

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة(ة):

د/ حسينة شرون

إعداد الطالب(ة):

- وسام عقون

الموسم الجامعي : 2013/2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنِّ أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ وَاللَّهُ يَشْفِقُ الْغَافِلِينَ
مَا اسْتَطَعْتَ وَمَا تَوْفِيقِي وَبِاللَّهِ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ حَكِيمٌ

تَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ وَبِاللَّهِ أُتِمِبْتُ

صَلَّىٰ اللَّهُ الْعَظِيمِ

سورة الحوت - الآية: 88



شكر وعرفان

الحمد لله الذي هدانا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله .

لا يسعنا وقد وفقنا في إنجاز هذه المذكرة إلا أن نتقدم بشكرنا الجزيل إلى كل من قدم لنا يد العون من قريب أو من بعيد لإنجاز هذا العمل المتواضع في شكله والقيم في مضمونه وعلى رأسهم الأستاذة المشرفة "حسينة شرون" التي كانت في قمة التواضع في معاملتها لنا ولم تبخل علينا بنصائحها وتوجيهاتها .

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر إلى كل أساتذة وعمال كلية الحقوق -بسكرة-

دون أن ننسى أن نشكر سكان ولاية بسكرة على حسن

الضيافة والإستقبال .

الطالبة: عقون وسام

مقدمة

إذا كان الدستور يعهد إلى الدولة بممارسة نشاطها الضبطي تحقيقاً للأهداف العامة، فإن قيامها بتحقيق هذه الأهداف و ممارسة هذه الأنشطة لا يمكن أن يتحقق إلا عبر الموظف العام، ومن ثم يكون الموظفون العموميون أداة الدولة لتحقيق أهدافها.

ويحتل موضوع التأديب في الوظيفة العامة أهمية بالغة في الوقت الراهن، والسبب في ذلك يرجع إلى أن الدولة لا يمكنها تحقيق سياستها وأهدافها، إلا عبر جهاز إداري على قدر عال من الكفاءة الإدارية و الأخلاقية.

ويعتبر التأديب أنجع وسيلة لضمان إحترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرافق العمومية، فهو بذلك إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومرتب عن العلاقة القائمة بين الموظف والمرفق العمومي الذي ينتمي إليه، لكن في المقابل لا يجب إغفال الدور الهام الذي يلعبه الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف في تحفيزه للقيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، لذلك فهذا الإجراء مرهون ومقيد بعدة شروط و ضمانات يجب أن يتم كفالتها للموظف العام في أي مساءلة تأديبية حتى تضمن له محاكمة تأديبية عادلة، وتعد هذه الضمانات من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني للتأديب في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، نظراً لأن النظام التأديبي هو أخطر جوانب الوظيفة العامة الذي قد يضر بالموظف العام إذا ما أخل بواجباته الوظيفية، فهناك ضمانات سابقة على توقيع العقوبة وأخرى معاصرة و متزامنة مع صدور العقوبة التأديبية وأخرى تأتي لاحقة أي بعد توقيع العقوبة التأديبية.

ومن بين الضمانات المعاصرة والملازمة لصدور العقوبة التأديبية ضمانة تسبب القرار التأديبي، والتي تعد من أهم الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي فبوجودها يطمئن الموظف العام من أسباب إدانته ويتأكد من أوجه الإتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً وتحقيق دفاعه بما يحول دون إنحراف أو تعسف الجهة المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، وتعد هذه الضمانة من الأمور التي تملئها العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، كما أنها تستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية بغض النظر عن وجود نص يقرها أم لا.

ولما كانت السلطة التأديبية المختصة ملزمة بتسبب قراراتها التأديبية فإنه لا يكفي أن تفي بهذا الإلتزام بذكر أية أسباب، بل يتعين عليها أن تنقيد بمجموعة من الضوابط والقواعد حتى يتحقق الغرض من التسبب.

❖ إشكالية الموضوع:

✓ كيف نجعل من ضمانه تسبب القرار التأديبي ضمانه حقيقية لمساءلة تأديبية عادلة؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية يتطلب الأمر أن نجيب على التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بضمانه تسبب القرار التأديبي؟.
- ما أهمية هذه الضمانه؟ وما علاقتها بضمانه الرقابة القضائية؟.
- ماهي العناصر و الشروط التي يجب مراعاتها في تسبب القرار التأديبي؟.
- و ماهو الجزاء المترتب عن الإخلال بها؟.

❖ أهمية الموضوع:

تعتبر ضمانه تسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، فهي الضمانه التي تكفل حق الموظف في مساءلة تأديبية عادلة وتحميه من أي إجراء أو تصرف غير قانوني صادر من الإدارة مهما كانت ذريعتها فيه، وتجعل الموظف المحال على التأديب على يقين من أن تأديبه سيكون طبقا للقانون حتى و إن كانت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

❖ أسباب إختيار الموضوع:

- عامل التخصص في القانون الإداري والوظيفة العامة أحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري.
- القيمة العلمية والعملية للموضوع لإرتباطه بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة.

❖ المنهج المتبع:

إن طبيعة الموضوع تفرض علينا أن نتبع المنهج الوصفي التحليلي كمنهج رئيسي، مع استخدامنا للمنهج التاريخي أحيانا للعودة إلى تشريعات سابقة متعلقة بالوظيفة العامة سواء كان ذلك في التشريع الجزائري أو التشريع المقارن، كما قمنا بتوظيف أسلوب المقارنة لإجراء مقارنات بين ما ذهبنا إليه هذه التشريعات فيما يخص موضوع دراستنا.

❖ الصعوبات:

الصعوبة التي واجهناها في هذه الدراسة هي عدم وجود مراجع متخصصة، فرغم الأهمية التي تكتسبها شكلية التسبيب في القرار التأديبي إلا أن معظم المراجع والدراسات التي تحصلنا عليها لم تتطرق إلى هذه الضمانة بالشكل الذي يعكس أهميتها.

❖ تقسيم الدراسة:

تحقيقا لأهداف البحث ومحاولة منا للإجابة على تساؤلاته قسمنا هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي تناولنا فيه ضوابط الجزاء التأديبي، وفصل أول تناولنا فيه ماهية ضمانة تسبيب القرار التأديبي، خصصنا المبحث الأول منه للمقصود بضمانة تسبيب القرار التأديبي، والمبحث الثاني لأهمية ضمانة تسبيب القرار التأديبي وعلاقتها بضمانة الرقابة القضائية.

أما الفصل الثاني فقد تطرقنا من خلاله إلى أحكام تسبيب القرار التأديبي، حيث تطرقنا في المبحث الأول منه إلى عناصر وشروط صحة تسبيب القرار التأديبي، وفي المبحث الثاني إلى أوجه عدم مشروعية تسبيب القرار التأديبي والجزاء المترتب على الإخلال بالتسبيب.

مبحث تمهيدى

إذا كان موضوع التأديب الوظيفي يهدف إلى ردع الموظف وتقويم سلوكه وصولاً إلى الحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد فإن أهميته لا تقف عند حد إعتباره مجرد وسيلة إنتقام أو قصاص من الموظف المخالف، إنما وجوده أمر مهم في كل نظام إداري فهو وسيلة الإدارة في معاقبة الموظف المخالف أو المقصر في أداء واجباته الوظيفية.

ولكي تتحقق الغاية من فرض الجزاءات التأديبية لأبد من إحاطتها بعدة ضوابط تكفل عدم تعسف السلطة التأديبية في فرضها.

سنطرق إلى هذه الضوابط على النحو التالي :

المطلب الأول : مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

المطلب الثاني: مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي

المطلب الأول :

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

المبدأ في القانون الجنائي أن العقوبات الجنائية ذات أثر عقابي لأنها تعد قيوداً على الحرية، ولذلك فهي لا تطبق إلا إذا وجد نص يقرها ويحددها بصورة واضحة هذا المبدأ هو نفسه يطبق في المجال التأديبي، فالعقوبات التأديبية لها أثر عقابي يتمثل في الحد من الحقوق والمزايا التي يتمتع بها الموظف العام .

سنحاول تحديد مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي و النتائج التي تتحقق من خلاله وفق ما يلي:

الفرع الأول : مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

الفرع الثاني : نتائج مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

الفرع الأول:

مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي يعني تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وضبطها بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم يتم النص عليها في القانون.¹

ولقد حدد المشرع التأديبي أنواع الجزاءات التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف المخالف، فعلى الرغم من أن المبدأ العام هو أن السلطة التأديبية تملك سلطة إختيار الجزاء التأديبي المناسب لكل جريمة تأديبية من بين العقوبات المتاحة لها، أي أن المبدأ المقرر هو السلطة التقديرية للسلطة التأديبية، والتي تمارسها في الحدود التي تحكم فكرة السلطة

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 95.

التقديرية وعدم التعسف في إستعمال الحق، وبناءا على ذلك لا يجوز لأي سلطة تأديبية أن تفرض على الموظف المحال على التأديب عقوبة تأديبية ليست من ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر في قائمة العقوبات التي تم ذكرها في القانون، وذلك تطبيقا لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي، فقد قيد المشرع التأديبي السلطة التأديبية بعدة ضوابط يجب أن تكون متوفرة عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، وفي حالة عدم إحترام تلك الضوابط يكون الجزاء التأديبي قابلا للطعن فيه بالإلغاء.¹

وهذا ما حرص عليه المشرع الجزائري من خلال نصه في المادة 163 من الأمر 03/06 على العقوبات التأديبية، حيث ذكرها على سبيل الحصر حتى لا تخرج السلطة التأديبية عن إطار العقوبات التي نص عليها المشرع التأديبي.²

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى المرونة الموجودة عند تطبيق مبدأ الشرعية بالنسبة للعقوبات التأديبية عنه في العقوبات الجنائية، بحيث أن المشرع الجنائي قد حدد على سبيل الحصر العقوبات الجنائية، وحدد عقوبة معينة لكل جريمة، وجعل السلطة التقديرية للقاضي محصورة في نطاق الحد الأقصى والأدنى لهذه العقوبات، أما في المجال التأديبي، فقد حدد المشرع على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، إلا أنه لم يحدد العقوبة الواجبة التوقيع عن كل فعل أو نوع من الأفعال أو الجرائم التأديبية، وإنما ترك التقدير واسع في ذلك للسلطة التأديبية، التي تقوم بالموازنة بين الجرم والعقوبة، والسبب في ذلك يرجع إلى حداثة النظام التأديبي وتنوع الوظائف، فليس بإمكان المشرع أن يحصر الأفعال التي تعد مخالفات، وأن لا يحصر العقوبات التأديبية لكل مخالفة، غير أن هذه السلطة التقديرية

¹ عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 297.

² المادة 163 من الأمر 03/06، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج، ر، العدد 46، سنة 2006.

الواسعة تختفي في حالة ما إذا نص المشرع صراحة على تسليط عقوبة معينة بالنسبة لجريمة معينة، ففي هذه الحالة تلتزم بتوقيع تلك العقوبة عند ثبوت المخالفة وإلا إعتبر القرار باطلا.¹

ولا يكفي لإعمال مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الإلتزام بالعقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، و إنما ينبغي الإلتزام بالحدود المرسومة لتلك العقوبات، وتفسير النصوص القانونية التي تحتوي على عقوبات تأديبية تفسيراً ضيقاً، وقد تأكد ذلك بحكم المحكمة الإدارية العليا في مصر والتي ذهبت إلى وجوب تفسير الأحكام الخاصة بالتأديب تفسيراً ضيقاً، وإعتبرت أنه ليس من الجائز القياس عليها.²

وتماشياً أيضاً مع إعتبرات ومقتضيات مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، يشترط أن تكون العقوبة صحيحة من حيث مضمونها ومن حيث مدى إمكانية توقيعها.³

الفرع الثاني :

نتائج مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يترتب على مبدأ شرعية الجزاء التأديبي عدة نتائج تتمثل في عدة إلتزامات تقع على عاتق كل من المشرع والقاضي والأفراد والسلطة الإدارية والتي سنطرق إليها وفق الآتي :

أولاً: الإلتزامات التي تقع على المشرع

ثانياً: الإلتزامات التي تقع على القاضي

¹ دون كاتب مقال، التأديب في الوظائف المدنية،

http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t597-topic إطلع عليه في 16-04-

2013، 17:35.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 297.

³ Essaid taib, **Les garanties disciplinaires dans le statut de la fonction publique**, revue du conseil d'état, Alger, 2007, p 103.

ثالثا: الإلتزامات التي تقع على الأفراد

رابعا: الإلتزامات التي تقع على السلطة الإدارية

أولا: الإلتزامات التي تقع على عاتق المشرع

- يجب على المشرع أن يقوم بتحديد عناصر الفعل الإجرامي تحديدا واضحا وكافيا.
- كما يجب عليه عدم إصدار قوانين رجعية في حالة إذا لم تكن في مصلحة المتهمين.
- كما عليه أن يحدد العقوبة تحديدا دقيقا مع وضع حد أقصى لها.
- كما عليه أن يلتزم أيضا بتحديد الإجراءات التي يجب إتباعها للنظر في دعوى ما، وتحديد الإختصاصات بالقدر الذي يكفل للأفراد الضمانات الكافية لحماية حرياتهم والدفاع عن حقهم في محاكمة تأديبية عادلة.

ثانيا: الإلتزامات التي تقع على عاتق القاضي

- القاضي ملزم بأن وكيف الأفعال التي ينظر فيها، والبحث عن النص القانوني الذي ينطبق عليها ويتماشى معها.
- كما أنه ملزم أيضا عند حكمه بعقوبة ما، أن يثبت في حكمه وجود العناصر المكونة للفعل الإجرامي.
- كما يلتزم بتوقيع العقوبة التي قررها القانون للفعل الإجرامي.

ثالثا: الإلتزامات التي تقع على عاتق الأفراد

يترتب على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية صدور قانون مكتوب يحدد الجرائم التأديبية ويحدد العقوبات المقررة لها، وينشر هذا القانون بعد التصديق عليه ليعلم به الأفراد، ومنذ تاريخ النشر يصبح الأفراد ملزمين بما جاء فيه ولا يعذر أحد بجهله للقانون، ولهذا فهذا المبدأ الأخير يعد نتيجة حتمية لمبدأ الشرعية،¹

¹ محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دون دار نشر، 2006، ص ص:

فالموظف المحال على التأديب يكون على علم مسبقاً بأن الفعل الذي قام به يعد جريمة تأديبية يعاقب عليها.¹

رابعاً : الإلتزامات التي تقع على عاتق السلطة الإدارية

يفرض مبدأ الشرعية على السلطة الإدارية أن تلتزم بأن تكون قراراتها متفقة مع القانون و الشرعية، ويشمل ذلك جميع نشاطات السلطات الإدارية وذلك في ظل دولة القانون " الدولة الشرعية " بما يمثله هذا المبدأ من سياج لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.²

المطلب الثاني :

مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي

إن مبدأ المساواة بين الموظفين أمام العقوبات التأديبية أمر في غاية الأهمية فهو يعد أحد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويمثل واحداً من حقوق الإنسان المهمة والذي حرصت عليه المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقامة بتطبيقه جميع الأنظمة الوظيفية المعاصرة في مختلف دول العالم، هذا على غرار مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية، الذي يعتبر ضماناً مهمة لصالح الموظف المحال على التأديب، فهي تحميه من إفراط وتعسف الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية.

