الإلغاء و التعويض تقيدا بمبدأ الطلب، و كذا لا دور للقاضي الإداري فيها غير بحث مجموعة الأدلة والبيانات وكذا مجموع النصوص التنظيمية الخاصة بموضوع الدعوى، لكن الإشكال الذي يطرح للسؤال مجاله هو مدى جدية القرارات والأحكام القضائية الصادرة عن هيئات القضاء الإداري في مواجهة المخاطبين بأحكامها لا سيما و أنها تتمتع بمظاهر السلطة العامة كما أن الرقابة القضائية في هذا الصدد لا تمتد إلى مجال أصل القرار والأعمال التحضيرية المرتبطة بها، غير أن القاسم المشترك الوحيد هو شرعية الجزاء التأديبي و العقابي وتناسبها عملا بمبدأ الشرعية،

RESUME :

En différent de l'action publique et le rôle positif de magistrat dans les divers étapes de litige du début jusqu'au jugement et l'exécution des arrêtés finales ; l'action administrative spécialement en ce qui concerne l'objet et la forme des arrêtés administratifs en matière de ce contentieux surtout dans le domaine des arrêtés individuels relatifs à la gestion des carrières des agents publiques et fonctionnaires de l'état en matière de légitimité, annulation et dédommagement est relative au principe de la demande, et le magistrat administratif ne fait que étudier et interpréter l'ensemble de textes réglementaires relatif à l'objet . mais la question en cause est dépendante à la sincérité des arrêtés de justice face à une autorité ayant l'appui de pouvoir publique et la possibilité d'avoir un control judiciaire sur l'origine et les travaux préparatoires de l'acte administrative alors q'on peut pas distinguer l'acte disciplinaire et l'action publique qui ne se différencie pas en appliquant le principe de la légitimité avec les faits commis .

المقدمة

قد تطور نظام الوظيفة العمومية بتطور كل دولة بحيث لم تعد تقتصر وظيفة الدولة في العصر الحديث على أداء الأنشطة التقليدية فحسب بل أصبحت دولة متدخلة أكثر حيث أنها تتكفل بمباشرة أدوار عدة في شتى المجالات، وعليه فقد وجدت الدولة الحديثة نفسها أمام مهام، ومسؤوليات واسعة تحتم عليها الاضطلاع بأعمال، وخدمات أساسية متنوعة وقد ترتب على هذا ازدياد حاجة الدولة إلى المشروعات العامة، ونتيجة لذلك ازداد عدد الموظفين بما يتناسب مع ازدياد المسؤوليات، والخدمات التي تتولاها الدولة، وبالتالي فهم يعتبرون إحدى وسائل الدولة لتنفيذ سياستها، والمسؤولون عن تحقيق أهدافها، والعمل باسمها

ولحسابها في كل ما تضطلع به من مسؤوليات، وما تباشره من سلطات فتقاس قدرة الدولة بمدى قدرة موظفيها على أداء أعمالهم المنوطة بهم فهم الوجه الذي يمثل الدولة، وفكرها المدبر، وساعدها المنفذ.

كما تعد دراسة الوظيفة العامة من أهم الموضوعات لما تتصف به من خصائص تستهدف إيجاد الموظف المناسب للمكان المناسب، وأنها لا تتعلق بالخدمة المدنية فحسب وإنما المسار الوظيفي للموظف العام ككل منذ تعيينه وحتى انتهاء علاقته بالوظيفة العامة، وكما تعد هذه الأخيرة كذلك من أهم العناصر التي تركز عليها عمل السلطات الإدارية ولذا نجد أنها قد احتلت جانبا مهما من دراسات القانون الإداري.

