

## المحاضرة الثامنة: أنظمة التأديب ومبادئه.

يترتب على وجود الموظف في علاقة تنظيمية مع الإدارة الالتزام بأداء الواجبات التي يفرضها النظام القانوني له والامتناع عن كل ما يمنعه، وحتى يتم احترام هذا الالتزام، والمحافظة على مصلحة المرفق، والسير الحسن للإدارة خوّل القانون للسلطة الرئاسية للموظف أن تقوم بتقويمه أو إصلاحه إن حاد عن الطريق، أو حتى ردعه ليكون عبرة لنفسه ولغيره من الموظفين، ويلتزموا بالواجبات الوظيفية المنوطة بهم.

لهذا الغرض اعتبر القانون الجزائري السلطة التأديبية نوعاً من الرقابة الإدارية الذاتية وعنصرها من عناصر السلطة الرئاسية، إذ يعتبر متابعة الموظف تأديبياً من اختصاص رئيسه، وتوقيع الجزاء من اختصاصه لوحده ما لم يبلغ درجة معينة من الخطورة -تغليبا لمنطق الفاعلية الإدارية-(الدرجة الأولى، والدرجة الثانية)، فإذا بلغ درجة من الخطورة وحماية للموظف من التعسف؛ فإنّ الجزاء لا يتخذ إلاّ بعد الحصول على الرأي المطابق للجنة متساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، وهذا تغليبا لمنطق الضمان.

## المبحث الأوّل: أنظمة التأديب.

قام المعهد الدولي للعلوم الإدارية بدراسة حول النظم التأديبية في الدول أعضاء المعهد، وخلص إلى أن العالم يسلك في تأديب الموظفين أحد سبل ثلاثة، وهي النظام الرئاسي أو النظام شبه القضائي أو النظام القضائي.<sup>1</sup>

تأخذ بالنظام الرئاسي الولايات المتحدة الأمريكية، الدنمرك، اسبانيا، البرتغال...، وتطبّق النظام شبه القضائي بصفة أساسية بلجيكا، إيطاليا، فرنسا، وبعض الدول الفرنكوفونية<sup>2</sup>، أما النظام القضائي فتأخذ به ألمانيا، النمسا، يوغسلافيا، مصر...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص ص.

<sup>2</sup> Charles DEBBASH, *Science administrative, administration publique*, 5<sup>ème</sup> ed., DALLOZ, PARIS, 1989, p. 584

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 22.

إن هذا التقسيم الثلاثي ما هو في حقيقته إلا تقسيم ثنائي، فإما أن تعود الكلمة النهائية في توقيع الجزاء إلى السلطة الإدارية مهما كان شكلها (رئيس فرد، أو مجلس إداري)، وحينها نكون أمام نظام إداري للتأديب، وإما أن تستقل بتوقيع العقاب التأديبي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة أيًا كان تشكيلها، وحينئذ نكون أمام نظام قضائي للتأديب.<sup>4</sup>

### المطلب الأول: النظام الإداري للتأديب.

يقوم هذا النظام على أن السلطة التأديبية هي فرع من فروع السلطة الرئاسية، وأن الرئيس الإداري وحده من يملك تحديد الأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة، ويختار العقوبة المناسبة للفعل المرتكب<sup>5</sup>، لأن الرئيس الإداري هو المسؤول عن سير العمل في المرفق الذي عهد إليه بإدارته، والتلازم بين السلطة والمسؤولية هو المبدأ الذي يبرر إسناد سلطة التأديب إليه.

### الفرع الأول: نماذج التأديب في النظام الإداري.

يظهر داخل هذا النظام نموذجان من التأديب تبعاً لانفراد السلطة الرئاسية بتوقيع العقاب أو مشاركة هيئات أخرى لها في ذلك.

#### أولاً: النموذج الرئاسي.

يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع العقاب التأديبي أيًا كانت نوعيته ودرجته، وهي غير ملزمة باستشارة أية هيئة، وتعطى سلطة تقديرية واسعة لسلطة التأديب، ولا يكون التعقيب عليها إلا من طرف الجهات الرئاسية لها، وذلك تغليبا لمقتضى فاعلية الإدارة (بريطانيا، الو.م.أ.).

