

دور العقوبة التأديبية في مكافحة الفساد

The role of disciplinary sanctions in the fight against corruption

ط.د. عثمان تالوتي¹، مخبر الدراسات القانونية ومسؤولية المهنيين، كلية الحقوق جامعة طاهري

محمد بشار (الجزائر)

tallouti.othemane@univ-bechar.dz

مريم قسول²، كلية الحقوق جامعة طاهري محمد بشار (الجزائر)

m.kassoul@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2023/03/22 تاريخ القبول: 2023/04/17 تاريخ النشر: 2023/06/01

الملخص:

قيام المسؤولية التأديبية في حق الموظف الهدف منها التأديب من خلال توقيع الجزاء التأديبي المناسب، فالعقوبة التأديبية عملية قانونية تهدف إلى إصلاح الموظف العام وفي ذات الوقت الحفاظ على المصلحة العامة، تقوم السلطة التأديبية بتوقيعه بناءً على سلطتها التقديرية، ويكون توقيع العقاب على الموظف الذي أخل بأحد واجباته الوظيفية والتي قد يشكل سلوكه أحد مظاهر الفساد وبالتالي لا يقتصر دور العقوبة التأديبية في إصلاح الموظف فقط وإنما وسيلة لردعه في حالة كان الخطأ وظيفياً جسيماً تقوم في حقه المسؤولية التأديبية والجزائية خاصة إن كان الفعل ذاته يشكل جريمة تأديبية وأحد جرائم الفساد.

الكلمات المفتاحية: العقوبة؛ الجزاء؛ التأديب؛ الفساد؛ الموظف.

Abstract

The establishment of disciplinary responsibility against the employee, the purpose of which is to discipline him by imposing the appropriate disciplinary sanction. The disciplinary sanction is a legal procedure aimed at reforming the public official while preserving the public interest. The disciplinary authority signs it rests on his discretionary authority, and the sanction is imposed on the employee who has violated one of his professional obligations, and his behavior may constitute a manifestation of corruption, and therefore the role of the disciplinary sanction is not limited to reforming the employee only, but rather a means of deterring him in the event that the error was a serious job, disciplinary and criminal liability is incurred against him, especially if the act itself constitutes a disciplinary offense and one of the corruption offences.

keywords: penalty; penalty; discipline; Corruption; functionary.

مقدمة:

يترتب على العلاقة الوظيفية التزامات متعددة في ذمة الموظف العام نصت عليها قوانين الوظيفة العامة وأي إخلال بها يترتب عنه قيام المسؤولية التأديبية، هذه الأخيرة تعتبر ضماناً حقيقية وفعالة لعدم حياد الموظف والتزامه بواجباته الوظيفية، فلها أثر وقائي هو الخوف من العقوبة كما لها دور ردي يهدف إلى تهذيب الموظف وتقويمه لضمان السير الحسن للمرفق العام.

في ظل انتشار الفساد خاصة الإداري منه، كان لابد من تجنيد جميع التدابير التي تحد منه، إذ استحدثت المشرع آليات قانونية عديدة، منها العقوبة التأديبية التي تمثل السلاح الأساسي في يد السلطة التأديبية التي من خلالها تستطيع الضغط على الموظف من أجل أداء واجباته على أكمل وجه مما يساعد على مكافحة الفساد الإداري.

يهدف بحثنا في التعرف على الدور الذي تقوم به العقوبة التأديبية التي تسلمها السلطة التأديبية في حق الموظف العام في مجال مكافحة الفساد، فالعقوبات النصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بطابعها الجزري تبقى غير مكتملة إلا بالعقوبات التأديبية التي لها ذلك الطابع التقويبي كدرجة أولى والردعي في مواضع لا يمكن أن تصل إليها العقوبة الجنائية لما تمتاز به العقوبة التأديبية من مرونة.

تأسيساً لما سبق فإن إشكالية موضوع دراستنا هذه تدور حول مدى نجاعة العقوبة التأديبية في مكافحة الفساد الإداري؟ وحتى يتسنى لنا الخوض في هذه الإشكالية اقتضى علينا الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي تم من خلاله تحديد مدلول العقوبة التأديبية وكذا الدور الذي تقوم به في الحد من الفساد، بالإضافة إلى المنهج التحليلي بتعرضنا لمجمل المواد القانونية المرتبطة بالموضوع وتحليلها، باعتبار أنه يعالج واقع عملي يتمثل في إبراز أهمية العقوبة التأديبية كوسيلة مكتملة لباقي الآليات للحد من ظاهرة الفساد، كما استعنا بالمنهج

المقارن لإثراء الموضوع خاصة في ظل حداثة المصادر القانونية الجزائرية مقارنة بباقي التشريعات الأخرى كالفرنسي والمصري.

ولمعالجة الإشكالية محل الدراسة، ارتأينا تقسيم هاته الورقة البحثية إلى مبحثين، الأول سنتطرق لمفهوم العقوبة التأديبية، أما المبحث الثاني سنتناول فيه دور العقوبات التأديبية في مكافحة الفساد.

المبحث الأول : مفهوم العقوبة التأديبية

إذا كانت للسلطة التأديبية صلاحية تحديد ما يندرج تحت الجرائم التأديبية، فإن ذلك يختلف بالنسبة لوظيفتها في مجال تحديد العقوبة التأديبية التي تم تحديدها من قبل المشرع التأديبي، وفي هذا الشأن سنحاول تحديد مدلول العقوبة التأديبية من خلال تعريفها وما يميزها عن العقوبة الجنائية.

المطلب الأول : تعريف العقوبة التأديبية:

تعرف العقوبة التأديبية اصطلاحاً بتلك الجزاءات التي توقع على الموظف المنسوب إليه ارتكاب مخالفة إدارية، ولا يوجد مدلول محدد في التشريع في حين كان للفقهاء نصيب في تعريفها.