وفي إطار دارستنا لهذا الموضوع ارتأينا العمل بكلا من المنهج التحليلي، و المقارن لإجراء دراسة تحليلية، و مقارنة و يعتبر اتباع هذه المناهج امرا ضروريا لتحليل ومقارنة موقف القضاء الإداري ودوره في رقابة التناسب على القرارات التأديبية وهنا يستلزم علينا طرح الإشكالية التالية:

هل استطاعت الرقابة القضائية أن تضبط وتحدد التناسب بين الجريمة التأديبية المرتكبة والعقوبة التأديبية المقررة؟

كما يندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية نوجزها فيما يلي:

- ماهي حدود الرقابة القضائية على سلطة التناسب؟
- مامدى رقابة القاضي الإداري على عنصر المشروعية في القرار
التأديبي؟
وللإجابة على الإشكالية الرئيسية ومختلف التساؤلات الفرعية
المطروحة ارتأينا معالجة الموضوع
وفق مايلي:

أ - التعريف بفكرة التناسب في مجال التأديب

يعرف فيدال التناسب بالقول "إنه ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة
بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضرار أكثر مما تطلبه مهمة
المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها"

عرف الدكتور مصطفى فهمي بدوره مبدأ التناسب أنه " عندما
يسيطر القضاء الإداري رقابته على السبب في القرار الإداري في ما يتعلق
بالمرحلة الثالثة منه، فهو يتحقق مما إذا كان هناك تناسب بين السبب
والإجراء المتخذ، أي ما إذا كانت هذه الوقائع كافية لتبرير القرار المتخذ

ويرى الدكتور عبد الغني عبد الله أنه في المرحلة الثالثة من الرقابة
على السبب، يجب أن يوجد تناسب أو تلاؤم بين شدة القرار وبين
الوقائع المادية التي حدثت ودفعت الإدارة إلى اتخاذه¹.

يذهب غالبية الفقهاء إلى "تعريف التناسب "بأنه تقرير
لأهمية كسب ومدى ملائمة توافق هذا السبب مع محل القرار

فالتناسب له عنصران "السبب و المحل" فهو إذا ملائمت القرار الإداري، بل اعتبره البعض أهم العناصر الملائمة في القرار الإداري.

وفي تحديد الطبيعة القانونية يرمي بعض الفقهاء أن التناسب هو عملية حسابية بسطها الجريمة ومقامها العقوبة، وحاصلها ملائمة القرار.

و الراجع في تحديد الطبيعة القانونية للتناسب أنه عنصر من عناصر الملائمة في القرار الإداري أي لم يكن أهمها على الإطلاق. وهو ما قام به المشرع الجزائري طبقاً لأحكام المادة 163 من الأمر 03/06 تتوفر السلطة التأديبية المختصة على عدد من العقوبات التأديبية المصنفة حسب جسامة الأخطاء المرتكبة، ولا يمكن أن تطبق أي عقوبة خارج تلك المنصوص عليها قانوناً، وذلك استناداً إلى

المبدأ العام المنصوص عليه في قانون العقوبات "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" ولا يمكن مثلاً في إطار توقيع العقوبة من الدرجة الثالثة على الموظف إقرار التنزيل، بأكثر من درجتين لمخالفة ذلك القانون 163 من قانون العقوبات الجزائري بمعنى أن السلطة الإدارية مقيدة باختيار العقوبة التأديبية المناسبة طبقاً للتصنيف المعد قانوناً كما لا يمكن تطبيق عقوبتين مختلفتين لنفس الخطأ²

ب- تطور مبدأ التناسب

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في قضائه التقليدي رقابة خطورة الجزاء التأديبي، ومدى تناسبه مع الخطأ المرتكب في مجال الوظيفة العامة، وذلك في قضاء غزير له في هذا الشأن. وحتى في عام 1978 كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مد نطاق رقابته على القرارات التأديبية إلى بحث التناسب، أو بالأحرى الملائمة في هذه القرارات، على أساس أن اختيار العقوبة التأديبية هو من إطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها، إلا أن الفقه الفرنسي لم يقتنع بأن تصل حرية تقدير الإدارة إلى حد التفاوت الواضح أو الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية، مما يقلل إلى حد كبير من قيمة الضمانات التأديبية، وغاياتها التي كفلها المشرع والقضاء في هذا الصدد.

