

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية  
بين المشروعية والملائمة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

مرزوقي عبد الحليم

إعداد الطالبة:

قرقيط سمية

الموسم الجامعي : 2013/2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يا رب إذا أعطيتني مالا لا تأخذ سعادتني

وإذا أعطيتني قوة لا تأخذ عقلي

وإذا أعطيتني نجاحا لا تأخذ تواضعي

وإذا أعطيتني تواضعا لا تأخذ اعتزازي بكرامتي.

# شكر وتقدير

أتقدم بأسمى آيات الشكر والإمتنان التقدير

إلى الذين حملوا أسمى رسالة في الحياة

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل بكلية الحقوق

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتور

"مرزوقي عبد الحلیم"

الذي تفضل بإشرافه على هذا البحث

فجزاه الله عني كل خير

وله مني كل التقدير والإحترام.

# العطاء

إلى حكمتي وعلمي

إلى طريقي المستقيم

إلى سندي وقوتي

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله

"إلى الوالدين الكريمين"

إلى الذين تميزوا بالوفاء والعطاء

إلى الذين أخذوا بيدي ورسموا الأمل في كل خطوة مشيتها

"إلى أخي الغالي وزوجته العزيزة"

إلى القلوب الطاهرة والنفوس البريئة

"إلى أبناء أخي أمير وريماس"

إلى من سرنا سويًا ونحن نشق الطريق معًا نحو النجاح والإبداع

إلى صديقتي وزميلاتي وأخص بالذكر

"فايزة وسميحة"

أهدي هذا الجهد المتواضع.

# قائمة المختصرات

## أولاً-باللغة العربية:

ج.ر. الجريدة الرسمية

ص الصفحة

ص-ص من الصفحة إلى الصفحة

ط الطبعة

## ثانياً-باللغة الفرنسية:

P page

# مقدمة

يضمن مبدأ المشروعية خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة العامة لرقابة القضاء، سواء كانت هذه الأعمال صادرة بناء على سلطتها المقيدة أو التقديرية.

حيث تباشر الإدارة أعمالها وفقا للسلطة المقيدة إذا قام المشرع بتقييدها بشروط قانونية محددة دون أن يترك لها أي تقدير أو اختيار في ذلك، بينما تمارس أعمالها وفقا للسلطة التقديرية، في حال ما إذا ترك لها المشرع قدرا من الحرية في تقدير الأسباب التي على أساسها تمارس اختصاصها .

ورغم ما تضمنه السلطة المقيدة للإدارة من احترام للقانون، إلا أنها قد تشكل خطرا على حقوق الأفراد إذا لم تقتزن برقابة قضائية فعالة تجسدها في أرض الواقع، كون موضوع التأديب الإداري يعد من أهم المواضيع التي تجمع بين ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية والمقيدة والذي صاحبه تطور ملحوظ في نطاق رقابة القضاء الإداري عليه.

ولأن موضوع التأديب الإداري يهدف إلى ردع الموظف وتقويم سلوكه غير السوي، ووصولاً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن أهميته لا تقف عند حد اعتباره مجرد انتقام أو قصاص من الموظف، إنما وجوده أمر حتمي في طبيعة كل نظام إداري، ووسيلة للإدارة لآداء رسالتها على أكمل وجه.

ولما كان القاضي الإداري هو المسؤول عن إعادة التوازن بين الطرفين، وفق ما يعرض عليه من وقائع فلزاما عليه أن يعمل جاهدا على إيجاد رقابة فعالة تضمن حقوق الموظف المصونة قانونا، ولهذا تعد الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الوسيلة الناجعة لحماية حقوق الموظفين الخاضعين لها، وفي نفس الوقت ضمانة لمبدأ المشروعية، وصيانة لدولة القانون .

حيث يكاد يجمع فقه القانون العام بأن القاعدة العامة في رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة خاصة تلك المتعلقة بمجال تأديب العاملين، هي رقابة مشروعية في نطاق قضاء الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة كما يطلق عليها في فرنسا، أي أنها تقتصر على فحص مشروعية القرارات الإدارية، وتقرير موافقتها أو عدم موافقتها لقواعد القانون، التي تشكل كتلة المشروعية

الإدارية ،وذلك دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملائمة تلك القرارات ،لعدم جواز تدخل القاضي في جوانب الملائمة المتروكة لمحض تقدير الإدارة .

على أساس أن فكريتي المشروعية والملائمة ليستا في مسار واحد ،فمشروعية تصرف ما ،تقاس بمدى إلتزامه بقواعد القانون ،ومن ثم فكرة المشروعية مستمدة من النظام القانوني ،أما ملائمة تصرف معين فهي فكرة مادية أو عملية ،ينظر فيها إلى مدى موافقة هذا التصرف لمركز معين أو حالة معينة ،في ضوء ما يحيط بهذا المركز من اعتبارات الزمان والمكان والظروف الملايئة ،فمشروعية الإجراء تتحدد بقيمته القانونية إزاء قواعد ملزمة ،أما ملائمة هذا الإجراء فتتمثل في موافقته مع ما يتمتع به من قيمة فنية أو واقعية حيال بعض القواعد غير الملزمة والتي قد تكون جديرة بالاحترام.

وبهذا فإن إمكانية التوفيق بين رقابة المشروعية على الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف والتي تقضي بضرورة خضوع تصرفات الإدارة لرقابة القضاء ورقابة الملائمة التي لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء الإداري يثير الإشكال التالي:

**هل تقتصر رقابة القاضي الإداري على عنصر المشروعية أم يمكن أن تتعدى إلى عنصر الملائمة؟**

ومن أجل الإجابة على الإشكال المطروح لدراسة ومناقشة الموضوع

فقد اتبعنا منهاجا وصفيا تحليليا وذلك نظرا لطبيعة الموضوع الذي يتطلب الحرص على الاستفادة من المراجع المتخصصة في الرقابة القضائية على قرار الجزاء ،بالإضافة إلى تحليل موقف القضاء الإداري ومدى جراته في الرقابة الكاملة على القرار التأديبي ،بالاعتماد على عرض النظرية الفقهية وموقف المشرع ،وكذلك القضاء .

كما اعتمدنا على المنهج المقارن ،نظرا لما لهذا الأخير من أهمية في إثراء الموضوع ،وذلك من خلال البحث في اجتهادات القضاء الإداري المقارن خاصة الفرنسي و المصري.

وبالنسبة لأهمية الموضوع من الناحية العلمية فبالرغم من قدم موضوع النظام التأديبي ،إلا أنه حديث من حيث أهميته المتزايدة ،التي جعلت منه الهدف الأكبر الذي تتوخاه مختلف تشريعات

الدول في مجال الإصلاحات الإدارية والوظيفية، كما يعد أهم وأبرز محاور الوظيفة العمومية، لا سيما مع التطور الذي شهدته رقابة القضاء الإداري على عملية التأديب.

كما أن أهميته تكمن في أن دور القضاء الإداري في رقابته على الجزاءات التأديبية لا يذهب إلى حد التطرف في التضحية بأحد المصلحتين العامة والخاصة لحساب الأخرى، بل إنه يعمل بالتوفيق بينهما دونما إهدار لإحدهما، ولا شك في أن عملية التوفيق هذه هي التي خولت للقضاء القدرة على ابتداع الكثير من النظريات القانونية.

كما يجب أن يوضع في الاعتبار بأن الرقابة القضائية على الإختصاص المقيد في إطار مبدأ المشروعية ليس بالجمود الذي يوحي به ظاهره، بل إن المبدأ ذاته قد يسمح بالخروج عن القانون بالقدر الذي يستلزم تحقيق المصلحة العامة.

أما من الناحية العملية فتكمن أهمية الموضوع في إبراز نطاق رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي ومدى فعاليته في ضمان مبدأ المشروعية من ناحية، ومبدأ تحقيق التوازن بين الإدارة والموظف الخاضع للتأديب من ناحية أخرى وذلك بمنح الموظف الحق في إبداء العديد من الدفوع أمام القاضي الإداري، التي يرى بأنها في صالحه، بهدف إلغاء القرار التأديبي غير المشروع.

فإذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل المرافق العمومية، فإنها في غاية الخطورة إذا أساء الرؤساء إستخدامها.

لذلك كفل المشرع ضمانات عدة لحماية الموظف العمومي، كتمكينه مثلا من الإطلاع على ملفه الشخصي بمجرد إحالته على التأديب، بالإضافة إلى ضرورة إثبات ما تدعيه الإدارة في مواجهة الموظف المخطئ.

ومن بين الصعوبات التي واجهتنا بصدد هذا الموضوع قلة المراجع المتخصصة، وبالأخص في الفقه الجزائري وهو الأمر الذي قادنا إلى الاستعانة بأحكام الفقه المقارن.

كما واجهتنا صعوبة أخرى تتمثل في أن المشرع الجزائري لم يتخذ موقفا صريحا وواضحا بشأن الرقابة القضائية على القرار التأديبي، وهو ما أدى إلى تذبذب موقف اجتهاد القضاء الإداري الجزائري.



غير أننا تصدينا لهذه الصعوبات من خلال تقديم ثمرة مجهود متواضع، محاولة منا لإثراء المكتبة الجامعية وتقديم سند لرجل القانون في الإجابة على بعض الإشكاليات القانونية التي قد يتعرض لها أو قد تجول بخاطره في هذا الجانب.

أما بالنسبة لأهم الدراسات السابقة في هذا المجال فقد تمثلت في كتاب الدكتور خليفة سالم الجهمي الذي عالج من خلاله الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، بالإضافة إلى مقال الأستاذ حاحا عبد العالي والأستاذة أمل يعيش تمام تحت عنوان "الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء" والمنشور بمجلة المنتدى القانوني. ولقد اتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع خطة تركز على ثلاث فصول، يتناول الفصل التمهيدي منها ماهية العقوبة التأديبية، وذلك ضمن مبحثين، نتناول فيهما مفهوم العقوبة التأديبية، بالإضافة إلى تبيان السلطة التأديبية المختصة بإنزال العقوبة.

أما الفصل الأول فنتناول فيه مضمون الرقابة القضائية على عنصر المشروعية في الجزاءات التأديبية ضمن مبحثين، نخصص الأول لرقابة المشروعية الخارجية، أما الثاني فنركز فيه على رقابة المشروعية الداخلية.

وأخيرا يتعرض الفصل الثاني للرقابة القضائية على عنصر الملائمة في الجزاءات التأديبية ضمن إطار مبحثين، ندرس فيهما صور الرقابة على عنصر الملائمة بالإضافة إلى أهم التطبيقات على رقابة الملائمة في مجال القرارات التأديبية .

ثم نختم الدراسة بخاتمة تتضمن الإجابة على الإشكالية المطروحة، بالإضافة إلى بعض التوصيات المتعلقة بموضوع الدراسة.

القلبي الشامي

مالفة العفولة الثالثة

إذا كان هناك التزام على الدولة يتمثل في حسن اختيار موظفيها على اعتبار أن الموظف هو مرآة الدولة، فهذا لا يعني أن الموظف يكون دائماً عند حسن ظن الإدارة، فقد يقوم الموظف بمخالفة ما يفرضه عليه القانون من واجبات، وهنا لا بد بأن تقوم الإدارة بمعاقبته بإحدى العقوبات التي تتناسب مع حجم المخالفة لهذه الواجبات، لأنه مما لا ريب فيه أن هذه الواجبات تبقى غير ذي جدوى إذا لم تترتب على مخالفتها عقوبة معينة.

وانطلاقاً مما تقدم سوف تتم دراسة هذا الفصل وفقاً لمبحثين نتناول في الأول منهما مفهوم العقوبة التأديبية، أما الثاني فنخصصه لدراسة دور السلطة التأديبية في التجريم والعقاب التأديبي.

**المبحث الأول: مفهوم العقوبة التأديبية**

إذا أخل الموظف بواجباته الوظيفية، فإنه يتعرض لعقوبة تأديبية من ضمن العقوبات المقررة في قانون الموظفين بصورة أساسية.<sup>1</sup>

فالعقوبة التأديبية هي رد الفعل الإجتماعي الذي يوقعه المجتمع بواسطة سلطاته العامة على من اقترف الجريمة.<sup>2</sup>

فالجزاء التأديبي الموقع على الموظف هو المقصود برقابة القضاء الإداري عليه، وذلك من أجل إحداث التناسب المأمول بين هذا الجزاء الموقع والجريمة المرتكبة، فالجزاء يعتبر ضماناً تحمي بها الإدارة نفسها لكي لا يعاود الموظف المخالفة مرة أخرى، كما يكون بذلك عبرة لغيره من الموظفين.

ومنه رأينا أن تكون دراسة هذا المبحث من خلال مطلبين كالتالي:

**المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية**

إن الهدف الأساسي من العقوبة التأديبية هو الردع سواء كانت العقوبة إدارية أو جزائية، حيث أن هذا الهدف يؤثر على الجانب النفسي للموظف، فلولا هاتاه العقوبة لما استطاعت السلطة الرئاسية أو الإدارة العامة الحفاظ على السير الحسن للمرفق العام بانتظام واضطرار، هذا من الناحية القانونية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط2006، 1، ص 481.

<sup>2</sup> سليمان عبد المنعم، نظرية المسؤولية و الجزاء، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000، ص 76.

<sup>3</sup> مغازي محمد شاهين، القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1986، ص

أما من وجهة نظر الإسلام فنجد أن الغاية من الجزاء تنحصر في أمران أولهما: حماية الفضيلة وحماية المجتمع من أن تتحكم الرذيلة فيه، والثانية: المنفعة العامة أو المصلحة العامة، وما من حكم في الإسلام إلا كان فيه صلاح للناس.<sup>1</sup>

ولقد تفرقت آراء الفقه في تعريف الجزاء التأديبي، كل بحسب مفهومه ووجهة النظر التي يعتقها، ويمكن تعريفه من الناحية الفقهية على أنه وسيلة من وسائل الإدارة، تتطوي على عنصر الإيلاء، تستخدم في مواجهة مرتكب المخالفة التأديبية بهدف المحافظة على النظام العام.

ويمكن تعريفه أيضا على أنه الجزاء المادي أو الأدبي الذي يصيب الموظف في مركزه الوظيفي، فيؤدي إلى حرمانه أو الإنتقاص من مزاياه الوظيفية، دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة.<sup>2</sup>

كما يعرف الجزاء من الناحية القانونية على أنه التبعية القانونية التي يتحملها الجاني كأثر مترتب على الجريمة التي ارتكبها، وقد يتمثل في عقوبة أو تدبير احترازي ويصدر به حكم قضائي في أعقاب محاكمة جنائية وسيلتها دعوى عمومية، ويتم تنفيذ هذا الجزاء بواسطة السلطة العامة بطريق الإكراه.

ويغطي مصطلح الجزاء صورا متعددة، ولكن اعتبرت العقوبة هي الصورة الأكثر قدما و شيوعا.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 27.

<sup>2</sup> مغاوي محمد شاهين، مرجع سابق، ص 570.

<sup>3</sup> سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 28.