الفرع الأول : التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية

إحجام التشريعات بما فيها الجزائري عن تقديم تعريف محدد للعقوبة التأديبية، ترك فراغاً حاول الفقهاء تداركه من خلال تقديم عدة تعريفات، نذكر منها:

-الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب " العقوبة التأديبية هي ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية المختصة بحق الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية". (الوهاب، 2012، صفحة 64)

-الدكتور أنور أحمد أرسلان عرفها على أنها: "الجزء الذي يوقع على الموظف العام عند ثبوت ارتكابه جريمة أو مخالفة تأديبية وهي على عكس الجريمة التأديبية محددة على سبيل الحصر ومن ثم لا يجوز توقيع عقوبات مقنعة، كما لا يجوز تعددها على الفعل الواحد وذلك فضلا عن عدم جواز الغلو فيها". (أرسلان، 1998، صفحة 336)

-الأستاذ اسعد طيب عرفها على أنها: " هي ما يطبق على الموظف المذنب بارتكابه خطأ". (TAIB, 2003, p. 334)

-الأستاذ عمار عوابدي عرفها على أنها: " العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقا للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة". (عوابدي، 1998، صفحة 336)

-الفقيه والين على أنها: " العقوبة التي توقع من قبل السلطة الإدارية اتجاه الموظف العام وذلك نتيجة ارتكابه لخطأ أثناء الخدمة أو بسببها". (WALINE, 1970, p. 63)

-نقلا عن الدكتور العجارمة جاء في تعريف للفقيه ديلبريه على أنها: " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي تمس العامل العمومي في مزاياه الوظيفية". (العجارمة، 2007، صفحة 63)

-كما جاء في نقل عن الدكتور محمد الاحسن في تعريف للأستاذ مورجون على أنها: "إجراء إداري فردي يصدر عن منظمة عامة أو خاصة، يستهدف معاقبة أحد المنتمين لها لارتكابه ما يتعارض مع مهامها، بقصد المحافظة على حسن سير العمل بها". (الاحسن، 2015-2016، صفحة 359)

الفرع الثاني : التعريف القضائي للعقوبة التأديبية

جاء بموجب حكم في الطعن رقم 228 لسنة 9 ق جلسة بتاريخ 1998 لتعريف للمحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنها نتيجة إدانة العامل بعد التحقيق معه وثبوت الإدانة في حقه، وذلك بقولها أنه: "بعد انتهاء التحقيق وثبوت إدانة العامل يتم رفع المذكرة المصاحبة لأصل التحقيق لجهة الاختصاص لتوقيع الجزاء التأديبي المناسب مع الاتهام الثابت في حقه ويجب أن يكون قرار الجزاء مسببا ولكنه يكفي استيفاء هذا الشكل أن يتم توقيع الجزاء استنادا إلى التحقيق الإداري ومذكرته المعروضة على صاحب الاختصاص".

الفرع الثالث : التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

من خلال النصوص التشريعية بما فيها الجزائري لا نجد تعريفا دقيقا للعقوبة التأديبية وإنما اكتفى على تصنيفها وحصرها على سبيل الحصر، فبدأ بالأخف ثم الأشد فالأشد، تاركا السلطة التقديرية للسلطة التأديبية في توقيع العقوبة مع ما يتناسب مع الخطأ المرتكب.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالعقوبات التأديبية، نجد أن المشرع قام بتحديد العقوبات التأديبية وفق سلم، بدءاً من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية القديم الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ممضي في 02 جوان 1966، فقد كان التقسيم العقوبات إلى درجتين، أما المرسوم السابق رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الصادر في 23-03-1985 فإنه قد قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات يمكن أن يعاقب بها الموظف وهذا على حسب خطورة الخطأ التأديبي، دون المساس بالعقوبات الجزائية، بعدها الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ممضي في 15 يوليو سنة 2006،

فقد قسم العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات من خلال نص المادة 163، كما يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك كالشرطة أو إدارة السجن...، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربعة المنصوص عليها في المادة 163.

المطلب الثاني : التمييز العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية

تتماثل وتتميز كل من العقوبة التأديبية والجنائية في مواضع مختلفة سنتعرف عليها من حيث أوجه التشابه الذي تتلاقى فيه العقوبتين ثم أوجه الاختلاف بينهما.

الفرع الأول : أوجه التشابه بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية

تتشابه كل من العقوبة الجنائية والعقوبة التأديبية في عدد من النقاط أهمها:

البند الأول: الشرعية

يُعتبر العميد دوجي من أكثر الفقهاء الذين أكد على مبدأ الوحدة بين القانونين التأديبي والجنائي حيث يرى هذا الأخير أن العقاب التأديبي هو في أصله عقاب جزائي لأن كلا العقابين يستندان إلى سلطة الدولة عند إيقاعهما (الطماوي، 1987، صفحة 237)، فكلاهما يتسما بالشرعية، فلا يمكن للقاضي أن يحكم بغير ما جاء به قانون العقوبات تكريسا لمبدأ الشرعية، حيث جاء في نص المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري أنه لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بقانون، كما لا يجوز للسلطة التأديبية أن تصدر عقوبة غير التي هي منصوص عليها على سبيل الحصر، وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الملاحظات الشديدة اللهجة لا يمكن اعتبارها من قبيل العقوبات كونها غير مدرجة ضمن سلم العقوبات. (رحماوي، 2004، صفحة 95)

البند الثاني: من حيث الغاية

إن المدلول الحديث للعقوبة الجنائية يتشابه كثيراً مع العقوبة التأديبية فكلاهما لهما غاية أصيلة هي الحفاظ على أموال المرفق العام من الفساد وسيره بانتظام واطراد فالمرجع الجنائي بتقنينه لعقوبات كالعزل أو الإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة، هو بذاته عقوبة تحافظ بها على مصلحة المرفق العام من الموظف المذنب وهو الغاية الرئيسية للعقوبة التأديبية.

البند الثالث: شخصية العقوبة

تتماثل كل من العقوبة الجنائية والتأديبية في أن كلاهما يمس من ارتكب الخطأ دون سواه فالجزاء الجنائي يقع على الشخص المرتكب للجريمة أو من ساهم فيها بصورة أصلية أو تبعية، كذلك الأمر بالنسبة للجزاء التأديبي فكل موظف يرتكب خطأ وظيفي تتم معاقبته وفي حالة تعدد المساهمين في ارتكاب المخالفة التأديبية تتم مسائلة الجميع، الذي أكدته المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم 0004، لسنة 07 ق بالفقرة الثانية، بتاريخ 14-11-1964 بقولها: " إن المسؤولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجزائية مسئولية شخصية فيتعين لإدانة الموظف أو العامل ومجازاته إدارياً في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه...".