في عام 1978 قام مجلس الدولة الفرنسي ورأى في 9 جويلية من نفس العام أنه قد آن أوان التقدم في طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة في أهم معاقلها، وهو مجال التأديب ليسط رقابته على مدى التناسب بين العقوبة التأديبية ودرجة جسامة أو خطورة الأخطار التي يرتكبها الموظف العام. وذلك في حكمه الشهير في قضية ليون ولقد راقب المجلس تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال الالتجاء إلى فكرة الخطأ الظاهر³.

تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد ليون رفع دعواه أمام محكمة تولوز الإدارية، طالبا إلغاء القرار الصادر في 10 جويلية 1974 من رئيس أكاديمية تولوز بإحالة إلى المعاش بدون طلب، وإلغاء هذا القرار، ومنازعا ليس في ماديات الوقائع وإنما في جسامه الجزاء وقد استندت الأكاديمية في إصدار القرار المطعون فيه إلى ارتكاب المدعي، وهو معلم لأفعال مخرقة بالحياة مع تلميذاته في الفصل والتي ثبتت من وقائع التحقيق معه، ورفضت المحكمة الإدارية طلب إلغاء القرار، وذلك لكفاية السبب الذي قام عليه، وطعن المدعي في هذا الحكم أمام مجلس الدولة، هذا الأخير الذي وضح في حكمه أن وقائع التي ارتكبها المدعي، وقام عليها قرار الفصل كافية لتبريره، وأن تقدير الإدارة بشأنها لم يكن مشوبا بغلط بين وقد كانت هذه الوقائع أيضا سببا كافيا لرفض محكمة تولوز الإدارية إلغاء قرار الفصل⁴.

وهذا النصر الذي حققه مجلس الدولة في الحكم السابق تأيد بحكم لاحق أصدره المجلس في قضية "فينولاي" في حكمه الصادر في 26 جويلية 1978 وهذا الحكم يعتبر أول تطبيق إيجابي لحكم "ليون"، وألغى به مجلس الدولة لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير للخدمات بغرفة الزراعة، وذلك لعدم تناسبه والمخالفة المرتكبة.

وهكذا تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، لتؤكد المبدأ الذي أرساه حكم "ليون" في إقرار حق المجلس في رقابته التناسب بين الخطأ، والجزاء في مجال التأديبي.

ثانيا- ماهية الجزاء التأديبي ومبدأ التناسب في مجال التأديب

يقتضي الحال التمهيد لموضوع و البحث ببيان ماهية كل من الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، باعتبارهما يمثلان طرفي المعادلة اللتين تنصب عليهما رقابة التناسب، مع إبراز دور السلطة التأديبية في التجريم والعقاب التأديبي، وذلك للوقوف على الحاجة التي دعت القضاء الإداري إلى أن يمد رقابته على التناسب في التأديب،

ماهية الجزاءات التأديبية

ليان ماهية الجزاء التأديبي يتطلب الأمر تحديد مفهوم هذه العقوبة و تعيين طبيعتها وهو ما سنتطرق إليه في هذا البحث وفقا لما جاء به من تعاريف في الفقه، و القضاء من خلال المراحل الموالية:

أ- مفهوم العقوبة التأديبية

إذا أخل الموظف بواجباته الوظيفية، فإنه يتعرض لعقوبة تأديبية من ضمن العقوبات المقررة في قانون الموظفين بصورة أساسية. فالعقوبة التأديبية هي رد الفعل الاجتماعي الذي يوقعه المجتمع بواسطة سلطاته العامة على من اقترف الجريمة، فالجزاء التأديبي الموقع على الموظف هو المقصود برقابة القضاء الإداري عليه، وذلك من أجل إحداث التناسب بين هذا الجزاء الموقع

والجريمة المرتكبة، فالجزاء يعتبر ضماناً تحمي بها الإدارة نفسها لكي لا يعاود الموظف المخالفة مرة أخرى، كما يكون ذلك عبرة لغيره من الموظفين.