#### ثانياً: النموذج شبه القضائي.

السلطة الرئاسية في هذا النظام ملزمة باستشارة هيئات تمثل فيها كل من الإدارة والموظفين بالتساوي، وكقاعدة عامة لا تقيّد آراء هذه الهيئات السلطة الرئاسية، فرأيها استشاري إلا في القرارات الخطيرة منها، ويوقّر هذا النموذج بعض الضمانات للموظف المتابع تأديبيا تشبه الضمانات القضائية.

### الفرع الثاني: مبررات النظام الإداري.

يستند أنصار النظام الإداري للتأديب إلى مجموعة من الأسانيد منها:

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص. 22.

<sup>5</sup> محمد جودت ملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص. 341.

أولاً: التأديب فرع من فروع السلطة الرئاسية.

فمن المتفق عليه أن الرئيس يملك السلطة الرئاسية على مرؤوسيه، والتي تتضمن في معناها سلطة الأمر والإشراف والتوجيه، وبطبيعة الحال لن يكون هناك معنى لهذه السلطة، ما لم يكن هناك ضمان لطاعة المرؤوسين لتوجيهات رؤسائهم، وهدف التأديب ضمان هذه الطاعة.<sup>6</sup>

ثانياً: قاعدة التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

هي قاعدة أبرزها المهندس الأمريكي تايلور في مجال الإدارة الخاصة، فالسلطة توضع في يد الرئيس الإداري من أجل تحقيق غايات مرسومة سلفاً، ومن ثمة يصبح مسؤولاً عن تحقيق هذه الغايات بقدر ما خول له من سلطات، ومتى أسندت السلطات الكفيلة بتحقيق هذه الغايات إلى هيئات قضائية ننتظر خلافاً في تحقيق تلك الغايات.

ثالثاً: الطبيعة الخاصة للجريمة التأديبية.

موضوع التأديب ليس موضوعاً قانونياً بحتاً، ويجب عدم النظر إليه وفق الاعتبارات القانونية فقط، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار التقاليد الإدارية، والظروف الواقعية، مثل ظروف العمل، ثقافة الموظف وأعباءه، التدريب الذي تلقاه... وهي الاعتبارات التي لا يحسن القضاة تقديرها.<sup>7</sup>

رابعاً: واجب فرض النظام في المرفق العام وكفالة حقوق المواطنين تتطلب حضور القوة.

القوة لا ترتبط بالقهر فقط، بل ترتبط بفرض النظام أكثر، فالمرؤوس متى علم صلاحية الرئيس (التي يمنحها له القانون)، وعلم أن حقه مكفول وفق القانون (من خلال الضمانات والحق في الطعن) فإنه يحرص على تشكيل سلوكه بعناية<sup>8</sup>، بحيث لا يصل إلى حالة الاخلال بالواجبات وبالتالي المتابعة التأديبية.

المطلب الثاني: النظام القضائي للتأديب.

تقترب الدعوى التأديبية في هذا النظام من الدعوى الجنائية، وفيه يوجد فصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، ويتميز هذا النظام بقصر السلطة الرئاسية في التأديب على العقوبات البسيطة<sup>9</sup>، ويستند أنصار هذا النظام إلى فكرتين أساسيتين هما: الطبيعة العقابية للتأديب والتي تردّه إلى أساس جنائي،

<sup>6</sup> عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص.

<sup>7</sup> سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 418-419.

<sup>8</sup> عمار بوحوش، نظرية التنظيم، مكتبة الشعب، الجزائر، د.ت.ن. ص 18-19.

<sup>9</sup> عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص 37، 38.

ويبرر ذلك إخضاع تنفيذه إلى القضاء شأنه شأن العقاب الجنائي، أما الفكرة الثانية فتتمثل في كفالة النظام القضائي للتأديب ضمانات للموظف المتابع تأديبياً وفي نفس الوقت كفالاته للفعالية الإدارية من خلال صرف الرؤساء لمهامهم.