البند الرابع: عدم جواز العقاب عن ذات الفعل مرتين

تعتبر هذه القاعدة منطقية تقتضيها العدالة، فلا يمكن مجازاة الموظف مرتكب الجريمة التأديبية عن ذات الفعل مرتين، الأمر الذي أكدته المحكمة العليا الإدارية المصرية، الطعن رقم 1041، بجلسة 1998/05/31، بقولها: " لا يسوغ معاقبة العامل تأديباً عن ذات الأفعال

غير مرة واحدة - السلطة التأديبية تستنفذ ولايتها بتوقيعها العقاب التأديبي - لا يسوغ للسلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته لا يعتبر من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي ابتداء هي السلطة التأديبية الإدارية الرئاسية أو السلطة التأديبية القضائية ممثلة في المحاكم التأديبية - أساس ذلك : أن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل حيث تصل بذلك المسؤولية التأديبية للعاملين إلى غايتها القانونية..". (محمد، مبادئ المحكمة الادارية العليا بشأن الجزاء التاديبى و أحكامه، صفحة 53)

كما جاء في حكم مطول للمحكمة الإدارية العليا المصرية في الطن رقم 2491 لسنة 41، بجلسة 1997/02/15، بقولها: "من المبادئ العامة الأساسية لشريعة العقاب أياً كان نوعه أنه لا يجوز عقاب الإنسان عن الفعل المؤثم مرتين، وأنه وإن كان يجوز العقاب عن الجريمة التأديبية للموظف العام برغم العقاب عن ذات الأفعال كجرائم جنائية في نطاق المسؤولية الجنائية لاختلاف الأفعال وصفا وتكييفا في كل من المجالين الجنائي والتأديبي - إلا أنه لا يسوغ معاقبة العامل تأديبياً عن ذات الأفعال غير مرة واحدة حيث تستنفذ السلطة التأديبية ولايتها بتوقيع العقاب التأديبي - مؤدى ذلك - لا يسوغ لذات السلطة التأديبية أو لسلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء عن ذات الجرائم التأديبية لذات العامل الذي سبق عقابه ومجازاته - لا يغير من ذلك أن تكون السلطة التي وقعت الجزاء التأديبي ابتداء هي السلطة التأديبية الإدارية الرئاسية أو السلطة التأديبية القضائية ممثلة في المحاكم التأديبية لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل - ومن ثم فلا يجوز بعد ذلك إعادة مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل بذات الفعل الذي جزي

عنه حيث ترتبط الولاية التأديبية وجوداً وهدماً مع الغاية المستهدفة منه وهي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية. (محمد، مبادئ المحكمة الادارية العليا بشأن الجزاء التأديبي و أحكامه)

الفرع الثاني : أوجه الاختلاف بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية

تختلف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية في عدد من النواحي أهمها:

البند الأول: من حيث الهدف

تختلف الغاية من العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية، فهاته الأخيرة تهدف إلى مكافحة الجريمة بجميع أنواعها فهي تشمل الحفاظ على الأرواح والممتلكات، أما الحق في توقيع العقوبة الجنائية والنزول عنها فهو للمجتمع، وفقاً لما يحدده القانون ومنه العقوبة الجنائية تقابل الجريمة بوصفها اعتداء على المجتمع، في حين أن العقوبة التأديبية تهدف إلى ضمان حسن سير المرافق العام، كما لها غاية أخرى تتمثل في تقويم الموظف والعمل على إصلاحه وتنمية مهاراته وكفاءته الإنتاجية وعليه العقوبة التأديبية تقابل الخطأ التأديبي بوصفه اعتداء على مقتضيات الوظيفة وواجباته.

البند الثاني: من حيث الأشخاص المطبقة عليهم

تُوقَعُ العقوبة الجنائية على جميع أفراد المجتمع دون استثناء فهي تصيب أي فرد مهما كانت صفته أو جنسه، فهو نظام يقوم على العمومية والشمولية، أما العقوبة التأديبية فهي تطبق على فئة واحدة من المجتمع كون النظام التأديبي نظام فئوي ونقص الموظف العام بمدلوله الإداري الذي تم تحديده على أساس الاعتبار وليس التعريف من خلال نص المادة

الرابعة من الأمر 03-06 على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ونقصد بالترسيم الإجراء الذي من خلاله يثبت الموظف في رتبته".

البند الثالث: من حيث طبيعة العقوبة

ما يميز الجزاء الجنائي بأنه يصيب الشخص بسلب حريته أو في ماله أو أهليته القانونية أو حتى مكانته في المجتمع بالإضافة إلى عقوبات أخرى تكميلية نصت عليها المادة التاسعة من قانون العقوبات الجزائري منها ما تعلق بالوظيفة العامة كالعزل أو الإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة أو المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط، أما الجزاء التأديبي يمس الموظف بمركزه وامتعلقاته الوظيفية دون سواها فهو لا يمس في حياته أو حقوقه السياسية وأقصى ما تصل إليه هو التسريح أو العزل من الوظيفة، فالجزاء التأديبي أخف من الجزاء الجنائي.

البند الرابع: من حيث الجهة المخولة بفرض العقوبة.

في النظام التأديبي تفرض سلطة التعيين أو المجلس الاستشاري أو حتى الهيئة القضائية وهذا حسب النظام المنتهج العقوبة التأديبية بموجب قرار أما النظام الجزائري فلا يجوز توقيع العقوبة إلا من قبل الجهة القضائية الرسمية المختصة هي المحكمة وذلك بموجب حكم قضائي.

المبحث الثاني: أحكام العقوبة التأديبية وتأثيرها في مكافحة الفساد

للعقوبة التأديبية ميزة تميزها عن العقوبة الجنائية، فهي كأصل عام تمس الموظف العام دون سواه وبدرجة أخص مركزه الوظيفي دون المساس بحياته أو حريته، تتقرر بموجب أداة قانونية مما يعطها القوة لردع الموظف الذي أخل بواجباته الوظيفية التي قد تتسم

بالخطورة وقد تشكل أحد مظاهر الفساد، بالتالي قبل الخوض في الدور الذي تلعبه العقوبة التأديبية كوسيلة للحد من الفساد، لابد التطرق إلى أحكام العقوبة التأديبية.

المطلب الأول: ضوابط توقيع العقوبة التأديبية وأنواعها

تحكم العقوبة التأديبية عدة ضوابط لا تترك لها مجال للإدارة في اتخاذ القرارات التي تكون تعسف في حق الموظف أو ما يعطل سير المرفق العام بانتظام واطراد، كما وضع سلم للعقوبات التأديبية في قوانين الوظيفة العامة حتى لا تحيد السلطة التأديبية عن قانونية العقوبات المتخذة.

الفرع الأول: ضوابط توقيع العقوبة التأديبية

ليس معنى تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، أن المشرع قد حدد لكل خطأ مهني عقوبة تقابله وإنما وضع حدوداً دنيا وأخرى قصوى للعقوبة عن كل فعل، هذا ما يترك مجالاً للسلطة التأديبية في توقيع العقوبة بالمقابل يجب أن تخضع لعدة ضوابط حتى تتسم بطابعها القانوني.

البند الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

الشرعية هي الخضوع التام إلى القانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة ويتجسد مبدأ الشرعية بصفة جلية في القانون الجنائي بوجود ذلك الارتباط المطلق بين الجريمة المرتكبة والعقوبة المناسبة له، فنجد أن كل جريمة تقابلها عقوبتها، عكس القانون التأديبي الذي حدد قائمة للعقوبات التأديبية التي تتلاءم مع مجموعة من الجرائم مع ترك التقدير للسلطة التأديبية توقيع الجزاء المناسب إلا في حالات حددها المشرع التأديبي لجرائم معينة، ومنه لا يمكن للسلطة المختصة في توقيع الجزاء أن تعاقب الموظف بعقوبة غير

المذكورة في قانون الوظيفة العامة أو غير مدرجة في دائرة الجرائم التي تتماشى مع تلك العقوبة حتى ولو كان ذلك بداعي الحفاظ على المصلحة العامة.