وقد ورد في كتاب الله العزيز قوله تعالى: (واتقوا الله واعملوا أن الله شديد العقاب) ⁵

وقوله تعالى: (إن ربك سريع العقاب وإنه لغفور رحيم) ⁶

و قوله تعالى: (وان عاقبتم فعاقبوا بمثل ما عوقبتم به ولئن صبرتهم لهو خير الصابرين) ⁷

و العقوبات في الاصطلاح الشرعي هي زواجر لمخظورات شرعية، أو هي الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع، وتجد العقوبة التأديبية مكانها في الشريعة الإسلامية بين العقوبات التعزيرية غير المقدرة شرعاً، والتي تحددها المصلحة العامة، والمفوض تحديدها، وتعيينها لولاة الأمور فالعقوبة هنا مقررة لردع الجاني، وزجره واصلاحه، وتهذيبه ومنعه من العودة للجريمة مرة أخرى.

ومن هنا يطرح التساؤل في مفهوم العقوبة التأديبية في القانون الوضعي؟ وماهي طبيعتها؟ ذلك ما أعرض له في الفقرتين:

أولاً: في التشريع:

لا يوجد في تشريعات الوظيفة العامة سواء في فرنسا أو في مصر تعريف للعقوبة

التأديبية ، وكل ما ورد بهذه التشريعات هو تعداد حصري للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام، فقد حصر المشرع الفرنسي العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين الخاضعين للكادر العام في المادة 30 من الأمر رقم 244 الصادر بتاريخ 1959/02/04

وعدها في 11 عقوبة مرتبة على الوجه التالي⁸:

- الإنذار
- اللوم
- الشطب من جدول الترقيات - تأخير الأقدمية
- خفض الدرجة - النقل التلقائي
- الإحالة إلى المعاش - العزل الوظيفية مع حفظ الحق في المعاش
- العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش

ويضاف إلى هذه العقوبات عقوبة "الأبعاد أو الوقف المؤقت عن العمل" والتي يجوز تطبيقها بصفة أصلية أو تكميلية، على أن لا تتجاوز في جميع الأحوال ستة أشهر، مع حرمان الموظف الذي توقع عليه هذه العقوبة من المرتب.

وحدد المشرع المصري في المادة 80 من القانون رقم 47 لسنة 1978 المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف العليا و ذكرها كالآتي⁹:

- التنبيه - اللوم

- الإحالة إلى المعاش - الفصل من الخدمة

أما بالنسبة لبقية العاملين فقد حدد المشرع المصري العقوبات التأديبية ب:

- الإنذار - تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر

- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة - الحرمان من نصف العلاوة الدورية

- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر

- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين

- خفض الأجر في حدود علاوة

- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة

- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية

- الإحالة إلى المعاش

- الفصل من الخدمة

أما في الفقه تعدد التعريفات الفقهية للعقوبة التأديبية تبعاً لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه فهناك من يعرفها بالنظر إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف المرجوة منها كما أن هناك من يعرفها طبقاً للأشخاص الخاضعين لها ، وهناك من يعرفها اعتماداً على نوعية الأفعال المسببة لها.

"mourgeo" فعرفها من الفقه الفرنسي الأستاذ مورجون بأنها إجراء إداري فردي يصدر عن منظمة عامة أو خاصة، يستهدف معاقبة أحد المتهمين لها لارتكابه ما يتعارض مع مهامها، بقصد المحافظة على حسن سير العمل بها

"Delpree" ويعرفها الأستاذ يلبريه بأنها إجراء عقابي فردي يلحق بالمزايا الوظيفية للعامل العمومي نظير ارتكابه جريمة تأديبية

و يعرفها من الفقه المصري الدكتور جودت الملط بأنها إجراء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية

و يعرفها الدكتور مصطفى عفيفي بأنها جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث يوقع باسم و لمصلحة الطائفة الوظيفية المسمى¹⁰ إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سالفاً.