#### الفرع الأول: الطبيعة العقابية للتأديب.

حيث يرى أنصار هذا النظام أن القانون التأديبي ما هو إلا قانون عقابي في أساسه وموضوعه وغاياته، فكما أنّ منع الجرائم يرتكز على ما للدولة من حق في الدفاع عن كيانها، كذلك يرتكز النظام التأديبي على ما للدولة من حق في الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة، وكما أن العقوبات الجنائية هي جزاء على مخالفة أمر أو نهي، فكذلك العقوبات التأديبية، والغاية من العقوبة الجنائية هي زجر المخطئ وردع غيره، وكذلك الحال في العقوبة التأديبية، كل ما في الأمر أن القانون التأديبي لا يسري إلا على فئة من فئات المجتمع، إلا أن القانون الجنائي يسري على المجتمع كلاً.<sup>10</sup>

#### الفرع الثاني: كفالة النظام القضائي لمقتضيات الضمان والفاعلية معاً.

الهيئات التأديبية القضائية مستقلة تحكم موضوعياً دون أن تتأثر بنفوذ الإدارة، ويحقق ذلك معاملة موحدة وعادلة لجميع الموظفين، كما أنّ قيام هيئات مستقلة بممارسة التأديب يمكنها من تحديد معايير موحدة للسلوك، وتمكّن كبار الموظفين والرؤساء الإداريين من التفرّع إلى أعمالهم الأساسية، وإعفائهم من هذه المحاكمات العارضة التي تعطل وقتهم.

والنظام التأديبي القضائي لا يعني استبعاد الإدارة كلياً، فالإدارة هي التي تحرّك إجراءات التأديب بصفة أساسية، كما أنها تحتفظ بتوقيع بعض العقوبات البسيطة، ويدخل في تشكيل المحاكم التأديبية بعض العناصر الإدارية، كما أنّ للسلطات الإدارية الحق في الطعن في الأحكام التي تصدرها المحاكم التأديبية.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> المرجع نفسه.

<sup>11</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص. 423-424

## المطلب الثالث: المفاضلة بين النظامين.

في الوقت الذي يحرص فيه النظام الإداري أكثر على مقتضيات الفاعلية الإدارية، فهو ليس في غنى عن مقتضيات الضمان؛ إذ أنّ مبادئ الإدارة الفعالة والناجعة تقتضي مراعاة الجوانب الإنسانية التي من بينها كفالة ضمانات للموظف المتابع تأديبياً، وفي حين يحرص النظام القضائي بدرجة أشدّ على مقتضيات الضمان، يحاول استدراك الآثار التي قد تصيب الفاعلية الإدارية الناجمة عن نزاع الاختصاص التأديبي من يد الإدارة.

إنّ تميّز أحد النظامين بالحرص على مقتضى الضمان والآخر على مقتضى الفاعلية ليس معناه مصادرة أحد المقتضيين لحساب الآخر، فبريطانيا أم النّظام الرئاسي المتشدّد، لا يعاني الموظّف فيها من التعسّف، وبالمقابل تبدو ألمانيا والنمسا -أمّهات النظام القضائي- من أهمّ الدّول ذات الإدارة القويّة، ولم تؤثر الضمانات الممنوحة للموظّفين على فاعلية إدارتها، بل قد تكون هذه الضمانات سببا في فاعلية الإدارة لإحساس الموظف بالأمن الوظيفي، وما لذلك من انعكاس إيجابي على عمله.

لقد استطاع النظام الإداري في التأديب أن يطوّر من نفسه بحيث يراعي المقتضيين معا، فانبتق عنه النموذج شبه القضائي الذي أخذت به الجزائر، في جميع القوانين الأساسية العامة للموظفين، بدءاً بالأمر 66-133 ومرورا بالمرسوم 85-59، وانتهاء بالأمر 06-03 حيث نصّت المادة 162 من هذا الأخير على أنّ: "السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية هي السلطة التي لها صلاحية التعيين."

كما تضمّنت المواد من 165 إلى 176 ومواد أخرى متفرقة العديد من الضمانات التي تقترب من الضمانات القضائية؛ مما يدفعنا إلى اعتبار النظام التأديبي في الجزائر نظاما إداريا شبه قضائي.

## المبحث الثاني: مبادئ التأديب.

تحكم العقاب التأديبي ثلاثة مبادئ، تبلور منها اثنان هما مبدأ شرعية العقوبة ومبدأ تسبب القرار التأديبي، ولا زال المبدأ الثالث المتمثل في شرعية الخطأ التأديبي محلّ جدل.