وعمد التعديل الأخير للوظيفة العامة في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة و في المادة(160)منه إلى وضع تعريف متماشيا مع التعريفات الفقهية والقضائية ،حيث عرفت الخطأ التأديبي بأنه"كل تخل عن الواجبات الوظيفية ،أو مساس بالانضباط.وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه،خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية"<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية

تجسد العقوبة التأديبية في مضمونها جزاء إداريا مشتقا من التنظيم الوظيفي باعتبارها لا تصيب الموظف إلا في مركزه الوظيفي ،فهي وسيلة الإدارة في تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام و اطراد وبهذه المثابة فإنها ذات طبيعة إدارية ،كما أنها تعتبر من الحوافز السلبية في الوظيفة العامة.<sup>2</sup>

ومنه نصل إلى أن مضمون العقوبة هو إيلاء مقصود بذاته ،يصيب المحكوم عليه كرها ،بسبب الجريمة التي إرتكبها وعلى قدرها ،وهو ما يتطلب إبراز عناصرها وإظهار بعض الخصائص التي تميزها عن غيرها.

### الفرع الأول :عناصر العقوبة

تقوم العقوبة على ثلاثة عناصر أساسية ،وسوف نتعرض لكل من هذه العناصر بشيء من الإيجاز .

<sup>1</sup> أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006،يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج ر عدد(72)،بتاريخ 15 نوفمبر 2006

<sup>2</sup> خليفة سالم الجهمي،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة و الجريمة في مجال التأديب.دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2009،ص 47 .

**أولا: الإيلام**

هو جوهر العقوبة فلا عقوبة دون ألم ،ويقصد بالإيلام في هذا المجال ،كل ما يمس حقا من حقوق الشخص ويستوي في ذلك أن يكون المساس بالحق كاملا ،مثل إيقاع عقوبة الإعدام وإنهاء حقه في الحياة، أو جزئيا كمصادرة جزء من ماله مؤقتا .

**ثانيا: الإكراه**

يفترض الإيلام إكراها يخضع له من ينزل به ،إذ أن العقوبة تتضمن معنى القسر والإجبار ،سواء رضي بها من تطبق عليه ،أم لم يرضى ،وهذا يعني أن تنفيذ العقوبة لا يترك لمشئنة المحكوم عليه ،فمن غير المعقول أن يتحمل الشخص ألما بمحض إرادته ،وإنما يتحمل الألم إكراها .

**ثالثا: ارتباط العقوبة بالجريمة**

حيث تفترض العقوبة وقوع جريمة سابقة عليها فالقاعدة أنه لا عقوبة إلا إذا ارتكبت جريمة فالعقوبة تعد أثرا للجريمة ونتيجة لها ويترتب على ارتباط العقوبة بالجريمة ،ارتباطا أيضا بالمحكوم عليه وحده دون سواه ،وهذا ما يميز الصفة الشخصية للعقوبة.<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: خصائص العقوبة**

إن أبرز خصائص العقوبة تأتي كما يلي:

**أولا: مشروعية العقوبة**

إن تحديد العقوبة لا يتم إلا من قبل المشرع دون غيره ،وذلك يقضي أن تكون هاته العقوبة محددة مسبقا بنص قانوني يبين نوعها ،ويحدد مقدارها قبل وقوع الجريمة ،فلا يترك أمر

<sup>1</sup> فهد يوسف الكساسبة،مرجع سابق،ص 19.

تقديرها لتحكم القاضي فهي محددة سلفا، ولكن القاضي يملك سلطة تقديرية في تحديدها ضمن نطاق حديها الأدنى والأقصى.

### ثانيا: قضائية العقوبة

يقصد بتعبير قضائية العقوبة، أن النطق بها وتطبيقها على المحكوم عليه، مقصور على السلطة القضائية المختصة دون غيرها، والحكمة من حصر أمر تطبيق العقوبة في الجهة القضائية المختصة، هو تميز القضاة بالحيادة والنزاهة هذا من جانب، ومن جانب آخر هو تمتع القضاة بتطبيق العقوبة بطريقة عادلة نظرا لما يتمتعون به من خبرات قانونية تكفل حماية الحقوق واحترام ضمانات الدفاع.<sup>1</sup>

### ثالثا: المساواة في العقوبة

مضمون مبدأ المساواة بوجه عام أنه من غير الجائز أن تختلف العقوبة باختلاف المراكز الاجتماعية للأفراد المطبقة عليهم، مادام قد تحققت لهم جميعا نفس الملابسات المتعلقة بوحدة الجريمة المرتكبة وما يصاحبها من ظروف مخففة أو مشددة، كذلك الحال في المجال التأديبي، فإنه ينبغي عدم التفرقة بين الموظفين في المعاملة العقابية، بسبب إختلاف مراكزهم الذاتية الوظيفية، طالما توافرت بحقهم نفس الظروف والملابسات المتصلة بالجريمة التأديبية المقترفة.

### رابعا: شخصية العقوبة

ويقتضي هذا المبدأ أن تصيب العقوبة التأديبية شخص مرتكب الجريمة ولا تتعداه إلى غيره، بحيث يتعين إنزال العقوبة على من تثبت إدانته وحده، وتحميله وزر خطئه دون غيره من

<sup>1</sup> فهد يوسف الكساسبية، مرجع سابق، ص ص 17-19.



الأشخاص ،على إعتبار أن شخصية العقوبة هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية ولا يغض من كون العقوبة شخصية أن تمتد آثارها بطريق غير مباشر إلى غير الموظف

مفر منه بحكم الضرورة.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: دور السلطة التأديبية في التجريم والعقاب التأديبي

تقوم السلطة التأديبية بدور مؤثر وهام في هذا الشأن ،وذلك من خلال الربط بين الجريمة والعقوبة إذ تباشر بداية مهمة وصف السلوك أو التصرف الصادر عن الموظف بأنه جريمة تأديبية ،ثم تضطلع بعد ذلك باختيار العقوبة التأديبية التي تراها ملائمة لتلك الجريمة من بين قائمة العقوبات المنصوص عليها قانونا.

وتمارس السلطة التأديبية التجريم والعقاب في إطار سلطتها التقديرية ،تحت رقابة القضاء الإداري ،والتي تتسع أو تضيق حسب الحالة ،وهو ما يقودنا إلى إلقاء الضوء على هذا الدور من خلال المطلبين التاليين:

### المطلب الأول: التعريف بالسلطة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة أو الشخص الذي يخوله القانون ممارسة وظيفة التأديب ،أي توقيع جانب أو أكثر من العقوبات التأديبية المدرجة في قائمة العقوبات المنصوص عليها حصرا في قوانين الوظيفة العامة ،وذلك في مواجهة جميع أو بعض الموظفين المخاطبين بأحكام تلك القوانين.<sup>2</sup>

إلا أنها تدور عادة بين نظامين أساسيين ،وهما النظام الرئاسي كم سوف نبين في الفرع الأول ،والنظام شبه القضائي وهو ما سنتناوله في الفرع الثاني.

<sup>1</sup> فهد يوسف الكساسبة،مرجع سابق،ص 20.

<sup>2</sup> خليفة سالم الجهمي،مرجع سابق،ص 70

**الفرع الأول: إعمال إختصاص سلطة التأديب بالنظام الرئاسي**

بتفحص مختلف النصوص القانونية للوظيفة العمومية نجد أن معظم الدول تسعى نحو تغليب المصلحة العامة للجهاز الإداري عن المصلحة الخاصة للموظف الخاضع للتأديب، وهو ما يعرف في الفقه القانوني بمنطق الفعالية، حيث تسند سلطة التأديب للسلطة الرئاسية أو ما يسمى بسلطة التعيين، كالنظام الفرنسي، الجزائري، الدنماركي، الأمريكي، الإنجليزي. يقصد بالنظام الرئاسي في المجال التأديبي، إسناد وظيفة التأديب بصورة مباشرة إلى سلطة التعيين وحدها، دون أن يشاركها في ذلك أية جهة أخرى، ودون أن تلتزم قبل توقيع العقوبة التأديبية الحصول على رأي مسبق من أي جهة أخرى استشارية ودون أن يخول غيرها حق التعقيب على ما تتخذه من قرارات سواء بالتعديل أو بالإلغاء، باستثناء الجهات القضائية المختصة في حالة عدم مشروعيتها<sup>1</sup>

وفي هذا المجال نجد أن تحديد ماهية سلطة التعيين يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 90-99 حيث حددت المادة الأولى من هذا المرسوم سلطات التعيين التي تملك بالمقابل سلطة التأديب في:

"-الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية

-الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية

<sup>1</sup> مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي. رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جوان 2012، ص 17

-مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة".<sup>1</sup>

وبينما يتولى المشرع تحديد الإختصاص التأديبي فإن للقاضي الإداري دورا فعالا في التحقق والتأكد في مدى مشروعية ممارسته

### الفرع الثاني: إعمال إختصاص سلطة التأديب بالنظام شبه القضائي

حاولت معظم الدول التوفيق بين حق الإدارة في ممارسة التأديب ضمانا لحسن سير مرافقها وحق الموظف في الحماية أثناء خضوعه للتأديب ،لذا استعانت بنظام تأديبي آخر إلى جانب النظام الرئاسي ،والذي يطلق عليه مصطلح نظام شبه قضائي.

يقود هذا النظام إلى عدم استئثار سلطة التعيين باتخاذ بعض العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين ،إنما هي مقيدة بالزامية طلب الإستشارة من جهات مختصة ومستقلة لتشاركتها في اتخاذ العقوبة التأديبية المناسبة ،حيث يحاول النظام الشبه القضائي تحقيق التوازن بين منطقتي الفعالية الذي يقوم على ضرورة تمتع الإدارة العامة بقدر من الإستقلال والحرية تحقيقا للمصلحة العامة للجهاز الإداري ،وبين منطق الضمان الذي يسعى نحو تغليب المصلحة الخاصة للموظفين ،والتوفير لهم قدرا أكبر من الضمان أثناء المسائلة التأديبية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: إختصاص السلطة التأديبية بتحديد الجريمة وإختيار العقوبة

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد(13) بتاريخ 28 مارس 1990

<sup>2</sup> مخلوفي مليكة، مرجع سابق. ص 19.

نجد أن المشرع لم يترك الأمر فوضى فيما يتعلق بتوقيع الجزاء التأديبي، وصاحب الشأن فيه<sup>1</sup>

ففي ظل عدم تقنين الجرائم التأديبية وعدم ربطها بالعقوبات التأديبية، تضطلع السلطة التأديبية بدور هام وفعال بهذا الشأن، تمثل في ذات الوقت مرحلتين متعاقبتين من مراحل المسائلة التأديبية من حيث الترتيب الزمني، وهما مرحلة تحديد ما يعتبر جريمة تأديبية وتسمى "بالإختصاص التجريمي" ومرحلة إختيار العقوبة التأديبية التي تتناسب مع درجة وخطورة هذه الجريمة وتسمى "بالإختصاص العقابي" وسوف نعرض لهذين الإختصاصين في فرعين نخصص الفرع الأول للإختصاص التجريمي، بينما نوضح في الفرع الثاني الإختصاص العقابي.

### الفرع الأول: الإختصاص التجريمي للسلطة التأديبية

تباشر السلطة التأديبية اختصاصها بالتجريم التأديبي في ظل غياب تقنين حصري للجرائم التأديبية، حيث يعود إليها تقدير تصرف أو مسلك معين بأنه يشكل جريمة تأديبية من عدمه. ذلك أن المشرع الوظيفي على خلاف المشرع الجنائي لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، واكتفى بإيراد توجيه عام لما يعدّ جريمة تأديبية مع النص على أهم الواجبات والمحظورات التي يتعين على الموظف الإلتزام بها.

### الفرع الثاني: الإختصاص العقابي للسلطة التأديبية

بعد إنتهاء السلطة التأديبية من تحديد الجريمة التأديبية، عن طريق إسباغ الوصف القانوني على الوقائع المسند ارتكابها للموظف، تبدأ السلطة التأديبية عملية إنتقاء إحدى العقوبات

<sup>1</sup> مغاوي محمد شاهين، مرجع سابق. ص 79.

التأديبية المقررة قانوناً على سبيل الحصر، تمهيدا لتوقيعها على الموظف مرتكب الجريمة التأديبية، وذلك هو الاختصاص العقابي للسلطة التأديبية.

وتضطلع السلطة التأديبية في مباشرتها لهذا الاختصاص لقيد المشروعية الإدارية، الذي يتبلور مضمونه في شقين، يتعلق أولهما بالاختصاص التأديبي والذي يتحتم بموجبه أن تكون السلطة التأديبية المضطلة بتوقيع العقوبة هي المختصة قانوناً دون غيرها بذلك، ويتصل ثانيهما بمشروعية العقوبة، حيث لا يجوز ابتداء عقوبات جديدة لم ينص عليها المشرع حتى ولو كانت أخف وطأة بالنسبة للموظف المخالف وأكثر ملائمة للجريمة المرتكبة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص ص 85، 86.

# الفصل الأول

الذي هو الفصل الأول من كتاب  
الشيخ محمد بن عبد الوهاب  
في أصول الدين  
الذي هو كتاب  
الذي هو كتاب

الرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة و تعد أكثر أنواع الرقابة ضمانا لحقوق و حريات الافراد، و أيا كان مثار الاختلاف حول تعريف الرقابة القضائية إلا أن المستقر عليه يرى بأنها تلك السلطات و الصلاحيات الممنوحة للمحاكم العادية أو الإدارية استنادا إلى نصوص القانون و التي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل و إصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفا فيها بما يكفل حقوق و حريات الخصوم. و في هذا السياق يعد القضاء هو المرجع الحقيقي الذي تلجأ إليه الإدارة و الأفراد على حد سواء للتأكد من الإلتزام بمبدأ المشروعية و تعتبر الرقابة التي تباشرها المحاكم لضمان المشروعية من أنواع الرقابة المهمة و الفعالة التي تمارسها على أعمال الإدارة علما أنها لا تتحرك تلقائيا إلا عن طريق الطعون المقدمة من ذوي المصلحة.

ومنه فإن الرقابة القضائية على الإدارة هي الأسلوب الوحيد و الفعال لضمان إحترام السلطات الإدارية للقانون ، فالقضاء هو تلك الجهة التي يجب أن تراقب قرارات و أعمال الإدارة و توقع جزاء البطلان أو الإلغاء في حالة خروجها عن القانون، و حتى لا يكون هنالك تنازع في الإختصاص فقد تتولى الرقابة على أعمال الإدارة المحاكم العادية فتختص بالفصل في كافة أنواع المنازعات، الادارية منها و الغير إدارية، و هذا هو نظام القضاء الموحد. و قد يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية، ، إلى جانب القضاء العادي الذي يتولى الحكم في المنازعات الجنائية و المدنية و التجارية و منازعات الأحوال الشخصية، و هذا ما يعرف بنظام القضاء المزدوج.

وما يهمنا بصدد بحثنا هذا هو أن العبرة و الأهمية من إخضاع قرار الجزاء الصادر من قبل الإدارة للرقابة القضائية تبرز أهميته كعملية موازنة بين إمتيازات الإدارة و ما ينجم عن تمتع الإدارة بها من إحتمال للتعدي و التعسف أو الإساءة في إستخدامها، و بين توفر الضمانات لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم.

و ممارسة رقابة المشروعية هنا كنوع من أنواع الرقابة القضائية على قرار الجزاء تعني أن القاضي يقوم بالتأكد من مشروعية القرار أي مدى إتفاقه مع قواعد القانون و مدى توافر أركانه و المثال على ذلك أن يتأكد القاضي مثلا من أن القرار صادر من شخص مختص بإصداره قانونا و أن القرار يستند إلى سبب و أن هذا السبب صحيح،و أن يتأكد القاضي أن الغاية من القرار هي المصلحة العامة و أن القرار لا يشكل إنحراف بالسلطة.