أولاً - تعريف العقوبة التأديبية

على الرغم من خضوع العقوبة التأديبية لمبدأ الشرعية فلا تملك جهة الإدارة أن توقع عقوبة تأديبية غير واردة بالقائمة التي

حددها القانون إلا أن تحديد معنى العقوبة التأديبية، ومعرفة حدودها يساعد الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية الملائمة للجريمة المرتبكة.

ولذلك سنتناول بالدراسة تعريف العقوبة التأديبية في التشريع، وفي الفقه في مصر، وفرنسا و الجزائر

1- تعريف العقوبة التأديبية في التشريع المصري والفرنسي

نجد بأن المشرع لم يتعرض لتعريف العقوبة التأديبية تاركا هذه المهمة للفقه سواء في مصر أو في فرنسا.

نستعرض فيما يلي بعض التعريفات لبعض الفقهاء المصريين ثم نتبع ذلك بالتعريف الراجح ومن

هذه التعريفات: عرف البعض العقوبات التأديبية بأنها جزاء أدبي ومادي في إن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقط. فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية، وعرفها آخر بأنها جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أو حياته ومقدارته الوظيفية^{1 1}.

بعد سرد التعريفات المختلفة للعقوبة التأديبية نرجح التعريف الذي يذهب إلى أن العقوبة جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت

مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي التأديبية معين، بحيث توقع باسم
ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمى إليها وتنفيذا لأهدافها المحددة سلفاً.

وذلك للأسباب الآتية:

أ- شمول هذا التعريف على جميع العناصر التي تجعل منه محيطاً
وجامعاً لمعنى العقوبة،

فالعقوبة لها حدود وأركان لتعريفها، فطبيعتها أنها جزاء، وتوقع
على موظف تثبت مسؤوليته عن

ارتكاب جريمة تأديبية معينة وتوقعها الهيئة أو الجهة التابع لها
الموظف ، تنفيذا لأهداف هذه الجهة أو الهيئة.

ب- كما يتميز هذا التعريف بالبساطة التي تجعل من السهل على
الباحث أو القارئ الإلمام به

انقسم الفقهاء الفرنسيين في أوائل القرن العشرين إلى قسمين فيما
يتعلق بتعريف العقوبة التأديبية حيث ذهب البعض، إلى عدم وضع
تعريف عام للعقوبة التأديبية بل حاولوا تقسيمها إلى مجموعة عقوبات
بسيطة : كالتوبيخ والتأديب.

عقوبات تمس المزايا المادية للموظف : كالخصم من الراتب
أو الحوافز.

عقوبات تمس الوظيفة ذاتها : وهذه العقوبات إما تمنع الموظف من مزاولة الوظيفة مدة معينة كالوقف، أو تحرمه من مزاولة كلياً كالفصل في حين ذهب البعض الآخر إلى محاولة وضع تعريف للعقوبة التأديبية.

ذهب البعض الآخر إلى محاولة وضع تعريف للعقوبة التأديبية بأنها جزاء يمس الموظف في مركزه الوظيفي ، فهي تختلف عن العقوبة الجنائية حيث عرفها البعض في أنها لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حريته أو ماله ، ولكن تمس فقط وظيفته و مزايا الوظيفة، وعرفها البعض آخر بأنها جزاء أدبي ومادي في ذات الوقت إذ تمس الموظف في شرفه وفي وظيفته

كما عرفت العقوبة التأديبية بأنها تصرف دفاعي تلقائي فعال وسريع يمثل رد فعل أخلاقي يتخذه المجتمع في مواجهة أعضائه القابلين للانحراف بهدف منعهم من تنفيذ مشروعاتهم الإجرامية

وأخيراً عرفت العقوبة التأديبية بأنها نتيجة محددة بنص القانون تترتب على الجرائم المرتبكة عن طريق العمد أو الإهمال

و نخلص من التعريفات السابقة أن العقوبة من وجهة نظر الفقه الفرنسي هي وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلاء، تقوم باستخدامها بناء على نص القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام العام.