## المطلب الأول: شرعية الخطأ التأديبي.

لا يحظى مبدأ شرعية الخطأ التأديبي بالتسليم الذي يحظى به مبدأ الشرعية الجنائية، وذلك لعدم وجود تحديد مسبق ودقيق للجرائم التأديبية، وهو ما أثار جدلاً فقهيًا بشأن توافر مبدأ شرعية الخطأ التأديبي من عدمه، ونتج عنه خلاف أولي يتعلّق بضرورة وجود مثل هذا التحديد من عدمها.

### الفرع الأول: ضرورة توافر مبدأ شرعية الخطأ التأديبي.

يرى جانب مهم من الفقه الإداري أنّ توافر مبدأ شرعية الأخطاء التأديبية يمثّل ضماناً مهمّة للموظفين ضدّ مخاطر التعسّف في التجريم، فعدم التقنين يهددهم، ويبعث القلق في نفوسهم، كما أنّه يبصّرهم مقدّمًا بالسلوك الواجب تحاشي الوقوع فيه، ويرى هذا الجانب من الفقه أنّه يمكن تحديد الأخطاء التأديبية، كما أنّ مبدأ الشرعية غير مرتبط بعملية حصر الأخطاء التأديبية.

### أولاً: إمكانية تحديد الأخطاء التأديبية.

ليس في طبيعة الأخطاء التأديبية ما يمنع تحديدها؛ صحيح أنّ هناك صعوبة مادّية؛ لكن يمكن التغلّب عليها من خلال التحديد التدريجي لأهمّ الواجبات والمحظورات وأكثرها صلة بالمرفق<sup>12</sup>، ومن خلال اضطلاع كل جهة إدارية بمسؤولية تحديد المخالفات الخاصة بها والمرتبطة بتطبيقها وظروف العمل فيها والاعتبارات الخاصة بموظفيها، وإصدار تقنين جزئي ذو طابع فني يفسّر التقنين العام.<sup>13</sup>

ومهما كانت الصياغة واسعة فإنّ لها قيمة توجيهية يتولّى القضاء بأحكامه تفسيرها وإيضاح حدودها. والتحديد بما يحمله من الوضوح يساعد الجهة التأديبية على اتخاذ الإجراء اللازم اتجاه الموظف دون تردد.

### ثانياً: شرعية الأخطاء التأديبية ليست متوقفة على حصرها.

يذهب MEURGON إلى أنّ عدم تحديد الأخطاء التأديبية لا يعني إنكار الركن الشرعي في الخطأ التأديبي؛ كلّ ما في الأمر أنّ طابع الشرعية في النظام التأديبي يختلف عنه في القانون الجنائي؛ فإذا كان النص المطلوب في توافر ركن الشرعية الجنائية هو القانون بمفهومه العضوي (الصادر عن البرلمان) فإنّ

<sup>12</sup> مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص. 458

<sup>13</sup> مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، 1976، ص. 177-178

النص المطلوب في الشرعية التأديبية هو القانون بمفهومه المادّي (القواعد العامة والمجردة -دستور، قانون، لائحة، وحتى العرف والاجتهاد القضائي-)، وهكذا يظهر لنا نوعان من الشرعية وهما الشرعية بمفهومها الضيق وهي المعروفة في القانون الجنائي، والشرعية بالمفهوم الواسع وهي المعروفة في النظام التأديبي<sup>14</sup>، والتي تراعي الآلية الإدارية وفعاليتها حسب تعبير GEORGE Dellis<sup>15</sup>

ثالثاً: أساليب التجريم غير المباشر.

يرى المؤيدون لفكرة توافر مبدأ شرعية الخطأ التأديبي، أنّه وإن كان المبدأ متوافر بطريقة مباشرة في القانون الجنائي، بحيث يحدد القانون ما يعد جريمة، فإنه متوافر في النظام التأديبي بطريقة غير مباشرة بحيث يحدد القانون ما يعدّ واجبا، وكل مخالفة لهذه الواجبات أو خروج على مقتضاها تعدّ جريمة تأديبية.

في هذا الإطار نجد أنّ المشرّع الجزائري وضع ضوابط للتجريم من خلال نصه على مجموعة من المعالم التي يمكننا من خلالها الحكم على جرمية الفعل الذي يأتيه الموظف، وتتمثل هذه المعايير في أن الخطأ التأديبي هو كل:<sup>16</sup>

- تخلّي عن الواجبات المهنية.
- مساس بالانضباط.
- خطأ أو مخالفة.