في هذا الشأن نص مجلس الدولة الفرنسي على أنه لا تملك السلطة التأديبية قانونا إيقاع عقوبة غير إحدى تلك العقوبات المحددة بالقانون، إذ حدد العقوبات التي يجوز إيقاعها في حالة الخطأ التأديبي أو مخالفة الأحكام التشريعية أو التنظيمية (حياة، 2011-2012، صفحة 16)، كما جاء حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1966/12/24 بقولها: "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة.. كما أن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضا من سلطه الإدارة لا رقابه للقضاء فيه إلا إذا اتسم بعدم ملائمة الظاهرة أي لسوء استعمال السلطة"، كما جاء في حكم آخر مطول بالطنع رقم 3101، الصادر بتاريخ 1988/10/22، قوله: "ولا تملك سلطه سوى المشرع إسباغ الشرعية على عقاب تأديبي، كما أنه لا يملك سوى القانون تحديد أية عقوبة جنائية في النظام الجنائي، ومن حيث أن ذلك هو الذي تلتزمه بكل دقة أنظمة العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ويلتزمه المشرع في القانون رقم 47 لسنة 1973 أنف الذكر... ومن ثم فإن السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذة المتهم عما ثبت في حقه من اتهام ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر ولا يجوز لهذه السلطة سواء كانت رئاسية أم قضائية أن تضيف على إجراء ما وصفه الجزء ما لم يكن ذلك الإجراء موصوفا صراحة بأنه عقوبة تأديبية بنص القانون وإلا كان القرار أو الحكم التأديبي مخالفا للقانون". (محمد، مبادئ المحكمة الادارية العليا بشأن الجزء التأديبي و أحكامه، صفحة 27)

بالمقابل يرى جانب من الباحثين أن المقصود من اتسام العقوبة التأديبية بالشرعية يقصد به في الغالب حماية أصحاب المصلحة " الموظفين العموميين " من مخاطر التحكم في العقوبات ولا يقصد حصرها كما أن تدخل المشرع في تحديدها هو خروج على مبادئ القانون الإداري، التي تجيز توقيع عقوبات غير واردة في القانون الأساسي للوظيفة العامة. (مفيدة، 2008-2009، صفحة 64)

ويتحلل عن هذا المبدأ:

أولاً: بمبدأ وحدة العقوبة:

يقصد به عدم الجمع بين الجزاءات اتجاه مخالفة واحدة، وذلك أن نفس الخطأ لا يمكن أن يترتب عليه ازدواج في الجزاء التأديبي، فإن الازدواج للجزاء التأديبي خرق صرح لمشروعية العقوبة، كما أنه لا يحقق الغاية الجزية من الجزاء، لأن مضاعفته بدون مقتضى يفقد توازنه. (الفلاتي، 2005، صفحة 76)

نجد أن المشرع التأديبي الجزائري أشار ضمناً إلى مبدأ وحدة العقوبة من خلال نص المادة 183 من قانون الوظيفة العامة بقوله: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه."

ثانياً التناسب بين العقوبة والخطأ المرتكب:

عند توقيع العقوبة لابد أن تتلاءم مع الخطأ الذي يجب أن يكون ضمن أحد الأخطاء التأديبية التي تتوافق معها وبالتالي يجب مراعاة عنصر الاختيار الأمثل للعقوبة ويتحقق هذا بالسلطة التقديرية للإدارة الذي يعتبر استثناء لمبدأ المشروعية من خلال انتفاء الرابطة

للصيقة بين الخطأ الوظيفي والعقوبة التأديبية، وهو ما كرسه وجاء في هذا الشأن قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 18/03/1978، قضية (ل م) ضد مدير القطاع الصحي بالعلمة، بقولها: " حيث أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية المحكوم بها أخذاً بعين الاعتبار درجة جسامته الأخطاء المرتكبة فإنه لا يعود للقاضي تجاوز السلطة التقدير ما إذا كانت أهمية العقوبة المقررة من طرف السلطة الإدارية متناسبة مع جسامته الخطأ الذي أدى إليها"، وهو ما كرسه المشرع التأديبي الجزائري المشرع التأديبي الجزائري ذلك في نص صريح من خلال المادة 161 من قانون الوظيفة العامة، بقوله: " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامته الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام"، كما نجد أن المشرع استعان بمبدأ التدرج في فرض الجزاء المناسب، وذلك من خلال تفاوت الجزاء من الأخف إلى الأشد.

ثالثاً: تسبب القرار:

هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار وهذا يمثل صورة للمشروعية الخارجية للقرار يبين الوقائع والأدلة التي بموجبها بنت السلطة التأديبية العقوبة، كما يكون ضمانته تتمثل في الرقابة القضائية، وقد أوجب المشرع التأديبي تسبب القرارات التأديبية بغض النظر عن العقوبات الموقعة ودرجتها، حيث جاء في نص المادة 165 الفقرة الأولى من الأمر 03-06 مايلى: " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني" ثم أكدت ذلك من خلال المادة 170 من الأمر 03-06، بقولها: " تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي، في جلسات مغلقة يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، كما كان للقضاء

الجزائري قول في ذلك من خلال قرار رقم 27279 لمجلس الدولة بتاريخ 2015/10/25، بقوله: " حيث انه بالرجوع إلى القرار محل الطعن يظهر من محتواه انه اكتفى بسرد الوقائع المنسوبة فوصل إلى تسليط عقوبة التوبيخ وهذا دون تبرير هذه العقوبة ودون أن يوضح كيف تم التوصل إلى هذه العقوبة إذ انه لم يناقش تماما التهم المنسوبة إليه وما مدى ثبوتها في حقه خاصة وان الموثق يفندها بل لم يشير إلى طبيعة الخطأ المهني".

البند الثاني: شخصية العقوبة

مبدأ شخصية العقوبة مبدأ دستوري يقصد به في المجال التأديبي على أنه لا توقع العقوبة إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية قام بذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، سواء كان السلوك إيجابياً أو سلبياً فهي تصيب فقط شخص الموظف المذنب أو المحكوم عليه، وأنه من غير العدل أن تنعكس الآثار السلبية لها على غيره من الأشخاص ويترتب عن ذلك أنه في حالة وفاة الموظف قبل صدور القرار فإنه تنقضي الدعوى التأديبية، كما أنه في حالة وفاة الموظف بعد صدور القرار التأديبي ولكن قبل تنفيذه فلا يترتب عن ذلك أي آثار على الورثة.