أما بالنسبة لما أقره المشرع الجزائري من خلال نص المادة 160 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي

للو وظيفة العامة التي نصت "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبه، دون المساس عند الضرورة بالمتابعات الجزائية و باستقراء هذه النصوص يتضح أن المشرع الجزائري قد حاول وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي.

ثانيا- الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية

تجسد العقوبة التأديبية في مضمونها جزاء إداريا مشتقا من التنظيم الوظيفي باعتبارها لا تصيب الموظف إلا في مركزه الوظيفي، فهي وسيلة الإدارة في تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام وضطراد، و بهذا فهي تعتبر ذات طبيعة إدارية كما أنها من الحوافز السلبية في الوظيفة العامة لتضمنها نوعا من الردع والزجر، فالعقاب يجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة فهذا حافزا لعدم الوقوع في الخطأ أو المخالفة وبذلك تقوم العقوبة التأديبية بوظيفة زجرية لقمع أي إخلال بنظام العمل.

وهكذا يمكن أن نستخلص مما تقدم بأن العقوبة التأديبية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية في أنها لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حريته أو ماله، وإنما تمس فقط وظيفته ومزاياها و بهذه المثابة فإنها ذات طبيعة وظيفية فضلا عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا عقوبة قانونية، لا تتقرر ولا تنشأ إلا بمقتضى أداة قانونية " قانون أو لائحة "مما يجعلها والحالة هذه وسيلة الإدارة الفعالة أردع لموظفيها وزجرهم عن الإخلال

بواجباتهم الوظيفية، أو خروجهم على مقتضيات الوظيفة، كفالة
لحسن سير المرافق العامة، وذلك في الحدود المنصوص عليها
قانونياً^{1 2}.

1- مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

إن شرعية العقوبة التأديبية يعني تحديد العقوبات التأديبية
على سبيل الحصر بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية . فلا
يجوز للسلطة الرئاسية أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم
ينص عليها القانون¹³.

اونطلاقاً من هذا المبدأ قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن
الملاحظات الشديدة اللهجة لا يمكن إعتبارها عقوبات تأديبية لأن
المشروع لم يدرجها "Les sévères observations"

ضمن سلم العقوبات، فالإدارة ملزمة باحترامه وان كان
المشروع قد منح للسلطة الرئاسية إمكانية وضع عقوبات من الدرجة
الأولى، والثانية تتفق، وطبيعة نشاط المؤسسات الإدارية
المختلفة. إن مبدأ الشرعية مستنبط في حقيقة الأمر من قانون
العقوبات ويهدف إلى تحقيق العدالة في مجتمع الوظيفة العامة إذ
يمكن الموظف العام مسبقاً من معرفة ما ينتظره من جزاء في حالة
ما إذا قصر في أداء واجباته أو ارتكب فعلاً لا يتناسب وسمعته
في المجتمع الطائفي الذي ينتمي إليه . ونحن نرى بأن هذا المبدأ

،أي "لا عقوبة تأديبية إلا بنص". يفقد قيمته ، إذا تركنا الإدارة حرة في اختيار العقوبة المناسبة للخطأ التأديبي ولم نمنعها من معاقبة الموظف العام عن ذات الفعل مرتين، ولم نلزمها بتسيب قرارها التأديبي.

أ- التناسب بين العقوبة إلا والخطأ :إن الأخذ بمبدأ التناسب في مجال القانون التأديبي يعني يتعين على السلطة الرئاسية أن توقع الجزاء التي تقدر ملاءمته لدى جسامة الذنب الإداري، بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة

إن المعارضين لهذا المبدأ يرون بأنه من الناحية العملية، لا يمكن إقامة تناسب تام بين العقوبة والخطأ وذلك لصعوبة تحديد الأخطاء التأديبية وعدم إمكانية حصرها حصرا دقيقا على غرار ما هو معمول به في قانون العقوبات، ومن ناحية أخرى يرى المعارضون لهذا المبدأ بأنه من شأنه أن يفقد الإدارة فاعليتها في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراب ، فالسلطة الرئاسية أحسن من غيرها في إجراء الموازنة بين المخالفات والعقوبات بما يتفق ومصالح المرفق العام.