الفرع الثاني: عدم ضرورة تحديد الخطأ التأديبي.

يسلّم أغلب الفقه بعدم ضرورة تحديد الأخطاء التأديبية بالنظر إلى الطبيعة الخاصة بموضوع التأديب، والاختلاف الجوهرى بين الخطأ التأديبي والجريمة الجنائية، واختلاف الفئات المعنية بالتجريم، ومناسبات ارتكاب الجرائم...؛ لكن عدم تحديد الأخطاء التأديبية لا يعني مصادرة منطق الضمان، بل هناك بدائل كثيرة تحميه من بينها:

<sup>14</sup> MEURGON j., le répression administrative , p. 235 et s. In, GEORGE Dellis, droit pénal et droit administratif (l'influence des principes des droit pénal sur le droit administratif répressif), L.G.D.J., PARIS, 1997, p. 239

<sup>15</sup> GEORGE Dellis, Op. Cit., p. 238

أولاً: تصنيف الأخطاء التأديبية.

رغم أنّ التصنيف لا يعدّ حصراً للجرائم التأديبية، إلاّ أنه يضع لسلطة التأديب حدوداً لا تتعدّها، دون أن يؤثّر على مرونة سلطتها في التأديب، وهو ما جاءت به المواد من 177 إلى 181 من الأمر 03-06، حيث صنّفت الأخطاء المهنية حسب درجة خطورتها ضمن أربع درجات.

الدرجة الأولى (المادة 178).

الدرجة الثانية (المادة 179).

الدرجة الثالثة (المادة 180)

الدرجة الرابعة (المادة 181).

يلاحظ على مضمون هذه المواد أنّها:

- كلّها استعملت عبارة على الخصوص يعتبر خطأً من درجة معيّنة، وهو ما يعني أنّه يمكن إدراج أفعال أخرى لم تذكر في المادة ضمن مفهوم الخطأ التأديبي من هذه الدرجة بطريقة من طرق التفسير. (القياس، من باب أولى...)
- صياغتها للأفعال المعتبرة أخطاء اتسمت في كثير من الأحيان بنوع من العمومية، مما يسمح بإدخال أفعال أخرى ضمن هذه الدرجات.
- ربط الخطأ التأديبي بالواجبات الوظيفية، وهو المعيار الأساسي لتحديد ما يعدّ خطأً وظيفياً.

ثانياً: آلية التقنين الجزئي.

ويعني تحديد بعض الأفعال التي تمثّل أخطاءً تأديبية سواء في القوانين الأساسية لمختلف الأسلاك، أو بمناسبة تنظيم قوانين أخرى لموضوع من المواضيع تكون للموظف علاقة به.

#### 1. التقنين الجزئي في القوانين الخاصة:

وهو ما أجازته المادة 182 من الأمر 03-06 بقولها: "توضح القوانين الأساسية الخاصّة، كلّما دعت الحاجة إلى ذلك، وتبعاً لخصوصيات بعض الأسلاك، مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه".



يلاحظ على المادة 182 أنّها أعطت الاختصاص للقوانين الخاصة بتوضيح وزيادة في تفصيل الأخطاء الواردة ضمن الأمر 03-06 وليس لها إضافة خطأ لا يمكن أن يدخل بأي طريقة من طرق التفسير ضمن ما نص عليه هذا الأمر، كما قيّدت ذلك بوجود حاجة تدعو إلى ذلك، وفي إطار ما تتطلب خصوصيات بعض الأسلاك.

من قبيل ذلك ما نصّ عليه القانون الأساسي للأستاذ الباحث في المادة 24 منه حيث نص على اعتبار أعمال الغش والانتحال أخطاء من الدرجة الرابعة.<sup>17</sup>

## 2. التقنين الجزئي في القوانين الأخرى:

نصّ قانون العقوبات الجزائي وبعض القوانين الأخرى على بعض الأفعال الأخرى التي يقوم بها الموظف وتشكّل جريمة جنائية كما تشكّل خطأ تأديبيا أيضا.<sup>18</sup>

بالإضافة إلى ذلك هناك الكثير من الأفعال التي نصت عليها قوانين وتنظيمات أخرى على أنها تشكل خطأ تأديبيا.<sup>19</sup>

## المطلب الثاني: شرعية العقوبة التأديبية.

على خلاف شرعية الخطأ التأديبي فإنّ شرعية العقوبة التأديبية معترف بها في القانون التأديبي؛ رغم ذلك فإنها لا تصل إلى دقة الشرعية التي تحكم العقوبة الجنائية.