سنطرق لمبدأ المساواة يليه مبدأ تناسب الجزاء التأديبي وفق ما يلي :

الفرع الأول: مبدأ المساواة

الفرع الثاني :مبدأ تناسب الجزاء التأديبي

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 95.

² محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 203.

الفرع الأول:

مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الضرورية، والتي يتم تطبيقها في جميع المجالات خاصة في المجالات التي تكتسي طابع عقابي، لهذا يتم النص عليه في أسمى التشريعات في أي دولة.

سنطرق أولاً إلى مضمون هذا المبدأ ثم إلى الإستثناءات التي ترد عليه.

أولاً : مضمون مبدأ المساواة

مقتضى هذا المبدأ أنه لا يجب أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها إذا كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها موحدة.¹

فقد نصت المادة 29 من دستور 1996 على أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي".²

وهذا ما جاءت به أيضا المادة 27 من الأمر 03/06 " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آراءهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية".³

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 107.

² المادة 29 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/04، ج. ر، العدد 76، سنة 1996.

³ المادة 27 من الأمر 03/06، مرجع سابق، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

فوحدة العقوبات ينتج عنها شقين إثنين، الشق الأول يتمثل في وحدة العقوبات المطبقة لوحدة القانون المطبق، والشق الثاني نجده في مبدأ شخصية العقوبة.¹

يعني مبدأ شخصية العقاب التأديبي أن يوقع الجزاء على من قام بالخطأ التأديبي وعلى كل من ساهم سلباً أو إيجاباً في ارتكابه، ونظراً لأن سبب القرار التأديبي هو ارتكاب الخطأ المعاقب عليه سواء تم ذلك بصورة سلبية بإمتناع العامل عن القيام بعمل كان يجب عليه القيام به أو قيامه بعمل يمنع عليه القيام به، فإن إصدار القرار التأديبي ضد من لم يرتكب الفعل سلباً أو إيجاباً يجعل منه قراراً باطلاً لإفتقاده لركن السبب.²

فالمسؤولية التأديبية بما تنطوي عليه من طابع عقابي لا تكون إلا شخصية، ومبدأ شخصية العقوبة التأديبية هو أصل عام يجد أساسه في الشرائع السماوية وبصفة خاصة في الشريعة الإسلامية.... ومن ثم فإن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية، أساسها وقوع خطأ معين يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها يمكن نسبته إلى عامل محدد، ومن ثم فإن عدم إمكانية نسبة الخطأ إلى شخص محدد بالذات يقف عائقاً أمام تقرير المسؤولية التأديبية للموظف وسبباً لبراءته.³

ثانياً: إستثناءات مبدأ المساواة

إن تطبيق مبدأ المساواة في المجال التأديبي لا يكون بشكل مطلق، بمعنى أن المساواة في هذا المجال لا يمكن أن تتحقق إلا بين الموظفين المتساوين في درجاتهم الوظيفية، والمراكز التي يشغلونها في السلم الإداري، فالمساواة أمام القانون ليست مسألة حسابية، وإنما المقصود

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 27.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 333.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص ص: 297، 298.

بهذه المساواة عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة إذا كانت مراكزهم القانونية واحدة، وقد ذهب جانب من الفقه إلى تبرير ظاهرة عدم المساواة أمام العقوبة التأديبية من حيث وضع عقوبات خاصة بكبار الموظفين، بحيث تقتصر هذه العقوبات على العقوبات الأدبية أو المعنوية، وذلك لأن بقاء مثل هؤلاء الموظفين في مراكزهم الوظيفية متعلق بتوفر عنصر الثقة في حسن قيامهم بمسؤولياتهم، ومن ثم فإن توقيع أي عقوبة مادية بحقهم من شأنه أن يضر بمركزهم الوظيفي، وهذا يكفي لأن يجعل الثقة منعدمة من أساسها.

أما البعض الآخر فينادي بتتويع العقوبات التي تقرر لشاغلي الوظائف القيادية عنها بالنسبة لشاغلي الوظائف المتخصصة، أو بالنسبة للوظائف المساندة.¹

الفرع الثاني :

مبدأ تناسب الجزاء التأديبي

من أهم الضمانات التي تحقق العدالة في تأديب الموظف مبدأ وضمانة تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة التأديبية، والذي أجمع الفقه ومعه القضاء على إعتباره واحداً من أهم المبادئ التي يجب على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية مراعاتها، ولهذا فالفقه ينص على هذا المبدأ لأنه من أهم المبادئ التي يجب الإلتزام بها عند توقيع العقوبة التأديبية.²

والأصل العام أن السلطة التأديبية هي التي لها سلطة إختيار العقوبة الملائمة لكل مخالفة تأديبية، إلا أن سلطتها في هذا المجال غير مطلقة فهي مقيدة بمبدأ وجوب تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية،³ و "مقتضى التناسب ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد

¹ نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 125.

² محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 236.

³ شريف يونس حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 234.

الجزاء في إختياره، ولا تركب متن الشطط في تقديره و إنما عليها أن تتخير ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية، وما يترتب على إقتراف المخالف، وزجر غيره على أن يرتكب ذات فعله ومن هنا تكون ضوابط الجزاء أو العقاب موضوعية ويعتبر بالتالي كل تجاوز لهذه الضوابط تزيادا و إستبدادا ينبغي رفضه".¹

فالقرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية يكون متناسبا عندما يقوم بتطبيق جزاء لم يكن قاسيا أي جزاء مرتبط أو متطابق مع الخطأ، ولتحقيق ذلك تقوم السلطة التأديبية بعمليتين منفصلتين ومنتابعتين فعليها أولا أن تقوم بتشخيص الخطأ وتحديدته وكشفه في سلوك الموظف، وثانيا أن تختار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي وضعها المشرع، حيث لا يتحقق التناسب إلا بإختيار الجزاء، ومع ذلك قد تقوم أخطاء لم يتم التطرق إليها من قبل في القانون في هذه الحالة يكون تجريم هذه الأفعال ذاتيا وشخصيا، وفي هذه الحالة المرحلة الأولى تبدأ بالبحث عن التناسب وتنتهي بإختيار الجزاء، وقد يحصل ألا تكون العقوبات التأديبية محددة وعندئذ فالأمر يتطلب إستحداث عقوبة جديدة.²

ومبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبي لم ينص عليه المشرع التأديبي صراحة، إلا أن القضاء الإداري طبقه في الواقع العملي وإعتبره من المبادئ المتصلة بمبدأ المشروعية والعدالة، وبالتالي فهو ليس بحاجة إلى النص عليه تشريعيا.³

يترتب على العمل بمبدأ التناسب في إختيار الجزاء التأديبي إلتزامان أساسيان سنطرق أولا إلى الإلتزام بالمعقولية في إختيار العقوبة التأديبية، يليه الإلتزام بعدم تعدد العقوبات الإدارية على المخالفة الواحدة.

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 113.

² حاحة عبد العالي وآمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلته في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن جامعة محمد خيضر، العدد 5، مارس، 2008، بسكرة، ص 137.

³ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 314.

أولاً : الإلتزام بالمعقولة في إختيار العقوبة التأديبية

لكي تكون العقوبة التأديبية معقولة لابد من مراعاة عدة معايير لإقامة التوازن بين الخطأ والعقوبة التأديبية منها: تقدير مدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، وحجم الأضرار التي حققتها الشخص المخالف نتيجة قيامه بالمخالفة، ومقدار ما يمسه الجزاء من حق أو حرية أساسية للوصول إلى تحقيق معقولة وتناسب الجزاء.¹

حيث نصت المادة 161 من الأمر 03/06 على أنه "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف العام على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي إرتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".²

ثانياً : الإلتزام بعدم تعدد العقوبات الإدارية على مخالفة واحدة

يعني هذا الإلتزام الإمتناع عن معاقبة المتهم عن نفس الفعل أكثر من مرة، وفي هذا حكمة بالغة ذلك أن العقوبة التأديبية يتحقق الهدف منها بمجرد إنزالها على الموظف المخالف، فيكون بذلك قد نال العقاب الذي يتلاءم مع المخالفة التي إرتكبها، فقيام السلطة التأديبية بمعاقبته مرة أخرى يعتبر إفراطاً في العقاب لا مبرر له وتجاوزاً و إنتهاكاً لمبدأ التناسب.³

غير أن مبدأ عدم تعدد العقوبات التأديبية على نفس المخالفة لا يمنع من إقتران الجزاء التأديبي مع إجراء إداري آخر ليس إجراء تأديبي، فأصدار قرار تأديبي ثم يليه إصدار قرار نقل الموظف نوعياً أو مكانياً، فقرار النقل يعتبر قرار مستقل عن القرار المتعلق بتوقيع العقوبة التأديبية، وكذلك عند إقتران الجزاء الأصلي بجزاء تبعية كحرمان الموظف من الترقية خلال

¹ محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 210.

² المادة 161 من الأمر 03/06، مرجع سابق، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

³ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 121.

فترات حددها المشرع، وعدم صلاحية العامل للتعيين لمدة أربع سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل من الخدمة كجزاء تأديبي تبعي.¹

¹ شريف يونس حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 233.

ملخص المبحث التمهيدي:

من خلال هذا المبحث التمهيدي رأينا أن العقوبات التأديبية وجدت للحفاظ على المصالح العامة وحسن سير المرفق العام فكل مساس بهذه الأولويات من قبل الموظف العام يجعله مهددا بالعقاب.

لكن تأديب الموظف العام يخضع للعديد من المبادئ والضمانات التي يتم من خلالها التوفيق بين المصلحة العامة وبين حق الموظف في مساءلة تأديبية عادلة، فالسلطة التأديبية ملزمة باحترام مبدأ شرعية العقوبة التأديبية وكذلك عليها المساواة بين الموظفين في العقاب كلما كانت الظروف موحدة، كما يجب أن تكون العقوبة المسلطة على الموظف العام متناسبة مع الخطأ الذي ارتكبه.

الفصل الأول

يعتبر تسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات التي أقرها القضاء في مجال المساءلة التأديبية لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب وهي بصدد توقيع العقوبة التأديبية عليهم، كما يعد في الوقت نفسه من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي، ذلك لأن التسبب يمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت إطلاعهم عليه، فتتشكل بذلك قناعتهم الشخصية إما بالإطمئنان إلى القرار الذي أصدرته الإدارة وبالتالي تقبله أو اللجوء إلى طرق الطعن في حالة ما إذا كان هناك شك في مشروعية القرار التأديبي.

سندرس المقصود بضمانة التسبب في القرار التأديبي بالإضافة إلى دراسة أهميتها وعلاقتها بضمانة الرقابة القضائية وذلك وفق ما يلي:

المبحث الأول: المقصود بضمانة تسبب القرار التأديبي

المبحث الثاني: أهمية ضمانات تسبب القرار التأديبي وعلاقتها بضمانة الرقابة القضائية

المبحث الأول:

المقصود بضمانة تسبب القرار التأديبي

إستقر القضاء الإداري على وجوب تسبب القرار التأديبي حتى في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بالتسبب، إن إلتزام السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي يعتبر من أهم الضمانات الإجرائية في التأديب لما يشكله القرار التأديبي من خطورة على الحياة الوظيفية للموظف العام، فطبيعة القرار التأديبي تفرض إستثناءه من قاعدة عدم إلتزام الإدارة بتسبب قراراتها.

سنتعرض لمفهوم ضمانة تسبب القرار التأديبي و إلى الأساس القانوني لها حسب ما

يلي :

المطلب الأول : مفهوم ضمانة تسبب القرار التأديبي

المطلب الثاني : الأساس القانوني لضمانة تسبب القرار التأديبي

المطلب الأول:

مفهوم تسبب القرار التأديبي

من الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أن يكون الجزاء المسلط على الموظف العام المخالف عادلاً وملائماً للخطأ التأديبي، وكذلك من بين الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أن يصدر القرار التأديبي مسبباً، فيعتبر إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو خروجه عن مقتضياتها هو السبب في توقيع العقوبة التأديبية وهو أساس شرعيتها.

سنحاول تحديد تعريف لضمانه التسبب ثم سنحاول التمييز بين التسبب والأفكار القانونية المشابهة له وذلك وفق ما يلي :

الفرع الأول : تعريف ضمانه تسبب القرار التأديبي

الفرع الثاني : التمييز بين السبب و الأفكار القانونية المشابهة

الفرع الأول:

تعريف ضمانه تسبب القرار التأديبي

أولاً سنحاول معرفة المعنى اللغوي لكلمة التسبب ثم المعنى الإصطلاحي القانوني لضمانه التسبب في القرار التأديبي.

أولاً : التعريف اللغوي

التسبب في اللغة العربية مصدر كلمة سبب و السبب بمعنى الحبل، وهو كل شيء يتوصل به إلى غيره، والسبب يكون أيضاً بمعنى الطريق قال الله تعالى : "وَأَتَيْنَاهُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ سَبَبًا فَاتَّبَعِ سَبَبًا"، والسبب هو ما يوصل به إلى الشيء، فالباب موصل إلى البيت، والحبل طريق إلى الماء والطريق موصل إلى ما تريد.¹

¹ علي محمود علي حمودة، النظرية العامة في تسبب الحكم الجنائي في مراحلها المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دون دار نشر، دون مكان نشر، 2003، ص 23.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي القانوني

عرف علي خطار شطاوي التسبب على أنه : " إلتزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه".¹

وعرفه أشرف عبد الفتاح أبو المجد بأنه: " الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي إستند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلتزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى إتخاذها".²

كما عرف علي جمعة محارب تسبب القرار التأديبي بأنه: " أن يتضمن القرار بجانب الجزاء، الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، بما يكفل الإطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها وإقتناعها، وإستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر ركن الجريمة التأديبية، وقيام القرار على السبب المبرر له ".³

وعرفه إرشيد عبد الهادي أألوري بأنه: " بيان الواقعة التي شكلت الركن المادي للمخالفة وصحة نسبتها للمخالف الذي إرتكبها مما أدى إلى توقيع الجزاء التأديبي عليه، وليس من الضروري أن تكون هذه الأسباب بالتفصيل وإنما يكفي أن يشار إليها ولو بإيجاز يفهم منه أن هذا الجزاء وقع لهذا السبب ".⁴

¹ علي خطار شطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 561.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق و التوريدات، القاهرة، 2008، ص 73.

³ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 515.

⁴ إرشيد عبد الهادي أألوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001، ص 541.

وعرفه عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأن : " تسبيب القرار التأديبي يعني ذكر المبررات التي لأجلها صدر لإحاطة المخاطب به بالوقائع التي عوقب لأجلها".¹

كما يمكن أن نعرف تسبيب القرار التأديبي بشيء من البساطة عندما نقول أن تسبيب القرار التأديبي للموظف العام هو أسباب القرار التأديبي مكتوبة، أو هو تبرير العقوبة التأديبية من خلال كتابة المبررات في صلب القرار التأديبي.

الفرع الثاني:

التمييز بين التسبيب و الأفكار القانونية المشابهة

سنقوم أولاً بالتمييز بين التسبيب والسبب، ثم يليه التمييز بين التسبيب وفكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية.

أولاً : التمييز بين التسبيب والسبب

عرف شريف يونس حلمى خاطر السبب بأنه : " الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري".²

فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، فغيابه يجعل القرار منعدماً لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة....، أما التسبيب فهو إجراء شكلي لا يرقى إلى مرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبيب واجبا قانونيا أو إلزاما فرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري أما إذا كان التسبيب أمرا إختياريا فإن غيابه لا يعيب القرار لكنه يضعه محل شبهة، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، وبالتالي فإن الرقابة على السبب لا تقتضي بالضرورة وجود

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 102.

² شريف يونس حلمى خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 72.

التسبب. فكون الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالإستناد إلى أسباب صحيحة في إصدارها لقراراتها.¹

وقد يصدر القرار بدون ذكر التسبب كإجراء شكلي وفاقد للسبب الدافع لإصداره، فيكون القرار قابلاً للإبطال لتخلف شرط التسبب كإجراء شكلي وركن السبب كشرط لصحة القرار الإداري، فركن السبب ركن يجب توفره في حالة ذكر التسبب أو عدم ذكره، فالقرار الإداري يجب أن يقوم على سبب حقيقي وواقعي يبرره وإن كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا في الحالات التي يتطلب فيها القانون ذلك.

ولقد دعت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ضرورة التمييز بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، إلا أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره سواء تم ذكر الأسباب أم لا، وذلك بإعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني يجب أن يقوم على سبب يبرره.²

ثانياً: التمييز بين التسبب و فكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية

يقصد بالواجهة " إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى إرتكابها للإدلاء بدفاعه، وإشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته ".³

فمبدأ المواجهة يعتبر من أصول الدفاع و من المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص ص: 74، 75.

² شريف يونس حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 74.

³ مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان (الأردن)، ص 74.

التأديبية وتحقيق العدالة في المساءلة التأديبية.¹

وتعتبر المواجهة أيضا ضمانة جوهرية لحق الدفاع يجب أن تتسم بالصرحة والوضوح، مع إحاطة المتهم بكافة الأدلة، بالإضافة إلى إحترام حق المتهم الدستوري في سماعه وتحقيق دفاعه.²

ذهب جانب من الفقه إلى أن التسبب يعتبر ضمانة إحتياطية للمواجهة بمعنى أن القرارات التي تجب فيها المواجهة لا يجب إلزام الإدارة بتسببها، وإلا لن تكون هناك أي فائدة من ذلك، فإذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من إبداء ملاحظاتهم عليه فإن إشتراط التسبب لن تكون منه أي فائدة.

غير أن الراجح هو ما ذهب إليه غالبية الفقه الإداري الحديث من أن التسبب يعتبر ضمانة إضافية إلى جانب المواجهة، ذلك أن العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلا عن الإلتزام بالتسبب الشكلي، وهذا ما إستقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، فقد إشتطت المحكمة في كل قرار تأديبي أن يصدر بعد تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه وأن يكون مسببا، فقد إعترفت أيضا المحكمة صراحة بأن التحقيق السابق لا يعوض ولا يغني عن التسبب.

إن الإرتباط الشكلي بين التسبب والمواجهة راجع إلى أن القرارات التأديبية ذات صفة قضائية لذلك يجب أن تتوافر فيها جميع الضمانات ألزمة للموظف نظرا لحضوره الإجراءات في ذاته، فكلما كان الإجراء الذي ستتخذه الإدارة خطيرا فهي ملزمة بالتسبب والمواجهة معا حتى في خارج نطاق التأديب.

فالمواجهة تمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار وتمكنهم من إبداء ملاحظاتهم عليه، إلا أنها لا تتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، أما التسبب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من

¹ عبير توفيق أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ص 87.

² مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 74.

الوقوف على حقيقة الأسباب ومدى الترابط بينها وبين مضمون القرار.¹

المطلب الثاني:

الأساس القانوني لضمانة تسبب القرار التأديبي

القاعدة المستقرة في نطاق القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها المشرع بذلك ونتيجة لذلك تتمتع الإدارة بقدر كبير من الحرية في عدم التصريح بأسباب قراراتها طالما لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك، إذ يفترض دائماً أن سبب القرار هو المصلحة العامة، وتطبيقاً لهذه القاعدة فإن الإدارة حرة في الإدلاء بأسباب قراراتها.

لكن تبقى الآراء والمواقف حول وجوب أو عدم وجوب تسبب القرار التأديبي متباينة ومختلفة حسب كل منظومة قانونية.

سنحاول معرفة رأي التشريعات المقارنة في ضمانة تسبب القرار التأديبي ثم سنطرق إلى موقف المشرع الجزائري من هذه الضمانة وفق الآتي :

الفرع الأول : ضمانة تسبب القرار التأديبي في التشريع المقارن

الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من ضمانة تسبب القرار التأديبي

الفرع الأول :

ضمانة تسبب القرار التأديبي في التشريع المقارن

أخذنا التشريع المصري والتشريع الفرنسي والتشريع الأردني كنماذج للتشريع المقارن ندرس من خلالها رأي كل من هذه التشريعات في ضمانة تسبب القرار التأديبي للموظف العام.

¹ أشرف عبد الفتاح عبد المجد، مرجع سابق، ص ص: 80، 81.

أولاً : الأساس القانوني لضمانة تسبب القرار التأديبي في مصر

تجد ضمانة تسبب القرار التأديبي أساسها في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية وذلك إبتداء من القانون رقم 210 لسنة 1951 إلى غاية القانون رقم 47 لسنة 1978، فقد نصت في مجملها على ضرورة تسبب القرارات التأديبية، كما نجد أن قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958 في المادة 28 منه نص على وجوب وإلزامية تسبب القرارات التأديبية والأحكام التأديبية وهذا ما نص عليه أيضا قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.¹

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر وجوب الإلتزام بهذه الضمانة و إن لم يتم النص عليها قانونا، فلقد إعتبرتها الحد الأدنى من الضمانات التأديبية التي يجب أن تتوفر في كل محاكمة تأديبية، التي تملئها العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، ولكونها من المبادئ الأولية المقررة في الإجراءات سواء تعلق الأمر بالمحاكمات الجنائية أو التأديبية، كما إعتبرت أن القضاء التأديبي في الواقع هو قضاء عقابي عندما يتعلق الأمر بالمخالفات الإدارية، لذلك يجب تسبب القرار التأديبي بما يزرع الإطمئنان في نفس الموظف إلى صحة وثبوت الوقائع التي تم إتهامه بها.²

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه يجب على مجالس التأديب وهي تفصل في خصومة تأديبية أن تراعي الإجراءات والضمانات التأديبية، التي من أبرزها تحقيق دفاع المتهم وإصدار القرار التأديبي مسببا بطريقة تمكن السلطة القضائية المختصة من مباشرة رقابتها على تلك القرارات سواء من حيث صحة الوقائع التي إستندت عليها أو من حيث سلامة تطبيقها للقانون.³ "...أنه بناء على أن تلك المجالس التأديبية تفصل بحسب طبيعة موضوع ما تختص

¹ محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006. ص 351.

² حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 221.

³ شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 251.

به، في منازعات وخصومات تأديبية، فإنه يتعين عليها مراعاة الإجراءات التي تتبع في المحاكمات التأديبية بما يحقق ضمانات العدالة وتحقيق دفاع المتهمين وهذه الإجراءات هي الواجبة الإلتزام كنظام عام للعقاب والجزاء أيًا كان نوعه والذي قرره أساسا الأحكام الواردة صراحة في الدستور المواد 66.67.68 من الدستور، ومن أبرز تلك الضمانات والإجراءات أن يتمكن المتهم من إبداء دفاعه، وأن يحقق المجلس هذا الدفاع وتصدر قرارات المجلس مسببة على نحو يكفل مباشرة السلطة القضائية المختصة بنظر الطعن فيما لحقها في الرقابة على تلك القرارات سواء من حيث صحة تحصيلها للوقائع أو سلامة تطبيقها للقانون و من حيث ما توصلت إليه من إدانة أو براءة أو التناسب بين ما وقعته من عقوبات تأديبية وبين الوقائع الثابتة على المتهم الذي وقع عليه الجزاء التأديبي، ولا يتصور عدالة أو قانونا أو منطقا أن يلزم المشرع المحكمة التأديبية في المادة 43 من القرار بالقانون رقم 47 بشأن تنظيم مجلس الدولة بتسبب أحكامها ضمانا لكفالة حق الدفاع ولتحقيق الرقابة القانونية للمحكمة الإدارية العليا على هذه الأحكام، وتتخلل قرارات مجلس التأديب من التسبب ومن ضمان حق الدفاع".¹

من خلال ما سبق الملاحظ أن القضاء الإداري في مصر أولى أهمية بالغة لضمانات تسبب القرار التأديبي، حيث رأى بأن تسبب القرار التأديبي لا يقل أهمية عن تسبب الأحكام التأديبية لأن الغاية من تسبب الأحكام التأديبية تتوفر في تسبب القرارات التأديبية، فالتسبب هو الضمانة التي تكفل حق الدفاع للموظف المعاقب، ولكون القرار التأديبي يأتي لتوقيع عقوبات لها تأثيرها الكبير على الحياة المهنية للموظف العام فقد نص عليها في التشريعات المختلفة، بل ذهب أبعد من ذلك فقد اعتبرها تمثل الحد الأدنى من الضمانات التي يجب توفرها عند توقيع أي عقوبة تأديبية، وبالتالي فهي تكتسب الصفة الإلزامية حتى في حالة عدم النص عليها قانونا فقد اعتبر القضاء الإداري المصري أن تسبب القرار التأديبي أمر مفروغ منه سواء

¹ ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الإستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 270.

وجد نص يلزم السلطة التأديبية بتسبب قراراتها أم لم يوجد نص يلزمها بذلك.

ثانيا : الأساس القانوني لضمانات تسبب القرار التأديبي في فرنسا

إن الأصل في التشريع الفرنسي أن السلطة التأديبية غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بالتسبب، وقد كان قانون التوظيف الفرنسي رقم 2249 الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946 يشترط تسبب القرار التأديبي الذي يتضمن توقيع عقوبتي الإنذار واللوم، كما يشترط أيضا تسبب رأي المجلس التأديبي الذي يجب إستشارته قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبتي الإنذار واللوم.

كما إشتراط المرسوم الفرنسي رقم 224 الصادر في 4 فبراير لسنة 1959 ضرورة تسبب القرار التأديبي ولم يشترط ذلك في رأي مجلس التأديب.

أما المرسوم الفرنسي رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 فقد نص على إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب الذي يجب أخذ رأيه قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبتي الإنذار واللوم، وجاء القانون الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو سنة 1963 لينص على إلزامية تسبب القرار التأديبي وأيضا إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب.¹

وصدر القانون رقم 587 لسنة 1979 الذي قرر مبدأ التسبب الوجوبي لبعض الطوائف من القرارات الإدارية الفردية، في المقابل تضمن بعض الإستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات الإدارية التي هي ملزمة في الأصل بتسببها فقد نصت المواد الأولى والرابعة والخامسة من هذا القانون على ثلاث إستثناءات وهي: السرية، الإستعجال المطلق، و القرارات الضمنية.²

إعترف المشرع الفرنسي صراحة بضرورة تسبب القرار التأديبي للموظف العام، من خلال معظم القوانين المتعاقبة، فباعتبار فرنسا الوطن الأم للقضاء الإداري وباعتبارها بلد حقوق

¹ محمد إبراهيم الدسوقي علي، مرجع سابق، ص ص: 350، 351.

² أنس فوزي عبد المجيد، الإستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 50، 2012، ص 315.

الإنسان، فهي لم تغفل عن أهمية تسبب القرار التأديبي، وما يشكله من ضمانه مهمة تكفل حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية.

ثالثاً: الأساس القانوني لضمانه تسبب القرار التأديبي في الأردن

إذا كان الأصل الذي إستقر عليه الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا بوجود نص يلزمها بذلك، إلا أن تسبب القرار التأديبي يبقى ضرورياً و ذلك بنص صريح في نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث نص في المادة 152 منه على أن المجلس التأديبي يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحييت عليه خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة، ويجب أن يكون القرار متضمناً للأسباب والعلل التي بني عليها، كما نصت على أن يتضمن تسبب القرار التأديبي بيان الواقعة والوقائع المستوجبة للعقوبة، بحيث بإمكان الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الذي صدر ضده من خلال قراءته للقرار، وهذا ما يسهل عليه الطعن في القرار التأديبي بالإلغاء.

فالجاءات التأديبية تتطلب وجود الخطأ وهذا الخطأ هو شرط ممارسة السلطة التأديبية، ولذلك يجب على السلطة التأديبية أن تسبب الأفعال الايجابية أو السلبية التي إستخلصت منها الخطأ الوظيفي، ويترتب على ذلك أنه إذا إكتفى القرار بذكر حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي إتخذ من أجلها إعتبر قراراً خالياً من الأسباب، وهذا ما ينطبق على القرار الذي يشمل عدة أشخاص دون أن يوضح الأسباب الخاصة بكل منهم على حدة.¹

أما فيما يخص تسبب القرار التأديبي دون وجود نص ملزم، فقد إستقر إجتهد محكمة العدل العليا الأردنية على أنه إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبب قراراتها فبإمكانها أن لا تذكر تلك الأسباب، وعدم ذكرها للأسباب لا يؤدي إلى بطلان القرار، وهذا بناء على المبدأ المعمول به في الأردن الذي لا يلزم السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي ما لم يوجد نص تشريعي يلزمها بذلك، وبالتالي فإنه لا تعتبر القرارات الإدارية بما فيها القرارات التأديبية غير المسببة

¹ علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 763.