أما المؤيدون لمبدأ التناسب فإنهم يبنون حججهم على الأدلة التالية:

- كثيرا ما تغلب على اختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية التي يذهب ضحيتها الموظف العام، ولذلك

فإن تدخل المشرع لإجراء مناسبة بين الخطأ و الجزاء أمر ضروري للمحافظة على حقوق الموظف.

- إن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية عملية سهلة الإنجاز شريطة إتباع الشروط الآتي بيانها:

- 1- القيام بتصنيف الأخطاء التأديبية
- 2- ضرورة الأخذ بفكرة الحدين الأقصى والأدنى في مجال الجزاء التأديبي كي نترك للإدارة فرصة إختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملاءمة للخطأ المقترف.

وكمثال للأنظمة التي أخذت بمبدأ التناسب يستدلون بالتجربة الإيطالية، والألمانية في هذا المجال.

اتجاه المشرع الجزائري:

تنص المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 82/302 على ما يلي " يخضع تحديد العقوبة التأديبية المطبقة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة أو المغلطة التي أرتكب فيها ومدى مسؤولية العامل المدان ، وعواقب خطئه على الإنتاج ، وللضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أوعمالها"

إن هذا النص القانوني يقيد الإدارة عند اختيار العقوبة التأديبية، فلا يجوز للسلطة الرئاسة أن تقدر العقوبة التأديبية دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل التي حددها القانون والمتمثلة في:

- درجة خطورة الخطأ.

- الظروف المخففة أو المغلطة التي أرتكب فيها.

- مسؤولية العامل المدان.

- عواقب الخطأ على الإنتاج.

- الضرر الذي تسبب فيه الخطأ

ب- عدم جواز عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين: إن أحسن تعبير عن مفهوم هذه القاعدة جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا لمصرلا يجوز معاقبة العامل عن الذنب الواحد مرتين بجزائين أصليين لم ينص القانون على جواز الجمع بينهما ، أو بجزائين لم يقصد القانون إلى اعتبار أحدهما تبعا للآخر، وإذا وقع جزاء تأديبي على عامل عن فعل ارتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء التأديبي عن ذلك الفعل مادام هو بعينه الذي جزي عنه من قبل.ولقد أصبحت هذه القاعدة من المبادئ العامة للقانون تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولو لم ينص عليها المشرع صراحة، لكونها تتفق ومبادئ العدل.

وقد ترد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ ضمانا لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد فيجوز معاقبة الموظف العام مرتين عن ذات الفعل في حالة ما إذا كان الخطأ الذي جزي عليه من الجسامة، بحيث دفع الصحافة إلى نشره فأثار فضيحة في

أوساط المتفاعين بالمرفق العام فالهدف من العقوبة الثانية هو استرجاع ثقة المتفاعين بخدمات المرفق العام^{1 4}.

لقد أخذ المشرع الجزائي بقاعدة عدم تعدد الجزاء ، وهذا يستشف من نص المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 82/302 إذ نصت على مايلي "يترتب عليها الأخطاء المهنية المختلفة المنصوص عليها في المواد من 68 (إلى) 72 من هذا المرسوم تطبيق إحدى العقوبات وضمن حدود الآتية فعبارة " إحدى العقوبات " تفيد عدم جواز الجمع بين أكثر من عقوبة وقد ينص المشرع صراحة على الأخذ بهذه القاعدة كما هو الحال في القانون الأساسي للقضاء.

و في حالة ما إذا أباح القانون الجمع بين العقوبات التأديبية جاز في هذه الحالة معاقبة الموظف العام عن ذات الفعل مرتين . ولتطبيق قاعدة عدم توقيع جزائين عن ذنب واحد لابد من توفر بعض الشروط نجملها فيما يلي:

1- وحدة الأفعال التي يعاقب عليها الموظف العام.