---

<sup>17</sup> المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-130 مؤرخ في 03 مايو 2008، يتضمّن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج.ر. 23 مؤرخة في 04 مايو 2008.

<sup>18</sup> من بينها ما جاء في قانون العقوبات تحت عنوان الاعتداء على الحريات في المواد 107، 109 إلى 111، وما جاء ضمن عنوان تواطؤ الموظفين من المادة 112 إلى 115، وما جاء تحت عنوان تجاوز السلطات الإدارية لحدودها من المادة 116 إلى 118، وما جاء تحت عنوان الاختلاس والغدر المواد 119 مكرر، 120، وما جاء تحت عنوان المادة 132، وما جاء تحت عنوان إساءة استعمال السلطة ضدّ الأفراد المواد من 135 إلى 137 مكرر، وما جاء تحت عنوان إساءة استعمال السلطة ضدّ الشيء العمومي المواد من 138 إلى 140، وما جاء تحت عنوان ممارسة السلطة قبل توليها أو الاستمرار فيها على وجه غير مشروع المواد 141، 142.

بالإضافة إلى بعض المواد المتفرقة في قانون العقوبات مثل المادة 214 و215 المتعلقة بتزوير الموظف للمحركات العمومية أو الرسمية، والمادة 440 مكرر المتعلقة بجريمة سب أو شتم مواطن أو إهانته من طرف موظف بمناسبة تأديته لمهامه.

ومن بينها ما جاء النص عليه ضمن مواد القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سبقت الإشارة إليه.

<sup>19</sup> انظر مثلا: المواد 26، 36، 40، 41 من القانون رقم: 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، سالف الذكر

والمواد 05، 30، 40 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر. 27

لقد صنّف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات<sup>20</sup>، وخوّل للقوانين الأساسية الخاصة النصّ على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربعة المنصوص عليها في المادة 163، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك<sup>21</sup>.

### الفرع الأول: مقتضيات مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

ينتج عن القول بشرعية العقوبة التأديبية:

1. الالتزام بالحدود المقررة للعقوبة التأديبية: من حيث النوع والمقدار والمدة.
2. التفسير الضيق للنصوص المقررة للعقوبة التأديبية: فلا توسع فيه ولا قياس، ولا يسوغ للسلطة التأديبية مثلا أن تحكم على الموظف بتنزيله رتبتين في حين أن العقوبة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 163 هي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح، ثم القول أنه ما دامت السلطة التأديبية تملك التسريح فمن باب أولى أنها تملك التنزيل درجتين.
3. عدم رجعية العقوبة التأديبية: فالعقوبة التأديبية يحكم على شرعيتها وفقا للقوانين السارية وقت صدورها.
4. عدم جواز العقاب على الفعل مرتين: فلا يمكن معاقبة الموظف على نفس الفعل بالجمع بين عقوبتين نص عليهما المشرع، لكنه لم ينص صراحة على إمكانية الجمع بينهما، ذلك لأن الجمع بين عقوبتين هو إنشاء لعقوبة جديدة لم ينص عليها المشرع، فلا هي العقوبة الأولى ولا هي العقوبة الثانية، بل هي عقوبة جديدة.

### الفرع الثاني: إشكالية عدم وجود ربط بين العقوبات والأخطاء التأديبية.

رغم أنّ المادة 163 عندما قامت بتصنيف العقوبات التأديبية نصت صراحة على أن تصنيفها حسب درجة جسامه الأخطاء المرتكبة.

<sup>20</sup> المادة 163 من الأمر 03-06

<sup>21</sup> المادة 164 من نفس الأمر

كما أنّ المادة 183 ربطت بين مختلف درجات المخالفات ودرجات العقوبات بقولها: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة كما هو منصوص عليها في المادة 163.