فكل هذه الشروط إذا لم تتوافر كان القرار غير مشروع

و تأسيسا على ما تقدم سوف نقسم دراستنا لهذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول منه رقابة المشروعية الخارجية،بينما في الثاني فسوف يتم تسليط الضوء على رقابة المشروعية الداخلية



مقتضى الرقابة على المشروعية الخارجية هو التحكم في سلامة عنصرى الإختصاص و الشكل.

إذ أن عدم الإختصاص يعنى أن الشخص الذى قام بإصدار العمل ليس له صلاحية إتمامه، حيث يكون الواجب صدوره من شخص مختص بذلك، وعيب الشكل له صفة أكثر شكلية من عيب الإختصاص و بذلك نجد أن عنصرى الإختصاص والشكل لا يتصلان إلا بكيفية ممارسة الإدارة لسلطاتها و ليس بجوهر هذه السلطات ذاتها، ومن ثم فهما المشروعية الخارجية.<sup>1</sup>

كما يطلق على هذه الرقابة إصطلاح الأوضاع الشكلية، حيث يعمل القضاء الإدارى على فحص مشروعاتها قبل فحصه للمشروعية الداخلية.

والسائد فقها أنه ليس للإدارة أية سلطة تقديرية في تقدير عنصرى الإختصاص والشكل لدى إصدارها لقرارها، بمعنى أنه يجب عليها أن تتقيد بالنص القانونى الذى يحدد الإختصاص و الشكل و الإجراءات الواجب إتباعها لدى إصدارها لقرارها، و بذلك فإن رقابة المشروعية هي رقابة على السلطة المقيدة للإدارة المختصة بإصدار القرار الإدارى<sup>2</sup>

وللبحث في رقابة المشروعية الخارجية، نبحث في رقابة المشروعية على عنصر الإختصاص أولاً، و رقابة المشروعية على عنصر الشكل ثانياً، ويتم بحثهما في مطلبين متتاليين على النحو التالى:

### المطلب الأول: عيب الإختصاص

<sup>1</sup> عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإدارى. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2006-2007، ص 72.

<sup>2</sup> عصام الدبس، القضاء الإدارى ورقابته لأعمال الإدارة. دار الثقافة، 2010، ص 344.

الاختصاص اللازم باتخاذ الجزاء الإداري يتمثل عندما تعهد الإدارة بتلك المهمة إلى الشخص أو اللجنة المختصة بذلك قانونا لتتولى الإجراءات بشأنه بحيث إذا صدر لا يلحقه عيب الاختصاص. وهذا نزولا على مبدأ شخصية الاختصاص الذي يعني ان المشرع إذا عهد لأي جهة إدارية باختصاص معين، فإنه يجب عليها أن تزاوله بنفسها ولا يمكنها النزول عنه أو تفويضه إلى غيرها إلا إذا رخص لها القانون<sup>1</sup>

و لقد كان عيب الاختصاص أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لما لفكرة الإختصاص من أهمية كبيرة، ولوضوح بطلان القرار الإداري عند صدوره ممن لا يملك الاختصاص بذلك. و يفرق الفقه و القضاء بين نوعين رئيسيين من عيب الإختصاص: عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة الذي يصل بالقرار الإداري إلى درجة الإنعدام، وعدم الاختصاص البسيط الذي يجعل القرار معيبا و قابلا للإلغاء في حالة الطعن فيه أمام القضاء الإداري<sup>2</sup>

وبناء على ذلك سوف تكون دراستنا لعيب عدم الاختصاص من خلال فرعين نتناول في الأول منهما تعريف عيب عدم الاختصاص بينما نعرض في الثاني على صور هذا العيب.

### الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص

اتجه فقه القانون العام التقليدي في فرنسا إلى الربط بين عدم الاختصاص و الموظف العام بحيث يكون هناك عدم اختصاص عندما يصدر التصرف من موظف غير مختص بإصداره. ولكن هذا الربط تعرض للانتقاد، فقد تصدر تصرفات وقرارات معيبة بعدم الاختصاص من غير الموظفين العموميين، كما في حالة صدور القرار من فرد عادي، أو من موظف عام، زالت ولايته أو كان تعيينه في منصبه باطلا.

<sup>1</sup> رشا محمد الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها (دراسة مقارنة). منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2010، ص139.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص573.

ولهذا إتجه الفقه إلى تأييد التعريف الذي قال به العميد بونار و الذي يعرف عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر"<sup>1</sup>

ولقد عرفت محكمة القضاء الإداري عيب الإختصاص بما لا يخرج عن التعريف السابق، إذ تعرفه بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"<sup>2</sup>

وإذا كان الاختصاص عموما هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، فإنه بالنسبة للقرارات التأديبية و التي نحن بصدد البحث عنها يعني قدرة الموظف العام قانونا على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون قرار الجزاء معيبا نتيجة عدم صلاحية الموظف العام على اتخاذه أو بمعنى أدق نتيجة عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانونا.

ويتميز هذا التعريف لعيب الاختصاص بالدقة حيث أنه يحدد نطاقه بأعمال الموظفين والسلطات الإدارية، وذلك على خلاف التعريف الشائع و الذي سبق تبيانه<sup>3</sup>

و قد يتمثل عيب عدم الاختصاص في عدم الاختصاص الإيجابي، وهو الأكثر حدوثا في الواقع العملي، و قد يتخذ الشكل السلبي.

و تنصب دراستنا المقبلة سواء فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص الجسيم أي اغتصاب السلطة أو بالنسبة لعيب عدم الاختصاص البسيط حول الشكل الأول، أي عدم الإختصاص الإيجابي، و يحدث هذا العيب عندما تصدر سلطة من السلطات أو هيئة من الهيئات تصرفا إداريا يدخل في اختصاص سلطة أو هيئة أخرى.

<sup>1</sup> عبدالغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 574.

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2000، ص 356.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2، 2003، ص 181.

أما عدم الاختصاص السلبي فهو يقع في حالة رفض سلطة ما اتخاذ قرار إداري معين اعتقاداً منها أنه لا يدخل في اختصاصها، في حين أنها تكون مختصة به في حقيقة الأمر.<sup>1</sup>

و عليه يمكن القول بأن قاعدة الاختصاص في مجال بحثنا الذي يلحق قرار الجزاء هي التي تقرر منح الرخصة القانونية لشخص معين لكي يمارس نشاطاً معيناً على وجه يعتد به شرعاً<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

لعيب الاختصاص صورتان فرق بينهما الفقه والقضاء أما الصورة الأولى فهي تلك التي يكون فيها عيب الاختصاص جسيماً، وتسمى باغتصاب السلطة وأما الصورة الثانية فلا يبلغ فيها عيب الاختصاص إلى هذا الحد و يطلق عليها عادة عيب الاختصاص البسيط.

### أولاً: عيب عدم الاختصاص الجسيم

يطلق على عيب الاختصاص "اغتصاب السلطة" عندما يكون هذا العيب جسيماً، ويترتب على ذلك أن القرار لا يعتبر باطلاً فحسب، بل معدوماً فاقداً لصفته الإدارية وقد اختلف الرأي في الفقه والقضاء حول تحديد حالات اغتصاب السلطة وترتب على هذا الخلاف أن ما يعتبر اغتصاباً للسلطة لدى البعض قد يعتبره آخرون مجرد عدم اختصاص بسيط لا يرقى إلى مرتبة اغتصاب السلطة ونرى أن حالات اغتصاب السلطة هي التي تتعلق بركن صدور من سلطة إدارية<sup>3</sup>

وأكبر مثال على ذلك في مجال الوظيف العمومي يتمثل في صدور قرار إداري من موظف مفصول أو مستقيل حيث يعتبر القرار معدوماً في هذه الحالة.

وتتمثل حالات اغتصاب السلطة في الآتي:

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 576.

<sup>2</sup> رشا محمد جعفر الهاشمي، مرجع سابق، ص 145.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 577.

## 1- صدور القرار ممن لا يتصف بصفة الموظف العام:

في هذه الحالة يقوم أحد الأفراد ممن لا يتمتعون بصفة الموظف العام بإقحام نفسه في مباشرة الاختصاصات الإدارية. فتعتبر القرارات التي يصدرها معدومة لا أثر لها. و استثناء على ذلك و طبقا لنظرية الموظف الفعلي التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي، تعتبر بعض القرارات الصادرة من أفراد لا تتوافر فيهم صفة الموظف العام صحيحة منتجة لآثارها وذلك سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

ففي الظروف العادية تقوم هذه النظرية على أساس فكرة الظاهر وترمي إلى حماية الغير حسن النية الذي تعامل دون علم بحقيقة الأمر مع من ظهر بمظهر الموظف الفعلي الرسمي المعين بطريقة قانونية صحيحة، ثم اتضح بعد ذلك عدم صحة تعيينه فتعتبر القرارات الصادرة من هذا الموظف الفعلي صحيحة وإن بطل تعيينه فيما بعد.<sup>1</sup>

وفي الظروف الاستثنائية تقوم النظرية على أساس ضرورة تشغيل المرافق العامة بانتظام واضطراد، ففي الظروف الاستثنائية قد تختفي السلطة الإدارية النظامية بسبب الحرب أو اضطراب الأمن أو غير ذلك من الأسباب، ويقوم بعض الأفراد العاديين بإصدار بعض القرارات اللازمة لاستمرار تشغيل المرافق العامة دون توقف، فتعتبر هذه القرارات صحيحة رغم صدورها من أشخاص عاديين لا يتمتعون بصفة الموظف العام.

## 2- صدور القرار من موظف لا صلة له بإصدار القرارات:

فقد يقوم أحد العمال ممن لا يتمتعون بصفة إصدار القرارات بإصدار قرار من القرارات المتصلة بالإدارة التي يعملون بها. هذا القرار يعتبر معدوما لا وجود له ولا أثر من الناحية القانونية لأن

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 358.

أمثال هؤلاء العاملين وان تمتعوا بصفة الموظف العام، لا شبهة في انعدام صلتهم بإصدار القرارات الإدارية و يأخذون حكم الأفراد العاديين ممن لا يتصفون بصفة الموظف العام<sup>1</sup>

### 3-اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية و القضائية:

ويرجع اعتبار هذا النوع من الاعتداء على الاختصاص غصبا للسلطة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وإلى قيام الدستور بتحديد اختصاصات السلطات الأخرى<sup>2</sup>.

هذا و قد توسع القضاء الإداري المصري في فكرة اغتصاب السلطة توسعا كبيرا ،لدرجة جانب فيها الصواب ،فاعتبر من قبيل اغتصاب السلطة حالات لم يتعدى العيب فيها مجرد عدم الاختصاص البسيط،و تتعلق المخالفة فيها بشرط من شروط صحة القرار فحسب،وهو شرط الصدور من صاحب الاختصاص القانوني ومن هذه الحالات:<sup>3</sup>

#### 1-اعتداء المرووس على اختصاص رئيسه:

اعتبرت محكمة القضاء الإداري القرار معدوما اذا صدر من مرووس في أمر يدخل في اختصاص رئيسه<sup>4</sup>

#### 2-التفويض الباطل:

جعلت محكمة القضاء الإداري التفويض الباطل من أسباب انعدام القرار الإداري<sup>5</sup>

#### 3-اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة أخرى:

حيث أن قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على اختصاص هيئة تأديبية أخرى يعد سببا لاعتبار القرار الإداري الصادر من الهيئة المعتدية معدوما<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو،مرجع سابق.ص372.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله،مرجع سابق.ص 583

<sup>3</sup> ماجد راغب الحلو،مرجع سابق.ص374.

ومن أمثلة ذلك اعتداء السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء في حالة المخالفة الإدارية (الرئيس الإداري مثلا) على اختصاص السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء في حالة المخالفة المالية (ديوان المحاسبة أو الجهاز المركزي للمحاسبات المالية). واعتداء مجلس تأديب الموظفين في الأزهر على ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه هو في حقيقته و جوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه.

ويلحق بذلك أيضا في مجال التأديب صدور قرار الحرمان من المرتب عن مدة الوقف (من مدير التحقيقات وليس من السلطة التأديبية) فإنه يكون قرارا معدوما لصدوره من سلطة غير مختصة، فلا ينتج أذن أثرا،<sup>2</sup>

#### 4- الاعتداء على اختصاص شخص معنوي عام:

رتبت المحكمة الإدارية العليا جزاء الانعدام على الاعتداء على اختصاص أحد أشخاص القانون العام، فقضت بأن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانونا يعيبه بعبء جسيم ينحدر به لحد العدم<sup>3</sup>

#### ثانيا: عيب عدم الاختصاص البسيط

يكون عيب الإختصاص بسيطا عندما يتعلق الأمر بمخالفة قواعد الإختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية.<sup>4</sup>

حيث تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات والإدارات المختلفة التابعة لها، فإذا ما وقع تجاوز من هيئة أو إدارة أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 586.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية. منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 1، ص 430

<sup>3</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 375.

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ط 2010، ص 7، ص 515.

ومن الواضح أن عدم الاختصاص البسيط يقع داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها، أما إذا تعدى التجاوز حدود هذه السلطة إلى نطاق اختصاصات التشريعية أو القضائية فإن القرار الصادر في هذه الحالة يعتبر اغتصاباً للسلطة كما رأينا<sup>1</sup> وعدم الاختصاص له ثلاث صور تقليدية متفق عليها من الفقه كالتالي:

### 1- عدم الاختصاص الموضوعي:

تتحقق هذه الصورة إذا أصدرت جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصدار القرار بشأنه، لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى ويتحقق ذلك عندما يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار مما لا يختص مصدر القرار بترتيبه قانوناً، حيث اختص القانون جهة أخرى غيره يمكنها ترتيب هذا الأثر القانوني، وهذه الجهة الأخرى المختصة بإصداره قد تكون موازية للجهة مصدرة القرار في المستوى والدرجة الوظيفية، أو أدنى منها، أو أعلى منها<sup>2</sup> والأصل أن كافة العيوب التي تندرج في هذه الصورة، هي عيوب تؤدي إلى قابلية القرار المشوب بها للإلغاء، بوصفها من عيوب عدم المشروعية، لمخالفة القرار المعيب بها لقواعد الاختصاص، و من الأمثلة الشائعة لذلك والتي تنطبق على موضوع بحثنا الذي نحن بصدده، القرارات المتصلة بالتأديب مثل قرارات الإحالة إلى التأديب، و الوقف عن العمل<sup>3</sup>

### 2- عدم الاختصاص الزماني:

المقصود بعدم الاختصاص الزماني صدور قرار إداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختص بإصداره.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 587.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، ص 428.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2003، ص ص 211، 212.



و يتحقق ذلك في حالتين: إما أن يصدر القرار قبل أن يتقصد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره<sup>1</sup>

كأن يصدر وكيل الوزارة قراراً تأديبياً ضد موظف قبل أن يتم تعيينه أو ترقبته بصفة نهائية ألى درجة وكيل الوزارة، أو أن يصدر هذا القرار بعد إنتهاء ولايته في إصدار القرار نتيجة الإستقالة مثلاً أو نقله أو ندمه إلى وظيفة أخرى، أو لإنقطاع سلطته في إصدار القرار خلال فترة زمنية معينة لسبب مؤقت مثل حالة الوقف عن العمل بمختلف أنواعه، فالقرارات الصادرة من الموظف في كل هذه الأحوال تكون متضمنة لاعتداء على اختصاص الموظف السلف أو الخلف، و بالتالي معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني لصدورها مجاوزة لفترة ولايته الوظيفية.