في التشريع التأديبي الجزائري وباستقراء لائحة العقوبات يتضح أن جزء كبير منها يمسُّ مزاياه الوظيفة فهي ليست كالعقوبة الجنائية التي قد تصيب الموظف في شخصه أو تسلب حريته أو في ذمته المالية، لكن نجد عقوبة الخصم من راتب الموظف التي لا تقتصر على الموظف فقط وإنما تمس أسرته لأن ذلك الراتب يعتبر المورد الرئيسي للموظف وعكس التشريعات العربية نجد أن المشرع الفرنسي ألغى هذه العقوبة وهو ما أكده الدكتور العميد سليمان الطماوي أن العقاب التأديبي المالي الذي يلحق بالموظف يجرّد العقوبة التأديبية من طابعها الشخصي باعتبار أن ذلك الراتب هو المورد الأساسي لأسرة الموظف

لاسيما في الدول الاشتراكية، فإذا ما تعرض الموظف لعقوبة الخصم من المرتب بنسبة كبيرة، تعرض لذائقة مالية قد تغيير من نمط حياته للأسوأ، فيتحمل تلك العقوبة أسرته وأولاده. (الطماوي، 1987، صفحة 314)

البند الثالث: مبدأ المساواة

المساواة مبدأ أقره الدستور، الأمر الذي أكده القانون الأساسي للوظيفة العامة من خلال نص المادة 27، بقوله: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية"، إذ يتضح أن هذا المبدأ يُعد ضماناً تحمي الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في إنزال العقاب بغض النظر عن أي ما من شأنه أن يميز الموظف المذنب عن غيره، كما أن مدلول هذا المبدأ في توقيع الجزاء لا يقتصر على المساواة الظاهرية في توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين ذوي الأوضاع التأديبية المتماثلة، بل يجب أن يمتد مضمون وأثر تلك المساواة إلى المرحلة اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية وتنفيذها وترتيب أثارها. (مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي (اطروحة دكتوراه)، 2013-2014، صفحة 254)

البند الرابع: مبدأ عدم الرجعية العقوبة

يترتب أثر العقوبة التأديبية من تاريخ صدور الحكم أو القرار التأديبي ولا يرجع إلى تاريخ سابق عليه، بمعنى أنه متى صدر قانون تأديبي جديد فإنه لا يمكن معاقبة الموظف بعقوبة كانت في القانون السابق حتى ولو لم ينص القانون الجديد على ذلك بل حتى ولم يتم الفصل في إقرار العقوبة بعدم استنفاذ جميع الإجراءات التأديبية.

الأمر الذي أكدته مجلس الدولة الفرنسي أين قضى بأن الوزير لا يملك في ظل غياب النص القانوني الصريح الذي يجيزه أن يعطي قراره بفصل الموظف أثرا رجعيا (مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي (اطروحة دكتوراه)، 2013-2014، صفحة 258)، وهو ما أقره أيضا القضاء الجزائري فيما عرض عليه، إذ قضت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرار رقم 33853 بتاريخ 26 ماي 1984 في قضيه (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية انه متى كان من الثابت ومن المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الصادرة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبة.

وبالتالي في مجال التأديب تسري آثار القرارات التأديبية على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت قبل صدور قرار التأديب.

الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية

بالرجوع لقانون الوظيفة العامة نجد أنه ذكر العقوبات التأديبية في شكل قوائم حددت على سبيل الحصر صنفها حسب جسامة الفعل المقترف وهي تعتبر عقوبات مقننة تشكل ضمانا للموظف، بالمقابل تحاول الإدارة تحت غطاء سير المرفق العام وحفاظا على المصلحة العامة من فرض عقوبات غير تلك المنصوص عليها في قانون الوظيفة العامة يطلق عليها مصطلح العقوبات التأديبية المقننة.

البند الأول: العقوبات الصريحة

حدّد المشرع التأديبي الجزائري بموجب سلم عقوبات حصرها في طائفة معينة تمكن السلطة التأديبية من اختيار العقوبة المناسبة تماشياً مع دائرة الأخطاء المحددة التي تتماشى مع الواقع الوظيفي، فصنّفها حسب أثرها من خلال عقوبات محدودة الأثر وعقوبات تمس المزايا المادية الوظيفية وعقوبات تنصب على العلاقة الوظيفية، حيث جاءت المادة 163 من قانون الوظيفة العامة بجملة من العقوبات تتماشى مع مبدأ التدرج صنّفها إلى أربع درجات.

أولاً-الدرجة الأولى:

هي عقوبات ذات طابع أدبي، تعتبر من أخف العقوبات كما أنها تتناسب مع المخالفات ليس لها أي أثر مالي أو أثر على العلاقة الوظيفية، يتم إقرارها بسبب قيام الموظف بكل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، قد تكون شفوية وقد تكون كتابية قد تكون في صورة تنبيه أو إنذار كتابي أو توبيخ.

ثانياً-الدرجة الثانية:

هي عقوبات لها طابع مادي تتسم بالشدّة أكثر من سابقتها، كما لها أثر مباشر على المسار المهني للموظف، ربطها المشرع بكل الأخطاء التأديبية المتأتية عن سهو أو إهمال أو تهاون، كما تشمل على كل إخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 من قانون الوظيفة العامة، تشمل على عقوبة التوقيف عن العمل أو عقوبة الشطب من قائمة التأهيل.

ثالثا-الدرجة الثالثة:

توصف هذه العقوبات على أنه أشد لها أثر كبير ومباشر على الموظف ونستدل ذلك من خلال اشتراط المشرع عدم إقرارها إلا بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء، وقد حددت المادة 180 من قانون الوظيفة العامة على سبيل الحصر الأخطاء التي يترتب عنها عقوبة من الدرجة الثالثة، فكل تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية أو إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامها أو رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول أو إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية أو استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، يعاقب عليها إما عقوبة التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام أو التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري.

رابعا-الدرجة الرابعة:

تعتبر هذه العقوبات الأشد والأخطر على المسار المهني للموظف من كل النواحي قد تكون قطع العلاقة الوظيفية وهو إجراء جد خطير، كما أنه لا بد من أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء ولا يمكن أن يتم تكييف خطأ من الدرجة الرابعة إلا إذا أقدم الموظف على أحد الأفعال المذكورة على سبيل الحصر في المادة 181 من قانون الوظيفة العامة، سواء بالاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته أو ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل أو التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة أو إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة أو تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف

أو بالترقية أو الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر ويترتب عن ذلك إحدى العقوبتين وهي إما التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو عقوبة التسريح و في هذا المقام لا بد أن نشير إلى أنه تختلف عقوبة التسريح عن عقوبة العزل في أن كلاهما يترتب عنها قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة بيد أن عقوبة التسريح تكون بسبب ارتكاب أحد الأفعال المنصوص عليها سابقا أما العزل يُتخذ بسبب التغيب الغير شرعي للموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل، حيث يتم عزله وهذا بعد إعداره حسب التنظيم المعمول به وهذا بسبب إهماله لمنصبه، كما يترتب عن ذلك عقوبة تبعية تتمثل في عدم التوظيف من جديد في الوظيفة العامة، وهو ما جاءت به نص المادة 185 من قانون الوظيفة العامة، بقولها: " لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية."