إلا أنّ هذا الربط هو ربط لدرجات العقوبات مع درجات الأخطاء، وليس ربطاً لكل خطأ تأديبي مع عقوبة تأديبية معيّنة، على شاكلة ما هو معروف في معنى الشرعية الجنائية، وهو ما يفتح المجال واسعاً للتعمّف في اتخاذ عقوبات شديدة لمخالفات بسيطة رغم أن كلاً من العقوبة والخطأ من نفس الدرجة، بحجة ما تركه القانون من سلطة تقديرية للإدارة.

لقد انتبه المشرّع والقضاء إلى هذه الثغرة فقاما بتدراكها:

على مستوى التشريع: نصّت المادة 161 من الأمر 03-06 على أنّه يتوقّف تحديد العقوبة التأديبية المطبّقة على الموظّف على:

1. درجة جسامة الخطأ.
2. الظروف التي ارتكب فيها.
3. مسؤولية الموظف المعني.
4. النتائج المترتبة على سير المصلحة.
5. الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

على مستوى القضاء: مارس القضاء الإداري في فرنسا رقابته على التناسب بين الخطأ والعقوبة التأديبية من خلال نظرية الخطأ الظاهر في التقدير *l'erreur manifeste d'appréciation* والتي يملك طبقاً لها إلغاء القرار التأديبي الذي لا تتناسب العقوبة المتخذة بموجبه مع الخطأ المرتكب من طرف الموظف.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> لتفصيل أكثر انظر: بوكثير عبد الرحمن، ضمانات تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2004، ص 120-121

كما مارس القضاء الإداري في مصر هو الآخر هذا النوع من الرقابة في إطار ما سمي بنظرية الغلو، التي أرسى معالمها المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 11 نوفمبر 1961.<sup>23</sup> ولقد اعترف القضاء الإداري في الجزائر بنظريتي الغلو والخطأ الظاهر في التقدير.<sup>24</sup>

### ثالثاً: مشكلة العقوبات المقنّعة.

تلجأ الإدارة في بعض الأحيان إلى اتخاذ إجراءات في حق الموظف تؤدي إلى نفس النتائج التي تؤدي إليها العقوبة ولكن في ثوب إجراءات لمصلحة المرفق، وهذا كله حتى لا يستفيد الموظف المعني من ضمانات المتابعة التأديبية، وأوضح مثال على ذلك هو قرار النقل لمصلحة المرفق، الذي يستهدف في حقيقته النقل التأديبي العاري عن أية ضمانات. ومن بين القرائن الدالة على النقل لم يكن لمصلحة المرفق بل هو نقل تأديبي مقنّع ما يلي:<sup>25</sup>

1. الخلفية العقابية للقرار والتي يمكن استنتاجها من ملف القضية.
2. النية في إحداث تغيير في وضعية الموظف، فالنقل الذي لا يحتاط لضمان الامتيازات الوظيفية في المنصب الجديد هو نقل تأديبي.
3. خرق إجراءات النقل التلقائي.

### المطلب الثالث: تسبب القرار التأديبي.

يعتبر تسبب القرار التأديبي من أهم ضمانات التأديب، فهو يضع بين يدي الموظف ما انتهت إليه سلطة التأديب، ويتبين منه للموظف ما إذا كان قد تمت مواجهته بالأخطاء التي توجب على أساسها، ومدى أخذ سلطة التأديب بما أبداه من أوجه دفاع، كما يتضح له التزامها بالاعتبارات القانونية في توقيع العقوبة، بحيث يكون قبول الموظف بعد ذلك مبنياً على الاقتناع به، أمّا إذا لم يكن التسبب مقنعاً فإنه يمكن أن يطعن في القرار التأديبي وهو على بينة من الأسباب التي أخذت الإدارة بناء عليها قرارها، وبالتالي يمكنه أن يهاجمه فيما يراه من أوجه عدم المشروعية.

<sup>23</sup> انظر: بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 121

<sup>24</sup> الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار مؤرخ في 07-12-1985، قضية ب.ر. ضد مدير التربية لولاية...، المجلة القضائية، عدد 1، 1990، ص ص. 215-218،

مجلس الدولة، قرار الغرفة الرابعة، مؤرخ في: 26-07-1999، قضية برحمة يوسف، ضد مدير التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس.