### 3- عدم الاختصاص المكاني:

يتحقق عيب عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قراراً يتجاوز به الدائرة أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصاته. وعليه فإن تجاوز هذا النطاق الإقليمي في أحد القرارات الإدارية يعد إعتداء من جانب مصدر القرار على اختصاص الموظف أو الجهة التي يتبعها المكان الذي صدر بشأنه القرار الإداري. و الواقع أن مثل هذا العيب نادر الوقوع نظراً لأن الحدود الإقليمية تكون دائماً على درجة عالية من الوضوح، مما يجعل الدائرة المكانية للاختصاصات واضحة بما لا يسمح بالتداخل أو التضارب

### المطلب الثاني: عيب الشكل

<sup>1</sup> عمر بوقريط، مرجع سابق. ص 86 .

إن صدور قرار الجزاء الموقع على الموظف من جهة إدارية مختصة غير كاف لصحة القرار، إنما لا بد من أن يصدر بتباعد إجراءات وأعمال وأشكال تختلف من قرار لآخر، فالشارع يستهدف من النص على قواعد الشكل و الإجراءات تحقيق مصلحة الإدارة والأفراد في وقت واحد، فمصلحة الإدارة تتحقق من خلال حمايتها من التسرع و اتخاذ قرارات غير مدروسة. أما مصلحة الأفراد فإنها تتمثل بالضمانات التي توفرها قواعد الشكل والإجراءات في مواجهة السلطة الإدارية وقراراتها.

و سوف تتم دراستنا لعيب الشكل من خلال فرعين نتناول في الأول منهما تعريف عيب الشكل أما الفرع الثاني فسوف نخصه لاستعراض أهم صور الشكل و الإجراءات<sup>1</sup>

### الفرع الأول: تعريف عيب الشكل

يقصد بعيب الشكل الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصدار القرار، فإذا اشترط القانون أن يصدر القرار مكتوباً أو مسبباً وخالفت الإدارة ذلك، فإن قرارها في هذا الشأن يكون معيباً في شكله.<sup>2</sup>

أما الإجراءات فهي الخطوات التي يتعين مرور القرار بها قبل إصداره فبعض القرارات قد يشترط القانون لصدرها إجراء معين، كقرار الجزاء و الذي يشترط أن يسبقه تحقيق، فعندئذ يجب أن يتم هذا التحقيق مستوفياً كافة مقوماته و ضماناته، فإذا صدر قرار الجزاء قبل أو دون إجراء تحقيق عدّ قراراً مخالفاً لإجراءات إصداره ومعيباً في شكله<sup>3</sup>

<sup>1</sup> رشا محمد جعفر الهاشمي، مرجع سابق. ص 147.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة. دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2002، ص 89.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق. ص 89.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك شكليات جوهرية وشكليات غير جوهرية.

ومن أمثلة القرارات ذات الشكليات الجوهرية: حينما لا تسمع أقوال الموظف أثناء المسائلة التأديبية وكذلك عدم إطلاع الموظف على تقرير كفائته السنوية يبطل القرار، لأن هذه الناحية شكلية، وكذلك صدور قرار بترقية أحد الموظفين يعتبر باطلا إذا لم يستند إلى تقارير الكفاية السنوية.

وللتمييز بين الشكل الجوهرى والغير جوهرى في القرار الإدارى، فقبل كل شيء يجب علينا التأكد من وجود نص في قانون أو في نظام باعتبار أن شكلية معينة واجبة الاتباع في إصدار القرار الإدارى عدت تلك الشكلية جوهرية، ولكن قد يحدث أن يسكت المشرع أو مصدر النظام عن ذكر جزاء البطلان أي لا يصرح بأن القرار باطلا، فعندئذ ينظر إلى روح القانون والغاية من إصداره لتقرير البطلان<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: صور الشكل و الإجراءات

يتضمن عنصر الشكل في القرار الإدارى طوائف كثيرة من الشكليات والإجراءات، وقد بدأ الفقه يميز بين قسمين مختلفين منهما:

الأول: الشكليات السابقة على صدور القرار، وهو يشمل كافة الإجراءات التي يلزم إتخاذها قبل إصداره وإلا غدا القرار غير مشروع. ويخصص لهذا القسم اصطلاح "الإجراءات".

الثاني: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجى للقرار باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة السلطة الإدارية، ويخصص لهذا القسم إصطلاح "الشكليات".<sup>2</sup>

### أولاً: الإجراءات السابقة على إصدار القرار

<sup>1</sup> محمود خلف الجبورى القضاء الإدارى مكتبة الثقافة، الأردن، ط1، 1999، ص ص 100، 101.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية. مرجع سابق، ص 438.

غالبا ما يستلزم إصدار القرارات الإدارية بعض الخطوات التمهيدية، المنصوص عليها تشريعا أو المقررة وفقا للمبادئ العامة للقانون، التي استقر القضاء على تطبيقها، وينتج عن عدم انتهاج الإدارة لتلك الإجراءات في إصدار القرار بطلانه<sup>1</sup>.

وعليه نتناول بالدراسة هاته الإجراءات على النحو التالي:

### 1- الإجراءات الاستشارية:

كثيرا ما يفرض القانون على الإدارة قبل اتخاذ قراراتها، لإجراء مسبق ويتمثل في استشارة هيئات جماعية معينة<sup>2</sup>

وقد يقتصر الإجراء الاستشاري على مجرد الإحاطة برأي الجهة الاستشارية دون إلزام الأخذ به، وقد يتعدى الأمر مجرد الاستشارة إلى ضرورة إلزام الإدارة بإتباع الرأي، إذا اشترط القانون ذلك لإصدار القرار، ولكن يبقى للإدارة المختصة الحق في اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، ومن هنا يظل القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة التي طلبت الرأي والمختصة بإصداره بالرغم من اشتراط القانون للالتزام برأي الجهة المعنية على القرار.

### 2- الضمانات الإجرائية للتأديب:

من أهم الإجراءات التي يحرص القضاء الإداري على ضمان إتباعها لما تمثله من ضمانات أولية للأفراد والعاملين، تلك المتصلة بمجال التأديب سواء بالنسبة للعاملين أو غيرهم كالطلاب في المعاهد والجامعات مثلا.

ففي هذا المجال يتعين على الإدارة أن تحترم كافة الإجراءات التي ينص عليها القانون.

ومن أهم أمثلة هذه الإجراءات و التي تعرض لها القضاء الإداري بالرقابة ما يلي:

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق. ص 98.

<sup>2</sup> لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية). دار هومة، ط2، 2006، ص 147.

أ- إن قرار إنهاء خدمة العامل يقع باطلا إذا لم يسبقه إنذار العامل كتابيا لفقدانه شكلا جوهريا للقرار.

ب- التحقيق الإداري يجب أن يكون له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، و تمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع. فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة.<sup>1</sup>

### 3- القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس واللجان وسير عملها:

قد يوكل أمر القيام ببعض الأنشطة الإدارية إلى مجموعة من الموظفين يطلق عليهم وصف لجنة أو مجلس أو هيئة.<sup>2</sup>

وذلك من أجل مزيد من الضمانات بعدم ترك سلطة التقرير في مسائل لها أهمية بين يدي شخص واحد، وتطبيقا لمبدأ القيادة الجماعية وهو الأكثر ملائمة في بعض جوانب النشاط الإداري.

ولذلك فالغالب أن يتدخل المشرع في صدد نشاط هذه اللجان أو المجالس بالنص على إجراءات محددة لضمان سير العمل داخلها، حرصا منه على أن يكون التعبير عن إرادة المجلس أو اللجنة تعبيرا حقيقيا وصحيحا قانونا.<sup>3</sup>

### ثانيا: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص ص 445، 446.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق. ص 113.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص 457.

تنصب تلك الشكليات على الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصدار القرار، والأصل أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها ما لم يلزمها القانون بذلك. ووعليه فإن لم يحدد القانون للإدارة شكلا معيناً تغلف به قرارها فلها سلطة مطلقة في أن تصدره مكتوبا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، مسببا أو خاليا من التسبيب. ومن الصور التي من الجائز أن يصدر بها القرار:<sup>1</sup>

### 1- كتابة القرار الإداري:

إذا كان الأصل أنه لا يشترط اتخاذ القرار الإداري لشكل خارجي معين، بحيث يجوز أن يكون مكتوبا أو شفويا، وقد يكون صريحا أو ضمنيا، أو يصدر حتى بمجرد الإشارة، فإن القانون قد اشترط في كثير من الأحيان أن يتخذ القرار شكلا معيناً. والقاعدة بالنسبة للكتابة أنها ركنا ولا شرطا لصحة القرار، ومع ذلك إذا اشترط القانون أن يتخذ القرار الشكل الكتابي، فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع.<sup>2</sup>

### 2- تسبب القرار الإداري:

يعرف تسبب القرارات الإدارية بأنه إلتزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري.<sup>3</sup> و تسبب القرارات الإدارية كإجراء شكلي يمثل ضمانا في غاية الأهمية للأفراد، لأنها تسمح لهم و للقضاء في نفس الوقت بمراقبة مشروعية القرار من حيث السبب، ومن الملاحظ ان القضاء الإداري يتمسك بالتسبب كشكل جوهري في حالة الإلتزام به قانونا.

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق. ص 113.

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق. ص 608.

<sup>3</sup> محمد وليد العبادي، ج2، القضاء الإداري (شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها). مؤسسة الوراق، ط2، 2008، ص 520.

غير أنه يجوز في تقديرنا أن يفرض القضاء تسبب بعض القرارات الإدارية دون اشتراط وجود نص يلزم بذلك، مثلا في جميع قرارات التأديب، حيث نرى أن مثل هذه القرارات لا بد أن تكون مسببة بطبيعتها، إستنادا إلى المبادئ القانونية العامة.

ولكن يكون التسبب صحيحا ومتفقا مع القانون.<sup>1</sup>

أما عن تسبب القرار الإداري و أثره في الجزاء فمن المعلوم أن تسبب القرار الإداري يختلف عن سببه ولا يعني اتحادهما في الإشتقاق اللغوي ترادفهما في المعنى، فالتسبب كما ذكرنا معناه قيام الإدارة ببيان وذكر السبب الذي حملت عليه قرارها، واستندت عليه في إصداره، أما السبب فهو مسألة تثار قبل صدور القرار الذي تدفع الإدارة إلى اتخاذه.

و بالنسبة لحدود رقابة القاضي على تسبب الجزاء الإداري فإنه رغم المزايا المترتبة عليه والتي تتجلى بإضافة نوع من الشفافية الإدارية التي توجب ألا يخفى من تصرفات الإدارة خافية على أحد، فهو يشكل ضمانا لصاحب الشأن من خلال إحاطته علما بأسباب القرار، إما يقتنع به و إما لا يقتنع، فيسلك سبيل القانون للتخلص منه، إما تظلما أو طعنا.

وإذا كان الجزاء يشكل وسيلة الإدارة لممارسة أعمالها فإن احتمال إنحراف هذه الجهة به أمر وارد، لذلك لا بد من توفر ضمانات وصمامات أمان تحول دون إساءة هذه السلطات، وهذا يستلزم إسناد الجزاءات التأديبية إلى جهة الإدارة بضرورة توافر الضمانات ذاتها التي يتمتع بها الفرد تجاه القضاء، ومن أبرز هذه الضمانات التسبب الذي غدا متطلبا قانونيا، فجميع القوانين التي التي نظمت الجزاءات الإدارية سواء في مصر أو فرنسا، أوجبت أن يكون قرار الجزاء مسببا، ومن ثم فإنه يعد وفقا لمعايير التمييز بين الشكليات الجوهرية إجراء جوهريا يرتب القضاء على تخلفه عدم مشروعية الجزاء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص ص 469، 470.

<sup>2</sup> رشا محمد جعفر الهاشمي، مرجع سابق. ص ص 160، 162.

### المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري للأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية من قرارات و عقود على المشروعية الخارجية فقط، بل أنها تمتد إلى المشروعية الداخلية. فالتصرف الإداري قد يكون مشويا بعدم المشروعية الداخلية، بسبب عدم مشروعية محتواه وهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون أو خرق القانون كما يعبر عنه القضاء، أو عدم مشروعية أسبابه وهنا نكون بصدد عيب السبب، وأخيرا بسبب عدم مشروعية هدفه، ونكون أمام عيب الإنحراف بالسلطة. مع الإشارة بأن أول عيب ظهر إلى الوجود هو عيب مخالفة القانون، ثم تلاه عيب الإنحراف بالسلطة، وأخيرا عيب السبب، وهذا العيب الأخير ليس مسلما بوجوده كعيب قائم بذاته من طرف جميع الفقهاء، إذ أن البعض منهم يجعله حالة من حالات مخالفة القانون، و إن كان الرأي القائل باستقلاله هو الذي نميل إليه كما سوف نبين.<sup>1</sup>

وعلى ذلك سوف نتناول تلك العيوب في مطلبين، نخصص المطلب الأول لدراسة عيب السبب والمحل، أما المطلب الثاني فيكون مخصص لدراسة عيب الإنحراف بالسلطة

#### المطلب الأول: عيب المحل والسبب

<sup>1</sup> لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق. ص 211.



لقد اتجه غالبية الفقهاء إلى إدراج عيب السبب كحالة من حالات عيب مخالفة القانون كما بينا سابقا، وتتمثل مخالفة القانون في نظرهم في عيب المحل والذي يظم عيب السبب كحالة من حالاته.

إلا أننا ونظرا لأهمية هذا العيب سوف تتم دراسته كعيب قائم بذاته، ومنه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة عيب المحل، بينما الثاني نتناول فيه عيب السبب

### الفرع الأول: عيب المحل

محل القرار الإداري هو جوهر ومضمون القرار ذاته، أو هو فحواه وموضوعه الذي اتجهت إرادة الإدارة لتحقيق أثره من وراء إصدارها له، ولهذا يوصف القرار عادة بما يتضمنه من أثر، فيقال مثلا: قرار تأديبي إذا تضمن توقيع عقوبة تأديبية، ويقال قرار تعيين أو ترقية أو نقل أوندب إذا انطوى في موضوعه وفحواه على شيء من ذلك.<sup>1</sup>

غير أن فقه القانون العام والقضاء الإداري درجا على استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار فقط مع دراسة كل عيب بشكل مستقل.<sup>2</sup>

وسوف نتناول هذا العيب من خلال العنصرين التاليين:

### أولا: التعريف بمحل القرار التأديبي

يقصد بمحل القرار الإداري: الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة،<sup>3</sup>

<sup>1</sup> خليقة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص 320.

<sup>2</sup> أحمد هنية، (عيوب القرار الإداري "حالات تجاوز السلطة")، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008، ص 53.

<sup>3</sup> حين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري. الدار الجامعية، بيروت، ص 323.

وتجري أحكام القضاء الإداري في مصر وليبيا على تعريف عنصر المحل في القرار الإداري، وهو ما يصدق أيضا على القرار التأديبي، بأنه المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه و الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها.