البند الثاني: العقوبات المقنعة

عكس العقوبة التأديبية التي تتأثر بمبدأ الشرعية وكذا السلطة التقديرية للسلطة التأديبية بملائمة العقاب والفعل المرتكب ضمن العقوبات المذكورة في قانون الوظيفة العامة، يأتي نوع آخر من العقوبات يحكمها أداء الإدارة يطلق عليها مصطلح العقوبات المقنعة، تتميز هذه العقوبة في أن فكرتها الأساسية تقوم على أساس استبدال إجراء تأديبي بإجراء غير تأديبي. (الجوجو، 2013، صفحة 35)

أولا: تعريف العقوبة المقنعة:

برز مصطلح العقاب المقنع من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي من خلال الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية المجلس البلدي ضد السيد/FABREGUE ،

المؤرخ في 1905/06/23، ثم طُفَى على الواقع العملي كحقيقة سلبية في يد الإدارة لممارسة تدابيرها ضد الموظف، فبرغم من أنها إجراء ينافي مبدأ الشرعية وكذا حرية الإدارة في توقيع الجزاء المنصوص عليه في قانون الوظيفة العامة، من جانب آخر يعتبر تطبيقها استغلالاً لسلطة شرعها القانون لهدف معين هي السلطة التقديرية تتأثر بصفة مباشرة بالواقع العملي.

تُعرف على أنها ذلك الإجراء المؤلم الذي تتخذه الإدارة ضد الموظف المخطئ ودون توجيه له أي اتهام ودون استيفاء الإجراءات التأديبية وذلك خروجاً عن مبدأ الشرعية والذي يقتضي اختيار عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العامة، أيضاً هو تفادي الإجراءات التأديبية الطويلة والمعقدة. (الجعيفري، 2012، صفحة 352)

وقد ظهرت عدة تعريفات فقهية للعقوبة المقنعة منها:

نقلا عن الدكتور الجوجو جهاد أحمد رفاعي عرفها الفقيه SERGE SALON بقوله: " أنه يوجد انحراف بالإجراء عندما تحرم الإدارة الموظف من ضماناته الثابتة في قوانين التوظيف وهو ما يكون سلطة تأديبية مقنعة تحت ستار إجراء إداري". (الجوجو، 2013، صفحة 35)

يرى الدكتور العميد سليمان الطماوي أن العقوبة التأديبية المقنعة إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهاماً معيناً وذلك باتخاذ الإدارة هذا الإجراء تفادياً للإجراءات التأديبية التي تتسم بالتعقيد والوقت الطويل. (الطماوي، 1987، صفحة 335)

قضائياً، جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1965/06/23، بقولها: " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً

عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة وإلا لكان جزاء تأديبيا صريحا وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسلطاتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر".

جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 1989/04/08، قضية (ط ع) ضد وزير الصحة العمومية ووزير التعليم العالي، المنشور بالمجلة القضائية سنة 1991، بقولها: " من المستقر عليه في القضاء أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي، ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن نقل الموظف يعد إجراء تأديبيا مقنعا ما دام الإجراء المقرر في مجال النقل التلقائي لم يحترم ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرارين المطعون فيهما".

ثانيا: أشكال العقوبة المقنعة في المجال التأديبي:

تتعدد تطبيقات العقوبة المقنعة، لكن أبرز التطبيقات العملية متمثلة في:

أ- النقل التلقائي للموظف:

هو من أشهر وأبرز العقوبات التأديبية المقنعة، لكن في بادئ الأمر لابد أن نشير عن الفرق بين النقل الإجباري الذي هو إجراء قانوني تتخذه الإدارة بعد إتيانه لفعل يصنف من الدرجة الثالثة، أما النقل لفائدة المصلحة فهو إجراء قانوني لكنه غير تأديبي تتخذه سلطة التعيين حتى بدون أن يقترف الموظف لأي خطأ مهني وإنما استدعت ضرورة المصلحة لذلك وقد نصت عليه المادة 158 من قانون الوظيفة العامة، بقولها: " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك. ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو

بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزماً للسلطة التي أقرت هذا النقل."، مع استفادته من استرداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب في حين أن النقل التلقائي يعتبر إجراء تتخذه الإدارة لغرض إما الحفاظ على المصلحة العامة أو من أجل معاقبة الموظف أو كلاهما، دون المرور على الإجراءات التأديبية، ومثال عن ذلك موظف كان محل شكوى كثيرة ما يجعله محل ريبة دون أن يُثبت تورطه، تقوم الإدارة حفاظاً على مصلحتها ونزاهة المرفق أمام الجمهور وكذا حماية له بإبعاده عن تلك الشبهات بتحويله وهو ما أثبتته الواقع العملي، بيد أن الملاحظ في هذا الشأن أن التعسف في حق الموظف جليّ فالأصل أنه لا عقوبة على فعل لا يقين فيه أو مستقبلي.

ب-الإحالة على التقاعد المسبق:

لا يوجد ضمن سلم العقوبات ما يعرف بالإحالة على التقاعد المسبق كعقوبة تأديبية، وفي هذا الصدد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن إجراء الإحالة على التقاعد إنما هو مقرر لتمكين جهة الإدارة من الاستغناء عن الموظفين الذين يثبت من خلال مساهمهم المهني عدم وجود علة من استمرارهم في أداء وظائفهم مع مقتضيات المصلحة العامة ولم يتقرر لمعاقبة الأخطاء الوظيفية التي تفررت من أجلها الإجراءات التأديبية. (مصطفى، تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي، الجزائري، والكويتي، 2014، صفحة 40)

ج-الوقف الاحتياطي:

المستقر عليه أن الوقف الاحتياطي إجراء احترازي ومؤقت تقوم به الإدارة إلى غاية الانتهاء من التحقيق التأديبي وتقرير الإدانة، عادة ما يكون بمناسبة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم أو

يوجد ما يشكل بقاءه في منصبه تعارض وذلك دون احترام الإجراءات التأديبية مع الإشارة أن مدة التوقيف غير محددة وهي مرتبطة بمدى زوال السبب الذي من أجله تم توقيف الموظف

د-تسريح الموظف لعدم الكفاءة المهنية:

إن تقدير كفاءة الموظف تكون من طرف السلطة الرئاسية تشمل على عدة أسس منها سلوكي خاصة ما تعلق منه باحترام الموظف لعمله وكذا تميزه عن غيره من خلال ما يملكه من قدرات وقوة على الاستيعاب والتأقلم وروح الجماعة دون نسيان عمله الإنتاجي سواء من حيث القيمة والكمية.