قرارات غير مشروعة إذا لم يكن هناك نص تشريعي يلزمها صراحة بتسببها.¹

كذلك لم يلزم المشرع الأردني السلطة التأديبية الرئاسية بتسبب قراراتها التأديبية بل قصر التسبب على القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية فقط.²

الفرع الثاني :

موقف المشرع الجزائري من ضمانة تسبب القرار التأديبي

لغاية تاريخ متأخر لم تكن السلطات الإدارية ملزمة بتسبب قراراتها مع وجود إستثناء واحد فقط وهو أن تكشف عن أسباب قراراتها إذا طلب منها القاضي ذلك.³

إنتهج المشرع الجزائري سياسة التأطير القانوني في تسبب القرارات الإدارية بتطبيق قاعدة عدم تقييد الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بذلك، وعليه أصبح التسبب إستثناءا تلتزم به الإدارة في حالات قليلة ونادرة بموجب نص قانوني صريح.

كما كرس المشرع الجزائري ضمانة تسبب القرار التأديبي بموجب قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة، حيث ألزمت المادة 56 من الأمر رقم 13/66 السلطة التأديبية بتسبب قراراتها المتضمنة العقوبات التأديبية.⁴

وهذا ما أكد عليه المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حين قيد السلطة المختصة بالتعيين بتبرير قراراتها التي تتضمن عقوبات تأديبية من الدرجة الأولى والثانية دون أن ينص على ذلك بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة التي تقررها بعد موافقة المجلس التأديبي وذلك في المواد 125،

¹ فيصل شنطاوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث العلوم الإنسانية، تصدر عن كلية القانون، جامعة جدارا، المجلد 26، العدد 7، الأردن، 2012، ص: 1547، 1548.

² علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 764.

³ لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 137.

⁴ مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 54.

126، 127 منه والملاحظ من خلال هذين القانونين خلوهما من أي نص يلزم بتسبب القرارات التأديبية المتضمنة للعقوبات التأديبية الجسيمة التي إشتراط فيها المشرع على السلطة المختصة بالتعيين عدم إتخاذها إلا بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، فيما إكتفى بإشتراط تبرير العقوبات التي تدخل في الإختصاص المطلق للسلطة الرئاسية وفي هذا الموقف التشريعي مساس بحقوق الموظف العام، فهو يحرمه من ضمانات أساسية لا يغني عنها أي إجراء جوهري آخر والمتمثل في إستشارة المجلس التأديبي والتقيد برأيه.

لقد حاول القانون الحالي للتوظيف العامة سد الثغرات والنقائص التي عرفتتها القوانين السابقة، حيث نص على وجوب تسبب القرارات التأديبية بغض النظر عن العقوبات الموقعة ودرجتها،¹ وهذا ما نصت عليه المادة 165 من الأمر رقم 03/06 والتي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية.... "

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي...."².

وأكد المشرع الجزائري على تقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بتسبب قراراتها المتعلقة بتسليط عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من خلال المادة 170 الفقرة الثانية من الأمر 03/06.³

ولقد إستقر القضاء الجزائري على إلغاء القرارات التأديبية التي تنطق بالعقوبة دون أن تذكر أسبابها حيث قضت الغرفة الخامسة بمجلس الدولة الجزائري على أنه: " حيث بذلك أن ما

¹ بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر، 2008، ص ص: 114، 115.

² المادة 165 من الأمر 03/06، مرجع سابق، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

³ بدري مباركة، نفس المرجع، ص 115.

جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسببياً بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار حيث على هذا الأساس أن الوجه المثار مؤسسا مما يتعين عليه إبطال القرار.¹

¹ عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص ص: 49، 50.

المبحث الثاني:

أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي وعلاقتها بضمانة الرقابة القضائية

إن المغزى من إلزام السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي للموظف العام هو حماية الموظف العام بالدرجة الأولى، وضمان عدم المساس بمستقبله الوظيفي لمجرد الشك أو لأسباب مفتعلة حتى يتمكن الموظف العام من أداء مهامه دون أن يكون لديه هاجس الخوف من أن يرتكب أي خطأ قد يعرض حياته الوظيفية للخطر، كما أن تسبب القرار التأديبي وثيق الصلة بضمانة الرقابة القضائية التي تعتبر الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف من خلال الطعن في مشروعية القرار التأديبي الصادر بحقه.

وعليه سنتناول أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي، في المطلب الأول وبعدها سنحاول إيضاح العلاقة بينها وبين ضمانة الرقابة القضائية وذلك وفق ما يلي:

المطلب الأول : أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي

المطلب الثاني : علاقة ضمانة التسبب بضمانة الرقابة القضائية

المطلب الأول:

أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية ولاسيما في مجال التأديب، نظرا لأن ضمانة التسبب كحق من حقوق الإنسان تجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة، وتقف ضد أي خلل قد يصيب نفوس البشر أو أي إنفعال من شأنه أن يؤثر على عدالتهم.

فأهمية ضمانة التسبب لا تقتصر فقط على الموظف المحال على التأديب، فأهميتها تتسع لتطال السلطة التأديبية أيضا، سنتطرق لأهمية هذه الضمانة بالنسبة لطرفي العلاقة الوظيفية الموظف العام والسلطة التأديبية وذلك وفق ما يلي :

الفرع الأول : أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف العام

الفرع الثاني : أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للسلطة التأديبية

الفرع الأول :

أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف العام

يركز الفقه عادة على أهمية ضمانة التسبب بالنسبة للأفراد إنطلاقا من أن الفرد هو حجر الزاوية في النشاط الإداري، فهو سبب وجود الإدارة ومن جهة أخرى فالفرد هو أول المستفيدين من ضرورة التسبب لأنه يسعى دائما لمعرفة الأسباب التي دفعت الإدارة لإتخاذ قرارها، فالتسبب يجيب عن تساؤلات الأفراد عن دوافع إصدار القرار ومن خلال وقوفه على الأسباب الحقيقية التي إستندت إليها الإدارة لإصدار القرار يستطيع بعد ذلك الفرد أن يحدد موقفه من القرار فيكون أمام أحد الخيارين إما أن يطعن في القرار لعدم إقتناعه بالأسباب التي بررة بها الإدارة قرارها وإما أن يقتنع بمضمون القرار وصحة أسبابه.¹

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 141.

كما أن التسبب يسهل مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه لأنه يكفل ضمانة المواجهة، فمن خلاله يستطيع الموظف معرفة طبيعة مخالفته وأسانيدها، وبالتالي معرفة مدى مشروعية الجزاء الذي صدر بحقه، فإذا تبين للموظف المخالف عدم مراعاة السلطة التأديبية للقواعد والضمانات الواجب إتباعها في توقيع الجزاء التأديبي، أصبح من حقه الطعن في القرار التأديبي وفق الطرق المقررة قانوناً.¹

ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة لأن إلتزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تعتبر أخطاء تأديبية تستوجب العقاب.²

كما أن تسبب القرار التأديبي للموظف العام يمكن الموظف المخالف من مطابقة الأخطاء التي إستندت إليها الإدارة في تبريرها للقرار التأديبي إن كانت هي نفس الأخطاء التي تمت مواجهته بها أو أن عقابه تم على أساس مخالفات ليس له علم بها.

كما يمكن تسبب القرار التأديبي الموظف المخالف من مراقبة تصرفات الإدارة وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب بسبب بنفس الأسباب التي وردت في قرار تأديبي خاص بزميل له وهذا للتأكد من تطبيق مبدأ المساواة في العقوبات التأديبية.³

الفرع الثاني:

أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للسلطة التأديبية

يكتسي التسبب أهمية بالغة بالنسبة للسلطة التأديبية تكاد تصل إلى نفس الأهمية التي تكتسيها بالنسبة للموظف العام.

فالتسبب يعمل على ديمقراطية العمل الإداري : وذلك لأنه من خلال تسبب الإدارة

¹ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص ص: 340، 341.

² مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 100.

³ عمراوي حياة، مرجع سابق، ص 46.

لقراراتها، تستطيع الإدارة العمل على إشراك المخاطبين بالقرار الإداري في وضع هذه القرارات من خلال إتاحة الفرصة لهم للتقرب من الإدارة ومعرفة الأسباب والأسانيد التي تؤسس عليها الإدارة قراراتها، مما يمكن المخاطبين بالقرار من تحديد موقفهم إتجاه القرار وهذا ما من شأنه أن يحسن علاقة الإدارة بالمواطن.

ويشكل التسبب أيضا مرجعا إداريا للموظفين الباقين العاملين بالإدارة، فهو يقدم صورة واضحة للظروف والوقائع التي كانت سببا في إتخاذ القرار، مما يسهل عليهم فيما بعد مهمتهم في إصدار قرارات جديدة وذلك من خلال الإستعانة بالقرارات التي صدرت من قبل، وبالتالي الإستفادة من الخبرات السابقة والعمل على عدم تكرار الأخطاء السابقة في المستقبل.

والتسبب يعمل أيضا على التقليل من إحتتمالات صدور قرارات خاطئة، فهو يلعب نفس الدور الذي يلعبه تسبب الأحكام القضائية،¹ فهو يجعل السلطة التأديبية تترث وتتمهل وتفكر في الأمر ما يحول دون العجلة في إصدار القرار² حتى يصدر قرارها خاليا من كل شائبة تؤدي إلى بطلانه، وبالتالي إحراجها أمام الرأي العام.³

فمراقبة الذات من أعظم الأمور في إتباع الحق والأخذ بالإجراءات القانونية السليمة، الأمر الذي يعني أن ضمانة التسبب ليست ضمانة شكلية فقط، وإنما تعتبر ضمانة موضوعية أيضا بدليل الأثر الذي تتركه على مضمون التصرف نفسه.⁴

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص ص: 139، 140.

² علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 514.

³ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 340.

⁴ مشعل محمد العجمي، مرجع سابق، ص 105.

المطلب الثاني:

علاقة ضمانات تسبب القرار التأديبي بضمانات الرقابة القضائية

إن القول بوجود حد أدنى من الضمانات من المبادئ الأساسية التي نادى بها القضاء و أُلزم بها جهات التأديب حتى في حالة عدم وجود نص، بإعتبارها من الضوابط التي لا تتم بدونها عدالة المساءلة التأديبية، فبالإضافة إلى الضمانات الإدارية فإن هناك ضمانات أخرى تكفل وتسد النقص الذي قد ينتج عن الضمانات الإدارية، وتتمثل هذه الضمانات في فرض الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

فالقضاء هو المرجع الأخير وصمام الأمان لضمان حقوق الموظف وغيره، مما يتميز به القضاء من الحياد والتخصص وتطبيق القانون بشكل سليم.

ونظرا لما للسلطة التأديبية من حرية في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف المخالف، كان لزاما بسط الرقابة القضائية على هذه الحرية والحد منها، ولا يمكن أن تتحقق هذه الرقابة إذا لم يكن القرار التأديبي مسببا ومتضمنا الوقائع التي أدت إلى عقاب الموظف.

للتسبب دور مهم في الرقابة على ركن السبب في القرار التأديبي، وكذلك بالنسبة للرقابة على الإنحراف في السلطة والرقابة على الإنحراف بالإجراءات وهذا ما سنقوم بدراسته حسب ما يلي:

الفرع الأول: دور التسبب في الرقابة القضائية على السبب

الفرع الثاني: دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالسلطة

الفرع الثالث: دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالإجراءات

الفرع الأول:

دور التسبب في الرقابة القضائية على السبب

السبب في القرار الإداري هو الوقائع والظروف المادية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار،¹ وتختلف سلطة الإدارة في إختيار سبب القرار الإداري بحسب موقف المشرع، فعندما يحدد المشرع سبب القرار الإداري فإن الإدارة ملزمة بالالتزام بهذا السبب، حيث تعد سلطتها في ذلك سلطة مقيدة لا يترك لها المشرع من خيار إلا في تحديد الوقت الملائم لإصدار القرار، أما إذا لم يحدد المشرع سببا لإصدار القرار الإداري، فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إختيار سبب قرارها، وفي جميع الحالات سواء حدد المشرع سبب القرار الإداري أم ترك للإدارة سلطة تحديد أسباب قرارها أو في التكييف القانوني لتلك الوقائع كونها ملزمة بالخضوع لحكم القانون، وفي المقابل فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير مدى أهمية هذه الوقائع والنتائج التي تترتب على القرار الذي إستند إليها، فالإدارة هي من تقدر مدى الحاجة إلى إصدار أو عدم إصدار أي قرار باعتبارها هي الجهة المسؤولة عن تحديد الإجراء الذي ترى بأنه يحقق المصلحة العامة.²

فسبب القرار التأديبي بصفة عامة هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي دفع الإدارة إلى إصدار القرار فهو حالة واقعية أو قانونية دفعت الإدارة إلى التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين وهو محل القرار لتحقيق المصلحة العامة، وللقرار التأديبي سبب عام هو ما إرتكبه الموظف من مخالفات تأديبية تستوجب معاقبته حيث أن هذه المخالفات تشكل إخلالا بواجباته الوظيفية أو القيام بأعمال يمنع عليه القيام بها، فإذا إنعدم ما يشوه السلوك الإداري للموظف ولم يصدر منه أي إخلال بواجباته الوظيفية أو خروج على مقتضياتها في هذه الحالة

¹ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 29.

² مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤتة، المجلد 25، العدد الأول، 2009، الأردن، ص 175.

لا يوجد ما يعاقب عليه الموظف تأديبيا وذلك لإنعدام السبب القانوني.¹

إن الإعتبارات القانونية والواقعية التي يتضمنها التسبب والتي تشكل كل منها أساس للقرار الإداري هي بدورها أساس فني للرقابة على القرار الإداري، وتؤدي دورا يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب.²

الفرع الثاني:

دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالسلطة

إن إساءة استعمال السلطة هي وجه لعدم مشروعية القرار الإداري، وهو متصل بغاية إصداره ويقع حينما يخالف القرار الإداري هدف تحقيق المصلحة العامة، كما في حالة إستهداف رجل الإدارة مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة، كاستعمال السلطة بهدف الإنتقام أو من أجل تحقيق مصلحة خاصة.