والمركز القانوني هو مجموعة وكتلة الحقوق والإلتزامات المتولدة والمرتتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل المادي الذي ليس له ذلك الأثر، ومن أمثلة ذلك:

قرار الفصل: إلغاء مركز قانوني قائم يتمثل في قطع وإنهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارة، وذلك بانطفاء وزوال جميع الحقوق والإلتزامات الوظيفية.<sup>1</sup>

وترتبيا على ذلك فالقرار الصادر بفصل موظف، عنصر المحل فيه هو قطع أو إنهاء علاقة العمل التي تربط بين الإدارة وهذا الموظف، ومن ثم فإن عنصر المحل في القرار الإداري، والعمل القانوني بصفة عامة يمكن تمييزه بسهولة، ولصحة عنصر المحل في القرار يتعين أن يتوافر فيه شرطان:<sup>2</sup>

### 1- يجب أن يكون محل القرار ممكنا:

فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل، بمعنى استحالته، كان القرار الإداري منعما، وليس له أي وجود قانوني.<sup>3</sup>

كما قد صدر قرار تأديبي بمعاقبة موظف كان قد توفاه الله قبل ذلك، فإن القرار يكون باطلا لوروده على محل غير ممكن، بل ومستحيل، وهو ما ينحدر بالقرار إلى درجة الإنعدام<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 170.

<sup>2</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص 319.

<sup>3</sup> محمد وليد العبادي، مرجع سابق. ص 546.

<sup>4</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص ص 319، 320.

## 2- يجب أن يكون محل القرار مشروعاً:

ومعنى ذلك أن يستند إلى أحكام القانون، وإذا خالف أحكام القانون، يصبح القرار غير مشروع، وبالتالي يجب إلغاؤه.

ومثاله القرار الصادر بفصل موظف من الخدمة على أساس أنه بلغ سن التقاعد، في حين أن الموظف لم يصل إلى هذا السن بعد.

ويرى الفقه أن عدم المشروعية المتعلقة بالموضوع تتحصل في أن مصدر القرار لا يملك حق اتخاذ، وذلك إما لأنه ممنوع من اتخاذ في حد ذاته، وإما لأنه يمتنع اتخاذ إلا في ظروف معينة ولأسباب محددة، ولكن هذه الأسباب أو تلك الظروف لم تكن قد تحققت فعلاً.<sup>1</sup>

ومن الأمثلة أيضاً في هذا المجال: القرار التأديبي الصادر بمعاينة موظف بتأخير أقدميته في الفئة أو الدرجة التي يشغلها، فإن مثل هذا القرار يعتبر معيباً في محله، لأن هذا الأثر - تأخير الأقدمية أو الفئة أو الدرجة - مما لا يجوز ترتيبه قانوناً، مادام المشرع لم يورده من بين فئات العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي الدولة<sup>2</sup>

## ثانياً: صور مخالفة القواعد القانونية

تتخذ مخالفة القاعدة القانونية في العمل الإداري ثلاث صور، ننتاولها على النحو التالي:

### 1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

<sup>1</sup> محمد العبادي، قضاء الإلغاء. دار الثقافة، ط1، 1990، ص 218.

<sup>2</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص 320.

تقع هذه المخالفة عندما تتجاهل الإدارة القواعد القانونية الملزمة لها، فتصدر أعمالاً مخالفة لهذه القواعد، أو تمتنع عن القيام بعمل توجبه، وفي هذه الحالة تكون المخالفة صريحة وواضحة تتمثل في خروج الإدارة في تصرفها خروجاً سافراً وصارخاً على مقتضى النصوص القانونية.<sup>1</sup> ومثال ذلك عدم التزام الإدارة قاعدة الأقدمية عند الترقية في الوظائف العامة التي تخضع لهذه القاعدة، وعدم احترام الشروط اللازمة للتعيين في هذه الوظائف، أو للترقية إليها من حيث المدة المقررة كحد أدنى لذلك<sup>2</sup>

## 2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

تعتبر هذه الصورة أدق وأخطر من الصورة الأولى، وذلك لأنها خفية، فالإدارة هنا لا تنتكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها، كما في صورة المخالفة المباشرة، وإنما تعطي القاعدة معنى غير المقصود قانوناً.<sup>3</sup>

وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو عمدي من جانب الإدارة.<sup>4</sup> ويعتبر القضاء الإداري هو المرجع في تحديد معنى القاعدة من خلال رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، والغالب أن يكون مرجع هذا الخطأ في التفسير، غموض النص وعدم وضوحه، ومثال ذلك عدم الترقية بالأقدمية المطلقة في حالة توقيع جزاءات على الموظف، أو نتيجة الخطأ في فهم القانون، ولكن قد يحدث أن يكون النص واضحاً ولا يحتمل الخطأ في التفسير، ومع ذلك تعتمد الإدارة إلى إعطائه معنى بعيداً يتسم بالتحايل للخروج بتفسير له، وفي مثل هذه الحالة يكون القرار الإداري مشوب بعدم المشروعية ليس لعيب المحل فحسب، بل ولعيب الإنحراف

<sup>1</sup> فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار هومة، الأردن، ط1، 2011، ص 369.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص 592.

<sup>3</sup> محمد وليد العبادي، مرجع سابق. ص ص 549، 550.

<sup>4</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق. ص 626.

بالسلطة كذلك، ومن أكثر الأمثلة شيوعاً لذلك صدور قرارات تأديبية مستترة خلف قرارات إدارية عادية، كقرارات النقل المكاني أو الوظيفي والتي تتضمن تنزيل في الوظيفة، وفي بعض الحالات التخطي في الترقية عمداً.<sup>1</sup>

### 3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

ويكون ذلك بمباشرة الإدارة للسلطة التي حولها لها القانون في غير الحالات التي نص عليها، أو دون توافر الشروط اللازمة لمباشرتها، كأن يوقع رئيس إداري عقوبة تأديبية على أحد العاملين بإدارته دون أن يكون هذا الأخير قد ارتكب ما يجيز للرئيس الإداري توقيع الجزاء التأديبي عليه.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: عيب السبب

يمثل عنصر السبب في القرار الإداري المبرر والدافع إلى اتخاذ القرار الإداري، وللتوضيح أكثر يتعين علينا التعريف بركن السبب أولاً والذي يؤدي تخلفه إلى قيام هذا العيب، والتطرق ثانياً لرقابة القضاء على عنصر السبب، وذلك على نحو ما نفضله فيما يلي:

### أولاً: تعريف عيب السبب

يرى الأستاذ شابي بأننا نكون بصدد عدم المشروعية بفعل ركن السبب، إذا منا أمام غلط في القانون أو غلط في الوصف القانوني للوقائع، وبهذا فإن هذا التعريف يحدد لنا الحالات نكون بصددها أمام عيب السبب.<sup>3</sup>

يمكن تعريف عيب السبب في القرار الإداري على أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تتيح تدخل الإدارة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص ص 593، 594.

<sup>2</sup> حنين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق. ص 324.

<sup>3</sup> Chapu rene ,droit administratif general,tome 1,9eme edition,paris1995,p914

ولا يختلف عنصر السبب في القرار التأديبي عنه في القرار الإداري بصفة عامة، ولهذا يمكن القول بأن عنصر السبب في القرار التأديبي يتمثل في ثبوت وقوع فعل مادي محدد-سلبى أو ايجابي-من الموظف ينطبق عليه وصف الجريمة التأديبية، ويكون بالتالي مبررا للسلطة التأديبية في توقيع العقوبة.

وتتواتر أحكام القضاء الإداري في مصر وليبيا على تعريف السبب في القرار التأديبي بقولها بأن القرار التأديبي كأى قرار إداري آخر، يجب أن يكون على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل.<sup>2</sup>

فالسبب في توقيع الجزاء التأديبي هو تصرفات الموظف العام التي تعد من الأخطاء أو الجرائم التأديبية، والسبب في قرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة عامة هو خلو هذه الوظيفة ممن يشغلها وحاجة الإدارة إلى شغلها تحقيقا للصالح العام.

ويلعب عنصر السبب في القرار الإداري دورا هاما في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وعلى الأخص من حيث ملائمتها، إذ تتأثر هذه الملائمة إلى حد كبير بالدافع إلى إتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره.<sup>3</sup>

ويتعين التفريق بين سبب القرار الإداري وبين تسببه كما سبق و بينا ، فوجوب تسبب القرار الإداري يعتبر إجراء شكلي قد يتطلبه القانون، أما وجوب قيامه على سبب يبرره صدقا وحقا فيعتبر ركن من أركان إنعقاده<sup>4</sup>

<sup>1</sup> رشا محمد جعفر الهاشمي، مرجع سابق.ص 163.

<sup>2</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق. ص ص 312، 313.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص 499.

<sup>4</sup> أحمد محمد جمعة، إختصاص القضاء الإداري بالمنازعة الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل. منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 685.

وبالتالي فإن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، وأنها تقوم على أسباب صحيحة تبررها إذا لم يشترط القانون ذكر السبب، فإذا أوجب القانون ذكر السبب فإنه يصبح في هذه الحالة شكلاً شكلياً يبطل تخلفه القرار الإداري، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت ذو الشأن عدم صحة هذه الأسباب.<sup>1</sup>

و حتى يكون القرار الإداري صحيحاً في سببه فلا بد من توافر الشروط التالية:

### 1- أن يكون قائماً عند إصدار القرار:

إذ أن الإدارة حال إصدارها للقرار، إنما أرادت مواجهة وضع واقعي أو قانوني، ومن هنا فإن زوال الوضع أو عدم وجوده لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار و الإستمرار فيه.<sup>2</sup>

### 2- أن يكون سبباً مشروعاً:

لا يكفي لتبرئة القرار الإداري من عيب السبب القول بأن هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره، بل ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعاً أي مطابقاً للقانون<sup>3</sup>

### 3- أن يكون السبب محدداً:

إذ لا يكفي السبب العام المغلف بالغموض لأن ذلك لا يمكن صاحب الشأن من أن يحدد موقفه من القرار في قبوله أو الطعن به، كما لا يمكن القاضي من أعمال رقابته عليه. ومثال ذلك أن

<sup>1</sup> عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة). دار الثقافة، الأردن، ط1، 2007، ص 351.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء. دار الثقافة، الأردن، ط1، 2011، ص 323.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1،

2008، ص 323

تتدرج الإدارة بأنها أرادت الصالح العام من إصدار قرارها، وبالإضافة إلى هذه العبارة قائمة غير محددة، فإنها تمثل ركن الغاية، وركن الغاية لا يغني عن ركن السبب.<sup>1</sup>

### ثانياً: رقابة القضاء على ركن السبب

يأخذ عيب السبب الذي يشكل وجهاً لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور، قدمها القضاء والفقهاء الإداري على النحو التالي:

#### 1- إنعدام الوجود المادي للوقائع:

وهنا يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو الواقعية التي بني عليها القرار.<sup>2</sup>

والتحقق من الواقعة المادية هو الوجه الأول من أوجه الرقابة على عيب السبب، فإذا تبين أن هذه الوقائع لا وجود لها، كان القرار الإداري مشوباً بعيب السبب، كما لو فرضت الإدارة عقوبة تأديبية على موظف بحجة إخلاله بواجباته الوظيفية، كالغياب عن مركز عمله دون إذن رسمي، ثم تبين أن هذه المخالفة المنسوبة له لا وجود لها أصلاً، فإن القرار بتوقيع العقوبة يكون باطلاً ما دام وأنه يستند إلى واقعة مادية غير موجودة، أو كأن يحال الموظف على التقاعد، وتدعي الإدارة أن ذلك كان بناءً على طلبه، بينما لم يتقدم الموظف بتاتا بمثل هذا الطلب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بالرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار، فإن ذلك لا يحول دون صلاحية القضاء في رقابة الوقائع المادية من حيث وجودها وصحتها وبالصورة التي كشفت عنها الإدارة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق. ص 378.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء). دار العلوم، الجزائر، ص 351، 352.

<sup>3</sup> فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق. ص 379، 380.



## 2- الرقابة على الوصف القانوني للوقائع:

لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف أو التكيف القانوني لها، كأن يتم مثلا تكيف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة، بينما هو في الحقيقة خطأ من الدرجة الثانية فقط.<sup>1</sup>

وقد تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكيف الوقائع، ومن أهم هذه المجالات وفقا لأحكام مجلس الدولة الفرنسي، تتمثل في الرقابة على صحة تكيف الإدارة للوقائع التي تتخذها سببا للقرار التأديبي، والتحقق من أن هذه الوقائع تتوافر لها صفة الخطأ الوظيفي أو التأديبي التي تسمح بتوقيع الجزاء<sup>2</sup>

## 3- الرقابة على تقدير وملاءمة القرار:

قد يحدث في بعض الحالات الخاصة و النادرة جدا أن يقوم القاضي بتقدير ملائمة العمل الإداري، ومن المناسب التذكير بأن الإدارة وحدها ومؤهلة في تقدير ملائمة القرار وليس للقاضي التدخل بل عليه الإهتمام فقط بمراقبة المشروعية دون احلال تقديره للملائمة، وإلا فإنه يقوم بعمل الإدارة وليس كقاضي، ويخالف بذلك مبدأ الفصل بين السلطات أو الوظائف، ومع ذلك فإنه في بعض الحالات الإستثنائية، يمارس القاضي رقابة الملائمة. وهي الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيفة العمومية، وبالتحديد تلك الخاصة بالمهنة وهو الأمر الذي سيتم توضيحه بشيء من التفصيل في الفصل الثاني.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق. ص ص 353، 354.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص 540.

<sup>3</sup> محيو أحمد، المنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط6، 2005، ص 190.

### المطلب الثاني: عيب إساءة استعمال السلطة

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة، استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون .

ويطلق على هذا العيب في فرنسا اسم الإنحراف بالسلطة.

وقد درج المشرع المصري على تسميته بإساءة استعمال السلطة في نصوص مجلس الدولة المتعاقبة.

ورقابة القضاء الإداري لهذا العيب رقابة مشروعية، إذ أن قيام الإدارة بإصدار القرار الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها يمثل مخالفة للهدف أو الغاية التي تعتبر ركنا أساسيا من أركان القرار، وتكون بالتالي قد عمدت إلى مخالفة القانون والخروج على روحه.<sup>1</sup>

هذا ويعتبر مجال وميدان عيب الإنحراف في استعمال السلطة يشمل ويصيب كل القرارات الإدارية مادام أن لكل قرار إداري ركن الهدف، وإذا كان مجال السلطة التقديرية في القرارات

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق.ص660.

الإدارية هو الميدان الأصيل والخصب لوجود وتطبيق عيب الإنحراف في استعمال السلطة، فإن هذا العيب يوجد حتى في مجال الإختصاص المقيد للسلطات الإدارية بالرغم من تقرير بعض رجال فقه القانون بأن عيب الإنحراف في استعمال السلطة في حالة الإختصاص المقيد والسلطة المقيدة يختلط بعيوب أخرى مثل عيب مخالفة القانون والإجراءات وعيب إنعدام السبب وعيب عدم الإختصاص.<sup>1</sup>

وترتبطا على ما سبق فسوف نعالج هذا العيب من خلال فرعين نخصص الأول منهما لدراسة حالات إساءة استعمال السلطة أما الثاني فيقتصر على كيفية إثبات هذا العيب.

### الفرع الأول: حالات إساءة استعمال السلطة

يمكن تحديد صور أو حالات عيب إساءة استعمال السلطة وفقا لصورتين أساسيتين:

#### أولاً: مجانية المصلحة العامة

تتحقق هذه الصورة إذا ما طرحت الإدارة جانب المصلحة العامة التي كان يتعين عليها الإلتزام بتحقيقها من القرار الإداري الصادر عنها، لتعمل على تحقيق هدف لا يمت لتلك المصلحة بصلة، ومن أهم تطبيقات هذه الصورة:

#### 1- استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي:

فقد يصدر رجل الإدارة قراره مستهدفاً منه تحقيق مصلحة شخصية له أو محاباة لغيره، ومن أمثلة ذلك، نقل الموظف بقصد ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد.<sup>2</sup>

#### 2- استعمال السلطة بقصد الانتقام:

<sup>1</sup> عمار عوادي، ج2، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2004، ص ص 535، 536.

<sup>2</sup> إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري - دعوى الإلغاء). منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 562.

قد يقصد رجل الإدارة من ممارسة سلطاته الإنتقام والتشفي استجابة لدعاوى الضغائن الشخصية التي تعتريه، مما يعد صورة جلية من صور مجانية المصلح العامة، ومثال ذلك قرار الإحالة على المعاش الذي يصدر ردا على دعوى قضائية يرفعها المدعي أي وليدة الإنتقام وليست بباعث عن الصالح العام.<sup>1</sup>

### 3- استعمال السلطة تحقيقا لغرض سياسي أو حزبي:

وتقع هذه الصورة عندما يصدر رجل الإدارة قرارا لغاية سياسية أو حزبية بعيدة عن الصالح العام، وتتحقق هذه الصورة في الدول التي تأخذ بالنظام الحزبي فيعمد الحزبيون في الإدارة إلى تقريب أنصارهم فيختصونهم بالمنافع عن طريق السلطة الإدارية التي يتمتعون بها ويقصون غيرهم.<sup>2</sup>

### 4- التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية:

قد تتحايل الإدارة على الأحكام القضائية، بحيث تنهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر، ففي هذه الحالة تعتبر قراراتها مشوية بعيب إساءة استعمال السلطة.

ومن هذا القبيل ما قامت به الإدارة في سبيل التحايل على حكم لمجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين، حيث لم تظهر مخالفتها لهذا الحكم وإنما لجأت إلى تغيير شروط التعيين في هذه الوظيفة، حتى تتمكن من إعادة تعيين هذا الشخص.<sup>3</sup>

### ثانيا: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

هذه الحالة تعتبر أقل خطرا من الحالة السابقة، نظرا لأن رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام، لكن العيب يرجع هنا، إما لأن رجل الإدارة يسعى لتحقيق غرض لا يدخل في

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص ص 732، 733.

<sup>2</sup> فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق. ص 402.

<sup>3</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق. ص 666.

اختصاصه لأن القانون لم ينط به تحقيقه، وإما أنه لم يستعمل في تحقيق الغرض الذي يسعى إليه الوسائل الموضوعية تحت تصرفه.<sup>1</sup>

ومن أمثلة تخصيص الأهداف ، أن المشرع حدد الهدف الوحيد من صدور قرارات وقف العاملين احتياطيا عن العمل أثناء التحقيق معهم تأديبيا، بأن يكون الوقف لمصلحة التحقيق، وبالتالي فإن أوقفت الإدارة العامل لهدف آخر، كان قرارها معيبا بعيب المشروعية لعيب الغاية ولو تعلق هذا الهدف بالمصلحة العامة.<sup>2</sup>

ومن التطبيقات الأخرى الشائعة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، نقل العاملين أو ندهم لوظائف أخرى، بدلا من توقيع الجزاءات التأديبية، وهي ما يطلق عليها القضاء الجزاءات التأديبية المقنعة أو بالأحرى المستترة وراء ستار تنظيم العمل في الإدارات و المصالح والمرافق العامة.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة أشد العيوب صعوبة في الإثبات، إذ أنه يتعلق بالهدف أو الغاية التي قصدت إليها الإدارة من إصدار القرار، وإثبات المقاصد و النوايا مسألة صعبة وعسيرة. وهذا يوضح لنا مدى المعاناة التي يقاسيها المدعي لإثبات سوء نية الإدارة، ولهذا فإن القضاء الإداري حاول التخفيف من الصعوبة الشديدة التي يلاقيها أصحاب الشأن في إثبات هذا العيب، وذلك من خلال القاعدة العامة في إثبات عيب الإنحراف في إساءة استعمال السلطة، إذ أن هذه القاعدة لا تختلف عن بقية العيوب الأخرى، حيث يقع على عاتق المدعي إثبات دعواه باستهداف الإدارة هدفا بعيدا من المصلحة العامة أو بانحرافها عن الهدف الخاص المحدد لها. ولا يملك القاضي أن يثير هذا العيب أو يتعرض له من تلقاء نفسه، بل لا بد أن

<sup>1</sup> محمد وليد العبادي، مرجع سابق. ص 566.

<sup>2</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق. ص 564.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص 141.

يطلب المدعي ذلك، كما هو الشأن بالنسبة لبقية العيوب التي تصيب القرار الإداري فيما عدا عيب عدم الإختصاص الذي يتعلق بالنظام العام.<sup>1</sup>

نستخلص مما تقدم أن قرار الجزاء التأديبي الموقع على الموظف العام يشكل في حد ذاته قرارا إداريا.

ومما لا ريب فيه أن خير ضمان لحقوق الأفراد وحياتهم، هو وجود قضاء إداري فعال ومستقل يمارس رقابته على القرار الإداري من خلال عناصر القرار الخمسة من اختصاص، شكل، محل، سبب وهدف.

وعليه فإن قرار الجزاء التأديبي يخضع لرقابة قضائية بواسطة دعوى الإلغاء ويكون مضمون هذه الرقابة منصب على رقابة المشروعية الخارجية للقرار الإداري من خلال ركن الاختصاص وركن الشكل، ورقابة المشروعية الخارجية من خلال ركن المحل، السبب والغاية.

فيجب أن يصدر القرار الإداري من طرف السلطة المختصة ويكون هذا القرار صادرا وفقا للأشكال والإجراءات التي حددها القانون من جهة، ومن جهة أخرى فينبغي أن يصدر القرار مطابقا للقانون بمفهومه الواسع، فلا يكون محل القرار مخالفا للدستور أو القانون أو المبادئ العامة للقانون.

<sup>1</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق. ص 674.

أما من حيث عيب السبب فإن الإدارة ملزمة باتخاذ قرارها بناء على أسباب واقعية وجدية، ويكون ذلك بناء على وقائع حقيقية

وأخيرا فإن إصدار القرار الإداري لا بد من أن يكون له هدف محدد لا يجب الحياد عليه المتمثل في تحقيق الصالح العام ومراعاة الهدف الذي أراد القانون تحقيقه.

وهكذا يتحقق التوافق والتوازن بين حتميات ومقتضيات المحافظة على النظام العام، وحتميات ومتطلبات حماية حقوق وحرية الأفراد.

# الفصل الثاني

الرقعة الصالحة على غصن الأمان في الجزع



استقر الفقه و القضاء على أن القاضي الإداري يملك فقط رقابة المشروعية كقاعدة عامة، بحيث لا يجوز له أن يتدخل في بحث مدى ملائمة القرار، فهو بذلك يتدخل في سلطة الإدارة ويجعل نفسه بديلا لها، وأنه يجوز كاستثناء أن يبحث القاضي الإداري ملائمة القرار في حالات محددة خاصة في مجال تأديب العاملين، فيجب أن يتناسب مقدار الجزاء الموقع على العامل مع المخالفة التي يرتكبها بحيث لا يكون ممعنا في القسوة أو اللين وإنما ملائمة للمخالفة المرتكبة.

وتتصرف الملائمة في الإصطلاح القانوني بوجه عام إلى توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان و المكان والإعتبارات المحيطة بإصداره من كافة جوانبه، كإصداره في الوقت المناسب وبالكيفية المطلوبة، وأن يكون ملائمة لمواجهة الحالة التي اتخذ من أجلها، وغير ذلك من الأمور.

وحتى لا يكون هناك تعارض بين فكرة المشروعية و الملائمة لا بد من التخلي عن القول بأن القاضي الإداري يراقب المشروعية والإستعاضة عن ذلك بالقول بأن القاضي الإداري يراقب المشروعية وهو ما يدفعه في بعض الأحيان إلى أن يراقب الملائمة كذلك، عندما تكون شرطا لهذه المشروعية.

وانطلاقا مما تقدم سوف تتم دراسة رقابة الملائمة وذلك بتسليط الضوء على أهم نظريات القضاء الإداري في هذا المجال والمتمثلة في نظرية التناسب بالإضافة إلى نظريتي الغلط البين و الغلو، كذلك أهم التطبيقات التي طبقها القضاء الإداري للرقابة على عنصر الملائمة في سبيل معالجة القرارات التأديبية.

المبحث الأول: صور الرقابة على الملائمة

ممارسة سلطة الرقابة على ملائمة تصرفات الإدارة ، أمر يستدعي الإعراف بسلطة تقديرية للإدارة تتيح لها النهوض بوظيفتها الإدارية على أكمل وجه.<sup>1</sup>

وعلى ذلك يمكن القول بانحصار سلطة الإدارة التقديرية في مدى ما تتمتع به من حرية اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للإلتزام من جانب المشرع.<sup>2</sup>

وبالتالي يجب الإعراف بأن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج عن المبدأ القائل بأنه عندما تثبت صحة الوقائع المادية التي اتخذتها الإدارة سندا لإصدار القرار، وكان التكيف القانوني لهذه الوقائع سليما أيضا، فإن القاضي الإداري لا يستطيع أن يعقب على مدى ملائمة هذا القرار، هذا في حالات نادرة جدا، وذلك إذا تبين أن مشروعية القرار متوقفة على ملائمته للحالة الواقعية أو القانونية التي صدر على أساسها.<sup>3</sup>

وفي كل الأحوال ليس من شأن رقابة المشروعية المساس بحرية التقدير المخول للسلطات الإدارية، فعندما يطبق القاضي المبادئ القانونية العامة فإنه لا يطبقها بهدف حرمان الإدارة من حرية التقدير تماما، وإنما يطبقها فقط ضمانا للمشروعية وتجسيدا لكلمة القانون، وعلى سبيل المثال فإن تطبيق مبدأ التناسب بين عنصري السبب والمحل في القرارات التأديبية مثلا، لا يؤدي إلى الحرمان المطلق لحرية الإدارة في تقدير ملائمة هذه القرارات.

كما أنه في إطار تطبيق مبدأ التناسب أو الغلو، ليس من سلطة القاضي الإداري أن يتصدى بتحديد الجزاء المناسب، وكل ما يملكه هو إلغاء القرار التأديبي المخالف لمبدأ التناسب أو الغلو، وإعادة الأمر بالتالي للسلطة التأديبية المختصة لإعادة التقدير مرة أخرى واختيار العقوبة المناسبة، ولكن ليس من بين كافة العقوبات المقررة قانونا، وإنما من بين العقوبات الأكثر ملائمة للصالح العام في صدد هذه المخالفة التأديبية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سالم بن راشد العلوي، ج1، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة، عمان، ط1، 2009، ص60.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2001، ص13.

<sup>3</sup> عبد الله طلبة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، منشورات جامعة دمشق، 2010، ص290.

<sup>4</sup> سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 616، 617.

وبالتالي فإن أهم صورة من صور الرقابة على الملائمة تتجسد في مبدأ التناسب بالإضافة إلى نظريتي الغلو والغلط البين و هو ما سيتم تناوله بشيء من التفصيل في المطالب التالية:

المطلب الأول: مبدأ التناسب

التناسب فكرة يسهل فهمها، وإن صعب تعريفها، وهو تعبير عن علاقة تربط بين أمرين أو أكثر، وتتسم هذه العلاقة بالمنطقية أو التوافق أو المعقولية، وغير ذلك من الصفات التي تطلق على العلاقات المعتادة أو التي يفترض أن تكون عليها، فالتناسب في القانون العام أو الإداري هو صفة لعلاقة منطقية منسقة تربط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإداري أو العمل القانوني العام، بحيث يتعين على مصدر القرار الإداري عدم إغفاله أو الخروج عليه نزولاً على دواعي المشروعية<sup>1</sup>

كما أن فكرة التناسب فكرة أساسية من أفكار القانون الإداري، ويمكن تحليلها إلى العناصر التالية:

1- القرار الصادر 2- الحالة الواقعية 3- الغاية المستهدفة<sup>2</sup>

كما يمكن أن ينشأ التناسب من علاقة تطابق بين وسيلة و هدف في نص معين والتناسب بهذا المفهوم يمكن أن يتغير تبعاً للحالة الواقعية والمزايا المتوقعة والمضار المتحصلة.

والأصل أن تقف رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة الإدارية عند حق التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها هذه السلطة أساساً لقرارها وصحة التكيف القانوني لهذه الوقائع، وعدم مخالفة محل القرار للقواعد القانونية، دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية وخطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين الإجراءات المتخذة على أساسه، أي محل هذا

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق. ص ص 629، 630.

<sup>2</sup> بوزيان مونية، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء. مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010-2011، ص 73.

القرار و مضمونه، لأن القاضي الإداري بهذا التصدي، يكون قد خرج على مقتضى وظيفته وتدخل في صميم العمل الإداري، ومن ثم يغدو الرئيس الأعلى لجهة الإدارة<sup>1</sup>

أما بالنسبة عن علاقة التناسب بالملائمة فإن الدكتور محمد عبد العال يرى أن خير دليل على أن الملائمة ليست هي التناسب، وأنه كغيره من الأمور الأخرى التي تنفرد الإدارة بتقديرها، ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا يقضي بأن رقابة القضاء الإداري للقرار الصادر من جهة الإدارة، تقف عند حد التحقق من وجود سبب صحيح لهذا القرار، أما أهمية هذا السبب أو خطورته متى قام، فمن ملائمتها الإدارية التي تخضع لسلطتها التقديرية<sup>2</sup>

فهو يستنتج من هذا الحكم، أن التناسب هو أحد ملائمتها القرار الإداري التي تتكون في رأيه من ثلاثة عناصر، هي تقدير وجوب التدخل أو الإمتناع، واختيار وقت التدخل، وأخيراً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة السبب وأهميته.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حاحا عبد العالي، يعيش تمام أمل، "الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء". مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008، ص 136 .

<sup>2</sup> حكمها في 7-22-1956، قضية رقم 987، مجلة الحقوق، إصدار كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ص 121، نقلا عن مايا محمد نزار أبو دان

<sup>3</sup> نقلا عن مايا محمد أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط 2011، ص 66، 67 .

المطلب الثاني: نظرية الغلط البين

تعتبر نظرية الغلط البين في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء من أحدث النظريات القضائية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهي نظرية ظهرت في الستينات من القرن الماضي، ولم تأتي هذه النظرية إلا بعد الكفاح المستمر لمجلس الدولة الفرنسي ضد خطر اتساع السلطة التقديرية للإدارة.<sup>1</sup>

حيث تؤكد هذه النظرية مدى اتساع رقابة القاضي الإداري.

فالقاضي لا يلغي تصرف الإدارة، إلا إذا كانت الأضرار المترتبة عليه لا تتناسب وبشكل واضح مع المزايا والمنافع الناجمة عنه، وهذا هو جوهر نظرية الغلط البين.<sup>2</sup>

وفي سياق الحديث عن هذه النظرية تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة ابتدع فكرة الغلط البين في التقدير لمواجهة حالات امتناعه عن رقابة التكيف القانوني للوقائع، وذلك لأنها مجالات يصعب عليه أن يتدخل بفرض تكييفه فيها مثل المسائل العلمية والفنية.

وبفضل هذه النظرية أصبح من الممكن التدخل في سائر المجالات التي كان يمتنع على القضاء التدخل فيها لفرض تكييفه على الوقائع.