وتتعدد الصور التي توجي أن الموظف يتسم بعدم الكفاءة على بعدم تحقيقه لسبب أو لآخر أي من تلك الأسس التي تجعل منه عبئاً على الإدارة، وإن كان الواقع العملي أثبت أن هذا النوع من العقوبات نادر في ظل السياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة التي تقوم على تغليب الطابع الاجتماعي في تسيير الحياة المهنية للموظفين.

وقد تناول القضاء الجزائري هذه العقوبة المقنعة حيث اعتبر التقرير المتضمن عدم الكفاءة إجراء مقيد برأي اللجنة متساوية الأعضاء وهو ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها بتاريخ 1990/06/16، أين أكد القاضي أحقية السلطة التأديبية في تقدير كفاءة الموظف من عدمها ومدى تأثيره على سير المرفق العام بانتظام واطراد، أيضا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها بتاريخ 1990/02/10، عندما رفضت الطعن ببطلان مقرر التسريح الصادر عن والي ولاية البويرة في حق (ع أ) التي وظفت كأستاذة للتعليم الثانوي، مؤسسا في ذلك أن القرار جاء قانونيا باعتبار أنه تم تقدير عدم كفاءة في مهامها.

(مصطفى، تطبيقات العقوبات المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي، الجزائري، والكويتي، 2014، صفحة 46)

ه-إنهاء المهام:

هي عقوبة أكثر منها معنوية تتمثل في منع الموظف من ممارسة وظيفة كان يتأسسها، لها أثر مالي في توقيف منحة المنصب وكذا الامتيازات المتأتية عنه، ظهر هذا النوع من العقوبات مؤخراً بكثرة كان سبب بعدم توازن الإدارة واختلالها بصفة مستمرة نتيجة التداول الغير مدروس للمناصب.

المطلب الثاني : دور العقوبات التأديبية في مكافحة الفساد

في دراستنا سنتعرض للضوابط التي تحكم العقوبة التأديبية من خلال التعرف على مفهومها بما في ذلك المبادئ التي تقوم عليها، ثم نتعرض إلى صورها، مع إبراز في كل فكرة الدور الذي تلعبه في مكافحة الفساد.

الفرع الأول: مميزات العقوبة التأديبية وسيلة لمكافحة الفساد

تتميز العقوبة التأديبية بخصائص تؤهلها لتكون وسيلة لمكافحة الفساد ترتبط بصفة مباشرة بالوظيفة العامة أثرها للحد من الفساد الإداري لحد ما كأثر العقوبات الجنائية المنصوص عليها خاصة في قانون مكافحة الفساد والوقاية منه.

البند الأول: المرونة

تعتبر المرونة ميزة في يد السلطة التأديبية للتصدي وجزر كل الأفعال الوظيفية التي يرتكبها الموظف العام أثناء أو بمناسبة تأديته لوظيفته من خلال التوفيق بين جسامة الفعل

وذلك المجل بين الحد الأدنى والحد الأقصى للعقوبات المقررة، فارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي يستوجب المسائلة التأديبية والمتابعة الجزائية في آن واحد والذي عادة ما يكون أحد مظاهر الفساد كونها مرتبطة بالوظيفة العامة يساعد السلطة التأديبية في معاقبة الموظف وتسييل العقوبة الأكثر شدة من شأنه أن يحد من الفساد الإداري، عكس ميزة الانفراد التي يعرفها القانون الجنائي مما يقوض من صلاحيتها.

البند الثاني: الفئوية

كما أسلفنا الذكر يعتبر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته من الآليات القانونية التي كرسها المشرع، ومن خصائص هذا القانون أنه ينصب على فئة معينة من المجتمع هو الموظف العام حيث وسع من تعريفه ليشمل كل أطراف هذه الفئة وهو نفس الأمر بالنسبة للعقوبة التأديبية التي تمس الموظف العام دون غيره ويكمل التكامل بينهما في أن قانون الفساد يمس الموظف العام في شخصه وحرته وماله بالمقابل للعقوبة التأديبية دور معنوي بالمساس في مركزه أو علاقته الوظيفية.

الفرع الثاني: العقوبة التأديبية كغاية لمكافحة الفساد

لا تقتصر الغاية من العقوبة التأديبية تقويم الموظف أو ردعه نتيجة ارتكابه لخطأ مهني فقط وإنما لها غاية أخرى تكمن في مكافحة الفساد، ويتجلى ذلك من خلال:

البند الأول: ضمان حسن سير المرفق العام وإصلاحه

ينتج عن جرائم الفساد تعطل سير المرفق العام الذي قد يكون أيضا بسبب أحد الأخطاء المهنية وبالتالي توقيع العقوبة التأديبية على هذا الموظف غايته الحد من تلك الجريمة التي

تعوق من ضمان حسن سير المرفق، كما أن تلك العقوبة تصلح الموظف وتجعله يجيد عن الأخطاء التي قد يعتبر منها من قبيل مظاهر الفساد.

للعقوبة التأديبية غاية أخرى هي التعرف على الثغرات التي مسّت الهيكل البنائي للمرفق العام فتكون بذلك أصلحت العيوب بما يمنع ارتكاب الخطأ مرة أخرى مستقبلاً بتقويم الموظف والرفع من كفاءته مما يقلل من الفساد.

البند الثاني: الردع

استقراءً للنصوص المتعلقة بالوظيفة العامة، نجد أن للعقوبات التأديبية دور مهم في مكافحة الفساد خاصة من جانبه الردعي:

أولاً: التدرج يكرس الدور الذي تقوم به العقوبة التأديبية لمكافحة الفساد بدأ من تقويم الموظف ثم الاستئصال ثم الوقاية من الفساد بجزره وإنهاء دوره في الوظيفة العامة، فنجد أن العقوبات من الدرجة الأولى لها طابعها الأدبي، دورها يكون خاصة في تذكير الموظف أنه محل مراقبة من المسؤولين وعليه العدول عن انحرافاته الوظيفية التي قد تشكل أحد جرائم الفساد وإلا سيكون محل مساءلة أشد، ثم بالرجوع إلى العقوبات من الدرجة الثالثة التي تتلاءم مع أخطاء لها علاقة مباشرة بالوظيفة العامة وبدرجة كبيرة من الخطورة مع توجه نية الموظف لذلك، وتكون لهذه العقوبات دور بارز في مكافحة الفساد ففعل استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المعاقب عليه في الدرجة الثالثة هو فعل يعاقب عليه قانون الفساد من خلال جريمة الاختلاس.