2- وحدة السلطة الرئاسية.

ج- تسبب قرار العقوبة التأديبية: يعد التسبب من العوامل الأساسية التي يعتمد عليها القضاء في عملية مراقبة العقوبات التأديبية لأنه بواسطته تفصح السلطة التأديبية عن لأسباب التي جعلتها تتخذ القرار التأديبي، ولذلك يشترط أن يكون تسبب قرار

العقوبة التأديبية واضحة؛ فإذا اشترطه المشرع ومن ثم أصبح واجبا على الإدارة. وفي الحالات التي لا يشترط فيها يقع على الإدارة عبئ إثبات التهمة المنسوبة إلى الموظف العام.

لقد اشترط المشرع الفرنسي ضرورة تسبب جميع القرارات التأديبية ، وإلى ذلك جنح المشرع الجزائري أيضا، حيث إشتراط تسبب جميع القرارات التأديبية أيضا مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها علي الموظف العام، والا تعرض القرارا التأديبي إلى الإلغاء.

ويلاحظ أن الإدارة قد تلجأ إلى تسبب قرارها استنادا إلى عدة تهم توجه للموظف العام ففي هذه الحالة يتعين على القاضي أن يبحث في صحة وجودها، وفي صحة وجود التهم المختلفة المنسوبة للموظف العام ، وإذا عجزت السلطة التأديبية عن إثبات المخالفات التأديبية المنسوبة إلى الموظف العام يصح للقضاء إلغاء قرارها التأديبي . وإذا اتضح للقاضي أن البعض فقط من الوقائع المنسوبة إلى الموظف العام صحيحة يدرس ما إذا كانت الوقائع التي عجزت الإدارة عن إثباتها قد أدت إلى تشديد العقوبة¹⁵.

1- مبدأ عدم الرجعية العقوبة التأديبية:

إن هذا المبدأ يعني أن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا تكون لها أي أثر على وضعية الموظف العام الإداري إلا ، ابتداء من تاريخ إقرار الجزء التأديبي " بحيث لا تريد إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية"

وقد ترد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ نجلها في ما يلي^{6 1}:

- في حالة توقيف الموظف العام عن العمل، بسبب اقترافه لذنوب إداري جسيم، فإن آثار فصل الموظف، تمتد إلى تاريخ توقيفه، بشرط أن توافق لجان التأديب على فصل الموظف العام.
- يسمح بالآثر الرجعي في جميع الحالات التي يكون فيها مصلحة للموظف العام.

2- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية:

مقتضى هذا المبدأ أنه ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية، والمسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتبكة والظروف التي تمت فيها وأثارها موحدة، ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ إذ نص صراحة على أن العامل " يتعرض للعقوبات التأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله "

هوامش البحث.

¹ مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ط2011، ص11، 10

² ورقلي عفاف ، مرجع سابق، التناسب بين العقوبة و الخطأ التأديبي، ص34
³ حاحة عبد العالي ، المرجع السابق ، الرقابة القضائية علي السلطة التقديرية للإدارة، ص 123، 124

⁴ ميزاب ريمه ، مرجع سابق، التناسب بين الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية، ص 87

⁵ - الآية 196 من سورة البقرة

⁶ - الآية 165 من سورة الأنعام

⁷ - الآية 126 من سورة النحل

⁸ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة في القانون العربي .المقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، ب-ط، سنة 2009 ، ص 42، 41

⁹ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق ص43

¹⁰ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق ص45

¹¹ محمد سيد احمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة، كلية الحقوق ،جامعة أسبوت ، 2008 ، ص 194

¹² خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص48، 47

¹³ كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة، ب-ط، الجزائر سنة 2004، ص 95

¹⁴ كمال رحماوي ، مرجع سابق، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، ص 102، 103، 104

¹⁵ كمال رحماوي، مرجع سابق، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، ص 105، 106، 107

¹⁶ رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، ب-ط، 1997 ، ص 411