ويقع هذا العيب أيضا إذا خالفت الإدارة الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار حتى وإن حققت المصلحة العامة، فلا يكفي لمشروعية القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة وإنما ينبغي أيضا الإلتزام بما حدده المشرع من أهداف، حيث أن تجاهل قاعدة تخصيص الأهداف من شأنه إبطال القرار الإداري، ونفس القاعدة يخضع لها القرار التأديبي حيث يجب أن يهدف القرار إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مصلحة المرفق وضمان سيره بانتظام وبإضطراب، إضافة إلى تحقيق هدف الردع العام "فالتأديب الوظيفي يعد ضرورة ملحة ينطوي على معنى التهذيب والردع وإعادة النظام والإستقرار في الجماعة الوظيفية"³، فإذا كان الهدف من القرار التأديبي التنكيل بالموظف العام، أو الإنتقام منه إعتبر قرارا باطلا لكونه معيبا

¹ فاضل جبير، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة القادسية، المجلد 5، العدد الأول، الكويت، 2012، ص 262.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 361.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص

بعبء الإنحراف بالسلطة، حيث أن السلطة التأديبية لم تمنح حق توقيع الجزاء لكي تجعل منه أداة تستخدمها ضد من لا يعجبها من الموظفين لما يؤدي ذلك من إشاعة للفوضى داخل الإدارة وفقدان الموظفين للثقة في رؤسائهم، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي والذي بدوره يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة.¹

ومن تطبيقات الإنحراف بالسلطة عن الهدف المخصص نذكر: إلغاء مجلس الدولة الفرنسي قرار بفصل موظف لإلغاء الوظيفة في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي، حيث ذهب إلى أن القرار المطعون فيه لا يمثل قرار فصل لإلغاء الوظيفة، ولكنه يمثل قرار عزل وحيث أن الجهة الإدارية إستبعدت الطاعن من وظيفته على نحو غير مشروع فإنها تكون قد ارتكبت خطأ من طبيعة تبرر قيام مسؤوليتها.

كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار جهة إدارية بفصل أحد موظفيها بعد أن تبين له أن جهة الإدارة وبعد أن تركت هذه الوظيفة شاغرة لمدة عام قامت بإحلال موظف جديد محله، وهذا ما إستدل مجلس الدولة الفرنسي من خلاله أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة إنما يمثل عزل دون إتباع الوسيلة المقررة قانوناً، وقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أنه يشترط لمشروعية فصل موظف لإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها أن يكون هذا الإلغاء حقيقياً وضرورياً ويحقق المصلحة العامة، وإلا كان هذا القرار مشوباً بالإنحراف بالسلطة.²

لكن يبقى دور التسبب في الكشف عن مدى إساءة إستعمال السلطة محدوداً فمن غير المعقول أن تفصح الإدارة في حالة إساءة إستعمال السلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة الدوافع التي من أجلها أصدرت القرار بل على العكس من ذلك فإنها تبقى دائماً تذكر في قراراتها أنها صدرت لتحقيق المصلحة العامة.³

¹ فاضل جبير، مرجع سابق، ص 264.

² أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص 27.

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص: 364، 365.

الفرع الثاني:

دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالإجراءات

القاعدة العامة أن الإدارة حرة في إختيار الأسلوب أو الطريقة التي تعبر فيها عن إرادتها إلا إذا نص القانون على وجوب إتباع شكلية معينة أو إجراء معين، كأن يشترط القانون أن يكون القرار الإداري مكتوبا أو وجوب إستشارة أو أخذ رأي جهة إدارية معينة قبل إصداره، وفي مثل هذه الحالة، فإن الإدارة ملزمة بإتباع هذه الشكلية أو الإجراء وإلا عد قرارها غير مشروع، حيث لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية في إتباع هذه الشكلية أو الإجراء أو عدم إتباعه ما دام القانون يوجب عليها ذلك.¹

وفي حالات قد تحاط بعض القرارات الإدارية بقواعد إجرائية شديدة، بهدف حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد على حد سواء، فإتباع الإدارة لتلك القواعد الإجرائية يقي الإدارة من أن تتخذ قرارات متسريعة، مما يؤدي إلى التآني وعدم العجلة في إصدارها وهذا ما ينعكس إيجابيا على فعالية الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة، فلا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود إختصاصه كي يكون القرار الإداري سليما، بل يجب أن يصدر القرار وفقا للإجراءات التي حددها المشرع ووفقا للشكل المرسوم له، فقواعد الشكل الإجراءات وضعت لحماية المصلحة العامة و المصلحة الخاصة للأفراد، وبالتالي فمخالفتها تؤدي إلى بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك، لأن الإخلال بقواعد الشكل والإجراءات هو إخلال بالضمانات المقررة للأفراد.²

وقد يحدث أن ترتكب الإدارة إنحرافا في إستعمال الإجراءات وهي بصدد إستعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، ويكون ذلك حينما يرتكب موظف لأخطاء وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه،³ وبدلا من أن تقوم جهة الإدارة بتوقيع الجزاء المناسب عليه، تقوم بإلغاء

¹ مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص 171.

² علي خطار شنتاوي، مرجع سابق، ص 771.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة: الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 421.

الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تكون قد فصلت الموظف بوسيلة غير تلك المقررة قانوناً، ولا شك أن الإدارة تريد تحقيق الصالح العام بإستبعاد الموظف الذي يرتكب أخطاء إدارية وترى بأنه غير صالح للإستمرار في عمله، ولكن الإدارة كان يتعين عليها اللجوء إلى الوسيلة المحددة قانوناً لهذا الغرض ومن ثم فإن لجوءها إلى إلغاء الوظيفة وهي في الحقيقة تهدف إلى عزل الموظف الذي ألغيت وظيفته يمثل إنحرافاً بالإجراء طالما ليس هناك إلغاء حقيقي لهذه الوظيفة.¹

وللتسبب دور كبير في الكشف عن إساءة استعمال الإجراءات، فإساءة استعمال الإجراءات تظهر إذا تعمدت الإدارة إخفاء الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، وذلك بإتباع إجراءات بسيطة أبسط من تلك التي كان يجب عليها إتخاذها.²

فلقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد، وذلك من خلال تجنب الإدارة مغبة الزلل والتسرع في إتخاذها لقراراتها ومنحها فرصة معقولة لدراسة وجهات النظر المختلفة وهذا ما من شأنه أن يقلل من القرارات العشوائية، فالإدارة بإستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي المستوفي لكافة المقومات والضمانات أو تسبب القرار أو إتاحة الفرصة للموظف المتهم للدفاع عن نفسه، كلها إجراءات تفتح المجال أمام الإدارة لإمعان النظر والتحقق من كل التفاصيل الأمر الذي من شأنه أن يجنبها الوقوع في الخطأ، وبالتالي تكون قد حققت العدالة والإنصاف.³

¹ أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص 27.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 370.

³ فاضل جبير، مرجع سابق، ص 262.

ملخص الفصل الأول:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة ماهية ضمانة تسبب القرار التأديبي، ورأينا كيف أن إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب والدوافع التي أدت بها إلى إصدار القرار التأديبي أمر في غاية الأهمية، لذلك أجمعت معظم التشريعات المقارنة على إلزاميته، والمشرع الجزائري بدوره لم يغفل عن أهمية التسبب في القرار التأديبي حيث نص على وجوب تسبب القرارات التأديبية في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية،

فأهمية التسبب ليست مقصورة ومحصورة في شخص الموظف العام، بل هي بنفس الأهمية بالنسبة للسلطة التأديبية وللقضاء الإداري، فهو يعتبر وسيلة وأداة تمكن القاضي من أعمال رقابته والكشف عن العيوب الأخرى التي تطال القرار التأديبي.

الفصل الثاني

رأينا كيف أن تسبب القرار التأديبي له أهمية بالغة في صحة توقيع العقوبة التأديبية للموظف المخالف، وكذلك له الدور الكبير والفعال في مساعدة القاضي الإداري في فحص عناصر مشروعية القرار التأديبي، لكن إلتزام السلطة التأديبية بالتسبب لا يعني ذكر أية أسباب وإنتهى، فالتسبب عناصره وشروطه لا يقوم بدونها والسلطة التأديبية مطالبة بإحترامها لأن تخلفها يفقد التسبب الأهمية والغاية التي أرادها المشرع من خلال جعله عنصرا جوهريا في أي قرار تأديبي، فتخلف التسبب أو عدم إلتزام العناصر والشروط التي يجب توفرها في التسبب يضع القرار في محل الشبهات ويجعله عرضة للإلغاء.

سنتطرق إلى العناصر والشروط التي يجب أن تتوفر في التسبب الصحيح ثم إلى الجزاء الذي يترتب عن الإخلال بالتسبب في القرار التأديبي.

المبحث الأول: عناصر وشروط صحة تسبب القرار التأديبي

المبحث الثاني: أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي والجزاء المترتب على الإخلال بالتسبب

المبحث الأول:

عناصر وشروط صحة تسبيب القرار التأديبي

إن تسبيب القرار التأديبي يقوم على عناصر صحة داخلية وشروط صحة خارجية يجب أن تتوفر جميعها حتى يتحقق الغرض منه، وبالتالي إضفاء طابع الشرعية على القرار التأديبي وحتى لا يكون هناك أي شك من طرف الموظف في النوايا الحقيقية للسلطة التأديبية، فمن خلال عناصر وشروط التسبيب يمكن التحقق من مدى صحة العقوبة التأديبية التي فرضت على الموظف المخالف.

المطلب الأول: عناصر صحة تسبيب القرار التأديبي

المطلب الثاني: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

المطلب الأول:

عناصر صحة تسبب القرار التأديبي

إن عناصر التسبب هي في الحقيقة عناصر صحة داخلية تتعلق بمضمون التسبب، فيجب في التسبب تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية وكذلك بيان الأسس القانونية المعتمد عليها، وأيضا الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية.

وهذا ما سنقوم بدراسته وفق الآتي:

الفرع الأول: تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية

الفرع الثاني: بيان الأسس القانونية المعتمد عليها

الفرع الثالث: الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية

الفرع الأول:

تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية

يتمثل أول عنصر من عناصر التسبب في بيان الواقعة أو الوقائع التي إستندت إليها العقوبة، بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي، فلا يمكن معاقبة الموظف إلا إذا كانت الواقعة تشكل إخلالا بمقتضيات الوظيفة، حيث يترتب على ذلك عدم جواز تطبيق أوصاف الخطأ الجنائي على الموظف المعني، كما لا يجوز إعمال التكيف القانوني للجرائم الجنائية وتطبيقها على التكيف التأديبي للخطأ الذي يرتكبه الموظف.¹

يقصد بالعناصر الواقعية للقرار: " هي تلك الإعتبارات المتعلقة بالواقع التي تتحدد بها

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص ص: 121، 122.

الجوانب الأساسية لمركز ذي الشأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار".¹ فالقرار التأديبي يجب أن يتضمن بيان بالواقعة أو الوقائع التي تستوجب العقاب، فالإجراءات التأديبية تتطلب وجود فعل ينطوي على خطأ وهذا الخطأ هو الذي يعطي للسلطة التأديبية المشروعية في ممارستها لسلطتها التأديبية، ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي إستخلصت منها الخطأ التأديبي.

وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند لصبغة عامة في تكييفها للجريمة التأديبية، فإن تقرر أن الموظف قد خرج على ما يتطلبه الواجب في أعمال الوظيفة، فإنه يجب عليها أن تذكر وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها وإعتبرتها خروجاً على مقتضيات الوظيفة.²

فالوجود المادي للأسباب شرط وعنصر جوهري لصحة التسبب و القول بأن التسبب متحقق،³ فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: " يجب أن تصدر الأحكام مسببة، والمراد بالتسبب المعتبر هو تحرير الأسانيد والحجج المبني عليها الحكم والمنتجة له سواء من حيث الوقائع أو القانون، ولكي يتحقق الغرض من التسبب يجب أن يكون فيه بيان جلي مفصل بأن يشتمل الحكم على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة متضمناً أركان المخالفة والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي إستخلصه منها حتى يتضح وجه إستدلاله بها وسلامة المأخذ وإلا كان قاصراً...."⁴

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يكفي مصدر القرار أن يوقع جزاء تأديبياً على موظف مستندا في ذلك إلى الخطأ الذي إرتكبه الموظف، بل يجب عليه أن يحدد الأفعال

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 227.

² أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، ص 73.

³ محمد أمين الخرشة، تسبب الأحكام الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 142.

⁴ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 373.

المنسوبة إليه تحديدا نافيا للجهالة.¹

وأكد مجلس الدولة الجزائري بدوره في حكمه الصادر في 08 جانفي 2001 في قضية تونسي عبد القادر ضد مدير القطاع الصحي لولاية تيارت، على ضرورة تبيان الأسباب التي تبرر العقوبة وذلك بوصف وبشكل دقيق الوقائع المعاقب عليها والظروف التي أرتكبت فيها، وإن إقتضى الأمر وصف الخطأ وكذلك النصوص القانونية المطبقة عليه.

كما ينبغي على السلطة التأديبية المختصة تحديد واقعة بذاتها أو أكثر التي إعتبرتها إخلالا بالواجبات الوظيفية، فلا يمكن الإكتفاء بذكر إتهامات عامة كالقول أن الموظف خرج عن مقتضى الواجب الوظيفي أو أنه لم يبتعد عن أماكن الشبهات، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة قيام القرار الإداري على سبب يبرره صدقا وحقا بمعنى في الواقع والقانون كركن من أركان قيام القرار الإداري، وهذا ما جعله يرفض الإعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المبررة بسوء تصرفات الموظف في مجملها دون أن تقوم بتحديد واقعة معينة بذاتها.²

وأیضا يتفرع عن وجوب التسبيب و سلامته أنه إذا إستند القرار التأديبي على أكثر من واقعة وثبتت براءة المتهم من إحداها فإن القرار يعتبر معيبا، لأن الجهة الموقعة للقرار كان يمكن أن يختلف رأيها لو أنها إنتهت إلى ذلك.³

كما أنه لا يكفي أن تقوم السلطة التأديبية المختصة بذكر الواقعة محل الإتهام وتحديد الظروف التي وقعت فيها، بل يجب أن يتضمن القرار التأديبي المسبب أيضا تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة لما له من أهمية في رفع الغموض واللبس الذي يدور حولها، وكذلك في حساب مدة تقادم الدعوى التأديبية بالنسبة للتشريعات التي تأخذ تاريخ وقوع المخالفة كأساس لبداية حساب مدة التقادم.⁴

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 228.