حيث يعرف الخطأ البين على أنه "عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري وعلى نحو يتعارض مع الفطرة السليمة وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الوقائع ويكون سببا لإلغاء القرار"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> احاحا عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004-2005، ص 113 .

<sup>2</sup> زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري. دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 58.

<sup>3</sup> محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. دار الكتب القانونية، القاهرة، 1998، ص 482.

ويعد الخطأ الظاهر بمثابة الأداة الفنية التي يتوسل بها القضاء الإداري في ممارسة رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، فيما يتعلق بعنصري السبب والمحل في القرار الإداري، بحيث إذا جاء تقدير الإدارة بمراعاة مختلف الظروف - واضح الاختلاف، ومجاوزا للحد المعقول، كان مشوبا بخطأ ظاهر في التقدير.

يبدو مما تقدم أن نظرية الخطأ الظاهر، هي إحدى الوسائل الفنية لمباشرة القضاء الإداري رقابته في مجال التأديب، والتي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي، لمواجهة حالات الإختلال الواضح في التقدير الذي تمارسه الإدارة في مختلف مجالات نشاطها الإداري

فالخطأ الظاهر في التقدير يجيز للقاضي التأكد من أن القرار المتخذ لا يحتوي عبر الروابط بين جوانبه التقديرية، عن تباين أو خلل شديد، يمكن ينتبه له شخص متوسط الذكاء، فهو ينصب على تقدير وقائع القرار، أو بعبارة أخرى مطابقة موجبات الوقائع إلى أسباب القانون، وهذا يشمل محل القرار، ولكن أيضا واحتماليا غايته عندما تنص على ذلك قاعدة القانون، غير أنه ليست الملائمة أو المطابقة هي التي تفتح باب رقابة الخطأ الظاهر، وإنما التباين و الإختلاف بين الموقف الفعلي ومبررات القرار.

وقد امتدت تطبيقات هذه النظرية، كأداة فنية للرقابة على تقديرات السلطات التأديبية للعقوبات التأديبية من حيث نوعها ومقدارها، مقارنة بجسامة وخطورة الجريمة التأديبية، بحيث إذا جاء هذا التقدير مشوبا بخلل واضح، أو منافيا للحد المعقول كان مخالفا لمبدأ التناسب، وبات غير مشروع، لانتسامه بخطأ ظاهر في التقدير.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب. دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص ص 128، 129.

### المطلب الثالث: نظرية الغلو

ابتكر القضاء الإداري المصري لفظ الغلو، كاصطلاح قانوني في نطاق ممارسة الرقابة على التناسب في مجال التأديب، ويقصد به التعبير عن عدم الملائمة الظاهرة، أو المفاوطة الظاهرة، أو عدم التناسب البين أو التفاوت الصارخ بين درجة خطورة الجريمة التأديبية، وجسامة العقوبة الموقعة عنها، والتشدد المبالغ فيه ممن قبل السلطة التأديبية في اختيار العقوبة المناسبة للجريمة التأديبية المرتكبة.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لتعريف الغلو من الناحية الفقهية فيمكن القول بأن المحكمة الإدارية العليا لم تضمن أحكامها تعريفا للغلو ولا تحديدا لمدلوله، وإنما اكتفت بالإشارة إلى الفكرة وترديد بعض العبارات التي أصبحت شبه مستقرة دون أي محاولة مباشرة لإلقاء مزيد من الضوء على ماهية الغلو، وإذا كان هذا هو حال المحكمة الإدارية العليا فإن الفقه الإداري بدوره لا يساعد على تحديد معنى محدد ومفهوم وواضح للغلو.<sup>2</sup>

وعلى الرغم من ذلك فقد أحجم غالبية الفقه الإداري عن وضع تعريف عام لاصطلاح الغلو، اكتفاء بترديد الفكرة التي يصدر عنها، ومحاولة إلحاقه بأحد وجوه عدم المشروعية في القرارات الإدارية.

وقد حاول الدكتور محمد سلامة جبر تعريف الغلو في رسالته حيث يقضي هذا التعريف على أن الغلو في الاصطلاح الفقهي ليس إلا أداة قضائية، استهدف بها مجلس الدولة المصري

<sup>1</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص ص 118، 119.

<sup>2</sup> محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية. المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2008، ص



تحقيق رقابة أكثر فاعلية ومقاومة التقديرات السيئة والمشوبة بعدم التناسب الظاهر للسلطات التأديبية، كما أن رقابة الغلو تسمح للقاضي الإداري بفحص التكيف الإداري، وممارسة رقابة أكثر عمقا من تلك التي تحققها وسائل الرقابة الأخرى، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى الوقوف على حالات التقدير السيئة و المجاوزة للحد في تحديد العلاقة بين الذنب الإداري، وبين الجزاء التأديبي.

كما أورد الدكتور محمد سيد أحمد، في رسالته، تعريفا للغلو، جاء فيه بأن الغلو وسيلة قضائية استخدمها مجلس الدولة المصري، لمواجهة حالات تعسف الإدارة وشططها في توقيع العقوبات التأديبية، بما لا يتناسب مع جسامة الجرائم التأديبية المرتكبة وخطورتها.<sup>1</sup>

ومن جانبنا نميل إلى اعتبار الغلو وسيلة قضائية استخدمها مجلس الدولة المصري لمواجهة حالات تعسف الإدارة وشططها في توقيع العقوبات التأديبية بما لا يتناسب مع جسامة الجرائم التأديبية المرتكبة وخطورتها، وبالتالي فنظرية الغلو تعتبر من ابتكار مجلس الدولة المصري سبق بها نظيره الفرنسي الذي بدأ يعتنقها مؤخرا في مجال التأديب، فهي إذن نظرية مصرية خالصة تهدف للحد من تعسف الإدارة وامتناعها عن توقيع جزاءات جسيمة كما تضمن للإدارة في ذات الوقت حسن متابعة وتقييم الموظف وتوقيع عقوبة تأديبية مناسبة عليه بما يؤدي إلى حسن انتظام العمل في جميع مرافق الدولة.<sup>2</sup>

ويلاحظ أن تطبيقات نظرية الغلو، لا تقتصر على جانب واحد، وهو الغلو في الشدة، وإنما هي تمتد أيضا إلى جانب الغلو في التساهل، كما أن التطور القضائي جعل منها نظرية عامة في مجال التأديب، إذ تطبق على سائر العقوبات التأديبية، كما أنها تسري على جميع طوائف العاملين بالدولة.

<sup>1</sup> خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 120.

<sup>2</sup> محمد سيد أحمد محمد، مرجع سابق، ص 443.

ومما هو جدير بالذكر أن نظرية الغلو يقتصر نطاق تطبيقها في القانون الإداري على مجال التأديب وحده ولا تمتد إلى مجالات النشاط الإداري الأخرى، وإن كان ذلك محل نقد من جانب الفقه الإداري، إلا أنه مع تقديرنا لهذا النقد فإننا نرى أن هذه الخصوصية من شأنها أن تجعل لنظرية الغو ذاتيتها الخاصة واستقلاليتها في مواجهة غيرها من نظريات القانون الإداري.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>- خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 122.

## المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على الملائمة في مجال القرارات

### التأديبية

بيننا بأن رقابة القاضي الإداري لا تمتد كقاعدة عامة لملائمة القرار الإداري، فإذا ثبت صحة الوقائع وسلامة وصفها القانوني فليس للقاضي أن يراقب أهمية الوقائع أو ملائمة القرار، إلا أن القاضي يراقب أحيانا مدى التناسب بين أسباب تدخل الإدارة والإجراءات التي تتخذها وعلى الأخص في مجال التأديب.<sup>1</sup>

وقد مارست محكمة العدل العليا الرقابة على الوصف القانوني للوقائع في مجال تأديب الموظفين، والمثال على ذلك أنه لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الإستماع إلى أقواله وتحقيق دفاعه، وأن تكون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية، لأن محكمة العدل العليا محكمة وقائع ومحكمة قانون ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار وأن تتأكد بأن الواقعة ثابتة وأن مجرد إقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل العليا في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف وإن كان يشكل ذنبا تأديبيا.<sup>2</sup>

وتشمل رقابة القضاء الإداري في مجال التأديب رقابة واسعة للغاية، فهي تشمل مشروعية القرار الصادر من الإدارة بتوقيع الجزاء سواء من ناحية الشكل أم الاختصاص أم مخالفة أحكام القانون أم الإنحراف بالسلطة أم التعسف فيها، كما تشمل الرقابة على البواعث التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار وأسبابه، فيقدر القضاء وقوع الخطأ ومدى تناسب الجزاء مع الخطأ الذي ارتكبه المتعاقد.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 56.

<sup>2</sup> نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، الأردن، ط 2002، ص 1، ص 343.

هذا وقد تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي لرقابة الملائمة في هذا المجال، غير أن دراستنا سوف تقتصر على بيان تطبيقات القضاء الإداري المصري والجزائري فقط، وهو ما سوف نتعرض له من خلال المطلبين التاليين.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>رشا محمد جعفر الهاشمي، مرجع سابق، ص 186.

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري المصري

باشر مجلس الدولة المصري منذ نشأته الرقابة في مجال التأديب على الوجود المادي للوقائع المتخذة سببا للقرار الإداري، وذلك في جميع الحالات، كما أكد حقه في فرض رقابته على التكيف القانوني للوقائع وهذا هو الحد الذي يجب أن تتوقف عنده رقابة القضاء، دون أن تتعداه إلى تقدير أهمية وخطورة الجزاء ومدى تناسبه مع الذنب الإداري المرتكب، لأن تقدير ذلك يخرج بوصفه أحد عناصر ملائمة القرار عن نطاق سلطة القاضي بإعتباره من إطلاقات الإدارة المتروكة لتقديرها، حيث جرت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها، على اختيار العقوبة الملائمة للجريمة التأديبية مما تترخص فيه جهة الإدارة بغير معقب عليها، فليس لمحكمة القضاء الإداري أن تتعرض لملائمة وتقدير الجزاء، إذ أن ذلك متروك لتقدير الإدارة<sup>1</sup>

غير أنه أمام عدم التناسب الظاهر بين الجزاءات والمخالفات لم تجد المحكمة الإدارية العليا مفرا من رقابة الملائمة بين الجزاء والمخالفة، وذلك من خلال قضائها في الغلو في حالة عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره إذ يكون استعمال سلطة تقدير الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة القضاء<sup>2</sup>

وقضاء المحكمة الإدارية في الغلو لا يقتصر على حالات الإسراف في الشدة في اختيار الجزاء، وإنما يمتد إلى حالات الإفراط في اللين.

ومع أن المحكمة الإدارية ظلت تطبق قضائها في الغلو إلا أنها خرجت عليه في بعض أحكامها، فذهبت إلى استقلال جهة الإدارة بتقدير التناسب بين الجزاء والمخالفة دون معقب عليها، وقد يبدو في هذا تعارض، ولكن يرى الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم عبد البار أنه لا يوجد

<sup>1</sup> عبد العالي حاحا، آمال يعيش تمام، مرجع سابق. ص ص 139، 140.

<sup>2</sup> عبد الفتاح عبد الحليم عبد البار، "بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة". ج 2، مجلة العلوم

الإدارية، العدد 1، القاهرة، جوان 1996، ص 30، نقلا عن حاحا عبد العالي، مرجع سابق. ص 125.

تعارض بين حرية تقدير الجزاء المناسب وبين رقابة المحكمة لهذا التناسب فرقابة الغلو لا تلغي حرية التقدير وإنما تمنع الشطط، والشطط خارج عن نطاق التقدير ومناقض له، ولذلك فإن منع الشطط لا يمثل إفتتات على حرية التقدير.<sup>1</sup>

والتقدير السليم للجزاء المناسب للذنب هو ما تضع فيه سلطة التأديب نفسها في أفضل الأحوال والظروف للقيام بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية وبعيدا عن البواعث الشخصية، وبشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه وهذا الإلتزام قانوني لا مجرد ظابط من ظوابط الأخلاق أو الفن الإداري<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البار، "بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة"، نقلا عن حاحا عبد العالی، مرجع سابق، ص 125 .

<sup>2</sup> حاحا عبد العالی، مرجع سابق، ص 162 .

**المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري الجزائري**

راقب مجلس الدولة الجزائري تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع ومن بين تطبيقات الرقابة على التناسب، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى-مجلس الدولة حاليا-في قضية(ب م ش) ضد(وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني)حيث راقب المجلس الأعلى مدى ملائمة الجزاء التأديبي مع المخالفة المرتكبة،وانتهى إلى أن الإدارة كانت محقة في تقديرها مدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والجزاء المقدر،وهذا ما جاء في نصها التالي:"من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة ومن ثم فإن الإدارة العامة باتخاذها قرارا بعزل الموظف الذي كان قد انتهج سلوكا لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة والذي كان في نفس الوقت قد خرج التزام الإحترام والطاعة للسلطة الرئاسية التي التزمت بتطبيق القانون وكان بذلك قرارها سليما"<sup>1</sup>

ولما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة من الموظف كافية لتبرير عزله،فإن الإدارة كانت محقة في قرارها بتسليط هذا الجزاء.

كما يملك القاضي الإداري سلطة رقابة واسعة في إعادة الموظف المعزول إلى منصبه،فإذا ثبت عدم مشروعية قرار الفصل،وانجر عن هذا القرار عواقب وخيمة خلال فترة العزل،كإيقاف المرتب،عدم الترقية،....،فإذا ثبت هذا فإنه يعاد إلى وظيفته مع كامل الحقوق التي سلبت منه بأثر رجعي،والعملية هنا تتم تحت تقدير القاضي الذي يملك سلطة رقابة واسعة في هذه

<sup>1</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، رقم 42568، الصادر بتاريخ 7-12-1985، المجلة القضائية، العدد 1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1990، ص 215، نقلا عن حاحا عبد العالي، آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص 143.

المناسبة، حيث يعترف للقاضي الإداري باختصاصه في تقدير الملائمة، وليس فقط المشروعية، وهذا ما تؤكدته المحكمة الإدارية بالمجلس الأعلى<sup>1</sup>

وتبعاً للاجتهاد القضائي الذي توصل إليه القضاء الإداري الجزائري فإن رقابة الملائمة تعد وسيلة تقوية وتوسيع من وسائل المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية والغائها في حالة عدم تحققها، بما يضمن حقوق الموظف من جهة وتحقيق فكرة القانون من جهة أخرى.<sup>2</sup>

ولهذا تشكل رقابة القاضي الإداري على الملائمة مرحلة هامة، كذلك خطورة أساسية في السياسة القضائية الإدارية، التي تهدف إلى إرساء دعائم مشروعية التأديب الإداري في الوظيفة العامة، بما يحقق التوازن المنشود بين هدف التأديب وضرورة حماية حقوق الموظف الخاضع له.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حاحا عبد العالي، أمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص 134.

<sup>2</sup> زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها. مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 119.

<sup>3</sup> مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، جوان 2013، ص 95.



يتضح مما سبق بأن رقابة القاضي الإداري قد اتسعت تدريجياً لتشمل الرقابة على أهمية وخطورة الوقائع وهو ما يعرف بالرقابة على الملائمة، والتي أصبحت تمثل ضرورة حتمية خاصة في مجال تأديب الموظف العام فإذا كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير وخطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب إستعمالها غلو، الذي يعتبر صورة من صور عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره وعليه وفي هذه الصورة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ويخضع القاضي بالتالي إلى إنزال رقيبته على ملائمة القرار الصادر.