<sup>25</sup> انظر: بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 52

## الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من مبدأ تسبیب القرار التأديبي.

اعترف المشرع الجزائري بمبدأ وجوبية تسبیب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد كمبدأ عام بموجب نص المادة 11 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصت على أنه: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

...بتسبیب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها."

ويعتبر القرار التأديبي نموذجاً للقرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن.

فضلاً عن ذلك فقد ألزم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سلطة التأديب بتسبیب قراراتها التأديبية من خلال النص على أنه: " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات من الدرجة الأولى والثانية... تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ..."<sup>26</sup>

## الفرع الثاني: أحكام التسبیب.

تحدّد عناصر التسبیب وشروطه انطلاقاً من الطبيعة المعترف له بها ومصدر شرعيته، فيأخذ طابعا واسعا في النظام القضائي للتأديب نظراً لطبيعته القضائية، بينما يأخذ طابعا ضيقاً في النظام الإداري.

### أولاً: عناصر التسبیب.

يتحدّد التسبیب بثلاثة عناصر وهي:

1. العناصر الواقعية: يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال السلبية أو الإيجابية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي، ولا يمكنها الاكتفاء بالاتهامات العامة والمرسلة<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> المادّة 165 من الأمر 03-06

<sup>27</sup> سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص. 796

2. العناصر القانونية: ومعناه أن تحدّد سلطة التأديب الاعتبارات القانونية التي استندت إليها والتي تكوّن الأساس القانوني للقرار، وهي أساسا النصوص التشريعية أو اللائحية والمبادئ العامة للقانون.<sup>28</sup>

3. الاستدلال: ويمثل مكمّن الصعوبة في الالتزام بالتسبيب، ويتمثّل في إيجاد الحلقات التي مكّنت الإدارة من الربط بين أسباب القرار (الأخطاء التأديبية) ومضمونه (العقوبة التأديبية) والتي تبرر اختيار عقوبة دون غيرها.

### ثانيا: شروط صحّة التسبيب.

ليس لتسبيب القرار التأديبي صورة محددة ولكن يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط:

1. أن يكون التسبيب مكتوبا: ويعني أن يكون واردا في صلب القرار بحيث يتمكن كل من يطلع عليه معرفة أسبابه، دون اللجوء إلى وثائق أخرى، استبعاداً للتسبيب الشفوي وللتسبيب بالإحالة.

2. أن يكون التسبيب سائغا: بحيث تكون الأسباب المذكورة في القرار التأديبي مبنية على أصول موجودة في الأوراق، وتنتجها ماديا وقانونيا، فإذا كانت هذه النتيجة مستخلصة من غير أصول أو من أصول لا تنتجها، كان التسبيب غير سائغ.<sup>29</sup>

3. أن يكون التسبيب كافيا وجديا: يقصد بجديّة التسبيب وضوحه ودقّته، ويكون كافيا إذا مكّن القاضي الإداري من ممارسة رقابته على السبب.<sup>30</sup>

4. أن يكون التسبيب معاصرا لصدور القرار: ومعناه يتوافق بيان العناصر الواقعية والقانونية وقت صدور القرار، فالحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إليه وقت صدوره، كما أن التسبيب غير المعاصر يفتح المجال للإدارة لاصطناع أسباب مفتعلة للقرار لم تكن موجودة أثناء صدوره.

5. أن يكون التسبيب محدّدا وملابسا: ويعني التحديد أن تبيّن العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد، استبعادا للتسبيب النمطي. وتعني الملابسة أن يأخذ القرار في الاعتبار ظروف الحالة التي صدر

<sup>28</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 22 نوفمبر 1985، المجلة القضائية، العدد 3، 1992، ص ص. 143-146.

<sup>29</sup> نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي، كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتمّة للبحوث والدراسات، المجلد 07، العدد 06، 1992، ص. 159

<sup>30</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 13/04/1997، قضية (غ.س.) ضدّ (وزارة الدفاع الوطني)، المجلة القضائية، عدد1،

1997، ص ص. 110-112

فمها وكذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن، ومعنى ذلك أن ترد الأسباب في عبارات واضحة وكاملة للأحداث التي عاصرت وتزامنت مع لحظة اتخاذ القرار، وذلك استيعاداً للتسبيب المهم.