² بدري مباركة، مرجع سابق، ص 123.

³ شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مرجع سابق، ص ص: 252، 253.

⁴ بدري مباركة، نفس المرجع، ص 123.

الفرع الثاني:

بيان الأسس القانونية المعتمد عليها

إذا كان قوام الدعوى التأديبية هو ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية والمتمثلة في إخلاله بواجباته الوظيفية، إلا أن هذه الواجبات يجب أن تكون محددة مسبقا بموجب القوانين والقرارات الوزارية والتعليمات التي يجري العمل بها، وإذا كانت المخالفة التأديبية لا تخضع لقاعدة " لا جريمة إلا بنص " كما هو عليه الحال بالنسبة للجريمة الجنائية إلا أنها تخضع لقاعدة الشرعية بمعناها الواسع، والمتمثلة في إخلال الموظف بواجب من واجباته الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها، حيث يعد الإخلال بواجب وظيفي أو أكثر هو السند القانوني الذي يجب أن يتحقق قبل توقيع العقوبة التأديبية،¹ وعليه لا يمكن أن يعاقب الموظف تأديبيا إلا في الحدود التي يسمح بها القانون أو التنظيم،² وهذا ما جاء في صريح المادة 161 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية حيث نصت على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".³

والمقصود بالأساس القانوني للتجريم هو "إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت أحكامها، والتزام التعبير الوارد بها في إيراد الوصف ما أمكن، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو إتيانا لحظر حددته التشريعات، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب، تعين وصفه بذلك".⁴

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص 124.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 338.

³ المادة 161 من الأمر 03/06، مرجع سابق، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

⁴ أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 74.

ومن ناحية أخرى لا بد أن يشتمل التسبب على النص أو القاعدة القانونية المستند إليها وأن تدخل الواقعة ضمن القانون الواجب تطبيقه، وأن لا يكون القرار مخالفاً في أساسه للقانون أي نتيجة تفسير خاطئ للقانون ومنطبق على الواقعة محل القرار.¹

وقد اختلف الفقه الفرنسي حول بيان الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار الإداري، فهناك من يقصره على ذكر الأسباب الواقعية وهناك من يتطلب أن يشتمل على الأسباب القانونية بالإضافة إلى أسبابه الواقعية، وهذا ما أكد عليه بعض الفقه الحديث بحيث لا تتبع الإدارة ما يحدث في الأعمال القضائية، وإنما تأتي في إشارتها للقاعدة التي طبقتها مجاملة دون توضيح، ولا يعتبر الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو عدم ذكر المادة التي يقوم عليها القرار إخلالاً جوهرياً يعيب التصرف بإعتباره خطأ مادي يمكن تداركه، ويكفي لقيام الأساس القانوني للتجريم أن ينطوي الفعل الإيجابي أو السلبي للموظف على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة عليه نظراً لأن المشرع لم يحدد في المجال التأديبي الأفعال التي تشكل مخالفات تأديبية بل إكتفى ببيان الإلتزامات الوظيفية وإعتبر كل خروج عليها يشكل خطأ تأديبي يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية.²

فمن خلال بيان الأساس القانوني الذي إستند عليه في تطبيق العقوبة يمكن مراقبة مدى تطابق النص المشار إليه مع القدر الثابت من الوقائع، وبحث ما إذا كانت هذه العقوبة المقضي بها تدخل في هذا النص بالذات.³

بالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على ضرورة تبيان الأسانيد المعتمدة في القرار التأديبي، إلا أن ذلك لا يمنع قيامه على مجموعة من الأسانيد كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار الإختصاص، بالإضافة إلى الإشارة إلى النصوص التي تحكم موضوع القرار والوقائع التي يستند إليها، كما يشار في ديباجة القرار إلى الإجراءات المتخذة قبل صدوره

¹ حيدر نجيب أحمد، حقوق وضمائمات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، مجلة الفتح، تصدر عن كلية القانون، جامعة ديالى، العدد 7، العراق، 2007، ص 81.

² بدري مباركة، مرجع سابق، ص 125.

³ عمرو عيسى الفقى، ضوابط تسبب الأحكام الجنائية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 1999، ص 180.

كإجراء التحقيق الإداري وتحقيق دفاع المتهم.¹

الفرع الثالث:

الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية

في مجال الإجراءات التأديبية يقصد بالطلب ما يتقدم به الخصم في الدعوى من أوجه دفاع تستهدف إظهار الحقيقة كطلب إجراء معاينة أو سماع شهود أو نذب خبير، أما الدفع فيقصد به أوجه الدفاع الموضوعية والقانونية التي يثيرها الخصم ليحقق غايته من الخصومة.²

و يعتبر الطلب جوهريا إذا كان بإمكانه أن يغير من النتيجة التي تم الحصول عليها من دليل معين، أو إذا كان هذا الطلب متعلقا بإظهار دليل جديد لم يتم التطرق إليه، فالطلب الجوهري بإمكانه تحقيق دفاع المتهم في نفي التهمة المنسوبة إليه، وأن يصبح ثبوتها عليه محل شك وبالتالي يجب تبرئته منها أو التخفيف من مسؤوليته عنها.³

وبالتالي فهذا الشرط يقتضي أن يتناول القرار التأديبي، الرد على ما أبداه الموظف المتهم الذي يخضع للمساءلة في معرض الدفاع عن نفسه،⁴ ويجب أيضا أن تتضمن أسباب الحكم الرد على كل طلب هام أو دفع جوهري، التي من شأنها إذا صحت أن تزيل أو تضعف الأسس المنطقية أو القانونية التي إعتد عليه الحكم أو القرار التأديبي،⁵ لذا يجب على السلطة التأديبية إذا أصدرت قرارا بتبرئة الموظف من التهمة المنسوبة إليه أن تبين سبب رفضها الأخذ بأدلة الإدانة إن وجدت، وإذا ما أصدرت قرارا بالإدانة فيتعين عليها الرد ورفض الدفع التي قدمها

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص 126.

² محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 705.

³ محمد عبد الغريب، حرية القاضي الجنائي في الإقتناع اليقيني وأثره في تسبب الأحكام الجنائية، النسر الذهبي للطباعة، دون مكان نشر، 1996، ص 176.

⁴ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 340.

⁵ محمد عبد الغريب، نفس المرجع، ص 177.

الموظف المتهم التي لو كانت صحيحة لأدت إلى براءته أو إضعاف الأسس المنطقية أو القانونية التي إعتد عليها القرار التأديبي.¹

كما أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بالرد على كل ما يثيره المتهم من وقائع غير منتجة، ويكفي أن تتضمن الأسباب ما يفيد ثبوت الإتهام من خلال ما قرره المتهم والشهود.²

المطلب الثاني:

شروط صحة تسبب القرار التأديبي

لا يكفي في التسبب الخاص بالقرار التأديبي أن تتوافر فيه عناصر تطلبها القانون وإنما أيضا هناك شروط لصحته لا بد من توافرها وهي تعتبر شروط صحة خارجية، وهي أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي وأن تكون أسباب القرار التأديبي جدية كافية و واضحة.

وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما يلي:

الفرع الأول: أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي

الفرع الثاني: أن تكون أسباب القرار التأديبي جدية كافية و واضحة

الفرع الأول:

أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي

ويقصد به أن يرد التسبب في ذات السند لأن السند يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة لأي دليل على ذلك يرد من الخارج.³

من الضروري أن يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص 126.

² حمد محمد حمد الشلماني، مرجع سابق، ص ص: 469، 470.

³ نبيل إسماعيل عمر، تسبب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001، ص 41.

توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يكون من السهل معرفتها والرقابة على مدى صحتها، وبالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد أيضا من مدى إمكانية حمل القرار عليه وما إذا كان السبب جديا منتجا لأثره في إتخاذ العقوبة من عدمه.¹ وبالتالي فالتسبب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي و فكرة التسبب بالإحالة.

سنتطرق أولا إلى إستبعاد فكرة القرار الشفوي يليه إستبعاد فكرة التسبب بالاحالة في ثانيا.

أولا : إستبعاد فكرة القرار الشفوي

إن إشتراط التسبب المباشر يعني إشتراط أن يتضمن القرار في ذاته الإعتبارات الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لإتخاذه، وهذا ما ينتج عنه إستبعاد فكرة القرار الشفوي أصلا وفي هذا الصدد نصت المادة الثالثة من قانون 11 جويلية 1979 الفرنسي على أن التسبب يجب أن يكون مكتوبا وأن يشتمل على الإعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يقوم عليها.²

ثانيا: إستبعاد فكرة التسبب بالإحالة

التسبب بالإحالة هو " أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره".³

ولقد رفض القضاء الإداري الفرنسي هذا النوع من التسبب في كثير من أحكامه إذ قرر أن الإحالة إلى رأي المحقق لا يكون التسبب الذي يتطلبه القانون، وإعتبر أن مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب لا يغني عن تسبب القرار التأديبي.

وتتمثل الحكمة في عدم جواز التسبب بالإحالة وعدم مشروعيته في أن التسبب الشخصي الذي يتولاه مصدر القرار يؤكد أنه قام بفحص الأسباب القانونية والواقعية فحفا

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص ص: 127، 128.

² عمراوي حياة، مرجع سابق، ص ص: 50، 51.

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 216.

دقيقا وموضوعيا وجديا قبل أن يصدر قراره.¹

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقرا في موقفه إزاء التسبب بالإحالة، إذ جاءت بعض أحكامه متماشية مع المبدأ الذي أخذ به القضاء الفرنسي، مؤكدة على وجوب التسبب المباشر أي أن ترد أسباب القرار التأديبي في صلبه في حين أجازت أحكام أخرى التسبب بالإحالة إلى أوراق أو وثائق أو تحقيقات أخرى، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط تحكم جواز التسبب أو عدم جوازه حيث إعتبرت أن الأصل هو التسبب المباشر وإستثناء يجوز التسبب بالإحالة وذلك بتوفر الشروط التالية:

- أن تكون الأسباب المحال إليها مسببة تسببا وافيا.
- أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من خلالها من التناسق بين هذه الأسباب وبين قرار التأديب.
- أن يتطابق قرار السلطة التأديبية مع النتيجة والرأي الذي خلص إليه المجلس التأديبي وبأسبابه.²

الفرع الثاني:

أن تكون أسباب القرار التأديبي جدية كافية وواضحة

عندما إشتراط المشرع تسبب القرار التأديبي إنما قصد إحاطة من يخاطبه علما بالأسباب التي بني عليها والأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى يكون بإمكانه الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، ولذلك يجب أن يكون هذا التسبب كافيا وجديا ومنتجا في فهم النتيجة التي إنتهى إليها القرار، أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقيا، وهو ما يستوجب أن يكون التسبب منطقيا أي متماشيا مع النتائج التي توصل إليها، وبالتالي لا يكفي لصحة العقوبة أن يكون التسبب قائما بل يجب أن يكون كاملا وشفافا يحقق الهدف منه، بحيث يشتمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين

¹ علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 769.

² عمراوي حياة، مرجع سابق، ص 51.

الإعتبرات الواقعية والقانونية للقرار، فإن جاء ناقصاً إعتبر كما لو كان معدوماً مما يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي.

ويعني كمال التسبب ذكر الوقائع المنسوبة لصاحب الشأن والتي تمثل إنتهاكاً للقانون ما ثبت منها في صالحه وما إنتفى منها عنه وأسباب ذلك والحجج التي قدمها مع ضرورة الرد عليها و ذكر السبب أو الأسباب النهائية التي بني عليها القرار.¹

المفروض في التسبب أن يكون على شيء من الوضوح والتأصيل والجدية، فإذا بني القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة عد قراراً خالياً من الأسباب، ولهذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن القول بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الإعتماد عليه ليكون سبباً للقرار بالمعنى الذي يقصده القانون.²

لذلك يتعين أن يكون التسبب مفصلاً وإلا فلن يحقق الغرض الذي وضع من أجله، فمصدر القرار التأديبي يلزم تسببه ولا يمكنه الإستشهاد بتسبب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح.³

وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي- لإعتبرات المنفعة العامة- بإمكانية الإكتفاء بالتسبب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة ما دامت قد إستنتجت إستنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق، إذ ليس بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى إتخاذ هذا القرار، وإنما يجب أن تكون الأسباب كافية واضحة بحيث يتمكن القاضي من مراقبة مدى مشروعيتها، فإهمال الموظف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل، ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبب، بحيث لا يعتبر هذا الأخير كافياً بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى إنطباقها على وقائع الإتهام، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص 131.

² مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 342.

³ حمد محمد حمد الشلثاني، مرجع سابق، ص 675.

19 نوفمبر 1948 بأنه : " لا يعد تسبب الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش فلاكتفاء بذكر أن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنبا إداريا أشارت إليه المادة الأولى من أحد القوانين يعد تسببيا معيبا وغير كاف".¹

¹ بدري مباركة، مرجع سابق، ص ص: 131، 132.

المبحث الثاني:

أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي والجزاء المترتب على الإخلال بالتسبب

يعتبر التسبب من المبادئ الأساسية للنظام القضائي، وهو يقتضي من السلطة التأديبية تحديد وصف الوقائع وصفا قانونيا وتكييفها التكييف القانوني الصحيح، و أن تقوم السلطة التأديبية أيضا بإسناد الوقائع إلى الأشخاص ومواد القانون بطريقة صحيحة مع الرد على اوجه الدفاع التي يبديها الموظف المتهم، فتخلف أي عنصر من هذه العناصر يجعل التسبب معيبا وقاصرا عن أداء الدور المنوط به.

سنتعرض من خلال هذا المبحث إلى العيوب التي تصيب التسبب، وكذلك إلى الجزاء المترتب عن الإخلال به وفق ما يلي:

المطلب الأول: أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي

المطلب الثاني: الجزاء المترتب عن الإخلال بالتسبب

المطلب الأول:

أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي

إن التسبب الصحيح هو التسبب المستوفي لجميع العناصر والشروط التي يستوجبها التسبب، فتخلف أي عنصر من عناصره أو أي شرط من شروطه يجعل التسبب معيباً. فوجود التسبب يفرض التحقق أولاً من صحة وجود تلك الوقائع وكذلك إذا كان الوصف القانوني الممنوح لتلك الوقائع صحيحاً أم أن هناك فساد في الإستدلال.

سنحاول التطرق إلى أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي وفق ما يلي:

الفرع الأول: عيب إنعدام الوقائع المادية المنسوبة للموظف

الفرع الثاني: عيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

الفرع الثالث: عيب القصور في التسبب

الفرع الأول:

عيب إنعدام الوقائع المادية المنسوبة للموظف

تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي إستندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة Control minimum في هذا الميدان.¹

ويقصد بعيب إنعدام الوقائع المادية أو إنعدام الأسباب ألا يتضمن القرار أو الحكم أي سبب يبرر النتيجة المتوصل إليها، فإذا وجد في القرار أو الحكم سبب كاف أو غير كاف، سواء كان صريحاً أو ضمنياً، أو كان أساسه القانوني سليم أو معيب وسواء وردت الأسباب بشكل مختصر أو تام فهذا يعني أن التسبب موجود وبالتالي عدم تحقق عيب إنعدام الأسباب.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 638.

ويختلف عيب إنعدام الأسباب عن عيب عدم كفاية الأسباب الذي يؤدي إلى القصور في التسبب أو بما يسمى بنقصان الأساس القانوني، لأن عيب إنعدام الأسباب هو عيب شكلي لمخالفته للشروط الشكلية أما القصور في التسبب فهو عيب موضوعي وليس شكلي.¹

وفي حالة ما إذا إستند القرار إلى عدة أسباب، فيجب أن تكون كل هذه الأسباب صحيحة.² وقد تحول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الإمتناع عن رقابة مادية الوقائع المبررة لإتخاذ القرار والمكونة لركن السبب فيه إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم "Monod" سنة 1907.³

تتلخص وقائع القضية في صدور قرار إداري، يقضي بإحالة أحد المحافظين إلى التقاعد، وقد أسست الإدارة قرارها إلى واقعة تقديم المحافظ "Monod" طلباً بذلك، في حين تبين أن المحافظ لم يقدم طلباً بإحالته إلى التقاعد مطلقاً.

طالب المحافظ "Monod" بإلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، لإستناده إلى واقعة لا أساس لوجودها أو صحتها،⁴ ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة أوضحت أن قرارها إتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها.

وتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم "Dessay" سنة 1910 وحكم "Camino" سنة 1916.⁵

¹ يوسف محمد المصاروة، تسبب الأحكام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص ص: 192، 193.

² علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 516.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 638.

⁴ مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 87.

⁵ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، نفس المرجع، ص ص: 638، 639.

وتتمثل حيثيات هذه القضية في صدور قرار تأديبي متضمن فصل عمدة إحدى القرى بحجة أنه لم يسهر على توفير الإحترام اللازم لجنازة أقيمت في قريته، طعن العمدة بالإلغاء في قرار الفصل أمام مجلس الدولة الفرنسي، مثيرا في ذلك عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه وأنه قد قام بواجبه على أكمل وجه.¹

أقدم القضاء الإداري الفرنسي بموجب هذا القرار على البحث عن ماديات الوقائع في القرار الإداري، مخالفا بذلك موقفه التقليدي المستقر دوما على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، ويعد هذا القرار بمثابة نقطة تحول هامة في قضاء الإلغاء الذي مكن القاضي الإداري من إبطال قرارات إدارية عديدة إذا ثبت أن الإدارة إستندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية بغض النظر عن سوء أو حسن نيتها في ذلك.²

ثم قام المجلس بعد ذلك بإلغاء القرار الإداري الصادر بإحالة الطاعن إلى التقاعد في قضية "Tréponge"، لعدم ثبوت الواقعة التي إعتمدت عليها الإدارة كسبب قانوني Cause Juridique للقرار المطعون فيه، وهي تقديم طلب من الطاعن بإحالته إلى التقاعد وأن قرار إحالته على التقاعد صدر بناء على طلب منه.³

أصبح القاضي الإداري الفرنسي بهذا الإجتهد لمجلس الدولة الفرنسي يمارس أول قيد على سبب القرار التأديبي، بإعتباره أهم أوجه المشروعية الذي يمكن أن يعتمد عليه المتقاضى لإلغاء القرار التأديبي.

¹ مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 88.

² عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص 549.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 638، 639.

لذا فالقاضي الإداري وبإعتباره قاض مشروعية ملزم بالتأكد من الوجود المادي للوقائع التي تدعيها سلطة التأديب في حق الموظف، ومدى إعتبارها سببا كافيا لتبرير القرار التأديبي، فغيابها سيؤثر على مشروعية تسبب القرار التأديبي للموظف العام.

الفرع الثاني:

عيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية المنسوبة للموظف

بعدها يتأكد القاضي الإداري من مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، يمتد برقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني الذي أعطته سلطة التأديب لتلك الوقائع، وذلك بتأكده عما إذا كانت تلك الوقائع قابلة بأن توصف بخطأ تأديبي تستلزم عقوبة تأديبية، أو أن الوقائع التي قام بها الموظف مجرد سلوك عادي ليس فيه ما يجب أن يعاقب عليه.

بحكم طبيعة النصوص القانونية التي تحكم الأخطاء التأديبية في مجال الوظيفة العمومية، فإنها تفتقر إلى التعداد والحصص القانوني الكامل لها، الأمر الذي يجعل تحديدها يتأرجح بين التقييد والسلطة التقديرية لسلطة التأديب، وتحت رقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء التأديبية المحددة على سبيل الحصر بموجب نص قانوني، إضافة إلى تلك الأخطاء التأديبية غير المحددة قانونا والمقدرة من طرف سلطة التأديب، مستعينا بذلك برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف.¹

تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع التي سيعاقب عليها الموظف، أن يتم إخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة للقاعدة القانونية المراد تطبيقها، أي الانتقال من وضع العمومية والتجريد التي تكون عليه القاعدة القانونية إلى وضع الخصوصية والتجسيد للقاعدة على الواقعة التي تكون محل تكييف والمقصود بعملية التكييف هو أن يتم إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية.²

¹ مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص ص: 96، 97.

² خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص ص: 328، 329.

وتكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية، في القرار الصادر بالجزاء التأديبي في إمكانية مراقبة ما إذا كانت السلطة التأديبية قد طبقت النصوص القانونية تطبيقاً سليماً، وإذا كان الجزاء الذي طبقت فيه يدخل في نطاق النص القانوني أم لا، فالخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ "لا جريمة إلا بنص" كما هو عليه الحال في القانون الجنائي، بل إنه يجب أن يخضع لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية".¹

تتصف النصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي في إطار الوظيفة العامة بالعمومية والتجريد، كونها لا تخص في الواقع حالات أو مراكز فردية معينة، إنما تجمع في طياتها الخصائص والحالات الرئيسية التي تكون صالحة للتطبيق على جميع الموظفين،² وهذا ما يجعل من عملية التكيف تتطلب من القائم بها أن يسعى أولاً للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تنسجم بالعمومية والتجريد وإعطائها معنى محددًا أكثر وأقل عمومية، ثم القيام بعد ذلك بإسقاط الواقعة الفردية على القاعدة القانونية.³

الفرع الثالث:

عيب القصور في تسبب القرار التأديبي

القصور في التسبب يعني العرض غير الكامل للوقائع L'exposition incomplète du fait⁴ وهذا يعني أن الأسباب موجودة شكلاً لكنها غير كافية من الناحية الموضوعية لتحقيق الغاية التي كان يهدف إليها المشرع من خلال إشتراطه للتسبب.⁵

¹ محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض (المملكة العربية السعودية)، 2005، ص 137.

² مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 97.

³ خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 329.

⁴ على محمود على حمودة، مرجع سابق، ص 672.

⁵ يوسف محمد المصاروة، مرجع سابق، ص 193.

إذا إشتط المشرع ضرورة تسبب القرار الإداري، فيجب أن تكون هذه الأسباب واضحة ومحددة، وبالتالي فإن بناء القرار على أسباب عامة أو مبهمة يجعل هذا القرار يكون معيبا في شكله لتخلف شروط التسبب الصحيح.¹

وكذلك لا يكون التسبب صحيحا إلا إذا قام بالرد على دفاع المتهم والإطلاع على ما قدمه من مستندات والرد عليها.²

المطلب الثاني:

الجزاء المترتب على الإخلال بالتسبب

رتب القضاء الإداري جزاءا على الإخلال بالتسبب سواء في حالة تخلفه أو حالة عدم الإلتزام بالعناصر والشروط المطلوبة لصحته.

سنطرق لكل حالة على حدة وفق ما يلي:

الفرع الأول: جزاء تخلف التسبب في القرار التأديبي

الفرع الثاني: جزاء القصور في تسبب القرار التأديبي

الفرع الأول:

جزاء تخلف التسبب في القرار التأديبي

الغرض من تنظيم الإجراءات التأديبية بقواعد قانونية يضعها المشرع هو حماية مصالح مهمة، ولكي يتم تحقيق هذا الهدف رتب القانون جزاءا على مخالفة تلك القواعد، وغالبا الجزاء

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 118.

² عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 342.

هو إلغاء العمل المخالف لأحكام القانون،¹ ومن ذلك لزوم تسبیب القرار التأديبي الذي يشكل ضماناً للأفراد من حيث إخضاع الأسباب المصرح بها لرقابة القضاء من حيث صحة وجودها المادي والقانوني وصحة تكيفها وأحياناً مدى ملاءمتها للقرار، فإذا أهملت الإدارة تسبیب القرار كان معيباً في الشكل مستوجب الإلغاء.²

أصبح عنصر التسبیب في العقوبات الإدارية أمراً مطلوباً من الناحية القانونية، فجميع القوانين التي نظمت العقوبات الإدارية سواء في مصر أو في فرنسا إشتطت أن يكون القرار التأديبي مسبباً.³

فالقرار التأديبي تحكمه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي بالبطلان إذا كان ما تم إغفاله هو شكل جوهري، ولما كان التسبیب ضماناً مقررراً للموظف فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يترتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه، وعلى ذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في الأردن قرار مجلس تأديبي حينما خلا من التسبیب حيث إعتبرته عارياً من السند القانوني.

وعليه نجد أن المشرع الأردني أوجب على السلطة التأديبية تسبیب قرارها التأديبي وفقاً لما نص عليه بمقتضى المادة (140/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته، الأمر الذي ينبني عليه أن المركز القانوني للتسبیب يتمثل بأنه إجراء أو شكل واجب الإلتباع لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الإعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلا فإن قرارها يطاله عيب مخالفة الشكل وإجراءات إصداره، الأمر الذي يؤسس عليه بطلان القرار كون مصدر الإلتزام بالتسبیب هو نصوص قانونية، لذا فإن الأثر الذي يترتب

¹ محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 12.

² دون كاتب مقال، الشكل ركن أساسي في القرار الإداري تتوقف عليه مشروعيته، http://www.alraai-news.com/?he=sho_cat_new&cat_id=1&id=11، إطلع عليه في 16-04-2013، 17:37.

³ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 193.

على خلو القرار التأديبي من أي عنصر من عناصر التسبيب يؤدي إلى بطلانه، ذلك أن التسبيب يعد شكلاً يتوجب توافره بالقرار التأديبي، ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة العدل الأردنية بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه وإعتبرته باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبيب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه.¹

وفي مصر فقد إعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الإدارة يجب عليها أن تقوم بتسبيب قراراتها إذا فرض عليها القانون ذلك وإلا فإن قرارها سيكون معيباً من الناحية الشكلية.²

ويبرر الفقه المصري الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبيب أن ذلك يرجع إلى أهمية التسبيب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحررياتهم، كما أنه يؤثر على مضمون القرار لأن التسبيب يعني التطرق لكل حالة على حدة و هو دليل على أن القرار صدر بعد التفكير المطلوب، لذلك فالتسبيب يعتبر من أنجع الضمانات الممنوحة للأفراد لأنه يسمح لهم وللقضاء بمراقبة مشروعية القرار الصادر عن الإدارة لذلك فإن أفضل جزاء على عدم التقيد به هو إلغاء القرار الذي لا يكون مسبباً.³

لكن موقف القضاء الفرنسي مختلف فهو يتسم بالتباين وعدم الثبات فقد إشتراط مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الإدارية أن تتضمن الأسباب الإعتبارات القانونية والواقعية

¹ عبد السلام المومني، تسبيب القرار التأديبي،

<http://www.ajlounnews.net/index.php?module=articles&id=3354>، إطلع عليه في 2013-04-16،

17:35،

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 117.

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص ص: 348، 349.

التي تشكل أساس القرار، وفي موقف آخر له يتعلق بحل مجلس بلدي كان أقل تشدداً رغم أن تسببيه إقتصر على التباين في الآراء بين أعضائه مما أدى إلى إعاقة سير عمل البلدية.¹

الفرع الثاني:

جزء القصور في تسبيب القرار التأديبي

بما أن تسبيب القرار الإداري يعني إحاطة الإدارة المخاطب بالقرار بدوافع إصداره وإن كانت الإدارة غير ملزمة به كأصل عام إلا أن المشرع ألزمها بتسبيب بعض قراراتها كالقرارات التأديبية فإن صدور القرار متجاهلاً تلك الشكليات يرتب بطلانه.²

لقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر أن التسبيب ليس ضرورياً فقط لصحة الحكم التأديبي، فهو ضروري أيضاً لصحة القرارات التأديبية التي تصدر عن مجالس التأديب وإعتبرت أن القول بأن النيابة العامة أجرت تحقيقاً في الموضوع، ثبتت من خلاله الواقعة على العامل وعدم ذكر مجلس التأديب في قراره الوقائع التي ثبت من خلالها الإتهام يجعل قراره باطلاً للقصور الشديد في التسبيب.

كما إعتبرت أنه لا يكفي لصحة العقوبة التأديبية أن يكون التسبيب قائماً وإنما إشتطرت فيه أيضاً أن يكون كاملاً، لأنه إذا كان ناقصاً أعتبر كأنه لم يكن وبالتالي فمصييره البطلان.³

فالتسبيب الكامل يعني ذكر الوقائع المنسوبة للموظف والتي تعتبر خطأً تأديبياً والتي تم

¹ أحمد هنية، عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 5، بسكرة، دون سنة نشر، ص 52.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 171.

³ عماد ملوخية، مرجع سابق، ص 346.

إثباتها عليه والتي لم يتم إثباتها عليه والحجج التي أتى بها والتي تم الرد عليها و السبب الذي صدر القرار بناء عليه.¹

كما جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا في مصر أن القرارات التي تصدر عن مجالس التأديب التي لم يشترط القانون أن تخضع للتصديق من طرف جهات إدارية عليا تعتبر في الواقع قريبة في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية أكثر ما هي قريبة إلى القرارات الإدارية وبالتالي فهي تخضع لنفس القواعد والأحكام التي تخضع لها الأحكام التأديبية،² والأحكام التأديبية يجب أن تكون الأسباب فيها مكتوبة بطريقة تتضح من خلالها الأسانيد الواقعية والقانونية التي أخذت منها المحكمة عقيدتها سواء كان ذلك بالإدانة أو البراءة تحقيقا لأوجه الدفاع الجوهرية للمتهم، والرد الذي أعطته عليها فالإخلال بهذه المعطيات يعد قصورا في التسبيب والذي بدوره يؤدي إلى بطلان الحكم.³

أما في فرنسا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي وقف تنفيذ القرار المعيب في تسببيه، فرغم أن مجلس الدولة الفرنسي لا يميل إلى تقرير وقف تنفيذ القرار لأنه معيب من الناحية الشكلية إلا أنه في حالة مخالفة شكلية التسبيب الجوهري، إعتبر المجلس لصاحب الشأن بأحقيقته في طلب وقف تنفيذ القرار الذي يتضمن هذه المخالفة، ولم يكتف المجلس بهذا فقط وإنما إعتبر له أيضا بأحقيقته في طلب توقيع غرامة تهديدية على الإدارة لمخالفتها أحكام التسبيب الوجوبي، ورتب عليها أيضا المسؤولية الإدارية في بعض الحالات.⁴

¹ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 195.

² خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2009، ص ص: 183، 184.

³ حمد محمد حمد الشلحاني، مرجع سابق، ص ص: 462، 463.

⁴ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 353.

ملخص الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة الأحكام المتعلقة بتسبب القرار التأديبي، والضوابط التي يجب أن تتقيد بها السلطة التأديبية في تسببها للقرار التأديبي، فهي ملزمة من ناحية باحترام عناصر التسبب والمتمثلة في تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية وبيان الأسس القانونية المعتمد عليها، وكذلك الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية، ومن ناحية أخرى عليها التقيد بشروط التسبب المتمثلة في إلزامية أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي وأن تكون أسباب القرار التأديبي كافية وواضحة.

فعدم إلتزام السلطة التأديبية بالأحكام المتعلقة بالتسبب يجعل قرارها يتسم بعدم المشروعية لإصابته بعيب من عيوب التسبب و المتمثلة في عيب إنعدام الوقائع المادية وكذلك عيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية وعيب القصور في التسبب، وهذا ما يجعل القرار التأديبي المصاب بأحد هذه العيوب عرضة للإلغاء في حالة ما إذا كان هناك طعن في صحته.

الخاتمة

الخاتمة:

تعتبر ضمانة التسبب في مجال الوظيفة العامة من بين الضمانات التأديبية الأساسية التي لا يمكن الإستغناء عنها في المجال التأديبي نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها سواء بالنسبة للموظف العام أو للقضاء الإداري، وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن لعقوبة تأديبية دون أن يتم تسببه بإعتبار أن هذا الإجراء يعتبر من المبادئ العامة للقانون التي حرص القضاء الإداري على إبرازها في أحكامه.

فمن خلال هذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- * أن تسبب القرار التأديبي يعني أن تذكر السلطة التأديبية الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار القرار.
- * كما أنه لا يجب الخلط بين السبب و التسبب في القرار الإداري، فالسبب هو الإعتبارات الواقعية والقانونية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار، فوجوده ضروري في حالة ما إذا كانت الإدارة ملزمة أو غير ملزمة بالتصريح بأسباب قراراتها، وتخلفه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري.
- * لقد أجمعت التشريعات المقارنة على أهمية التسبب، فلم يغفل المشرع المصري والمشرع الفرنسي والأردني عن النص على إلزاميته، والمشرع الجزائري بدوره نص صراحة على وجوب تسبب القرارات التأديبية.
- * للتسبب أهمية مزدوجة فمن خلاله يتأكد الموظف من سلامة الأسباب التي أدت إلى توقيع العقوبة عليه، فيكون أمامه خيارين إما الإقتناع بالأسباب التي صرحت بها السلطة التأديبية أو اللجوء إلى طريق الطعن في مشروعية القرار.
- * كما يعتبر التسبب كذلك أداة فعالة للكشف عن مدى مشروعية القرار الإداري، فمن خلاله يتمكن القاضي الإداري من الكشف عن عيب السبب وعيب الإنحراف بالسلطة وكذلك عيب الإنحراف بالإجراءات.
- * إن تسبب القرار التأديبي يقوم على عناصر صحة داخلية وشروط صحة خارجية يجب أن تتوفر جميعها حتى يتحقق الغرض منه، وبالتالي إضفاء طابع الشرعية على القرار التأديبي وحتى لا يكون هناك أي شك من طرف الموظف في النوايا الحقيقية للسلطة

الخاتمة:

التأديبية فمن خلال عناصر وشروط التسبيب يمكن التحقق من مدى صحة العقوبة التأديبية التي فرضت على الموظف.

* إن القاضي الإداري عند إعمال رقابته على التسبيب لا يكتفي فقط بالتأكد من وجود التسبيب، بل يقوم أيضا بفحص مدى إلتزام السلطة التأديبية بإحترام أحكام التسبيب الصحيح وإلا كان قرارها عرضة للإلغاء.

من خلال بحثنا لمسنا الأهمية التي يكتسيها التسبيب لذلك نرى بأن النص على وجوب التسبيب في القرارات التأديبية وحده لا يكفي لتحقيق الغرض المنشود من التسبيب، فكان لزاما على المشرع أن ينص على التسبيب مع ذكر الشروط والعناصر التي يجب أن تتوفر فيه حتى يتحقق الغرض الذي من أجله تم النص على إلزامية التسبيب في القرارات التأديبية، وحتى لا تكون الجهة التأديبية ملزمة بأي تسبيب فقط.

بل يجب أن يكون لزاما عليها أن تتقيد بالتسبيب القانوني الصحيح، فلا يهم إن جاء التسبيب موجزا أو مفصلا بقدر ما يهم إشماله على الشروط والعناصر الأساسية اللازمة لصحته.

إن إحترام القواعد والمبادئ التي تحكم التأديب في الوظيفة العامة أمر من شأنه أن يطمئن الموظف على حياته الوظيفية، ويجعله متأكدا من أن أي عقوبة قد توقع عليه ستكون في إطار القانون، و هذا ما سينعكس بالإيجاب على أداءه لواجباته الوظيفية ويعزز إحترامه وحبه لوطنه.

قائمة المراجع

أولاً: القرآن الكريم

النصوص التشريعية:

- 1) دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/9 المؤرخ في 04/12/1996، ج.ر، العدد 76، سنة 1996.
- 2) الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 2006.

الكتب:

- 1) إرشيد عبد الهادي ألحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، دار النصر للطباعة الإسلامية، القاهرة، 2001.
- 2) أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق و التوريدات، القاهرة، 2008.
- 3) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 4) خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2009.
- 5) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 6) شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 7) شريف يونس حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

- (8) شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- (9) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.
- (10) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- (11) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية والمستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.
- (12) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- (13) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- (14) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة: الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- (15) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- (16) عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.
- (17) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- (18) علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

- (19) علي محمود علي حمودة، النظرية العامة في تسبب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دون دار نشر، دون مكان نشر، 2003.
- (20) عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- (21) عمرو عيسى الفقى، ضوابط تسبب الأحكام الجنائية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 1999.
- (22) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004.
- (23) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- (24) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، 2006.
- (25) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- (26) محمد أمين الخرشة، تسبب الأحكام الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- (27) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- (28) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- (29) محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دون دار نشر، 2006.

- (30) محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- (31) محمد عبد الغريب، حرية القاضي الجنائي في الإقتناع اليقيني وأثره في تسبب الأحكام الجنائية، النسر الذهبي للطباعة، دون مكان نشر، 1996.
- (32) محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- (33) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (34) مشعل بن عبد الله الثقيل، المسؤولية التأديبية للمحامي، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- (35) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- (36) ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الاستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- (37) نبيل إسماعيل عمر، تسبب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001.
- (38) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- (39) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.
- (40) يوسف محمد المصاروة، تسبب الأحكام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

المقالات العلمية:

- (1) أحمد هنية، عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 5، بسكرة، دون سنة نشر.
- (2) أنس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون، تصدر عن كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 50، 2012.
- (3) بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر، 2008.
- (4) حاحة عبد العالي وآمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، العدد الخامس، مارس، بسكرة، 2008.
- (5) حيدر نجيب أحمد، حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، مجلة الفتح، تصدر عن كلية القانون، جامعة ديالى، العدد 7، العراق، 2007.
- (6) فاضل جبير، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة القادسية، المجلد 5، العدد الأول، الكويت، 2012.
- (7) فيصل شنتاوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث العلوم الإنسانية، تصدر عن كلية القانون، جامعة جدارا، المجلد 26، العدد 7، الأردن، 2012.

(8) مصلح الصرايرة، ، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤتة، المجلد 25، العدد الأول، الأردن، 2009.

الرسائل الجامعية:

(1) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.

(2) أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011.

(3) عبير توفيق أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2011.

(4) عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.

(5) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية- دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية-، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض(المملكة العربية السعودية)، 2005.

(6) مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

(7) مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان (الأردن)، 2011.

مقالات الإنترنت:

(1) عبد السلام المومني، تسبيب القرار التأديبي،

<http://www.ajlounnews.net/index.php?module=articles&id=3354> .

(2) دون كاتب مقال، التأديب في الوظائف المدنية،

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t597-topic>

(3) دون كاتب مقال، الشكل ركن أساسي في القرار الإداري تتوقف عليه مشروعيته،

http://www.alraai-news.com/?he=sho_cat_new&cat_id=1&id=11

المراجع الأجنبية:

- 1) Essaid taib, **Les garanties disciplinaires dans le statut de la fonction publique**, revue du conseil d'état, Alger, 2007, p, 103.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

أ	مقدمة:.....
04	مبحث تمهيدي: ضوابط الجزاء التأديبي.....
05	المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....
05	الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....
07	الفرع الثاني: نتائج مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....
09	المطلب الثاني: مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي.....
10	الفرع الأول: مبدأ المساواة.....
12	الفرع الثاني: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي.....
17	الفصل الأول: ماهية ضمانات تسبب القرار التأديبي.....
18	المبحث الأول: المقصود بتسبب القرار التأديبي.....
19	المطلب الأول: مفهوم تسبب القرار التأديبي.....
19	الفرع الأول: تعريف التسبب.....
21	الفرع الثاني: التمييز بين التسبب والأفكار القانونية المشابهة.....
24	المطلب الثاني: الأساس القانوني لضمانات تسبب القرار التأديبي.....
24	الفرع الأول: تسبب القرار التأديبي في التشريع المقارن.....
29	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من ضمانات تسبب القرار التأديبي.....
	المبحث الثاني: أهمية ضمانات تسبب القرار التأديبي وعلاقتها بضمنات الرقابة
32	القضائية.....

المطلب الأول: أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي.....	33
الفرع الأول : أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف العام.....	33
الفرع الثاني: أهمية ضمانة تسبب القرار التأديبي بالنسبة للسلطة التأديبية.....	34
المطلب الثاني: علاقة ضمانة التسبب بضمانة الرقابة القضائية.....	36
الفرع الأول: دور التسبب في الرقابة القضائية على السبب.....	37
الفرع الثاني: دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالسلطة.....	38
الفرع الثالث: دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالإجراءات.....	40
الفصل الثاني: أحكام تسبب القرار التأديبي.....	42
المبحث الأول: عناصر وشروط صحة تسبب القرار التأديبي.....	43
المطلب الأول: عناصر صحة تسبب القرار التأديبي.....	44
الفرع الأول: تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية.....	44
الفرع الثاني: بيان الأسس القانونية المعتمد عليها.....	47
الفرع الثالث: الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية.....	49
المطلب الثاني: شروط صحة تسبب القرار التأديبي.....	50
الفرع الأول: أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي.....	50
الفرع الثاني: أن تكون أسباب القرار التأديبي واضحة وكافية.....	52
المبحث الثاني: أوجه عدم مشروعية تسبب القرار التأديبي والجزاء المترتب على الإخلال بالتسبب.....	55

56	المطلب الأول: أوجه عدم مشروعية تسبیب القرار التأديبي.....
56	الفرع الأول: عيب إنعدام الوقائع المادية المنسوبة للموظف.....
59	الفرع الثاني: عيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية المنسوبة للموظف.....
60	الفرع الثالث: عيب القصور في التسبیب.....
61	المطلب الثاني: الجزاء المترتب على الإخلال بالتسبیب الذي أوجبه القانون.....
61	الفرع الأول: جزاء تخلف التسبیب في القرار التأديبي.....
64	الفرع الثاني: جزاء القصور في تسبیب القرار التأديبي.....
67	الخاتمة:.....
69	قائمة المراجع:.....
76	فهرس المحتويات:.....

ملخص الدراسة:

تتاول هذا البحث ضمانة تسبب القرار التأديبي للموظف العام والتي تعتبر من الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي، فقد إستقر القضاء الإداري على وجوب تسبب القرار التأديبي حتى في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بذلك.

فمن خلال ذكر السلطة التأديبية لأسباب قراراتها يتمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت إطلاعهم عليه، كما تعد ضمانة التسبب من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي، فمن خلالها يكون بإمكانه الكشف عن العيوب التي قد تلحق بالعناصر الأخرى للقرار التأديبي.

بالإضافة إلى ذلك فإن لضمانة التسبب عناصر وشروط يجب على السلطة التأديبية إحترامها لأن تخلفها يجعل قرارها مشوبا بعدم المشروعية وبالتالي يعرضه للإلغاء.

Summary of the study:

Address this research to cause a guarantee decision of the employee the disciplinary public, Which is considered one of the contemporary safeguards to disciplinary sanction, Has settled on the administrative court must be causing the disciplinary decision even in the absence of the text of the governing is necessary to do so.

It is through Male disciplinary authority for reasons resolutions could those concerned know the reasons for the decision at a time inform them of it, as is the guarantee of causation of the most important means by which depends administrative judge in the exercise of its oversight the legitimacy the decision disciplinary, it is which is he can disclosure defects that may cause the elements other disciplinary decision.

In addition, the a guarantee of causation elements and conditions that must be be respected by the disciplinary the Authority because underdevelopment makes its resolution tainted by no of legality and thus in danger of cancellation.