ولقد أضحى من المستقر عليه في القضاء الإداري العربي والمقارن، أن مشروعية القرار التأديبي مرهونة بخلوه من شائبة الغلو أو الغلط البين أو التناسب في التقدير، وهي الأدوات الفنية التي يتوصل بها القضاء الإداري في ممارسة رقيبته على الملائمة في مجال التأديب.

# الخاتمة

استهدفنا من خلال موضوع الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية بين المشروعية والملائمة الوقوف على معالم هذه الرقابة التي تشكل ضمانا حقيقية لحقوق الموظف الخاضع للتأديب. ومن خلال هذه الدراسة رأينا بأن مشروعية القرار يمكن تقديرها والبحث فيها على أساس من قواعد المشروعية، كذلك هو الحال بالنسبة لملائمة هذا القرار والذي لا يمكن أن يتم إلا في ضوء مجموعة من العوامل المتميزة عن فكرة المشروعية، ولذا قد تكون هناك قرارات مشروعة ولكنها غير ملائمة، كما قد تكون هناك قرارات غير مشروعة ولكنها ملائمة، ومقتضى ذلك فإنه لا يوجد ثمة ما يمنع من الجمع بين اعتبارات المشروعية واعتبارات الملائمة في قرار واحد لكونهما غير متعارضتين.

ويتضح من ذلك أنه قد أمكن إدخال بعض عناصر الملائمة التي تخرج أصلا عن حدود رقابة القاضي الإداري، ضمن شروط مشروعية القرار الإداري، ليس بفعل المشرع إنما بفعل القضاء، وذلك من خلال سلطته الخلاقة في إنشاء القواعد القانونية.

وإذا كان للإدارة حرية التصرف في عمل ما بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية، فإن حريتها في ذلك ليست مطلقة، ذلك أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تحكمية، بل بسلطة تحدها حدود المشروعية المختلفة، بأن تستهدف قراراتها المصلحة العامة وإلا شاب قرارها عيب إساءة استعمال السلطة. ومنه توصلنا إلى أن القاضي عندما يقوم بإلغاء العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف نتيجة عدم مشروعيتها، فإنه لا يتولى بذاته إختيار العقوبة التي يراها مناسبة، إنما يتم ذلك بالرجوع إلى السلطة التأديبية المختصة، وهذا الموقف مطابق لموقف القاضي الإداري الفرنسي، على عكس القاضي المصري الذي يتولى بنفسه تسليط العقوبة المناسبة على الموظف.

أما فيما يخص القاضي الإداري الجزائري، فوفقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا يعتبر القاضي الإداري قاضي ملائمة بقدر ما يعتبر قاضي مشروعية، ذلك أنه من غير الممكن على القاضي الإداري أن يمارس سلطة الرقابة على ملائمة التصرف الإداري، لعدم إمامه بالوظيفة الإدارية من جهة، وبعده عن الظروف المحيطة بالإدارة أثناء ممارستها لسلطتها التقديرية من جهة أخرى.

وبالتالي فإن الحديث عن رقابة الملائمة في القضاء الإداري الجزائري، تبين بأنه على الرغم من حداثة مجلس الدولة الجزائري، إلا أنها لا تكاد تختلف عن تطبيقاتها في القانون الإداري الفرنسي.

وبالنسبة لأهم النتائج التي تم التوصل إليها في هذا البحث فنتمثل في الآتي:

1-المشروع لا يمكنه بصفة عامة أن يقدر مناسبة الكثير من تصرفات الإدارة، لذلك وجب أن يترك للإدارة مساحة من القدرة على الابتكار.

2-إن الإعراف للإدارة بسلطة تقديرية وممارسة رقابة عليها بطريقة متطورة، لضمان تحقيق المصلحة العامة، يؤكد أن الدولة التي اعترفت بها هي دولة قانونية.

3-غدت رقابة الملائمة على أعمال الإدارة ضرورة حتمية إلى جانب رقابة المشروعية في ظل توسيع الدولة من نطاق وتدخل أجهزتها الإدارية.

وفي ختام بحثنا فإننا نقترح بعض الإقتراحات التي يمكن تقديمها في إطار هذا الموضوع والمتمثلة فيما يلي:

1-ترسيخ روح المسؤولية لدى كل الموظفين العموميين بإعلامهم أن الوسيلة التي يمكن أن توقف سلطة التأديب عن إصدار قرارات تأديبية غير مشروعة موجودة بين أيديهم، وهي الدعوى العمومية، التي وجدت من أجل تحقيق العدالة التأديبية وعقلنة السلطة التأديبية، عن طريق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على القرارات التأديبية.

2-مسائلة الإدارة عن القرارات التأديبية غير المشروعة مهما كان سبب إلغائها.

3-مراقبة تنفيذ أحكام القضاء الإداري خاصة لو كانت السلطة تعتمد المماثلة في تفسير الأحكام القضائية.

4-تمكين القاضي من إمكانية مراقبة الملائمة ولكن ذلك يكون في حدود ما يسمح به القانون حيث لا يتدخل بشكل مباشر في سلطة الإدارة.

ونطمح في الختام من المشرع والقاضي الإداري الجزائريين الإهتمام أكثر بالرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية، بغية المساهمة في ترقية العمل القضائي من أجل إرساء دعائم المشروعية وعدالة التأديب الإداري.

# قائمة المصادر والمراجع

أولاً- قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية:

## 1- المصادر:

### -القوانين:

- 1) أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (72)، بتاريخ 15 نوفمبر 2006.
- 2) مرسوم تنفيذي رقم 90-99، مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد (13)، بتاريخ 28 مارس 1990.

## 2- المراجع:

- 1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري-دعوى الإلغاء). منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 2) أحمد محمد جمعة، إختصاص القضاء الإداري بالمنازعة الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل. منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 3) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2006.
- 4) حين عثمان محمد عثمان، دروس في القضاء الإداري. الدار الجامعية، بيروت.
- 5) رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات مع المتعاقد معها. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2010.

- (6) زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري. دار النهضة العربية، 1997.
- (7) سالم بن راشد العلوي، ج2، القضاء الإداري. دار الثقافة، عمان، ط1، 2009.
- (8) سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية. منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2003.
- (9) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية. منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 2004.
- (10) سليمان عبد المنعم، نظرية المسؤولية والجزاء. دار الجامعة الجديدة، مصر، 2000.
- (11) خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- (12) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة). دار الثقافة، 2010.
- (13) عبد العزيز الجوهري، القضاء الإداري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- (14) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.
- (15) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2002.
- (16) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2008.
- (17) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- (18) عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة). منشورات جامعة دمشق، 2010.
- (19) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء. دار الثقافة، الأردن، ط1، 2011.

- (20) عمار عوابدي، ج2، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2004.
- (21) عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة). دار الثقافة، الأردن، ط1، 2007.
- (22) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة، الأردن، ط1، 2011.
- (23) فهد يوسف الكساسبة، وظيفة العقوبة ودورها في الإصلاح والتأهيل. دار وائل للنشر، ط1.
- (24) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية). دار هومة، ط2، 2006.
- (25) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- (26) مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري. المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط1، 2011.
- (27) محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي. دار الفكر العربي، القاهرة.
- (28) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء). دار العلوم، الجزائر.
- (29) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2005.
- (30) محمد العبادي، قضاء الإلغاء. دار الثقافة، ط1، 1990.
- (31) محمد خلف الجبوري، القضاء الإداري. مكتبة الثقافة، الأردن، ط1، 1998.
- (32) محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية. المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- (33) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة العليا. دار الكتب القانونية، مصر، 1998.
- (34) محيو أحمد، المنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط6، 2005.

(35) مغاوي محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان. مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1986.

(36) مليكة الصروح، القانون الإداري. مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ط7، 2010.

(37) نواف كنعان، القضاء الإداري. دار الثقافة، الأردن، ط1.

### 3-المقالات العلمية:

(1) أحمد هنية، "عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)"، مجلة المنتدى

القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008.

(2) حاحا عبد العالي، يعيش تمام آمال، "الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في

دعوى الإلغاء"، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر

بسكرة، مارس 2008.

(3) زروقي العربي، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية

للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها"، مجلة مجلس الدولة، العدد

الثامن، الجزائر، 2006.

### 4-المذكرات العلمية:

(1) حاحا عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة. مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر

بسكرة، 2004-2005.

(2) مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف

العمومي. رسالة ماجستير، منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري

تيزي وزو، 15 جويلية 2012.



(3) بوزيان مونية، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء. مذكرة مكملة لنيل شهادة  
الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر  
بسكرة، 2010-2011.

(4) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري. مذكرة لنيل شهادة  
الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2006-  
2007.

ثانيا-المراجع باللغة الأجنبية:

**Les ouvrages :**

1) Chapus rene 'droit administratif general.tome1' 9<sup>eme</sup> edition.

# الفهرس

أ.....	مقدمة.....
5.....	الفصل التمهيدي: ماهية العقوبة التأديبية.....
7.....	المبحث الأول: مفهوم العقوبة التأديبية.....
7.....	المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية.....
9.....	المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية.....
9.....	الفرع الأول: عناصر العقوبة.....
10.....	أولا: الإيلاء.....
10.....	ثانيا: الإكراه.....
10.....	ثالثا: إرتباط العقوبة بالجريمة.....
10.....	الفرع الثاني: خصائص العقوبة.....
1.....	أولا: مشروعية العقوبة.....
11.....	ثانيا: قضائية العقوبة.....
11.....	ثالثا: المساواة في العقوبة.....
11.....	رابعا: شخصية العقوبة.....
12.....	المبحث الثاني: دور السلطة التأديبية في التجريم والعقاب التأديبي.....
12.....	المطلب الأول: التعريف بالسلطة التأديبية.....
13.....	الفرع الأول: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام الرئاسي.....
14.....	الفرع الثاني: إعمال اختصاص سلطة التأديب بالنظام شبه الرئاسي.....

- المطلب الثاني: اختصاص السلطة التأديبية بتحديد الجريمة واختيار العقوبة.....14
- الفرع الأول: الإختصاص التجريمي للسلطة التأديبية.....15
- الفرع الثاني: الإختصاص العقابي للسلطة التأديبية.....15
- الفصل الأول: الرقابة القضائية على عنصر المشروعية في الجزاءات التأديبية.....16**
- المبحث الأول: رقابة المشروعية الخارجية.....19
- المطلب الأول: عيب الإختصاص.....20
- الفرع الأول: تعريف عيب الإختصاص.....20
- الفرع الثاني: صور عيب عدم الإختصاص.....22
- أولاً: عيب عدم الإختصاص الجسيم.....22
- 1- صدور القرار ممن لا يتصف بصفة الموظف العام.....23
- 2- صدور القرار من موظف لا صلة له بإصدار القرارات.....24
- 3- إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص السلطتين التشريعية والقضائية.....24
- ثانياً: عيب عدم الإختصاص البسيط.....26
- 1- عدم الإختصاص الموضوعي.....26
- 2- عدم الإختصاص الزماني.....27
- 3- عدم الإختصاص المكاني.....27
- المطلب الثاني: عيب الشكل.....28
- الفرع الأول: تعريف عيب الشكل.....28

29.....	الفرع الثاني: صور الشكل والإجراءات
30.....	أولاً: الإجراءات السابقة على إصدار القرار
30.....	1- الإجراءات الإستشارية
31.....	2- الضمانات الإجرائية للتأديب
31.....	3- القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس واللجان وسير عملها
32.....	ثانياً: الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار
32.....	1- كتابة القرار الإداري
33.....	2- تسبيب القرار الإداري
35.....	المبحث الثاني: رقابة المشروعية الخارجية
35.....	المطلب الأول: عيب المحل والسبب
36.....	الفرع الأول: عيب المحل
36.....	أولاً: التعريف بمحل القرار التأديبي
37.....	1- يجب أن يكون محل القرار ممكناً
37.....	2- يجب أن يكون محل القرار مشروعاً
38.....	ثانياً: صور مخالفة القواعد القانونية
38.....	1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية
38.....	2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية
39.....	3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

- الفرع الثاني: عيب السبب.....40
- أولا: تعريف عيب السبب.....40
- 1- أن يكون قائما عند إصدار القرار.....42
- 2- أن يكون سببا مباشرا.....42
- 3- أن يكون السبب محددًا.....42
- ثانيا: رقابة القضاء على ركن السبب.....42
- 1- إنعدام الوجود المادي للوقائع.....42
- 2- الرقابة على الوصف القانوني للوقائع.....43
- 3- الرقابة على تقدير وملائمة القرار.....44
- المطلب الثاني: عيب إساءة استعمال السلطة.....45
- الفرع الأول: حالات إساءة استعمال السلطة.....46
- أولا: مجانية المصلحة العامة.....46
- 1- استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي.....46
- 2- استعمال السلطة بقصد الإنتقام.....46
- 3- استعمال السلطة تحقيقا لغرض سياسي أو حزبي.....46
- 4- التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية.....47
- ثانيا: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.....47
- الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.....48

52.....	الفصل الثاني: الرقابة القضائية على عنصر الملائمة في الجزاءات التأديبية.....
54.....	المبحث الأول: صور الرقابة على الملائمة.....
56.....	المطلب الأول: مبدأ التناسب.....
58.....	المطلب الثاني: نظرية الغلط البين.....
60.....	المطلب الثالث: نظرية الغلو.....
63...	المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على الملائمة في مجال القرارات التأديبية...
65.....	المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري المصري.....
67.....	المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري الجزائري.....
70.....	الخاتمة.....
73.....	قائمة المصادر والمراجع.....
78.....	الفهرس.....

# ملخص

يدفع إرتكاب الموظف لأي مخالفة تأديبية إلى تدخل الرئيس الإداري بتوقيع عقوبة تأديبية على من يرتكبها، فإذا ثار نزاع حول ذلك فإن للقاضي التحقق من صحة قيام الأفعال المنسوبة إلى الموظف، وهل هي مستخلصة إستخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها.

ومن هنا بدت ضرورة العمل على تنظيم الرقابة المجدية والفعالة وفرضها على أعمال الإدارة، وخاصة في مجال الجزاءات التأديبية، وذلك ضماناً لمبدأ المشروعية، الذي يكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، من خلال القيام برقابة قضائية على عناصر القرار الإداري الخمس.

ففيما يتعلق بركن الإختصاص والشكل والغاية، فلا حرية للإدارة فيها.

أما بالنسبة إلى عنصري المحل والسبب فيتجسد فيهما عنصر التقدير المعروف بالملائمة، والذي كان محظوراً سابقاً على القاضي الإداري إلا أنه تم إدخاله في نطاق المشروعية بفعل السلطة الخلاقة المعترف بها للقاضي الإداري في إنشاء القواعد القانونية، حتى أضحى من المستقر عليه في القضاء الإداري أن مشروعية القرار التأديبي مرهونة بخلوه من شائبة الغلو أو الخطأ الظاهر أو التناسب، وهي الأدوات الفنية التي يتوصل بها القضاء الإداري في ممارسة رقابته على الملئمة في مجال التأديب.

وبالتالي فإننا لا نتردد في التقرير بانتماء رقابة الملئمة إلى رقابة المشروعية التي يباشرها القاضي الإداري، ليضع بذلك حداً للسلطة التقديرية للإدارة في جانب من جوانب الملئمة المتروكة لمحض تقديرها.