ثانياً: غاية العقوبة التأديبية أيضاً تخويف باقي الموظفين ومنعهم من ارتكاب نفس الخطأ بالإضافة إلى غاية أخرى من خلال إحداث تغيير في شخصية الموظف بالابتعاد عن كل

الأفعال التي لها طابع الانحراف الوظيفي وتشكل في نفس الوقت جرائم فساد. (الحسيني، 2015، صفحة 173)

ثالثاً: كما ننوه بالدور الذي تلعبه العقوبة التأديبية الممنوعة فبرغم من تنافرها مع الشرعية إلا أن سمة الجزر والردع الشديد التي تتسم بها وكذا عدم تطلبها لوقت كالعقوبات التأديبية وخشية الموظف من عدم الاستفادة من الضمانات تكفل لها الفعالية في الحد من الفساد الإداري.

الخاتمة:

قيام علاقة وظيفية بين الإدارة والموظف تستلزم بالضرورة خضوع هذا الأخير للجزاء متى أخل بالواجبات المنوطة به، وهنا تتجلى رسالة الجزاء بأنها لا تقوم فقط على مجرد العقاب بقدر ما تقوم بإصلاح الموظف الفاسد، لأن العقوبة التأديبية ليس الغرض منها القصاص من الموظف وإنما المحافظة على سير المرفق العام، تأسيساً لما سبق خلصنا إلى النتائج الآتية: المتعارف أن الأخطاء المهنية تضعف وتشل عمل الإدارة العامة وتشجع على انتشار الفساد، فإن العقوبات التأديبية تساهم في ردع مختلف صور الفساد المجرمة بموجب قانون الفساد.

-تتشارك العقوبة التأديبية مع التجريم في الفساد في أنه جزاء إداري يصيب شخص يحمل صفة الموظف العام، أو العون العمومي.
-تتسم العقوبة التأديبية بالطابع الوظيفي لأنها تمس الموظف العام في مزاياه الوظيفية وكذا علاقته الوظيفية لكنها تتفق مع العقوبة الجنائية في الهدف بردع الموظف المذنب وتحذيره من مغبة إعادة الجريمة.

-العقوبة التأديبية تهدف إلى تقويم الموظف المذنب عن طريق إقناعه بضرورة الابتعاد عن كل ما يمس بالنظام الوظيفي، كما يكون هذا الجزاء عبرة للموظفين المتبقين.

-إن ما يميز الجزاء التأديبي أنه مرن فهو غير محدد أو معيناً، بل هو يختلف باختلاف الفعل والظروف المحيطة به وحتى من حيث الفئات الذي يمسّه، هذا التنوع يمكن السلطة التأديبية من التضييق على الموظف الفاسد مهما كانت الفئة التي ينتمي إليها ومسائلته عن كل سلوك مخالف يقوم به.

-ما يميز الجرائم الوظيفية أنها تتماثل بصفة كبيرة مع جرائم الفساد من حيث السلوك المجرم إلا أنه يستحيل تحديد جزاء لكل إجراء إداري أو سلوك خاطئ لأنها دائمة التطور ما يجعل من العقوبة التأديبية غير محصورة ما يمكنها الوصول إلى تأديب الموظف مهما كان التجدد والتنوع، عكس التجريم في قانون الفساد الذي يحصر كل فعل بعقاب يقابله.

بعد عرض النتائج المتوصل إليها، نستعرض بعض التوصيات:

-لم نجد من الدراسات ما يعالج الدور الفعال الذي تقوم به العقوبة التأديبية لمكافحة الفساد الإداري، بالتالي من المستحسن أن تكون دراسات في هذا الشأن،

-تحقيق فعالية العقوبة التأديبية لمكافحة الفساد يكون بوجود قانون للوظيفة العامة يكون مواكباً للواقع العملي، بالتالي لابد من تعديل قانون الوظيفة العامة بما يتماشى مع التطورات التي تعرفها العلاقة الوظيفية،

-تشديد العقوبات التأديبية خاصة ما تعلق منها بالأخطاء التأديبية التي تمس المال العام،

-العمل على تقنين ما تعرف بالعقوبات المقنعة فبرغم من خطورتها على الموظف العام لنقص الضمانات إلا أن فعاليتها في مكافحة الفساد تبقى ملموسة على أرض الواقع.

قائمة المراجع:

- TAIB, E. (2003). Droit de la fonction public. ALGER: HOUMA.
- WALINE, J. (1970). Precis de droit administratif. PARIS: DALLOZ.

- أحمد طالب حسين الجعيفري. (2012). العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام. واسط للعلوم الانسانية ، الثامن (عشرون)، الصفحات 348-377.
- انور أحمد أرسلان. (1998). وسيط القانون الاداري الوظيفة العامة (المجلد الاولي). القاهرة، مصر: دار النهضة العربية.
- بوادي مصطفى. (01 جوان، 2014). تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي الفرنسي، الجزائري، والكويتي. مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، الثالث (الثاني)، الصفحات 32-49.
- بوادي مصطفى. (2013-2014). ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي (اطروحة دكتوراه). تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: ابي بكر بلقايد.
- جهد أحمد رفاعي الجوجو. (2013). مدى انسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية "دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير). عمان، كلية القانون، عمان: جامعة عمان العربية للدراسات العليا.
- سليمان محمد الطماوي. (1987). القضاء الاداري الكتاب الثالث (دراسة مقارنة) (المجلد الثالثة). القاهرة، مصر: دار الفكر العربي.
- عماد عبد العزيز محمد. مبادئ المحكمة الادارية العليا بشأن الجزاء التأديبي و أحكامه .
- عمار عباس الحسيني. (2015). التجريم والعقاب في النظام التأديبي قراءة معاصرة في النصوص الجنائية والتأديبية. بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- عمار عوابدي. (1998). مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر: هومه.
- عمر اوي حياة. (2011-2012). الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري (رسالة ماجستير). باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة الحاج لخضر.
- قيفاية مفيدة. (2008-2009). تأديب الموظف في التشريع الجزائري (رسالة ماجستير). قسطنطينة، كلية الحقوق، الجزائر: جامعة منتوري.
- كمال رحماوي. (2004). تأديب الموظف العام في القانون الجزائري. الجزائر، الجزائر: دار هومه.
- محمد الاحسن. (2015-2016). النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة (اطروحة دكتوراه). تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد.

- محمد بن صديق أحمد الفلاتي. (2005). الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية (رسالة ماجستير). الرياض، كلية الدراسات العليا، المملكة العربية السعودية: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية.
- محمد رفعت عبد الوهاب. (2012). النظرية العامة للقانون الاداري. الاسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة.
- نوفان العقيل العجارمة. (2007). سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة". عمان، الاردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع.