وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة يحي فارس بالمدية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

إنقضاء الدعوى التأديبية للموظف

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: إدارة ومالية

من إعداد الطالبين:
محداد عمر
بابا إسماعيل

تحت إشراف الأستاذ
مزعاد إبراهيم

السنة الدراسية 2017-2018

كلمة شكر وتقدير

لا يسعنا ونحن نضع اللمسات الأخيرة لهذا العمل المتواضع إلا أن نتقدم بجزيل الشكر لكل من أعاننا على إنجازه ونخص بالذكر أستاذنا الدكتور "مزعاد إبراهيم" الذي شرفنا بمرافقته لنا خلال كامل مراحل البحث ولم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة فجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما نتقدم بالشكر لكل أساتذة كلية الحقوق بجامعة المدية.

إهـــــــــــداء

إليك أهـــــــــدي هذا العمـــــــــــل.

محداد عمر

إهـــــــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى والدي الكريمين حفظهما الله ورعاهما.

إلى إخوتي وأخواتي .

و إلى كافة زملائي.

بابا إسماعيل

قائمة المختصرات

- ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق.إ.ج : قانون الإجراءات الجزائية.
- د س ن : دون سنة النشر.
- د ن : دون ناشر.
- ط : الطبعة.
- ج : الجزء.
- ص: صفحة.
- ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

مقدمـــــــة

مقدمة:

من أهداف الإدارة دفع المرفق العام نحو الأفضل؛ ما يجعلها في تحد مستمر لبسط سلطانها في مواجهة ما قد يأتيه الموظف العام خرقا للقوانين التي تحكم الوظيفة العمومية قبل أن يفلت منها زمام الأمور، وهو ما دفع بالمشرع الجزائري إلى محاولة ترتيب النظام التأديبي للموظف العام بما يستجيب لتطلعات الإدارة من جانب؛ دون المساس بحقوق الموظف العام من جانب آخر، وقد تحقق ذلك فعلا بفضل عديد القوانين التي تعاقبت على تنظيم المسار المهني للموظف، بداية بالأمر رقم 66-133 [1] وصولا إلى الأمر رقم 06-03[2]، وكلاهما تضمنا القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

إذا ما سلطنا الضوء أكثر على النظام التأديبي سنجد أنه يتشكل أساسا من أربعة عناصر، هي المخالفة التأديبية، السلطة التأديبية، الإجراءات التأديبية وأخيرا العقوبة التأديبية، و تبدو كلها عناصر مفهومة إلى حد ما، عدا المخالفات التأديبية التي تستدعي بعض التفصيل، خصوصا ما يتعلق بقياس جسامة الخطأ وتكييفه وكذا تحديد العقوبة المناسبة.

الإجراءات التأديبية تأتي عقب اكتشاف الخطأ أو الجريمة التي ارتكبها الموظف أثناء أو بمناسبة أداء مهامه، وهي سلسلة متصلة الحلقات تبدأ بالتحقيق في المخالفة المرتكبة وتنتهي بتقرير مبرر عن العقوبة المتخذة، ما يعني أن الإجراءات التأديبية هي همزة الوصل بين المخالفة والعقوبة، وهي من الأهمية بمكان لكونها تمثل ما يسمى بالدعوى التأديبية التي تحركها السلطة لها صلاحيات التعيين من خلال نسبة الخطأ التأديبي للموظف، على أن هذه الدعوى قد تستمر إلى نهايتها، وقد تنقضي لأسباب تطرأ عليها، وهذه النقطة الأخيرة هي محور دراستنا.

أسباب انقضاء الدعوى التأديبية لم تكن يوما محل إجماع فقهاء القانون الإداري، فبينما تقتصر تلك الأسباب عند فريق منهم على التقادم ووفاة المتهم؛ يتوسع آخرون فيها بإضافة القرار التأديبي النهائي والعفو الشامل، وهو أحد البواعث التي دفعت بنا لاختيار هذا الموضوع، وذلك من أجل الإحاطة بمختلف الأسباب التي تؤدي بالدعوى التأديبية إلى انقضائها، لا سيما في التشريع الجزائري الذي لم يتناول تلك الأسباب على عكس ما فعله بخصوص الدعوى العمومية في قانون الإجراءات الجزائية، وهو سبب آخر دفع بنا لتسليط الضوء على هذا الموضوع بالذات، وفضلا عن ذلك فإن شح الدراسات القانونية حول هذا الموضوع كانت حافزا لاختياره، ذلك أن مؤلفات أساتذة القانون الجزائري على قلتها تناولت تأديب الموظف العام بالتركيز على النظام

---

[1] الأمر رقم 66- 133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966.

[2] الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج العدد 46 الصادر في 16 جويلية 2006.

التأديبي بشكل عام عكس ما هو حاصل عند فقهاء القانون المصري مثلا أين تجدهم يُفْرِدون لكل موضوع مؤلفا خاصا به[1].

نضيف للأسباب السابقة سببا آخر دعانا لاختيار موضوع انقضاء الدعوى التأديبية للموظف ألا وهو محاولتنا الجادة في إثراء الساحة القانونية بمرجع آخر يكون سندا لأهل الاختصاص وغيرهم، من حقوقيين وإداريين وموظفين، وتمكينهم من الإطلاع على آليات انقضاء الدعوى التأديبية، الأمر الذي لاشك سيعود بالفائدة على كل هؤلاء، لاسيما في ظل ندرة البحوث الجامعية التي تناولت هذا الموضوع، إذ لم يقع بين أيدينا طوال فترة البحث سوى ما جاء به الطالب" محمد الأخضر بن عمران في أطروحته لنيل شهادة الدكتوراه تحت عنوان النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري – دراسة مقارنة–"، على أن هذه الدراسة تناولت النظام القانوني في التشريعات المقارنة، مع ما تتضمنه تلك التشريعات من أسباب تنقضي بها الدعوى التأديبية ولكن لا وجود لها في التشريع الجزائري، فضلا عن كونها جاءت قبل صدور الأمر رقم 06–03 سابق الذكر، على عكس دراستنا التي سنرى من خلالها كيف عالج المشرع الجزائري انقضاء الدعوى التأديبية في ظل القانون الحالي، وهذه هي الإضافة التي نسعى لتقديمها من خلال هذه الدراسة.

نود ونهدف من وراء هذه الدراسة إلى توضيح الرؤية بخصوص معظم الأسباب التي تؤدي إلى زوال الدعوى التأديبية إن لم تكن كلها، فالعلم بتلك الأسباب لاشك سيساعد الموظف العام وسلطة التأديب على حد سواء في المطالبة بوقف السير في الدعوى أو العدول عنها متى تحققت أحد الأسباب التي سنشير إليها في موقعها من هذا البحث.

نود ونهدف أيضا إلى إثراء المكتبة القانونية بمرجع آخر يكون ذخرا لكل الباحثين على مختلف مشاربهم من جانب، خاصة في ظل افتقارها لمراجع من هذا القبيل، ويفتح أيضا الباب أمام دراسات لاحقة من جانب آخر.

بناءًا على أهمية البحث والدافع من وراء اختياره فإن الإشكالية التي نطرحها في هذا البحث تدور حول **حدود سلطة التأديب في متابعة الإجراءات التأديبية**، وتفريعا على هذه الإشكالية تثار عديد التساؤلات الجانبية لعل أبرزها يتعلق بكيفية تنظيم المشرع الجزائري لمسألة المتابعة التأديبية للموظف؟ وما هو الأساس القانوني الذي تقوم عليه مختلف أسباب الانقضاء ذاتها؟ وما مدى استقلالية الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية ؟ وغيرها من الأسئلة.

---

[1] أنضر على سبيل المثال مؤلف الدكتور محمد ماجد ياقوت تحت عنوان الدعوى التأديبية، أو كتاب المستشار ممدوح طنطاوي تحت نفس العنوان، أو مؤلف الدكتور محمد محمود ندا تحت عنوان انقضاء الدعوى التأديبية، وغيرهم كثير ممن استعنا بهم على بحثنا هذا.

لأجل الإجابة على التساؤلات السابقة، وبغية الإلمام بمختلف جوانب الموضوع اتبعنا المنهج الوصفي بإجراء دراسة وصفية لمختلف أسباب انقضاء الدعوى التأديبية والاستفاضة في شرحها على النحو الذي يخدم المبتغى من وراء هذه الدراسة، كما استعنا بالمنهج المقارن كلما دعتنا الحاجة إلى ذلك، من خلال الإشارة إلى ما ورد في التشريعات المقارنة، وآراء فقهاء القانون في موضوع الدعوى التأديبية، وكذا الأحكام القضائية الصادرة في شأنها.

لا يفوتنا ونحن نخط هذه المقدمة أن نتحدث عن الصعوبات التي واجهتنا خلال إنجازنا لهذا البحث وفي طليعتها شح المراجع وقلة الدراسات التي تناولت موضوع انقضاء الدعوى التأديبية؛ خاصة في القانون الجزائري كما سبق وأشرنا، يضاف إلى ذلك ضيق الوقت الذي لم يسمح لنا بإيفاء البحث حقه كاملا، مع كل ما يتطلبه من تدقيق ومراجعة.

مع ذلك ورغم تلك الصعوبات فإننا بذلنا من الجهد ما يكفي لمحاولة الإلمام بمختلف زوايا الموضوع، حيث استعنا بمبحث تمهيدي شرحنا من خلاله ماهية المخالفة التأديبية، بتعريفها أولا، ومن ثم تبيان العلاقة بينها وبين الجريمة الجنائية، وأخيراً حددنا أركانها، وقد دفعتنا الضرورة الملحة للاستعانة بهذا المبحث، إذ لم يكن من الجيد أن نخوض مباشرة في موضوع الدعوى التأديبية من دون أن نتعرف على السبب الكفيل بتحريكها، أما شرح الأسباب التي تؤدي لانقضاء الدعوى التأديبية فقد أوردناه من خلال فصلين اثنين، حيث خصصنا الفصل الأول للحديث عن أسباب انقضاء الدعوى التأديبية المرتبطة بالقرار التأديبي، وكان ذلك في ثلاث مباحث، بدأناها بانقضاء الدعوى التأديبية حال صدور قرار تأديبي، تلاه المبحث الثاني أين تطرقنا فيه للانقضاء الناجم عن سحب القرار التأديبي وأثره على الدعوى التأديبية وختمنا الفصل بمبحث أخير استعرضنا فيه الإلغاء القضائي للقرار التأديبي.

الفصل الثاني لم يكن مختلفا عن سابقه شكلا ومنهجا إذ تناولنا فيه أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون، وكان ذلك أيضا من خلال ثلاثة مباحث، جعلنا المبحث الأول للتقادم كونه يحقق الإجماع عند السواد الأعظم من فقهاء القانون، ثم أعقبه المبحث الثاني أين رأينا فيه العفو الشامل كواحد من الإجراءات التي تؤدي لانقضاء الدعوى التأديبية، ومن ثم تحدثنا عن الوفاة كسبب للانقضاء وبها نكون قد وصلنا لآخر العنقود.

مبحث تمهيدي

ماهية المخالفة التأديبية

مبحث تمهيدي
ماهية المخالفة التأديبية

كل دعوى ترمي إلى تطبيق عقوبة ما، منشأها جريمة أو مخالفة، والدعوى أياً كان نوعها – جنائية أو تأديبية – تظل واحدة من الإجراءات التي تحركها السلطة المختصة قانونا، نيابة عامة كانت أو سلطة التأديب التي ينتمي إليها الموظف، ويتم ذلك بعد وقوع الجريمة أو المخالفة، ما يعني أن المخالفة تسبق الدعوى، والدعوى بدورها تسبق العقوبة، إذ لا سبيل إلى توقيع العقوبة التأديبية إلا عن طريق الدعوى التأديبية، وكل هاته العناصر تشكل ما يسمى بالنظام التأديبي، إذن الدعوى التأديبية كما يقول الدكتور محمد ماجد ياقوت هي" نتيجة حتمية لوقوع مخالفة تأديبية"[1]، وهو ما دفعنا للاستعانة بهذا المبحث التمهيدي قبل المرور لموضوعنا الرئيسي، وسنتعرف من خلاله على المخالفة التأديبية، وتبيان العلاقة التي تجمعها مع الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وفي الأخير نحدد العناصر التي تقوم عليها المخالفة التأديبية، على النحو الذي سنراه في المطالب الثلاثة التي رصدناها لهذا الغرض.

المطلب الأول : تعريف المخالفة التأديبية.

تختلف المصطلحات المستخدمة في التشريعات المقارنة، للدلالة على الأفعال التي يأتيها الموظف العام خرقا للقواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمه فمنها – أي التشريعات – من يسميها الجريمة التأديبية كما هو الحال عند الفقه الإداري عموما ومنها من يطلق عليها إسم المخالفة التأديبية على غرار التشريع الفرنسي وأخرى تفضل مصطلح الخطأ الإداري، الذنب الإداري والجريمة التأديبية في صورة الفقه المصري وقضاءه، فيما اختار المشرع الجزائري مصطلحي الخطأ والمخالفة تعريفا وتصنيفا، ومهما يكن من أمر فإن الخطأ الإداري والجريمة التأديبية والذنب الإداري كلها مصطلحات عن مدلول واحد هو الفعل الموجب للمساءلة التأديبية[2]، على أننا ارتأينا في بحثنا هذا استخدام مصطلح المخالفة تماشيا مع ما نص عليه المشرع الجزائري من جانب، وأسوة بالكثير من فقهاء القضاء الإداري من جانب آخر، على النحو الذي سنَفَّصِل فيه عند تعرضنا للقوانين التي تحكم الموظف.

الفرع الأول : التعريف التشريعي.

في الحقيقة لم يقع بين أيدينا من التشريعات مايُعَّرِف المخالفة التأديبية بشكل دقيق ولا حتى إيراد مشتملاتها بشكل جامع، وتلك هي عادة المشرع فهو يترك الأمر للفقه غالبا، فالتشريع الفرنسي مثلا من خلال القانون رقم 83– 634[3]، المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين أورد في المادة 29 منه ما يدل

---

(1) محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2007، ص425.

(2) محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري (قضاء التعويض- قضاء التأديب)، د ن، القاهرة، 2010، ص 81.

(3) Loi n°83/634 du13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF , P 2174.

على المخالفة التأديبية حيث نصت على ما يلي :" كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء أو بمناسبة أداء وظائفه يعرضه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء، بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات"[1].

وقد نهج المشرع المصري ذات السبيل إذ لم يعرف المخالفة التأديبية بل أتى على مقتضياتها بأسلوب عام منعا للتضييق على نفسه فيما بعد حيث جاء في القانون رقم 81 لسنة 2016 المتضمن قانون الخدمة المدنية[2]، الصادر حديثا في الباب السابع منه تحت عنوان السلوك الوظيفي والتأديب – تحديدا – في المادة 58 منه في فقرتها الأولى ما يلي " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا ".

أما المشرع الجزائري فقد حذا حذو سابقيه لاسيما المشرع الفرنسي، إذ نص على ضوابط تأثيم الموظف في الباب السابع من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سابق الذكر، تحت عنوان النظام التأديبي، في المادة 160 منه والتي جاء فيها " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

من خلال التعاريف التشريعية الآنف ذكرها يتجلى لنا بوضوح كيف أنها لم تذكر المخالفات التأديبية على سبيل الحصر وعلة ذلك في المقام الأول استحالة حصرها، لكنها في المقابل أوردت ما يشمل مختلف المخالفات على وجه التعميم، وهي حيلة يلجأ إليها المشرع عادة حين لا يكون بمقدوره إحصاء كل المخالفات.

الفرع الثاني : التعريف الفقهي.

عديدة هي الأسماء التي أطلقها الفقه الإداري على الخطأ التأديبي كما سلف وأوضحنا وعديدة أيضا التعريفات التي تناولت هذا المصطلح، فالدكتور سليمان محمد الطماوي يرى أن المخالفة التأديبية هي" كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"[3]، على أن الدكتور سليمان الطماوي يفضل مصطلح الجريمة التأديبية على غيرها من المصطلحات، كما عرفها الدكتور جودت الملط بأنها " إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا"[4]، أما الدكتور محمد ماجد ياقوت فقد جمع بين التعريفين السابقين إذ عرفها في كتابه "أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية" بأنها " فعل أو امتناع إرادي

---

[1] L'article 29" Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale".

[2] القانون رقم 81 لسنة 2016 المتضمن قانون الخدمة المدنية ،ج ر مصر،العدد 43 مكرر أ الصادر في 01 نوفمبر 2016.

[3] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب – دراسة مقارنة – دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2، 1979، ص 50.

[4] محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ط 3 ،2007، ص 166.

من العامل يكون إخلالا بواجب وظيفي مصدره القانون، مقدرا له جزاء تأديبيا"[1].

أساتذة القانون الجزائري أيضا كان لهم رأيهم بخصوص المخالفة التأديبية إذ عرفها الدكتور أحمد بوضياف بأنها "إخلال بالتزام قانوني، ويُؤْخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها تشريعا أو لائحة، بل يشمل أيضا القواعد الخلقية"[2].

كما يعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها " ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ ...."[3].

ما يلاحظ على مجمل التعريفات الفقهية السابقة أنها جاءت لتعطي نماذج عن الأخطاء والمخالفات التي من الممكن أن يرتكبها الموظف خلال أو بمناسبة تأدية واجباته، وقد صيغت بذات الأسلوب الذي توخاه المشرع في النصوص القانونية المتعلقة بالموظف العام، على اختلاف المسميات والأنظمة المتبعة وكذا زاوية الرؤية للأخطاء الوظيفية عند كل بلد.

الفرع الثالث : التعريف القضائي.

في غياب تعريف تشريعي واضح كان لابد على القضاء أن يتدخل من خلال أحكامه وقراراته ليُتِم ما لم يأت عليه الفقه، ومن أمثلة ذلك ما جاء في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى للقضاء " 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"[4].

وفي المعنى ذاته أشار مجلس الدولة في أحد قراراته إلى الخطأ التأديبي بما يلي " إن المستأنف وبسفره دون مقرر عطلة إلى خارج الوطن يكون قد ارتكب خطأً فادحا بتخليه عن منصب عمله "[5].

القضاء المصري حاول أيضا التصدي للأخطاء التأديبية فقد أوردت المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلستها المنعقدة بتاريخ 28 ديسمبر 2002 بشأن موظفة بالبنك، حررت لأحد المواطنين شيكا لا يقابله رصيد، فبهذا الفعل كما جاء في الحكم " تكون قد خرجت على مقتضى الواجب الوظيفي ولم تحافظ على كرامة الوظيفة، وارتكبت المخالفة التأديبية"[6]، ونضيف ما قالت به ذات المحكمة في حكمها الصادر

---

(1) المرجع نفسه، ص 166.

(2) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دار ثالة للنشر، الجزائر، ط2، 2010، ص58.

(3) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1998، ص 331.

(4) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء، قضية رقم 420568، بتاريخ 07-12-1985، بين ب.م.ش ضد وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني، المجلة القضائية، سنة 1990 العدد الأول، ص 215 - 218.

(5) قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 08-10-2001، قضية م.م ضد رئيس جامعة الأمير عبد القادر، قرار منشور.

(6) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 83 .

الصادر في 22 ماي 1965" كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرام وظيفته يعاقب تأديبيا"[1].

في الواقع لا يمكن الأخذ بالأحكام والقرارات التي تصدرها الجهات القضائية على أنها تعريفات خالصة لمدلول معين، بقدر ما هي تكييف للقضايا التي تصلها وتفصل فيها، فتعريف الشيء إيضاح لمعناه وخصائصه وحالاته، لذلك نقول إن ما تورده الجهات القضائية لا يعدو أن يكون تكييفا للوقائع بل إنه في الغالب اجتهاد لا يخرج عن النص القانوني في معناه العام.

المطلب الثاني : علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة.

من المهم جدا معرفة مدى ارتباط المخالفة التأديبية بالجريمة، ونقصد بالجريمة في هذا البحث الجريمة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ومبعث الأهمية هو تأثير كل منهما على الآخر، ذلك أن الموظف خلال مساره المهني قد يرتكب مخالفات توصف بالجرائم كالسرقة والتزوير واختلاس المال العام وغيرها من الجرائم، ما يدفعنا إلى التساؤل حول مدى استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة، طالما أن فقهاء القانون الإداري متفقين على الاستقلال في حد ذاته[2]، ثم معرفة تبعات أو نتائج هذا الاستقلال وكذا موقف المشرع الجزائري من المسألة برمتها.

الفرع الأول : استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة.

نعني باستقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة مدى الاختلاف بين طبيعة وخصائص كل منهما، ما يعني أن الترابط بينهما يظل قائما، فالاستقلال بهذا المفهوم ينصرف إلى الأثر المتبادل أكثر منه إلى الموضوع أو الهدف أو حتى الإجراءات التي تخص كل من المخالفات التأديبية والجرائم، وبالنتيجة فإن أوجه التشابه موجودة وقائمة، فمن حيث الموضوع نجد أن كل منهما تتحقق إذا قام الفاعل بأعمال محظورة، بصرف النظر عما إذا كانت محصورة أو غير ذلك، كما يتفقان بخصوص أدوات الإثبات إذ تبقى كل الوسائل ممكنة في كلا الحالتين، كما يظهر التشابه بالنسبة لأثر كل منهما على الحياة المهنية للموظف أو بالأحرى على ترقيته إذ ينعكس هذا الأثر بشكل أو بآخر على الموظف، ناهيك عن الإرادة الحرة التي هي جوهر الركن المعنوي في الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية، فإذا انعدمت الإرادة الحرة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في 22 ماي 1965، السنة 10، ص 1405 نقلا عن د سليمان الطماوي القضاء الإداري – قضاء التأديب- مرجع سابق، ص 50.

(2) انظر: أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 59.
محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 205.
كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر، الجزائر، ط 3، 2006، ص 33.

انتفت المسؤولية، فلا يمكن أن يحاسب الموظف في حالة القوة القاهرة والضرورة وفقدان الإدراك والشعور بسبب عوارض الجنون والعته[1].

وفي الجانب الأخر فإنه لا يخفى مطلقا الاختلاف بين المخالفة التأديبية و الجريمة في طبيعتها وفي تكوينها وفي أركانها[2]، ويظهر هذا الاختلاف أيضا رغم الطابع العقابي للخطأ التأديبي حتى في الأحوال التي يكون فيها الخطأ الواحد الذي يرتكبه الموظف العام جريمة ومخالفة تأديبية في الوقت ذاته[3]، فمرد المخالفة التأديبية كما سبق ورأينا هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بينما قوام الجريمة هو الخروج عن مقتضى ما نهى عنه قانون العقوبات والقوانين الخاصة الأخرى ذات الطابع العقابي، يضاف إلى ذلك أن الجريمة هي عدوان على المجتمع على خلاف المخالفة التأديبية التي تمثل عدوانا على هيئة بذاتها، وإن كنا نرى أن أثر العدوان على الهيآت ينصرف في الغالب إلى المجتمع، وفضلا عما ذكر فإن الاختلاف يبدو جليا حين يتعلق الأمر بإجراءات التحقيق والعقوبة، من منطلق أن كلاهما ينفرد بإجراءات خاصة وجزاءات متباينة وبالنتيجة فإن الآثار لاشك ستكون مغايرة، وفضلا عن الفوارق السابقة فإنه لا يخفى علينا الاختلاف المتعلق بالعقوبة المترتبة على الجريمة (عقوبة سالبة للحرية وغرامة) بينما العقوبة في النظام التأديبي تمس بالمزايا الوظيفية، خاصة وأن النظام التأديبي هو نظام طائفي.

الفرع الثاني : آثار استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة.

قد يرتكب الموظف العام فعلا واحدا تتولد عنه مسؤوليتان أحدهما تأديبية والأخرى جزائية وهو ما يطرح أكثر من إشكال بخصوص مدى تأثير كل منهما في الأخر في ظل ازدواجية المسؤولية، وتزداد الصعوبة أكثر نظرا للفوارق التي سبق وأحصيناها، ومن هذا المنطلق تحديدا نطرح التساؤل التالي:
ما هي تبعات استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية؟ أو بمعنى آخر ما الذي ترتبه هذه الاستقلالية على الموظف العام في حالة ما إذا اقترف فعلا يحتمل الوصفين معا أي الوصف التأديبي والوصف الجزائي؟.

إن أهم ما يمكن تسجيله في هذا الشأن يتعلق على وجه الخصوص بالعقوبة فلا تمنع أو توجِبُ إحداهما الأخرى، ذلك أن كلا من العقوبتين، جزاء عن جريمة مستقلة ومختلفة عن الأخرى[4]، ويمتد الأمر أيضا إلى الدعوى باعتبارها حلقة الوصل بين الجريمة والمخالفة وفي هذا الصدد نصت المادة 68 في فقرتها الرابعة من القانون رقم 81 لسنة 2016 المتعلق بالخدمة المدنية المصري مالا يدع مجالا للتأويل حيث جاء فيها "ومع ذلك إذا شكل الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط

(1) طارق فيصل غنام مصطفى، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة نابلس، فلسطين 2016، ص 54 .
(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 205 .
(3) أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 59 .
(4) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 208 .

الدعوى الجنائية " وفي هذه الحالة فإن السلطة الإدارية تملك الخيار بين اتخاذ إجراءات المحاكمة التأديبية وتوقيع العقاب المناسب دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائية، أو إرجاء المحاكمة التأديبية إلى حين انتهاء المحاكمة الجنائية، وفي هذه الحالة الأخيرة لا تتقيد الإدارة بنتيجة المحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة أو عدم وقوعه[1].

بمعنى أن الحكم الجنائي يملك الحجية أمام السلطة التأديبية فيما قضى به، لاسيما إذا كان الحكم نافيا للوقائع، ولكن للسلطة التأديبية حق المسائلة بداعي إعاقة السير الحسن للمرفق، فقد يتهم موظف ما بجريمة التزوير فقط لأنه في اتصال دائم مع باقي المتهمين، لكن بعد التحقيق والمحاكمة يتضح أنه بريء مما نسب إليه، فهذا الحكم لا يمنع الإدارة من معاقبته تأديبيا لأنه وضع نفسه موضع الشك.

إجمالا يمكننا القول أن علاقة الجريمة بالمخالفة التأديبية تحتاج لدراسة أكبر و يستعصي علينا إيرادها بشكل مقتضب، خاصة ونحن أمام شح النصوص القانونية التي تنظم مثل هاته المسائل حتى على مستوى التشريعات المقارنة.

الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري.

يتجلى موقف المشرع الجزائري من استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة في النصوص القانونية التي تنظم المسار المهني للموظف العام، وكذا التعليمات والمنشورات الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بهذا الخصوص، ونسجل في هذا الشأن ما ورد في أحكام المادة 160 من الأمر رقم 06-03 سابق الذكر حيث نصت على ما يلي " يشكل كل تخل..... دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية " واستكمالا لذلك فقد جاء في المادة 174 من ذات الأمر ما يلي " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه" وتلك إشارة واضحة حول استقلال الجريمة عن المخالفة التأديبية، وفي هذا الصدد نضيف بالحرف الواحد، ما تضمنته إرسالية المديرية العامة للوظيفة العمومية[2]، ردا على مراسلة المديرية العامة للأمن الوطني، بخصوص كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06-03، وجاء فيها " يجدر التنبيه إلى أنه في حالة الشروع في المتابعة التأديبية على أساس الخطأ المهني قبل تلقي السلطة التي لها صلاحيات التعيين إخطارا بالمتابعة الجزائية ضد الموظف المعني، فإنه بإمكانها أن تقرر إما استكمال الإجراءات التأديبية التي شرعت فيه على أساس الخطأ المهني، في إطار المادة 173 من الأمر رقم 06-03، سالف الذكر، مراعاة لمبدأ استقلال المسؤولية المهنية عن المسؤولية الجزائية أو تأجيل البت في قضيته إلى غاية

---

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، 2000، ص 349 .

(2) الإرسالية رقم 267 لسنة 2015 صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتضمنة كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06- 03 الصادرة بتاريخ 19 جانفي 2016 ردا على مراسلة المديرية العامة للأمن الوطني رقم 118552 المؤرخة في 16 ديسمبر 2015.

الفصل النهائي في القضية الجزائية " وفيما يخص تطبيق المادة 174 فقد أوضحت ذات الإرسالية ما يتعلق بالتسوية النهائية لوضعية الموظف المتابع جزائيا وأكدت على أنها لا تتم إلا بعد أن تصبح الأحكام الجزائية نهائية وحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، بعد استنفاذ كل طرق الطعن القانونية.

ومهما كان الأمر، وبالرغم من استقلالية المسؤولية المهنية أو الإدارية عن المسؤولية الجزائية، فإنه لا يمكن إعادة إدماج الموظف المدان جزائيا، دون تسليط عقوبة تأديبية عليه.

نستشف من المواقف السابقة أن الطابع الخاص الذي يميز النظام التأديبي بوجه عام فرض منطقه في استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية من زاوية العقوبة وفي المقابل فإن النظام الجزائي يبسط سلطانه في الأثر الذي يرتبه على الموظف متى أدين جزائيا.

المطلب الثالث : أركان المخالفة التأديبية.

على خلاف الجرائم الجنائية التي لا يثور الجدل بشأن أركانها فإن الفقه الإداري ذهب مذاهب شتى في تحديد أركان المخالفة التأديبية، صحيح أن معظمهم يتفق بخصوص الركنين المادي والمعنوي لكن نقطة الخلاف الجوهرية تخص الركن الشرعي، وللوقوف أكثر على هاته الحيثية سنعرج في المقام الأول على أهم الاتجاهات التي تناولت أركان المخالفة التأديبية ثم نأتي على تبيان مدلول كل ركن على حدة .

يقول الأستاذ كمال رحماوي في كتابه" تأديب الموظف العام في القانون الجزائري" بعبارة واضحة ما يلي " تقوم الجريمة التأديبية على الأركان الأساسية التالية[1]:

- أولا : الركن المادي.
- ثانيا: الركن المعنوي.
- ثالثا: الركن الشرعي".

وهي ذات الأركان التي عادة ما نجدها في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، مع الإشارة إلى إفراد الركن الشرعي بدراسة خاصة نظرا للطابع الخاص الذي يميزه عن الركن الشرعي في الجريمة الجنائية، أما الدكتور أحمد بوضياف فيرى خلاف ذلك حيث أشار إلى أن المخالفة التأديبية تقوم على ركنين مادي ومعنوي[2]، مع التنبيه إلى استعماله لمصطلح الجريمة بدل المخالفة.

الفقه المصري والفقه الفرنسي كان له رأي ثالث تجلى في اتجاهين رئيسيين[3]، حيث خلص الاتجاه الأول إلى أن للمخالفة التأديبية ثلاثة أركان وهي:

- الركن الأول: وهو الموظف الذي ينسب إليه الخطأ التأديبي.

---

(1) كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 28 .
(2) أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 38.
(3) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 175 و ما يليها .

- الركن الثاني: وهو الركن المادي.
- الركن الثالث : وهو الركن المعنوي .

أما الاتجاه الثاني فقد خلص إلى ركنين فقط هما الموظف الذي يراد تأديبه، وكذا الخطأ أو الذنب الإداري، ومن رواد هذا الاتجاه نجد الدكتور سليمان الطماوي[1].

كما يرى بعض فقهاء القانون المصري أن المخالفة التأديبية تقوم على ثلاثة أركان هي: الركن الأدبي، الركن المادي وأخيرا الركن الشرعي.

باستقراءنا لمختلف الآراء الفقهية التي تناولت المخالفة التأديبية من زاوية أركانها أمكننا القول أنها لا تخرج في المجمل عن الأركان المعروفة في الجريمة الجنائية، وأن الاختلاف يقوم دائما بخصوص الركن الشرعي ويعود ذلك إلى الطبيعة الخاصة التي تنفرد بها المخالفة التأديبية، وعلى ذلك إرتأينا الإتيان على تعريف كل الأركان السابق ذكرها، بما فيها الركن الشرعي حتى نوضح الرؤية أكثر ونزيل الغموض الذي يكتنف الطرح القائل بأن لا مكانة له في المخالفة التأديبية، وأيضا لأن الرأي الراجح يتفق مع رأينا المتواضع وإن كان للركن الشرعي في المخالفة التأديبية لون خاص يختلف عما عهدناه في الجرائم الجنائية.

الفرع الأول : الركن المادي.

أشرنا ونحن بصدد تعريف المخالفة التأديبية إلى مظاهر السلوك الخارجي للموظف العام لاسيما في ظل ما أوردته المادة 160 من الأمر رقم 06-03، وبناء على ذلك فإن خرق ما جاء فيها يعد مخالفة تستوجب التأديب، ويستوي في ذلك أن يكون الفعل إيجابيا أو سلبيا، سواء أرتكب بمناسبة أداء الوظيفة، أو حتى خارجها، بل يصل الأمر إلى حد المتابعة الجزائية عند الاقتضاء، وهذا كله هو الركن المادي للمخالفة التأديبية، وبمعنى آخر فإن الركن المادي هو المظهر الخارجي للمخالفة التأديبية، ولكي يكون المشرع دقيقا أكثر فقد صنف تلك الأخطاء إلى درجات أربع، بداية من المادة 177 من الأمر رقم 06-03 وما يليها لكنه لم يحددها على سبيل الحصر كما سبق وأوضحنا، حيث جاء في أحكام المادة 180 من ذات الأمر ما يلي" تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي":

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه...".

وغيرها من الأعمال التي تندرج ضمن أخطاء الدرجة الثالثة، كما نصت أحكام المادة 181 من الأمر نفسه على ستة أخطاء رتبها المشرع كأخطاء من الدرجة الرابعة ولم يوردها على سبيل الحصر إنما على

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 50 .

وجه الخصوص، ومن بين ما اشتملت عليه نذكر:

- إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

جدير بالإشارة إلى الاختلاف الذي يسود كل قطاع، وخصوصية الوظائف والمهام التي يتولاها موظفو هذه القطاعات وبالنتيجة اختلاف زاوية الرؤية لدى السلطات الإدارية تجاه ذات الأخطاء المرتكبة.

الفرع الثاني : الركن المعنوي.

معلوم أن انعقاد المسؤولية في الجريمة موقوف على توافر الركن المادي والمعنوي معا، مع الأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كانت الجريمة عمدية أو غير عمدية، بيد أن الأمر يبدو مختلفا بعض الشيء في المخالفة التأديبية، ويعزز هذا الاختلاف ما أشار إليه الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه قضاء التأديب رداً على الفقهاء الذين دافعوا عن الركن المعنوي، حيث يرى بأنه في الجرائم التأديبية التي لم يقننها المشرع على سبيل الحصر فإن الإرادة الآثمة للعامل الذي يراد تأديبه، لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي[1]، لكن بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للمسار المهني للموظف العام،لاسيما الأمر رقم 06-03 سالف الذكر وبالنظر إلى اجتهادات جمهور فقهاء القانون العام أمكننا القول أن المخالفة التأديبية لا تقوم إلا إذا توافر ركنان، هما الركن المادي والركن المعنوي وأنه – كما يقول الدكتور محمد الشافعي أبو راس– إذا انهار الركن المعنوي، أو لم يثبت في حق الموظف، انهارت الجريمة ولا مسائلة[2].

ونحن إذ نسير مع هذا الطرح فإننا أيضا نتساءل من جهة ثانية عن مدى مسؤولية الموظف حال تنفيذه لأوامر رؤساءه وهو تساؤل ينبغي النظر فيه، خاصة في ظل الغموض الذي يحيط بما أوردته أحكام المادة 47 الفقرة الثانية من الأمر رقم 06-03 حيث جاء فيها ما يلي" لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"، إذ لابد من توضيح فحوى المادة بما يمنح الضمانة الكافية للموظف ويتيح له العمل بمقتضى أحكام المادة 40 من ذات الأمر والتي نصت على ما يلي " يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ".

ترتيبا على ما سبق نقول أن الركن المعنوي في معظم الحالات هو انصراف إرادة الموظف نحو إحداث فعل نهى عنه القانون أو امتنع عن فعل أوجبه القانون بالمفهوم الذي جاءت به المادة 160

---

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 86،87 .

(2) محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص 94

من الأمر رقم 06- 03 ذلك أن الأخطاء المهنية لم ولن يكون بإمكان المشرع حصرها كما فعل مع الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات.

ومهما يكن من أمر فإن سلطة التأديب مطلوب منها أن تتحرى الأسباب والدوافع التي دفعت الموظف لارتكاب المخالفة التأديبية، من أجل توقيع العقوبة المناسبة، وهنا تتجلى أهمية الركن المعنوي في المخالفات التأديبية سواء تعلق الأمر بالأفعال المنصوص عليها في القانون الجنائي والتي تتطلب تدخل القضاء للفصل فيها، أو تلك الأخطاء الواردة في التشريع الوظيفي التي تملك سلطة التأديب بشأنها حق تقدير العقوبة المناسبة على ضوء ما جاء في أحكام المادة 161 من الأمر السابق ذكره، حيث نصت على ما يلي " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكبت فيها، ومسؤولية الموظف المعني...".

الفرع الثالث: الركن الشرعي.

"لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون"[1].

هذا ما نصت عليه أحكام المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري التي تختصر الركن الشرعي للجريمة في جملة واحدة، لكن على خلاف ذلك فإن طبيعة المخالفات التأديبية وعدم حصر المخالفات التأديبية – على الأقل في الوقت الراهن – حالا دون تقنينها على شاكلة الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، لكن مع ذلك لا يمكن القول بانعدام الركن الشرعي في المخالفة التأديبية على وجه الإطلاق، ذلك أن النص القانوني الذي جاءت به المادة 160 من الأمر رقم 06-03 ورد عاما، ما يجعل من تكييف الأخطاء التأديبية في يد السلطة التقديرية للإدارة، فالمشرع على سبيل المثال لم ينص على التأخر عن موعد العمل بشكل صريح ولكن بالرجوع إلى نص المادة 178 من الأمر رقم 06-03 التي نصت على أنه" تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى، كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"، يفهم أن التأخر يمكن إدراجه ضمن أخطاء الدرجة الأولى، وقياسا على هذا يمكن تكييف عديد الأخطاء التي لم ترد في التشريع الوظيفي ضمن واحدة من الدرجات التي حددها المشرع.

تأسيسا على ما سبق يمكن القول بأن الركن الشرعي في المخالفة التأديبية ذو طابع خاص يعبر عن مشروعية القرارات الإدارية، أو بعبارة أخرى مشروعية الجزاء الموقع في حق الموظف بعيدا عن التعسف، ولا يمكن مطلقا النظر إلى الشرعية التأديبية كما ينظر للشرعية الجنائية، ومرد ذلك إلى عدم النص على الأخطاء التأديبية نتيجة لطبيعة النشاط الإداري الذي يواكب الواقع وبالتالي فإن سلوكات الموظف تتماشى مع هذا التطور الحاصل، الأمر الذي يتعذر معه حصر ما يشكل خطأ تأديبيا، وعلى ذلك فقد حرص

[1] الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر.ج .ج العدد 49 الصادر في 11 جوان 1966.

المشرع في قانون العقوبات على أدق التفاصيل المتعلقة بالجريمة بكل أركانها، على عكس التشريع الوظيفي، أين اكتفى بالنص على المخالفات التأديبية على وجه الخصوص لا الحصر، لكن ذلك لا يعني أن قرارات السلطة الإدارية غير مشروعة لمجرد أن المخالفة غير منصوص عليها صراحة بل ضمنا، ومن ثم فإن الموظف العام لا يمكنه الاحتجاج بغياب النص الصريح طالما أن المخالفة منصوص عليها ضمنيا، ويبقى الأمر متروكا للسلطة التقديرية للإدارة في تعداد المخالفات وتحديدها تحت غطاء ضمان السير الحسن للمرفق العام، دونما أي تعسف، طالما أن القضاء الإداري يظل مراقبا لمدى مشروعية قراراتها، وينبغي في هذا الصدد أن نميز بين المخالفات من حيث درجتها، وما يقابلها من عقوبات، فالتسريح كعقوبة من الدرجة الرابعة أو العزل كإجراء إداري، يتوجب أن يكون أساسهما القانون لا غير، ما يعني أن السلطة التقديرية للإدارة في هذه الحالة ستكون ضيقة جدا، وعلى العكس من ذلك فإن الأمر يختلف تماما بخصوص عقوبات التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ مثلا، أين تتسع السلطة التقديرية للإدارة في توقيع هاته العقوبات ولكن في حدود ما ينص عليه القانون، على أن المشرع رهن تحديد العقوبة المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني وغيرها من الظروف التي نص عليها في المادة 161 من الأمر رقم 06-03 سابق الذكر.

لقد كان ولا زال تقنين المخالفات التأديبية محل جدل فقهي، فالعديد من الفقهاء نادوا بضرورة تقنين المخالفات التأديبية رغم اعترافهم بصعوبة الأمر إلا انه ليس مستحيلا في نظرهم، وآية ذلك هو أن العديد من التشريعات الحديثة اتجهت لتطبيق هذا التقنين في صورة المشرع الايطالي مثلا.

ولتبرير موقفهم فقد اعتبروا أن التقنين خير وسيلة للحد من المنازعات الناجمة عن الغموض الذي يلف الواجبات الوظيفية، وتبصير الموظفين بالجزاءات المعرضين لها، ناهيك عن تمكين الموظف من معرفة نطاق مسؤولياته ودعم فاعلية التأديب والحد من تعسف الإدارة [1].

لكن على النقيض من ذلك تماما يرى فقهاء آخرون أنه لا مجال إطلاقا للحديث عن حصر المخالفات التأديبية، حاضرا ومستقبلا، ومن بين هؤلاء الدكتور سليمان الطماوي إذ يقول بأن محاولة تقنين المخالفات التأديبية محاولة سطحية وقليلة الفائدة، ويضيف" إن تحديد الجرائم والمخالفات التأديبية سيكون باستمرار على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، بمعنى أن قائمة الجرائم التأديبية لن تشمل في يوم من الأيام جميع المخالفات ... ولن يستطيع فقهاء القانون العام وعلماء الإدارة العامة أن يصلوا إلى منطق قانون العقوبات في هذا الشأن"[2].

(1) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق ص 198 وما يليها.
(2) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ص 98،99.

الفصل الأول

أسباب إنقضاء الدعوى التأديبية المرتبطة بالقرار التأديبي

الفصل الأول
أسباب انقضاء الدعوى التأديبية المرتبطة بالقرار التأديبي

في قانون الإجراءات الجزائية كان المشرع دقيقا بشأن انقضاء الدعوى العمومية حيث نصت أحكام المادة السادسة الفقرة الأولى من الأمر رقم 66- 155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية[1] المعدلة بموجب القانون رقم 86- 05 المؤرخ في الرابع من مارس سنة 1986 على ما يلي " تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة بوفاة المتهم، وبالتقادم والعفو الشامل، وبإلغاء قانون العقوبات، وبصدور حكم حائز لقوة الشيء المقضي... تنقضي الدعوى العمومية بسحب الشكوى إذا كانت شرطا لازما للمتابعة، كما يجوز أن تنقضي الدعوى العمومية بالمصالحة إذا كان القانون يجيزها صراحة".

لكن ليس هذا هو الحال بالنسبة للدعوى التأديبية، ذلك أن الأمر رقم 06 – 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يُفَصِل في موضوع الدعوى التأديبية بل إننا لا نكاد نجد هذا المصطلح إطلاقا بين جنباته عدا ما جاء في المادة 167 من الأمر السابق ذكره والاكتفاء بإشارة محدودة في المادتين 165 و 166 منه، ولعل ذلك منوط بقوانين إجرائية لذلك سكت عنها المشرع تفصيلا وتعريفا، وفي هذا يقول أستاذ القانون الإداري الدكتور محمد الصغير بعلي " لم يقدم التشريع تعريفا مباشرا ومحددا للدعوى القضائية عموما والدعوى الإدارية خصوصا، على الرغم من أن المواثيق والدساتير مافتئت تؤكد على الحق في اللجوء إلى القضاء"[2].

انطلاقا من هذا الأساس سنحاول من خلال هذا الفصل معرفة سبل انقضاء الدعوى التأديبية بتسليط الضوء على أهم المواقف التي يتعرض لها الموظف العام خلال مساره المهني أثناء قيام العلاقة الوظيفية، وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل من خلال مباحث ثلاثة، نتطرق لانقضاء الدعوى التأديبية حال صدور قرار نهائي (المبحث الأول) ثم نستعرض انقضاء الدعوى التأديبية الناجم عن سحب القرار التأديبي(المبحث الثاني) ويليه المبحث الثالث والأخير أين سنبين من خلاله انقضاء الدعوى التأديبية بناء على إلغاء القرار التأديبي قضائيا.

---

[1] الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-07، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج .ج العدد 48 الصادر بتاريخ 10 جوان 1966.

[2] محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر،2009،ص 127.

المبحث الأول

انقضاء الدعوى التأديبية حال صدور قرار تأديبي نهائي

يعتبر فقهاء القانون الإداري صدور القرار التأديبي النهائي واحدا من الأسباب الطبيعية لانقضاء الدعوى التأديبية[1]، فإذا ما صدر قرار تأديبي بالشروط التي يتطلبها؛ والتي سنراها تباعا في موقعها من هذا البحث، فإن الدعوى التأديبية تكون قد وصلت إلى آخر مراحلها واستنفذت الغاية التي قامت لأجلها وبالتالي تعتبر منقضية.

هذا ما سنتناوله من خلال هذا المبحث الذي ارتأينا أن نقسمه إلى ثلاثة مطالب، حيث سنتعرف في المقام الأول على المقصود بالقرارات الإدارية والتأديبية في المطلب الأول ثم نعرج على الطبيعة القانونية للقرارات التأديبية من خلال المطلب الثاني، ومن ثم نختم هذا المبحث مع مدى حجية القرارات التأديبية النهائية.

المطلب الأول: المقصود بالقرارات الإدارية والقرارات التأديبية.

من الأهمية بمكان أن نعرج على المقصود بالقرارات الإدارية قبل المرور لمعرفة القرارات التأديبية النهائية، والحديث هنا بطبيعة الحال يخص تلك القرارات التأديبية التي تتخذها السلطات التي لها صلاحيات التعيين احتراما للمبدأ المتفق عليه " من يملك سلطة التعيين يملك سلطة التأديب"، وبالنتيجة فهو حتما يملك أحقية اتخـــــاذ القرار، ومن هذا المنطلق سنتعرف بشكل موجز على القرار الإداري (الفرع الأول) ثم نسلط الضوء على القرار التأديبي النهائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري.

القرار الإداري كما عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي هو" العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"[2].

وأيا كان نوعه فقد استقر الفقه على تعريفه بأنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا وابتغاء المصلحة العامة[3].

---

(1) محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 440.
(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 139.
(3) كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر،2009، ص 237 .

تفريعا على هذا التعريف يمكننا القول أن خصائص القرار الإداري تتجلى فيما يلي:

– القرار الإداري عمل قانوني: ومعنى ذلك أن العمل الذي تباشره الإدارة يجب أن يكون قانونيا، وصادرا بهدف إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز القانوني، ما يعني أن القرار الإداري يتوجب أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شانه أن يحدث أثرا أو أذى بذاته[1].

– القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة: حتى يكون تصرف الإدارة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادتها المنفردة، وترتيبا على هذا الميزة فإن العقود الإدارية التي تبرمها مختلف الجهات الإدارية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية.

– القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية: ويعني هذا الشرط أن يصدر عن إحدى الجهات أو السلطات والهيئات الإدارية العامة المشكلة للمعيار العضوي الذي اعتنقه المشرع الجزائري قرار في أي صورة من الصور المتعددة، كأن يصدر في صورة صريحة أو يصدر في صورة ضمنية، كما يمكن أن يكون في هيئة قرار فردي أو تنظيمي.

– القرار الإداري يبتغي المصلحة العامة[2]: أخطر حالات الانحراف بالسلطة، هي الحالة التي لا يكون فيها للقرار المتخذ أية صلة بالصالح العام لذلك يتوجب أن تكون الغاية من القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة، لا المصلحة الخاصة للأفراد أو المؤسسات.

الفرع الثاني: تعريف القرار التأديبي.

نصت المادة 165 من الأمر رقم 06 – 03 سالف الذكر على أنه " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار..." وقبل ذلك أشارت أحكام المادة 162 من ذات الأمر على أن السلطة التي لها صلاحيات التعيين هي من يتخذ الإجراءات التأديبية، لذلك يجب التفرقة بين القرار الإداري في شكله العام على النحو الذي رأيناه قبل قليل وبين القرار التأديبي باعتباره واحد من القرارات الإدارية ذاتها، أو هي كما قال الدكتور عمار عوابدي من القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية[3].

---

(1) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة ،1988، ص 284.

(2) مارسو لون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة الدكتور أحمد يسرى، ط 10، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، القاهرة، 1995، ص 54.

(3) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 5، دار هومة للنشر، الجزائر، 2009، ص 107.

يقصد بالقرارات التأديبية، تلك القرارات التي تتخذها السلطة الإدارية في مواجهة الموظف العام الذي أخل بواجباته الوظيفية، عن طريق تسليط عقوبة من العقوبات الواردة على سبيل الحصر في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

من خلال التعريف السابق يمكن استخلاص العناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار التأديبي، وتتمثل على وجه التحديد في مخالفة تأديبية يرتكبها الموظف العام، و سلطة تأديبية تتولى الإجراءات التأديبية، لا سيما الدعوى التأديبية موضوع دراستنا، وعنصر أخير متمثل في جزاء تأديبي يقابل المخالفة المرتكبة.

بهذا الشكل سنكون أمام ذات الخصائص التي تميز القرار الإداري، كونها صادرة عن سلطة إدارية، وذات أثر قانوني، وتبتغي تحقيق المصلحة العامة، ما يدعونا لوصف القرارات التأديبية بكونها قرارات إدارية ذات طابع تأديبي، وهو ما سنفصل فيه بشكل أكبر من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني : الطابع القانوني للقرارات التأديبية النهائية.

كما كان الحال بالنسبة لتعريف المخالفة التأديبية، فإن القرارات التأديبية هي الأخرى شهدت اختلافا في تحديد طبيعتها ومرد هذا الاختلاف يعود في الأصل إلى النظام التأديبي الذي تبناه هذا البلد أو ذاك، على أن هذه النظم لا تكاد تخرج عن أحد ثلاث وهو ما يدفعنا للتعرف على أنظمة التأديب (الفرع الأول)، ثم ننتقل لموقف المشرع الجزائري (الفرع الثاني)، ونختم مع الطابع القانوني للقرارات التأديبية بناءا على ما سنخلص إليه بعد دراسة السلطة المختصة بالتأديب في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: أنظمة التأديب.

لا يمكن تحت أي ظرف من الظروف توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين إلا من قبل السلطة التأديبية المختصة، وفي هذا الصدد يمكن رد أنظمة التأديب إلى أحد الأنظمة الثلاثة الآتية:

أولا: النظام الإداري.

" حيث تكون المسؤولية، يتعين أن توجد السلطة"[1]، تلكم هي حجة الداعين إلى تبني النظام الإداري لتأديب الموظف العام، وبموجبه تكون الإدارة وحدها المسؤولة عن تأديب موظفيها، ذلك أنها أدرى بظروف العمل التي تحيط بالموظف والأعباء التي يتحملها في سبيل

[1] سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 433.

أداء مهامه، ما يجعلها أقدر على تأديبه قياسا بالقضاء الذي يهتم في الغالب بالنصوص القانونية والوقائع الثابتة، ويهمل الظروف التي أدت إلى الوقوع في الخطأ أو ارتكاب المخالفة، خاصة حين يتقيد بحرفية النص القانوني، وهذا سبب آخر يحفز الدول التي تبنت هذا النظام للاستمرار فيه، على غرار كندا، أمريكا، انجلترا، إسبانيا وغيرهم من الدول، حيث تسعى من خلال هذا النظام إلى تحقيق مبدأ الفاعلية[1].

مقتضى مبدأ الفاعلية هو استخدام الإدارة لسلطاتها التقديرية الواسعة في مجال التأديب، بما يضمن السير الحسن للمرفق العام وفاعلية الجهاز الإداري بما يحقق المصلحة العامة.

ثانيا: النظام القضائي.

يتميز نظام التأديب القضائي باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، إذ يتطلب الفصل الكامل بين السلطة الرئاسية التي تتولى مهمة رفع الدعوى التأديبية، وبين السلطة القضائية كهيئة مستقلة تعمل على تقدير الخطأ وتوقيع الجزاء الذي تراه متناسبا مع الخطأ المهني، وعلى عكس النظام الإداري الذي رأيناه قبل قليل فإن النظام القضائي يهدف إلى تحقيق مبدأ الضمان وهو ما يقلل من السلطات التقديرية للإدارة، ويمنح ضمانات أكثر للموظف، إذ يكفيه أن سلطة التأديب ليست خصما وحكما في ذات الوقت، خاصة وأن أحكام وقرارات السلطة القضائية تتميز بطابعها الإلزامي في مواجهة السلطة الرئاسية، وهي ميزة أخرى يستفيد منها الموظف في مقابل إمكانية تعسف السلطة الرئاسية.

من الدول التي تبنت هذا النظام نجد كل من مصر، هولندا، النمسا، ألمانيا وغيرهم، على أن التزام هذه الدول بالطابع القضائي للتأديب لا يعني استبعاد الإدارة كلية من هذا المجال، بل إنها تمارس قسطا كبيرا من سلطة التأديب، لا سيما في تحريك الدعوى التأديبية واتخاذ الإجراءات التمهيدية وحق الطعن في الأحكام التأديبية التي تصدرها جهات القضاء.

ثالثا: النظام شبه القضائي.

هذا النظام هو صورة من صور النظام الرئاسي[2]، لأن توقيع الجزاء في ظل هذا النظام معقود للسلطة الإدارية أو لنقل سلطة التعيين كما جاء في الأمر رقم 06-03 سابق الذكر، لكن هذه السلطة ملزمة في الحدود التي يقرها القانون باستشارة هيئة معينة أو مجلس منشأ خصيصا للنظر في تأديب الموظفين، بالإضافة إلى حق الطعن في القرارات التأديبية أمام القضاء الإداري من أجل إلغائها مثلما سنراه لاحقا.

---

(1) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 436.
(2) المرجع نفسه، ص 436.

ما يلاحظ على هذا النظام هو أن السلطة الإدارية لا تتمتع بذات الصلاحيات المخولة لها في مجال تقدير الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية كما هو الحال في النظام الإداري، وفي ذات الوقت فهي ليست معزولة بالقدر الذي رأيناه في النظام القضائي، ما يدفعنا للقول بأن النظام شبه القضائي خليط بين النظامين السابقين، وقد تبنته عديد الدول مثل فرنسا وإيطاليا وبعض الدول الفرونكوفونية في صورة بلجيكا والمغرب.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في التشريع الجزائري.

لمعرفة النظام التأديبي الذي انتهجه المشرع الجزائري يجدر بنا العودة إلى النص القانوني المتضمن تأديب الموظف العام، وفي هذا الصدد جاء الباب السابع من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سالف الذكر تحت عنوان النظام التأديبي، بداية بالمادة 160 وانتهاء بالمادة 185، حيث جاء في المادة 162 منه ما يلي" تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، كما نصت المادة 165 في فقرتها الأولى على أنه " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني"، وأضافت فقرتها الثانية " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

يستفاد من المادتين أعلاه أن المشرع الجزائري جعل للسلطة الإدارية حق توقيع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، وهي العقوبات الواردة في المادتين 178 و 179 وتتمثل على وجه الخصوص في الإخلال بالانضباط العام أو المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين، وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المعتبرة من أخطاء الدرجتين الثالثة و الرابعة، أين ألزم المشرع وجوب الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنعقد كمجلس تأديبي من أجل البت في القضية المطروحة أمامها، ويبقى أمام الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة حق التظلم الإداري أمام لجنة الطعن المختصة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغه بالقرار، مثلما نصت عليه أحكام المادة 175 من الأمر رقم 06-03 سابق الإشارة إليه، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل بإمكان الموظف المعني بالعقوبة الطعن بإلغاء القرار التأديبي أمام جهات القضاء الإداري.

تأسيسا على ما ورد في الباب المتعلق بالنظام التأديبي وبالنظر إلى خصائص أنظمة التأديب التي سبق ورأيناها، يتضح لنا أن المشرع الجزائري تبنى النظام شبه القضائي، القائم على منح سلطة التعيين حق تأديب موظفيها بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء مع إمكانية التظلم الإداري أو الطعن القضائي.

الفرع الثالث: الطابع القانوني للقرار التأديبي في التشريع الجزائري.

لا عجب أن يكون القرار التأديبي في النظام القضائي ذو طابع قضائي تماشيا مع النظام في حد ذاته، وبديهي أيضا أن يكون ذو طابع إداري بحت في النظام الإداري، أما القرارات التأديبية في النظام شبه قضائي الذي تبناه المشرع الجزائري فهي قرارات إدارية تتصف بالقضائية في بعض الحالات[1]، وللتفصيل أكثر يتعين علينا العودة مرة أخرى إلى ما تضمنته أحكام المادة 165 من الأمر رقم06- 03 والتي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني".

إذن تأسيسا على نص المادة أعلاه فإن القرار التأديبي بهذا الوصف يكون ذا طابع إداري، وسلامته موقوفة على تحقق الشروط المستخلصة من ذات المادة وهي:

- أن يتخذ القرار التأديبي من السلطة التي لها صلاحيات التعيين.
- أن يكون القرار المتخذ مبررا.
- أن يكون هذا القرار متعلقا بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية فقط.
- حصول سلطة التأديب على توضيحات كتابية من المعني.

بقراءة متأنية للنقاط السابقة أمكننا القول أنها لا تحتاج لأي تعقيب عدا النقطة الثانية المتعلقة بوجوب تبرير القرار التأديبي، أو بمعنى آخر وجوب توافر الأسباب التي تبرر اتخاذ القرار وهو تماما ما استقر عليه الفقه والقضاء معا وإن كان الأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها إلا إذا نص المشرع على ذلك، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء، وهو وجوب تسبيب القرارات التأديبية ولو لم ينص المشرع على ذلك، لأنه يلزم في العقاب جنائيا أو تأديبيا أن يكون مسببا، وعلة ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي[2]، لذلك درجت التشريعات على اختلاف النظم المتبعة اشتراط التسبيب وهو ما جاء في أحكام المادة 59 من قانون الخدمة

---

(1) محمد الأخضر بن عمران ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 107.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 249 .

المدنية المصري" لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا " وإن كان ظهور السبب لا يستوجب بالضرورة وفي جميع الحالات إصدار القرار، ولكنه يسمح بإصداره[1].

ويشترط لسلامة وصحة سبب القرار الإداري شرطان أساسيان هما: وجوب أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري، ووجوب أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها مشروعا.

من خلال الإشارات السابقة نكون قد أوضحنا الشق الأول المتعلق بالطابع القانوني للقرارات التأديبية، وهو الطابع الإداري بما أن اختصاص التأديب منوط كله بالسلطة التي تملك صلاحيات التعيين، ولا تحتاج فقط إلا لتبرير قراراتها، لكن ماذا عن وصف تلك القرارات بالقضائية أحيانا؟.

قد يكون من المناسب لمعرفة الإجابة عن هذا التساؤل أن نتابع ما ورد في الفقرة الثانية من أحكام المادة 165 سالفة الذكر والتي جاء فيها " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها ".

من خلال هذه الفقرة، أوجب المشرع الجزائري على سلطة التأديب، ناهيك عن تبرير قرارها، وجوب الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، متى كانت المخالفة تستوجب واحدة من عقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة، ويكون رأيها كما جاء في نص المادة ملزما للسلطة التأديبية، ما يجعلنا أمام هيئة إدارية بمواصفات قضائية، وتِلكُم هي الحالات التي أشرنا إليها في معرض حديثنا عن الطابع القانوني للقرارات التأديبية، وعلى ذكرها نكون أيضا قد أجبنا على السؤال الذي طرحناه آنفا، ما يفتح الطريق أمامنا من أجل محاولة التعرف على مدى حجية هذه القرارات في المطلب الثالث.

المطلب الثالث: مدى حجية القرارات التأديبية النهائية.

تعتبر نهائية القرار من الخصائص المميزة للقرار الإداري، فالعمل أو التصرف الذي يصدر من الإدارة مستوفيا الشروط التي أوردناها سابقا، يتعين أن يكون متخذا صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى[2]، وترتيبا على ذلك فإن القرار التأديبي ستكون له الحجية في مواجهة المخاطبين به، مستمدا قوته من خصائص القرار الإداري، لذلك يتعين عليهم الانصياع

(1) كنعان نواف، مرجع سابق، ص 281 .
(2) المرجع نفسه، ص 242 .

لما ورد في مضمونه من دون اعتراض – ما لم تحترم جهة التأديب الإجراءات التأديبية التي أقرها القانون – ويبقى أمامهم بحسب الحالة، خيار اللجوء إلى لجان الطعن[1]، أو السير نحو القضاء الإداري لأجل النظر في مشروعية تلك القرارات أو إلغاءها، ومن ثمة فعلى سلطة التأديب أن تبتعد ما أمكنها عن الغلو في الجزاء وتسعى لتحقيق مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة أو ما يعرف بالملائمة، ومن دون تعسف في استعمال سلطتها وإلا كان القرار مشوبا، وبالنتيجة باطلا لا أثر له .

لقد أشرنا إلى حق الموظف في إخطار لجان الطعن المنشئة خصيصا لهذا الغرض متى كان ذلك ممكنا، وفي هذا الصدد فقد نصت أحكام المادة 67 من الأمر رقم 06 – 03 سالف الذكر على ما يلي " تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة ..."، لكن قبل ذلك كان المشرع قد رتب العديد من الإجراءات السابقة لفرض العقوبة، كالإخطار الموقوف على شرط احترام الأجل، وهو ما أوردته المادة 166 من ذات الأمر وجاء في فقرتها الأولى " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ".

كما ألزم اللجنة المتساوية الأعضاء بالبت في القضية المطروحة أمامها في أجل لا يزيد عن خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ إخطارها، مثلما نصت عليه أحكام المادة 165، وناهيك عن ذلك فقد تضمنت مواد الأمر رقم 06 – 03 عديد الضمانات التي تسبق فرض العقوبة سنتحاشى ذكرها بذات الأسلوب، ونكتفي بالتعرض لها من خلال النقاط التالية تفاديا للحشو الزائد ومنعا من تكرار النص القانوني وهي ترتيبا كالآتي:

- تبليغ الموظف المعني بالخطأ المنسوب إليه.
- تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي ضمن الآجال المقررة.
- حقه في الاستعانة بمن يدافع عنه.
- تمكينه من تقديم ملاحظاته، كتابية كانت أو شفوية.
- تمكينه من استحضار الشهود.
- إخطار المجلس التأديبي بالخطأ المنسوب للموظف بواسطة تقرير مبرر.
- تبليغه بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي قبل خمسة عشر يوما على الأقل.
- وجوب البت في قضيته في حدود الآجال القانونية .

[1] لجان الطعن واحدة من الهيئات التي أنشأت في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية إضافة إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء واللجان التقنية.

- وجوب تبليغه بالعقوبة المتخذة في حقه في الآجال المرسومة قانونا.

يضاف إلى النقاط السابقة، ضمانات أخرى لاحقة لصدور القرار التأديبي وفي طليعتها حق الطعن بنوعيه إداري كما سبق وأوضحنا، وقضائي ورد في صلب الدستور وأكدته سائر القوانين، وفي هذا الشأن نصت أحكام المادة 161 من دستور 1996[1] المعدل والمتمم، على ما يلي " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، والأمر عينه أقرته المادة الثالثة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2] في فقرتها الأولى والتي جاء فيها " يجوز لكل شخص يدعي حقا، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته" ذلك أن القرار الإداري بصرف الأمر عن نوعه يجوز دائما الادعاء بعدم مشروعيته والمطالبة بإلغاءه لأي سبب من أسباب الإلغاء التي أجازها القانون.

خلاصة الكلام نشير فيه إلى ما يهمنا من ذكر النقاط السابقة، وهو أن الدعوى التأديبية تنقضي حال صدور قرار تأديبي متى أصبح هذا القرار نهائيا مستنفذا لكافة طرق الطعن الممكنة لأنه بالوصول إلى هذه المرحلة تكون الدعوى التأديبية قد حققت الغرض الذي قامت لأجله، وهو الأمر الذي يدفعنا للخوض في غمار المبحث الموالي .

---

(1) المرسوم الرئاسي رقم 96 – 438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتضمن تعديل الدستور، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ج.ر.ج.ج العدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 والقانون رقم 08-19 والقانون رقم 16-01.

(2) القانون رقم 08 – 09 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج العدد 21 الصادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

المبحث الثاني
انقضاء الدعوى التأديبية بسحب القرار التأديبي

من المسلم به في فقه القانون الإداري أن الإدارة تملك سحب القرارات التي لم يترتب عليها حق مكتسب أو مركز قانوني خاص، سليمة كانت أم معيبة[1]، ذلك أن القرارات الإدارية تؤول إلى النهاية شأنها شأن باقي الأعمال القانونية التي تأتيها الإدارة، وهذه النهاية قد تكون طبيعية عندما ينفذ مضمونها أو ينتهي الأجل المحدد لسريانها، وقد تكون غير طبيعية كأن يتم إلغاءها أو سحبها من قبل الإدارة، وهو ما سنتعرف عليه من خلال هذا المبحث، لنتوصل في الأخير إلى الآثار التي يرتبها سحب القرار على الدعوى التأديبية.

المطلب الأول: مفهوم إجراء السحب والغاية منه.

يتوجب قبل أن نتعمق في دراسة إجراء السحب الإداري للقرار التأديبي، أن نتطرق إلى تعريف إجراء السحب (الفرع الأول) ومن ثم نحدد الغاية التي يسعى إليها من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم إجراء السحب.

يحدث أن تصدر السلطة التي لها صلاحيات التعيين قرارا ثم تعدل عنه، قبل أن يلجأ الموظف المعني إلى الطعن فيه، وهذا الإجراء هو ما يسميه فقهاء القانون بالسحب، حيث عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو في مؤلفه "القانون الإداري" على أنه" تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل أثاره ويعتبر كأن لم يكن، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة"[2]، على أن هذا السحب يكون في حدود ضيقة جدا خاصة غذا علمنل أن اللجنة المتساوية الأعضاء تشارك السلطة التي لها صلاحيات التعيين في إقرار العقوبة.

أما الدكتور سليمان الطماوي فقد قدم تعريفا موجزا، حيث عرف السحب على أنه " إلغاء بأثر رجعي"[3]، وهي عبارة ينبغي للوقوف على مدلولها أن نشطرها إلى شقين، الشق الأول كلمة "إلغاء" والتي تعني إنهاء الوجود المادي والقانوني للقرار، والشق الثاني ويدل على أن القرار الإداري حال سحبه تنتهي كل آثاره سواء بالنسبة للمستقبل أو الماضي وبالنتيجة ستعود الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

---

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 589.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2000، ص 545.

(3) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 579.

من خلال التعريفين السابقين أمكننا تعريف السحب بوصفه إلغاء للقرار بأثر رجعي منذ تاريخ صدوره وبالنتيجة إلغاء كافه الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي أو التي من الممكن أن تترتب عليه مستقبلا، أي إن سحب القرار الإداري يؤدي إلي اعتبار ذلك القرار كأن لم يصدر أصلا.

الفرع الثاني: الغاية من السحب.

يعتبر الدكتور احمد حافظ نجم إجراء السحب نوعا من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها بنفسها نتيجة إصدار قرار غير مشروع توفر به على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري[1]، وهذه أولى غايات السحب فالتقليل من حالات اللجوء إلى القضاء يجنب سلطة التأديب ما قد يسببه إلغاء القرار من إحراج أمام القضاء الإداري، وفي الجهة المقابلة فإن القضاء أيضا يستفيد من إجراء السحب إذ تقل المنازعات التي تصله بهذا الخصوص، ومن بين حسنات السحب أنه يعطي لسلطة التأديب فرصة التخلص من القرار المعيب، ويستوي الأمر فيما لو كان سحب القرار قبل الطعن الإداري أو بعده لأن النتيجة واحدة، بالإضافة إلى ذلك فإن السحب يساهم في تحقيق مبدأ المشروعية إذ يعد وسيلة في يد الإدارة لتصحيح الأوضاع المخالفة للقانون وبالتالي تحقيق واحدة من أهم المبادئ الدستورية وهي احترام القانون والابتعاد عن التعسف في استعمال السلطة، وهو ما نصت عليه أحكام المادة 24[2] من دستور 1996السابق ذكره.

المطلب الثاني: شروط صحة إجراء السحب.

يشترط لصحة سحب القرارات الإدارية كأي قرار إداري توافر الأركان الشكلية والموضوعية[3]، وعلى ذلك سنتناول بشيء من التفصيل الأركان الشكلية وهي التي يسميها الفقهاء شروط المشروعية الخارجية والمتمثل أساسا في ركن الشكل والإجراءات وركن الاختصاص ثم نعالج في المقام الثاني الأركان الموضوعية من سبب ومحل وغاية أو ما يسميها الفقهاء بشروط المشروعية الداخلية.

---

(1) أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء 2، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 51.

(2) نصت المادة 24 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 على ما يلي" يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

(3) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005، ص 139.

الفرع الأول: الشروط الشكلية.

المشروعية الخارجية للقرار الإداري تتطلب شرطين أساسين، يتعلق الأول منهما بالشكل والإجراءات، فيما يتعلق الثاني بالإختصاص، وهو ما سنتعرض له بشيء من التفصيل في على الترتيب التالي:

أولا: ركن الشكل والإجراءات.

الشكل في القرار الإداري هو الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصداره[1]، فيما تعني الإجراءات جملة الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة إعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي[2].

بمفهوم المخالفة يقع عيب الشكل حينما لا تحترم الإدارة جملة القواعد الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية سواء وقع ذلك بصورة كلية أو جزئية، ومعنى ذلك أن القانون قد يحدد شكلا معينا وقالبا محددا يكون عليه القرار الإداري، ونُفرِق في هذا الشأن بين ما هو جوهري يؤدي تخلفه إلى بطلان القرار الإداري، وبين ما هو ثانوي لا تأثير له على صحة القرار، وإن كان من الأفضل استدراكه، ومثال ذلك ما ورد في أحكام المادة 165 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر حيث جاء في فقرتها الأولى" تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني"، ما يعني أن القانون نص على وجوب تبرير القرار المتخذ وهو إجراء جوهري يؤدي تخلفه إلى البطلان، وجاء في الفقرة الثانية من ذات المادة " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليه في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

إن تسبيب القرارات التأديبية يعد من أهم الشكليات الجوهرية التي يتوجب على السلطة الإدارية مراعاتها تفاديا لإلغائها القضائي وفي هذا الجزئية بالذات قضى مجلس الدولة في واحد من قراراته بما يلي "... حيث يتبين بعد الاطلاع على القرار المطعون فيه بالإلغاء وعلى محضر لجنة التأديب انه لا يذكر بصفة واضحة ما هي هذه الأفعال التي سببها المستأنف عليه والتي تم تكييفها حسب العقوبة المسلطة عليه بأخطاء من الدرجة الثالثة.

---

(1) عبد العزيزعبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1، أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، القاهرة،2008، ص 528.

(2) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 516.

وبالتالي فإن قضاة الموضوع لم يتمكنوا من مراقبة مدى مشروعية الأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار المطعون فيه كما أنهم لم يتمكنوا من تقدير الوقائع المنسوبة للمستأنف عليه وهل قدرت تقديرا صحيحا ومتناسبا وعليه ينبغي القول بأن قضاة الموضوع لما قضوا بإلغاء قرار العزل لعدم تسبيه تسبيبا كافيا فإنهم قدروا الوقائع تقديرا سليما وطبقوا القانون ".

بالإضافة إلى التسبيب قد يشترط القانون وجوب تأشير السلطة الوصية على القرار، واحترام شكليات تبليغ ونشر القرارات على اختلاف أنواعها، واحترام نصاب اللجنة المتساوية الأعضاء وغيرها من الشكليات الجوهرية التي يؤدي تخلفها إلى البطلان كما سبق وأشرنا.

أما الإجراءات التي يستوجب على الإدارة القيام بها فهي كما يلي[1]:

- وجوب القيام باستشارة سابقة على صدور القرار الإداري.
- وجوب القيام بتحقيق مسبق قبل إصدار القرار الإداري.
- وجوب استطلاع رأي هيئة إدارية أخرى قبل إصدار القرار الإداري.

ضمن هذه النقاط الواردة أعلاه قضى مجلس الدولة في واحدة من القضايا المتعلقة باحترام مدة البت في النزاع التأديبي كما يلي :

"... أما تاريخ الاستدعاء للمثول أمام اللجنة المتساوية الأعضاء... فكان خلافا لمضمون المادة 130 من المرسوم رقم 85 –59، وعليه لم تحترم اللجنة المتساوية الأعضاء المدة المحددة بشهرين للبت في قضية السيد (ل. م)، مما يجعل قرار النقل الجبري غير شرعي، وعليه يتعين القضاء بإلغائه "[2].

على ضوء ما سبق يمكننا القول أن الأشكال الجوهرية تتفرع إلى طائفتين وكلاهما من النظام العام الذي لا تملك الإدارة فيه أية سلطة تقديرية أولاهما : أشكال جوهرية بنص القانون، وهي التي يصفها القانون بأنها جوهرية مرتبا البطلان جزاءً لتخلفها، وثانيهما أشكال جوهرية بطبيعتها[3]، وتكون في حالتين :

- إذا كان من شان تخلفها التأثير على مضمون القرار، ومثال ذلك الإجراءات الاستشارية المتمثلة في استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قبل إصدار القرار.

---

(1) كوسة فضيل، القرار الإداري على ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر، الجزائر، 2013، ص 155،156.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 001000، فهرس رقم 157، صادر بتاريخ 19-03-2001، نقلا عن د كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 160.

(3) عبد العزيزعبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 531.

- إذا كـان الشـكل مقـررا لمصـلحة المخـاطبين بـالقرار، أو مـن شـأن تخلفـه الإخـلال بضماناتهم تجاه الإدارة ومن أمثلته الضمانات الإجرائية للتأديب التي يتعين على سلطة التأديب احترامها من تحقيق ودفاع وسماع الشهود وغير ذلك.

الحكمة من تقرير المشرع لقواعد الشكل والإجراءات التي تحكم القرارات الإدارية تتمثل في تحقيق مصلحتين: إحداهما مصلحة عامة، إذ أن تلك القواعد تهدف إلى الصالح العام من خلال تجنب الإدارة التسرع والارتجال في إصدار قراراتها مما يحملها على التروي والتدبر وبحث مختلف وجهات النظر، وثانيهما مصلحة خاصة، إذ أن احترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يحقق مصالح الأفراد بتوفير ضمانة كبيرة لهم مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة[1].

إن الهدف من عملية تقييد الإدارة بشكل وإجراءات معينة هو حماية مصلحة الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى فإنها تمثل ضمانا وحماية لحقوق الأشخاص من التسرع والتعسف الذي يميز تعامل الإدارة في بعض الأحيان معهم[2].

ثانيا: ركن الاختصاص.

من أهم المبادئ التي تجد لها مكانا في صلب الدستور هو مبدأ الفصل بين السلطات (سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية وسلطة قضائية)، وكل واحدة من هاته السلطات توزع الاختصاص بين الهيئات التابعة لها بموجب نصوص قانونية، وبالنتيجة فإن نشاط الموظف أو الهيئة سيكون مقتصرا على الاختصاص المنوط بهما وإلا كان عملهما مشوبا بعيب عدم الاختصاص وهو موضوع حديثنا.

يقول الدكتور محمد الصغير بعلي في مؤلفه القرارات والعقود الإدارية الصادر حديثا "الاختصاص هو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه شخصيا في الحدود الموضوعية والمكانية والزّمانية التي يبينها التشريع"[3].

كما عرفه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأنه " الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أو الأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة، من حيث موضوعها، أو نطاق تنفيذها المكاني أو الزماني"[4].

---

(1) كنعان نواف، القضاء الإداري، ط 01، دار الثقافة للنشر، القاهرة، 2009، ص 272.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص.ص 509،510

(3) محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2017، ص 76.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2007، ص 49.

ويعد عيب الاختصاص من الناحية التاريخية أول وجه من وجوه الإلغاء التي تبناها مجلس الدولة الفرنسي بقصد إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ الشرعية[1]، ولذا سميت دعوى الإلغاء في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة "le recours pour excès de pouvoir".

لقد حدد الدكتور سليمان الطماوي مختلف الحالات التي تجعل من القرار الإداري معدوما والتي أوردها بالشكل التالي[2]:

- إذا صدر القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقا.
- إذا صدر القرار من موظف انقطعت صلته بالإدارة لسبب من الأسباب.
- إذا تضمن القرار الإداري اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية.
- إذا صدر القرار من سلطة إدارية في نطاق الوظيفة الإدارية عموما ولكنه تضمن اعتداءً على سلطة إدارية لا تربطها بالإدارة مصدرة القرار أية صلة.
- إذا صدر القرار الإداري من موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية.

وقد اعتبر الدكتور سليمان الطماوي عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد المتصل اتصالا مباشرا بالنظام العام وفي ذلك يقول " إن عيب عدم الإختصاص هو الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، وإذا كانت أوجه الإلغاء الأخرى قد استقلت عنه– يقصد استقلت عن النظام العام– فإنه ما يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام"[3]، بما يترتب على ذلك من نتائج هامة.

للتفصيل أكثر حول نتائج ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، سنراجع ما قال به الدكتور كنعان نواف في كتابه القضاء الإداري، وهي كالتالي:[4]

1- يجوز الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بعدم إبدائه في مراحل معينة.
2- لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في النصوص القانونية في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لان قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت.

---

(1) عبد الله طلبة ، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، ط 02، منشورات جامعة حلب، 1997، ص 257.
(2) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 254.
(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1986، ص 699.
(4) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص. ص251 ، 252.

3- يتعين على القاضي الإداري إذا تبين له صدور القرار الإداري من غير صاحب الاختصاص أن يتصدى له وأن يحكم به من تلقاء نفسه ولو لم يثره رافع الدعوى كسبب للإلغاء.

4- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال أو لغيره من الأعذار إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.

5- لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانونا بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوافر فيه شروط القرار الصحيح.

بعد الوقوف على أهم الجوانب المتعلقة بالاختصاص بقي لنا الإشارة ولو بشكل مقتضب إلى العناصر التي تحدد فكرة الاختصاص والتي يجمع الفقه الإداري على أنها أربعة عناصر وهي كالتالي:[1]

- عنصر شخصي: وذلك بتحديد الأفراد الذين يجوز لهم اتخاذ القرارات الإدارية دون غيرهم.
- عنصر موضوعي: وذلك بتحديد القرارات التي يجوز لعضو إداري معين إصدارها.
- عنصر مكاني: مفاده تقييد كل سلطة إدارية بإصدار قراراتها في حدود اختصاصها الجغرافي.
- عنصر زماني: يعني عيب عدم الاختصاص الزماني صدور قرار إداري خارج الأجل المحدد لممارسة الاختصاص، لذلك يتعين على السلطة الإدارية ممارسة الاختصاص المنوط بها في حدود أجلها القانوني.

لقد أشرنا فيما سبق إلى أن الاختصاص من النظام العام لا يجوز مخالفته ولا التنازل عنه إلا في الحدود الضيقة التي رسمها القانون، وبالنتيجة يعتبر لاغيا القرار الإداري الذي تتخذه السلطة في حال كان خارج اختصاصها، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2004/09/21 بما يلي" ... حيث أن اللجنة المتساوية الأعضاء قد حلت محل السلطة القضائية وثبتت الوقائع المنسوبة للمستأنف ولذا فإن قرارها مشوب بعيب عدم الاختصاص وعيب تجاوز السلطة.

---

[1] أنظر على سبيل المثال:
سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 317.
كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 260 وما يليها.
كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 132 وما يليها.

حيث أن القضاء وحده هو الذي منحه القانون سلطة التحقيق في الوقائع وإدانة المتهمين أو تبرئتهم من الوقائع المنسوبة إليهم.

حيث أن اللجنة المتساوية الأعضاء قد أخطأت حينما ثبتت الوقائع وذلك لكون الوقائع تكتسي طابعا جزائيا.

حيث أن اللجنة لم تحدد الوقائع بالضبط حسب التقرير المعد من طرفها واستخلصت أن الوقائع تكون جريمة الإخلال بالحياء.

حيث أن قرار التسريح يعتبر قرارا تعسفي ومبني على قرار باطل ومشوب بعيب عدم الاختصاص وعيب تجاوز السلطة ولذا يتعين إلغاءه[1].

الفرع الثاني : الشروط الموضوعية.

الشروط الموضوعية أو بعبارة أخرى شروط المشروعية الداخلية للقرار الإداري كما سبق وأشرنا تتجلى في ركن السبب، ركن المحل وركن الغاية، وهي أركان لابد من توافرها لصحة القرارات الإدارية[2]، وإلا كان القرار مشوبا بأحد عيوبه ومن ثمة يستوجب سحبه إداريا قبل إلغاءه قضائيا.

أولا: ركن السبب.

يقول الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية" كل عمل إرادي لابد أن يتم عن اختيار توحي به فكرة معينة، هذه الفكرة لا تولد من تلقاء نفسها في ذهن رجل الإدارة، بل تكون نتيجة لأمر خارجي عنه، هذا الأمر الخارجي هو الذي أطلقنا عليه بالعربية ((السبب))"[3].

إذن يمكن تعريف السبب على أنه العنصر القانوني أو الواقعي للقرار الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء لتحقيق الصالح العام وهو هدف القرار[4].

ويشترط لصحة وسلامة سبب القرار الإداري شرطان أساسيان هما: وجوب أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ صدور القرار، ووجوب أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها مشروعا[5].

---

(1) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 011882، فهرس رقم 285، صادر بتاريخ 21-09-2004، نقلا عن د كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 133.
(2) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 139.
(3) محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 200.
(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 540.
(5) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص334 .

أ- أن يكون السبب قائما حتى صدور القرار:

إذا كانت الإدارة تملك إصدار القرار بمجرد قيام السبب الذي يبرر إصداره، فإنه يتعين أن يظل هذا السبب قائما حتى صدور القرار، ما يعني أن أسباب القرارات الإدارية يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة حتى وقت صدورها، وقد طبقت محكمة القضاء الإداري المصرية هذا المبدأ في قضية تتلخص ظروفها في أن أحد الموظفين مرض وانقطع عن العمل بسبب المرض، ولم يصدر قرار إحالته إلى الاستيداع إلا بعد أن كان المدعي قد شفي من مرضه وعاد إلى عمله، فقضت المحكمة بإلغاء قرار الإحالة لأن أسباب القرار الإداري كانت قد زالت وقت صدوره[1].

ب - أن يكون سبب القرار مشروعا:

يجب أن يكون السبب الذي تتذرع به الإدارة لإصدار قرارها موافقا للقانون، ومثال ذلك استناد القرار التأديبي إلى خطأ ارتكبه الموظف، وهو ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قرار صدر بتاريخ 19-02-2001، بخصوص قضية تتلخص وقائعها في فصل عون بمؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يشتغل كمسؤول عن الحماية والحراسة، قام بتمزيق مذكرة عمل داخلية كانت منشورة في مدخل المؤسسة، وجاء في حيثيات القرار" حيث أنه بما أن طبيعة الوقائع التي أوخذ عنها المستأنف قد أثبتها وأقر بها بنفسه، وبما أن القرار الإداري المطعون فيه مطابق للتشريع الذي يسير المؤسسات العمومية، فإنه يتعين تأييد القرار المستأنف من حيث رفضه طعن المستأنف بالإبطال[2].

على ضوء ما سبق إيضاحه من وجوب إرتكاز القرار الإداري على سبب قائم ومشروع يثور التساؤل بخصوص نوع القرارات الإدارية التي يمكن للإدارة سحبها، فهل يجوز مثلا سحب القرار الإداري السليم؟ أم أن الأمر يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة؟ أو بعبارة أخرى ماهي القرارات الإدارية التي يجوز سحبها؟.

يجيبنا عن هذا السؤال الدكتور سليمان محمد الطماوي في مؤلفه قضاء التأديب بعبارة دقيقة وواضحة بقوله " القاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية أن القرار الإداري السليم الذي يرتب حقا لا يجوز سحبه، وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدة الطعن القضائي، فإذا انقضت تلك المدة تحصن القرار المعيب وعومل معاملة القرارات الإدارية السليمة[3].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر في 24 فيفري 1949، مجموعة أحكام المجلس، السنة الثانية، ص 358، نقلا عن د محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 215.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، رقم 002312، فهرس رقم 170، صادر بتاريخ 19-02-2001، نقلا عن كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 170.

(3) محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 420.

لقد رأينا فيما سبق حين تحدثنا عن غاية السحب أن الإدارة تتوخى إلغاء قراراتها من قبل القضاء وهو ما يبرر جواز سحب تلك القرارات سيما إذا كانت معيبة، لأنه في هذه الحالة ستكون السلطة التي اتخذت القرار في موقع لا تحسد عليه، لذلك يتوجب عليها سحب قرارها حتى قبل أن يطعن فيه إداريا.

هذه القاعدة مبنية أساسا على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا أنه استثناء على هذه القاعدة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى سحب القرارات الإدارية السليمة في ثلاث حالات هي:[1]

1/ القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقا: إذ يمكن للإدارة أن تسحب بعض القرارات الإدارية السليمة، إذا كانت هذه القرارات لم تولد حقا مكتسبا بذاته، ففي هذه الحالة تكون الرجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية.

2/ القرارات الإدارية التي تقضي بعقوبة تأديبية: هذا الاستثناء أشار إليه العميد سليمان الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية تحت عنوان سحب القرارات الصادرة بفصل الموظفين[2]، وهو يخص التشريع المصري أكثر منه التشريع الجزائري، ومؤداه جواز قيام الإدارة بسحب القرارات الصادرة عنها بفصل الموظف رغم أن فصله كان مشروعا وصحيحا، ويقول في هذا الشأن أن المبرر الوحيد لهذا الاستثناء قائم على أساس العدالة والشفقة أو كما قال الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الاعتبارات الإنسانية البحتة" ، أسوة بما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي على أن هذا الأخير قيد جواز سحب قرار الفصل السليم بألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المفصول موظفا آخر تعيينا سليما، لأن معنى السحب في هذه الحالة يعني فصل الموظف حديثا وهو ما لا يجوز[3].

3/ القرارات الإدارية المبنية على غش أو تدليس: إذا تبين للإدارة أن قرارها الذي أصدرته كان مؤسسا على غش أو تدليس جاز لها سحب قرارها، ولا يشكل هذا العمل اعتداء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولا يمكن للمخاطب أن يحتج بفكرة الحقوق المكتسبة[4]، لأن الغش والتدليس من عيوب الرضا التي تجعل من القرار باطلا تطبيقا للقاعدة المستقرة في فقه القانون من أن الغش يفسد كل شيء.

نستخلص مما سبق مدى أهمية السبب كشرط من شروط المشروعية الداخلية، كونه يمثل ضمانة حقيقية في يد الموظف من جانب، وقرينة على أن قرار الإدارة له ما يستوجبه من جانب آخر، لذلك حرص المشرع في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

(1) كوسة فضيل، مرجع سابق، ص255.
(2) محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 659،660.
(3) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 577.
(4) كوسة فضيل، مرجع سابق، 257.

العمومية على وجوب تبرير قرارات السلطة التأديبية، وهو ما جاء في أحكام المادة 165" تتخذ السلطة... بقرار مبرر" والأمر عينه ورد في المادة 166 والتي نصت على" يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر" كما عززت المادة 170 في فقرتها الثانية هذا الخيار" يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، وغيرها من المواد والنصوص القانونية التي أوجبت ضرورة تسبيب القرارات على اختلاف أنواعها.

ثانيا: ركن المحل.

محل القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه بالنسبة للمراكز القانونية من إنشاء لمراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية قائمة[1].

أو كما عرفه العميد سليمان الطماوي" هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالا ومباشرة"[2].

ما يعني أن القرار الإداري يكون معيبا بعيب المحل إذا كان الأثر الذي ينتهي إليه غير جائز من الناحية القانونية، فإذا كان الأثر القانوني الذي تبتغيه الإدارة مخالفة لقاعدة قانونية قائمة عُدَّ القرار غير مشروع، وبالنتيجة فهو باطل لذلك نجد بعض فقهاء القانون من يسمي هذا العيب بعيب مخالفة القانون على غرار الدكتور كنعان نواف الذي يعتبر القرار الإداري معيبا بعيب مخالفة القانون متى خرجت الإدارة على أحكام القانون وخالفت أي قاعدة قانونية مهما كان مصدرها[3].

انطلاقا من هذه النقطة الأخيرة سنحاول التعرف على أهم الأوضاع التي تتخذها مخالفة القاعدة القانونية أو لنقل صور عيب مخالفة القانون.

تتجلى صور مخالفة الإدارة للقواعد القانونية في أشكال ثلاثة باتفاق معظم فقهاء القانون وهي كما يلي[4]:

- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.
- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.
- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، دون سنة نشر، ص 49.

(2) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 561.

(3) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 296.

(4) أنظر على سبيل المثال:
عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص285.
محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 562.
عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1 مرجع سابق، ص 195.

أ/ المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلية، وتعمد إلى إصدار قرار أو الامتناع عن إصداره خرقا للنصوص القانونية،وهو ما يجعلنا أمام صورتين للمخالفة المباشرة، أحدهما إيجابية وفيها تخرج الإدارة عن مقتضيات القانون ومثال ذلك توقيع عقوبتين تأديبيتين عن خطأ واحد ارتكبه الموظف، والصورة الثانية سلبية ومؤداها امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية، ومثال ذلك امتناع الإدارة عن ترقية موظف ما بالرغم من استيفائه لجميع الشروط اللازمة.

ب/ الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: يكمن الخطأ هنا في إعطاء القاعدة القانونية معنى آخر غير الذي قصده المشرع، فقد تلجأ الإدارة إلى تفسير النص القانوني الذي يشوبه لبس أو غموض الأمر الذي قد يؤدي إلى خطأ في التفسير سواء كان متعمدا أو غير متعمد.

ج/ الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: يقصد بهذه الصورة إصدار الإدارة قرارها دون أن تتحقق من قيام وقائع صحيحة تستند إليها كأساس لتطبيق أحكام القانون[1]، ومثال ذلك استناد الإدارة إلى نص قانوني غير النص الواجب التطبيق، لذلك يحرص القضاء الإداري على رقابة القرارات الإدارية للتحقق من الوجود المادي للوقائع من جهة، والتحقق أيضا من توافر الشروط القانونية التي تستوجب وتبرر إصدار القرار الإداري من جهة أخرى، وفي هذا الصدد صدر قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2005/02/15 في قضية تتلخص وقائعها في تسريح موظف من منصبه لاعتباره موظفا مؤقتا لا يخضع تسريحه للإجراءات القانونية المنصوص عليها في المرسوم رقم 85-59 سالف الذكر، وجاء في حيثياته " حيث أن اعتبار المستأنف موظفا مؤقتا وتسريحه دون اتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في المرسوم رقم 85-59 يعتبر خرقا لقانون.

حيث أن قضاة الدرجة الأولى قد جانبوا الصواب حين اعتبروا المستأنف موظفا مؤقتا واعتبروا تسريحه قانونيا ولذا يتعين إلغاء قرارهم"[2].

ثالثا: ركن الغاية.

ركن الغاية هو النتيجة النهائية الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، فالمشرع لما يقرر للإدارة اختصاصا معينا، فإنه يحدد صراحة أو ضمنا الغرض الذي من أجله خلق هذا الاختصاص[3]، وبهذا المعنى فهي تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتب عليه كما سبق ورأينا عند دراسة محل القرار الإداري، وبهذا المفهوم فإن الغاية من تعيين أحد

---

(1) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 302.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 014872، فهرس رقم 103، صادر بتاريخ 2005/02/15، نقلا عن كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 171 .

(3) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 563.

الموظفين ليست وضعه في المركز القانوني الخاص بهذه الوظيفة، وإنما هي ضمان سير المرافق العامة.[1]

القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها يجب ألا تخرج غاياتها عن تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام، ولا يجوز الخروج عن هذا المبدأ وإلا عد القرار معيبا في غايته، ما يستوجب إلغاءه إداريا أو قضائيا، لكن ولأن حدود المصلحة العامة واسعة فضفاضة[2]، كما يقول العميد سليمان الطماوي، فإن القانون كثيرا ما يحدد للسلطة الإدارية هدفا مخصصا لا يجوز لها ابتغاء غيره، وهو ما يسميه فقهاء القانون بقاعدة تخصيص الأهداف، وهذا التخصيص يمكن التعرف عليه باللجوء إلى النص إن وجد، أو استخلاصه من قصد المشرع.

لقد أشرنا إلى ضرورة التزام الإدارة بتوخي الغاية التي يرمي إليها المشرع وهي المصلحة العامة، وأي مخالفة لهذه القاعدة سينجر عنها لاشك عيب من عيوب القرار الإداري، أو ما اصطلح عليه فقها بعيب الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة [3]، وهو أصعب العيوب من زاوية إثباتها، ومرد ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى الخصائص التي تميز هذا العيب عن غيره من العيوب كونه يتصل بنوايا السلطة التي تصدر القرار، وليس من السهل إثبات الغاية أو الباعث الحقيقي وراء القرارات التي تصدرها الإدارة، فقد تعمد إلى إصدار قرار بنقل موظف ما سواء كان النقل نوعيا أو مكانيا، ويكون الهدف من وراء هذا القرار توقيع عقوبة تأديبية عليه وليس تحقيق المصلحة العامة كما أشرنا سابقا، وتأسيسا على هذه النقطة بالذات فإن القاضي الإداري عادة ما ينقل عبء الإثبات من المدعي ويلقيه على الإدارة، فإن هي لم ترد بما يقنع القاضي، أو لم ترد أصلا، كان هذا دليلا يستعين به القاضي لإلغاء القرار وهو أمر لاشك يعد من صميم مهامه التي أفرد لها الدستور في صلبه عديد المواد التي تحمي من التعسف، ومثال ذلك ما جاء في المادة رقم 24 من دستورنا الحالي" يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" ومثل ذلك ورد في أحكام المادة التي تليها " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" وغيرها من المواد التي تضمنتها مختلف القوانين وأكدت عليها التعليمات الصادرة في هذا الشأن.

الآن وقد تعرفنا على شروط صحة سحب القرار الإداري بالنظر إلى عيوب المشروعية الخارجية والداخلية التي تخص القرار، بقي لنا أن نتعرف على آثار السحب وهو ما سنراه في المطلب الثالث.

---

(1) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 514.
(2) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 563.
(3) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص307.

المطلب الثالث: آثار السحب.

قلنا في بداية الحديث عن السحب أثناء تعريفه، بأنه تجريد للقرار الإداري من قوته القانونية، وبذلك يعتبر القرار كأن لم يكن، فمقتضى السحب بأثر رجعي زوال القرار وكل ما يترتب عنه من آثار، حتى في الأحوال التي لا يتقيد فيها إجراء السحب بمدة معينة كما لو كان القرار معيبا ينبغي سحبه قبل نفاذ مدة الطعن بالإلغاء القضائي الواردة في القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سابق الإشارة إليه، حيث أقرت أحكام المادة رقم 829 منه أجلا مدته أربعة أشهر من أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية، ويسري هذا الأجل من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

إذن إجراء السحب – كما يقول الدكتور سليمان الطماوي – شأنه شأن الإلغاء القضائي يعدم القرار منذ ولادته[1]، لكن علينا التمييز بين القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة من حيث سلامتها، مع التركيز على القرارات ذات الطابع التأديبي لصلتها بموضوع بحثنا، وعليه سننظر فيما إذا كان القرار سليما أو معيبا، إذ من الأهمية بمكان التفرقة بين النوعين لفارق الأثر، فالقرارات السليمة تفترض سلامتها وخلوها من عيوب القرار الإداري التي سبق وأشرنا إليها، وبالنتيجة فهي ترتب أثارها القانونية ولا يجوز سحبها إلا تحت غطاء الحالات الاستثنائية التي أوردناها سلفا والتي لا تمس بمبدأ عدم الرجعية.

لكن حتى مع هذا الطرح فإنه لا يمكن إنكار الآثار التي تكون قد ترتبت على القرار المتخذ، ومثال ذلك صدور قرار مبني على غش أو تدليس، وليكن هذا القرار تعيين موظف في مركز من المراكز الإدارية الهامة مع ما يخوله هذا المركز من صلاحيات، أو يكون عضوا في اللجنة المتساوية الأعضاء إذا ما انعقدت كمجلس تأديبي، ويكون صوته حاسما لاتخاذ القرار التأديبي، وهنا بالذات يكمن الإشكال، لأنه في ظل الوقائع السابقة سنكون أمام قرارين يستوجب سحبهما: الأول يخص قرار التعيين، وهو لاشك قرار سليم حتى ظهر ما يعيبه، والقرار الثاني يتعلق بالقرار التأديبي الذي اتخذته سلطة التأديب بعد أخذ رأي مجلس تأديبي يضم عضوا سيتضح لاحقا أن تعيينه لم يكن قانونيا، ما يجعل من الجائز نظريا طلب إلغاء القرار أو سحبه حتى بعد مضي مدة من الزمن، وهو ما يبدو صعبا من الناحية العملية، لأن الأوضاع إذا ما استقرت زمنا طويلا نتج عنها أثار ليس من السهل إصلاحها، وهو ما دفع الفقهاء لابتكار نظرية الموظف

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 583.

الفعلي، وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الاعتداد بالقرارات والتصرفات الصادرة عنه واعتبارها سليمة وقانونية ومنتجة لأثارها[1].

بالعودة إلى القرارات التأديبية نجد أن الفقه ميز بين نوعين من هذه القرارات، يتعلق النوع الأول بالقرارات التأديبية التي ترتب حقا للغير، وفيها نطبق القاعدة العامة في سحب القرارات الإدارية، بمعنى أنه لا يجوز سحبها إذا كانت سليمة، إلا في الحدود التي ذكرناها سابقا، أما إذا كانت غير مشروعة فلا يجوز سحبها إلا خلال مدة التقاضي.

أما القرارات التأديبية التي لم ترتب حقوقا للغير، وهذا هو النوع الثاني، فإن الإدارة حرة في سحبها في أي وقت تشاء سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة[2].

معنى ذلك أن الإدارة ستكون مقيدة إزاء القرارات التي أنشأت مراكز ومزايا بالنسبة للغير، إذ ليس من المناسب حرمان هؤلاء من تلك المزايا، وهذا عين الصواب، وفي مقابل ذلك تكون حرة حيال القرارات العديمة الأثر.

نستخلص مما سبق أن السحب كإجراء إداري يعدم القرار المسحوب من يوم صدوره، وبالنتيجة فهو يتطلب إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب، فسحب القرار الذي صدر بفصل موظف يقتضي إعادة هذا الأخير إلى منصبه، فإذا ما كانت الإدارة قد عينت غيره في ذات المنصب فعليها إضافته وتسوية وضعيته، وتلك هي الصعوبة التي أشرنا إليها سابقا، لذلك يجب على الإدارة أن تتوخى كل السبل الكفيلة بضمان مشروعية قراراتها، كما يجب على القانون أن يكيف نصوصه بما يضيق من إمكانية سحب القرارات الإدارية ضمانا لاستقرار الأوضاع القانونية، وسير المرفق العام بانتظام .

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 78.
(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص421.

المبحث الثالث

انقضاء الدعوى التأديبية بالإلغاء القضائي للقرار التأديبي

لا مراء في أن الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به تفضي إلى انقضاء الدعوى العمومية، كما أوضحت ذلك أحكام المادة السادسة من قانون الإجراءات الجزائية، ومؤكد أيضا أن الموظف المعني بقرار التأديب يملك حق اللجوء إلى القضاء، في مسعاه نحو إلغاء ذاك القرار، ومعلوم سلفا أن القضاء الإداري يختص نوعيا بالنظر في دعاوى الإلغاء وفحص المشروعية، للقرارات الصادرة عن الجهات التي حددتها المادة 801[1] من ق.إ . م .إ، ويبقى أن نتعرف بإيجاز على دعوى الإلغاء ودعوى فحص وتقدير المشروعية التي تطال القرارات الإدارية، قبل التنقل للحديث عن المقصود بالأحكام القضائية الباتة، لأن هذه القرارات تزول آثارها بسبب الإلغاء القضائي[2]، وبالنتيجة يتوجب على السلطة مصدرة القرار إعادة الحال إلى ما كان عليه.

المطلب الأول: المقصود بدعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية.

اللجوء إلى القضاء للطعن على القرار التأديبي أو بالأحرى العقوبة التأديبية، يعد ضمانة حقيقية يتمسك بها الموظف من أجل إلغاء القرار التأديبي المتخذ في حقه، ويكون ذلك مباشرة أو بعد المرور على لجنة الطعن، خاصة إذا توافر للطعن سببا يجدي التمسك به، وللوصول إلى هذه الغاية لابد من رفع دعوى إلغاء، أو دعوى تقدير المشروعية، أمام القضاء المختص، وهو ما سنفصل فيه على النحو التالي.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء وشروطها.

أولا: تعريف دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد إلى القضاء الإداري طالبا إعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون[3]، أو هي كما عرفها الدكتور عمار عوابدي دعوى قضائية عينية أو موضوعية يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري

---

(1) المادة رقم 801 من قانون إ.م.إ : تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :
1 دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :
- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .
- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية .
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

(2) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 168.

(3) كنعان نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 173.

نهائي غير مشروع، وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه..." [1] ما يعني أن دعوى الإلغاء هي واحدة من الدعاوى القضائية التي يرفعها صاحب المصلحة يطالب من خلالها إلغاء القرار الإداري.

ثانيا: شروط قبول دعوى الإلغاء

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري توافر مجموعة من الشروط وعلى العموم فإن تلك الشروط تتعلق بما يأتي[2] :

– محل الطعن بالإلغاء: إذ يتطلب أن يكون تصرف الإدارة متوفرا على خصائص القرار الإداري، وفي هذا الشأن فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن يكون القرار المطعون فيه إداريا أي صادرا عن واحدة من تلك الجهات التي جاءت بها المادة 801 من ق.إ.م.إ سالفة الذكر، وأن يتمتع القرار الإداري بالطابع التنفيذي النهائي، ما يعني أن الأعمال التحضيرية المتمثلة خاصة في الآراء والاقتراحات، والأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية المتمثلة على وجه الخصوص في نشر القرار أو تبليغه، وكذا الأعمال التنظيمية الداخلية كالمناشير والتعليمات، تخرج من دائرة القرارات القابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء.

– الطاعن: ويشترط أن يتوفر في شخص الطاعن الصفة، الأهلية والمصلحة، حيث نصت أحكام المادة 13 من ق.إ.م.إ على ما يأتي" لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه...".

ومن ثمة فإن هذه القاعدة العامة التي وضعها المشرع تسري على مختلف الطعون والدعاوى المدنية والإدارية ومنها الطعن بالإلغاء[3].

– الميعاد: ترفع الدعوى الإدارية خلال مدة معينة حددها القانون وجعلها من النظام العام إذ نصت مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا سيما المادة 829 والمادة 907 منه على أن أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة محدد بأربعة أشهر، وهو كما قلنا من النظام العام يثيره الخصوم كما يثيره القاضي من تلقاء نفسه، ويحسب ميعاد الطعن طبقا للقاعدة التي أوردتها المادة 405 من ق.إ.م.إ وهذا نصها" تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل".

---

(1) عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص174

(2) محمد الصغير بعلي،الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 138 .

(3) المرجع نفسه، ص 159.

– الإجراءات والأشكال: وتتمثل خصوصا في تقديم عريضة بالشكل الذي أوردته المادة 15 من ق.إ.م.إ، يضاف إليها نسخة من القرار الإداري، حتى يتسنى لقاضي الإلغاء فحص وجه أو أوجه الإلغاء المثارة من طرف الطاعن، وأخيرا الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي.
– التظلم: نصت عليه أحكام المادة 830 من ق.إ.م.إ ويعد عملا جوازيا لا إجباريا، وجاء نصها كما يلي" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...".

الفرع الثاني: تعريف دعوى فحص المشروعية وشروطها.

أولا: تعريف دعوى فحص المشروعية

تنصب دعوى فحص المشروعية كقاعدة عامة على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء، ومن خلالها يفصل القاضي في مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، أي مدى صحة أركان القرار الإداري من سبب واختصاص ومحل وشكل وإجراءات وهدف ومن حيث سلامتها وخلوها من العيوب[1].

إذن فدعوى فحص المشروعية هي دعوى يهدف من ورائها القاضي الإداري إلى البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري وإعدام أي قرار إداري غير مشروع، تكريسا لدولة القانون وحماية لمشروعية القرارات الإدارية.

ثانيا: شروط قبول دعوى فحص المشروعية

لا تقبل دعوى فحص المشروعية أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة إلا بتوافر مجموعة من الشروط نستعرضها بإيجاز على النحو التالي[2]:

- محل الطعن: ترفع دعوى تقدير المشروعية أمام القضاء الإداري ضد القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه، وبالتالي فإن ما قلناه بخصوص دعوى الإلغاء ينطبق على دعوى فحص المشروعية.
- الطاعن: يشترط في الطاعن في دعوى تقدير المشروعية ما يشترط في دعوى الإلغاء من صفة ومصلحة وأهلية.
- الميعاد: يعتد بذات الميعاد المطبق على دعوى الإلغاء لأن نص المادة رقم 829 من ق.إ.م إ جاءت عامة ومطلقة حيث نصت على ما يلي" يحدد أجل الطعن أمام المحكمة

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 217 .
(2) المرجع نفسه، ص 215.

الإداريـة بأربعـة (4) أشـهر، يسـري مـن تـاريخ التبليـغ الشخصـي بنسـخة مـن القـرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

في الواقع لا يمكننا أن نلم بكل حيثيات دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية في أسطر قليلة وفي الوقت ذاته لا يجب أن نزيد عن هذا القدر، لأنه ليس موضوعنا الرئيسي، وعلى ذلك سنحول اهتمامنا للأحكام القضائية لمعرفة مدلولها وصداها.

المطلب الثاني : المقصود بالأحكام القضائية الباتة.

تختلف الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية من حيث قوتها تبعا للجهة التي أصدرتها، ويعود هذا الاختلاف إلى طرق الطعن الممكنة تجاه كل نوع من تلك الأحكام، فمنها ما هو ابتدائي كما هو الحال بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية باعتبارها الدرجة القضائية الأولى التي تعنى بحسم النزاعات المطروحة أمامها ، وهو ما أبرزه القانـون رقم 98 – 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية[1]، وبصفة أدق القانون رقم 08–09 المتضمن ق إ م إ حيث نصت المادة 800 منه على ما يلي" المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية " وأضافت فقرتها الثانية " تختص بالفصل في أول درجة ، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا ، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها " هذه الأحكام كما هو واضح تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة وفقا للقانون رقم 98 –01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[2] لاسيما المادة العاشرة منه والتي جاء فيها " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" وهو الأمر الذي عززته المادة 902 من ق.إ. م. إ والتي جاء في أحكامها " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية " وإن كان ثمة نوع آخر من الأحكام القضائية التي تصدر عن مجلس الدولة يسميها فقهاء القانون بالأحكام الإنتهائية[3] من أجل التفرقة بين الأحكام التي تصدر ابتدائيا نهائيا والأحكام النهائية، كما هو الحال على سبيل المثال دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، مثلما أوضحت ذلك أحكام المادة 901 من ق إ م إ، وعلى هذا

(1) القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج العدد 7، الصادر في 01 جوان 1998 .

(2) القانون رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المعدل بالقانون العضوي 11-13 والقانون العضوي 18-02، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج رج ج العدد 37، الصادر في 01 جوان 1998.

(3) فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، منشورات أمين للنشر، الجزائر، 2009، ص 157.

الأساس تحديدا فإن قرارات مجلس الدولة توصف بكونها نهائية إذا ما استأنف الحكم أمامه وتأخذ ذات الوصف في حال فوات أجل الاستئناف المشار إليه في المادة 950 من ق إ م إ والتي حددت أجل الاستئناف بشهرين كاملين، ما يعني رأسًا أن الطعن المتبقي في مواجهة الأحكام النهائية هو الطعن بالطرق غير العادية، والمتمثلة على وجه التحديد في الطعن بالنقض المشار إليه في المادة 956 من ق إ م إ، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة الوارد في المادة 960 من ذات القانون ، وأخيرا التماس إعادة النظر المذكور في المادتين 966 و967 من القانون نفسه، حيث تختلف ممارسة الطعن الثلاثة غير العادية أمام القضاء الإداري مابين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، إذ لا يجوز ممارسة إلا طريقين بالنسبة لكل جهة منهما:[1]

- الطعن بالنقض واعتراض الغير الخارج عن الخصومة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية .
- التماس إعادة النظر واعتراض الغير الخارج عن الخصومة ضد القرارات الصادرة عن مجلس الدولة .

لقد أبرزنا مختلف التقسيمات التي تشمل الأحكام القضائية الإدارية من زاوية الطعون الواردة عليها لتوضيح الرؤية أكثر حول المقصود بالأحكام القضائية الباتة ، والتي نعني بها تلك الأحكام التي لم يعد من الممكن الطعن فيها لا بالطرق العادية ولا بالطرق غير العادية ، ما يجعلها في مصاف الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به ، وبالنتيجة فإن هذا الحكم سيؤدي وبشكل مطلق إلى منع النظر من جديد في ذات الدعوى أمام القضاء ، ومن جانب آخر سوف يرتب آثاره في مواجهة أطرافه .

خلاصة القول هو أن هناك أحكام ابتدائية تقبل الطعن بالطرق العادية ، احتراما لمبدأ التقاضي على درجتين الوارد في أحكام المادة السادسة من ق إ م إ ، وهناك أحكام نهائية تقبل الطعن بالطرق غير العادية وثمة أحكام ابتدائية نهائية كما رأينا وهي الأخرى لا يمكن الطعن فيها إلا بطرق الطعن غير العادية وأخيرا هناك أحكام قضائية باتة لم تعد تقبل أي شكل من أشكال الطعن التي سبق وذكرناها وفيها تحوز هذه الأحكام قوة الشيء المقضي وتكون لها الحجية الكافية في مواجهة الخصوم.

---

[1] بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط 2، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص 509.

المطلب الثالث : مدى حجية الأحكام الجزائية الباتة وضمانات تنفيذها.

تنقضي وتزول القرارات الإدارية بالقضاء على أثارها القانونية بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به[1]، ذلك أن الأحكام القضائية الإدارية شأنها شأن باقي الأحكام التي تصدرها جهات القضاء العادي، لاسيما من زاوية الحجية أو القوة الملزمة، وفي هذا الصدد حمل ق.إ.م.إ في طياته العديد من المواد المتعلقة بتنفيذ القرارات الصادرة عن القضاء الإداري، من ضمنها ما ينص على القوة التنفيذية للقرارات القضائية الإدارية المترتبة على دعوى الإلغاء، حيث لا يوقف الاستئناف ولا سريان ميعاده ولا المعارضة، عند الاقتضاء، تنفيذ الأحكام الصادرة في المواد الإدارية، وذلك كله خلافا للأحكام الصادرة في المواد المدنية، حيث يكون للطعن فيها أثر موقف[2].

الفرع الأول: مدى حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة.

عرفنا فيما سبق أن الأحكام الجنائية تستقل عن القرارات التأديبية، لكن قاعدة الاستقلالية هذه ليست مطلقة وإنما يرد عليها إستثناء يتعلق بإثبات أو نفي القضاء الجزائي للوقائع محل الاتهام، ففي هذه الحالة لا يمكن بأي حال مناقشة الوجود المادي للوقائع، على أن ما يهمنا هو نفي الوقائع، لا إثباتها، لأننا بصدد الحديث عن الإلغاء القضائي للقرار التأديبي، وليس الأحكام الجزائية القاضية بإدانة الموظف العام.

على هذا الأساس سنبين حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة من خلال فرضيتين، تتعلق الأولى بصدور حكم البراءة تأسيسا على انتفاء التهمة، فيما تتعلق الفرضية الثانية بصدور حكم البراءة لعدم وجود دليل كاف للإدانة.

أولا: حجية الأحكام الصادرة بالبراءة لانتفاء التهمة.

إن استقلالية القضاء وطبيعة الأحكام القضائية والوقت الكافي الذي تستغرقه قبل النطق بها، ووجوب تعليلها مثلما نصت عليه المادة 162[3] من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 المشار إليه سابقا، والمادة الأولى من القانون رقم 66- 155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-07 سابق الإشارة إليه، التي نصت على وجوب أن تكون الأحكام والقرارات والأوامر القضائية معللة، كلها عوامل تعزز حجية الأحكام

(1) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 173.
(2) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية مرجع سابق، ص 383.
(3) المادة 162 من دستور 1996 " تعلل الأحكام القضائية، وينطق بها في جلسات علانية".

القضائية أمام الكافة، بما فيها سلطات التأديب، وعلى هذا الأساس لا يمكن لها معاقبة موظف كان محل متابعة جزائية وصدر حكم يقضي ببراءته لانتفاء الوجود المادي للوقائع، أو بمعنى آخر عدم وجود الفعل محل المؤاخذة، وحول هذه النقطة فإن الفقه والقضاء يجمعان على أنه في حالة صدور حكم جنائي سابق بالبراءة وكان مبناه انعدام الوجود المادي للوقائع المؤثمة، فإن الحكم الجنائي تكون له حجية كاملة أمام سلطة التأديب[1].

معنى ذلك أن الإدارة ستكون ملزمة باحترام ما جاء في الحكم القضائي وإعادة الحال إلى ما كان عليه، لكن مع ذلك يمكن أن يتعرض ذات الموظف لعقوبة تأديبية على أساس الخطأ المهني، وهو ما أكدته الإرسالية المتعلقة بكيفية تطبيق المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06 – 03 سالف الذكر حيث جاء فيها.

إذا تم الحكم على مستوى الدرجة الثانية (المجلس القضائي) ببراءة المعني من التهمة المنسوبة إليه، تتم إعادة إدماجه في منصب عمله بعد عرض وضعيته على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، علما أن البراءة لا تعني بالضرورة عدم وجود خطأ مهني إذ يمكن أن يتعرض لعقوبة تأديبية على أساس الخطأ المهني، رغم تبرئته جزائيا، مراعاة لمبدأ استقلالية المسؤولية الإدارية والمهنية عن المسؤولية الجزائية.

يستفاد من مضمون الإرسالية أعلاه أن سلطة التأديب ملزمة بإعادة إدماج الموظف في حال صدور الحكم ببراءته ويبقى أمامها جواز معاقبته تأديبيا فقط على أساس الخطأ المهني، إذ من غير المعقول أن تثبت سلطة التأديب ما نفاه الحكم الجنائي عن نفس الفعل محل الاتهام.

ثانيا: حجية الأحكام الصادرة بالبراءة لعدم كفاية الأدلة.

ليست كل الأحكام القضائية الصادرة بالبراءة مؤسسة على انتفاء التهمة، أو بمعنى آخر انتفاء الوجود المادي للوقائع، فقد يكون الحكم بالبراءة مبنيا على الشك أو انتفاء القصد الجنائي أو بطلان الإجراءات، ذلك أن مبادئ القانون القائمة على الشرعية والمحاكمة العادلة لا تقتضي تبرير وتعليل أحكامها وقراراتها فقط وإنما ينبغي أن تكون تلك الأحكام مؤسسة على اليقين الذي لا يقبل الشك ولا مجال لإصدار أحكام بالإدانة إذا كان الشك يعتريها مثلا، وفي هذا الصدد نصت الفقرة السادسة من أحكام المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون رقم 17–07 على ما يلي " يفسر الشك في كل الأحوال لصالح المتهم"، والأمر عينه في حالة انتفاء القصد الجنائي، والحديث هنا بطبيعة الحال عن الأفعال ذات الوصف الجنائي

(1) بوقرط ربيعة، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، مقال بدورية الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 06 سنة 2001، ص 89.

أكثر منه الأفعال التي تعد من قبيل الأخطاء المهنية التي تضمنتها على وجه الخصوص مواد الأمر رقم 06-03 سابق الذكر.

فقد يصدر الحكم الجنائي بالبراءة لانتفاء القصد الجنائي في الجرائم العمدية، وانتفاء الخطأ الجنائي في الجرائم غير العمدية، وفي مثل هذه الحالات لا ينفي الحكم الجنائي وقوع الفعل المادي، ولكنه ينفي الصفة الإجرامية عنه، وبالنتيجة فإن الحكم الصادر بالبراءة لا يلزم الجهات التأديبية بشكل مطلق.

الفرع الثاني: ضمانات تنفيذ سلطة التأديب للأحكام القضائية.

لقد أعد المشرع الجزائري ترسانة من النصوص القانونية الرامية لتعزيز القوة التنفيذية للأحكام القضائية ، ورتب جزاءً في مواجهة من يعرقل تنفيذها، حيث جاء في أحكام المادة رقم 163 من دستور 1996 لاسيما بعد التعديل الأخير الذي تضمنه القانون 16 – 01[1] المؤرخ في 06 مارس 2016 ما يدل على حرص المشرع وسعيه نحو تنفيذ أحكام القضاء مهما كانت الظروف وهو ما تضمنته الفقرة الأولى " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء"، وأضافت فقرتها الثانية ما يفيد تصدي القانون لكل من يعرقل تنفيذها " يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي"، وفي هذا الاتجاه ذهبت أحكام المادة 138 مكرر من الأمر رقم 66 – 156 المحدثة بموجب القانون رقم 01– 09[2] المعدل والمتمم لقانون العقوبات بنصها " كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس...".

في سبيل تحقيق الغاية التي طالما ناشدها المشرع والمتمثلة على وجه الخصوص في ترسيخ دعائم القانون وتكريس مبادئ الدستور كان لابد عليه من توسيع سلطات وصلاحيات القاضي الإداري، على خلاف ما كان سائدا في ظل الأمر رقم 66 – 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية[3]، حيث لم يكن بإمكان القاضي الإداري توجيه الأوامر المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية للإدارة، لكن الوضع أصبح مختلفا بناءً على أحكام القانون رقم 08-09 المتضمن ق إ م إ الذي سبق وأشرنا إليه، حيث جاء في أحكام المادة 978 وغيرها ما يلي " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص

---

(1) القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.ج العدد14 الصادر في 07 مارس 2016 .

(2) القانون رقم 01-09، مؤرخ في 26 جوان2001 المعدل والمتمم للأمر رقم 66- 156 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج العدد 34 الصادر في 27 جوان 2001 .

(3) الأمر رقم 66- 154 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر.ج.ج العدد 47 الصادر في 09 جوان 1966.

الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء"، وبهذا يكون المشرع قد أرسى ضمانة أخرى يستفيد منها الموظف العام حال كان الحكم في مصلحته، وقد أحسن صنعا إذ أفرد لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية أبوابا وأقساما في ق إ م إ، وهو أمر لاشك يبعث الطمأنينة في نفس الموظف من جانب، ويغلق الباب أمام إشكالات التنفيذ من جانب آخر، ذلك أن إمكانية اللجوء إلى القضاء تعد في حد ذاتها ضمانة من ضمانات التأديب، فكيف وقد رصد لها المشرع ما يضمن تنفيذ تلك الأحكام، مستندا في ذلك للقوة التي تتمتع بها، أو بعبارة أخرى قوة الشيء المقضي به، ويمكن للمحكوم له في حالة عدم تنفيذ قرارات القضاء الإداري القاضية بإلغاء القرارات الإدارية، أن يلجأ إلى رفع دعوى إلغاء جديدة ضد كل قرار تصدره الإدارة ويأتي مخالفا للقرار القضائي، ضمانا واحتراما لحجية الشيء المقضي به[1].

تأسيسا على ما سبق أمكننا القول أن الأحكام القضائية الباتة الصادرة بإلغاء القرارات التأديبية المتخذة في حق الموظف العام تملك كل الحجية، ويتوجب على الإدارة تنفيذ ما جاء في تلك الأحكام والالتزام باتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة الحال إلى ما كان عله سلفا لان الأمر يتعلق بحقوق لا يجوز التعدي عليها تحت طائلة المتابعة الجزائية سيما إذا كان الإلغاء مؤسسا على انتفاء الأسباب التي ارتكزت عليها سلطة التأديب لاتخاذ قرارها، ذلك أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية يراد بها حماية المشروعية ومبدأ سيادة القانون، وهذا يستوجب إتساع نطاقها لحد بعيد لأنها تستهدف الرقابة على أعمال الإدارة واحترام قواعد القانون [2]، وفي هذا الصدد فقد أحدث المرسوم التنفيذي رقم 95-126[3] المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، إجراءً يتمثل في الرقابة اللاحقة لمطابقة قرارات التسيير المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين مع الأحكام التنظيمية و القانونية السارية المفعول، من خلال استحداث مخطط لتسيير الموارد البشرية، ويهدف هذا الإجراء إلى مراقبة نشاطات التسيير وكذا التدابير التأديبية التي تتخذ في حق الموظف.

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 387.
(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج3، ضمانات تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، القاهرة، د س ن، ص 289.
(3) المرسوم التنفيذي رقم 95-126، مؤرخ في 29 أفريل 1995 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج.ر.ج.ج العدد 26 الصادر في 09 ماي 1995.

خلاصة الفصل الأول.

لم ينظم المشرع الجزائري مسألة انقضاء الدعوى التأديبية كما فعل في قانون الإجراءات الجزائية.

كان هذا أول ما كشفنا عنه في هذا الفصل الذي بينا من خلاله كيف أن المشرع الجزائري تبنى واختار النظام شبه القضائي في تأديب الموظف العام، من خلال إشراك اللجنة المتساوية الأعضاء في اتخاذ القرارات التأديبية ضد الموظف العام، وترتيبا على ذلك فقد اتسمت تلك القرارات من حيث طابعها القانوني بكونها قرارات إدارية بمواصفات قضائية على النحو الذي فصلنا فيه حين درسنا الطابع القانوني لتلك القرارات التأديبية.

هذه القرارات ينبغي أن تمتلك الحجية الكافية في مواجهة المخاطبين بها، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال استيفائها لشروط وخصائص القرار الإداري، وحالما تصدر بالشكل القانوني المطلوب فإن الدعوى التأديبية تكون قد حققت غرضها وأدت وظيفتها، ما يجعلها في حكم الدعوى المنقضية.

أما الفكرة الثانية التي خرجنا بها من خلال هذا الفصل فقد كانت حول نهاية القرارات التأديبية في حد ذاتها، يستوي في ذلك سحبها إداريا قبل وصولها إلى جهات القضاء الإداري، أو عقب خروجها من بين يدي سلطة التأديب والطعن بإلغائها أمام جهات القضاء الإداري، على أن للسحب أحكام وقيود، كما للإلغاء شروط وحدود، لذلك يتوجب على الإدارة أن تتوخى كل السبل القانونية قبل إصدار قراراتها حتى لو اقتضى الأمر فتح تحقيق إداري يكفل حق الموظف في الاستفادة من الضمانات التي رصدها له القانون، خاصة ما يتعلق بتسبيب تلك القرارات، بشكل يسمح بتحقيق المصلحة العامة دون أن يكون ذلك على حساب حقوق الموظف.

وفي الجهة المقابلة فإن جهات القضاء الإداري التي تفصل في دعاوى الإلغاء يتعين عليها الحرص كل الحرص على حماية الموظف من تعسف الإدارة بما يخدم حماية مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع جميع السلطات في الدولة لسيادة القانون.

خضوع جميع السلطات في الدولة لسيادة القانون تجسده مدى حجية الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية في مواجهة سلطة التأديب، إذ يتوجب عليها الانصياع لما ورد في تلك الأحكام، لأنها تعتبر حجة بما ورد فيها، خاصة إذا تعلق الأمر بنفي الواقعة محل الاتهام، بما يرتبه ذلك من امتناع سلطة التأديب من إعادة النظر في ما فصل فيه الحكم الجزائي.

الفصل الثاني

أسباب إنقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون

الفصل الثاني
أسباب إنقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون

الأصل في الدعوى التأديبية أنها تنقضي بصدور قرار أو حكم فيها، وهذا هو السبب الطبيعي لانقضاء هذه الدعوى، كما يمكن أن تنقضي بأسباب أخرى تطرأ أثناء السير فيها وقبل الفصل في موضوعها[1]، وهي التقادم، العفو الشامل ووفاة المتهم.

هذه الأسباب إذا ما طرأت على الدعوى التأديبية فإنها ترتب أثارها بقوة القانون، وكلها من النظام العام الذي يثار تلقائيا ولا يجوز السكوت عنه، على أن المشرع الجزائري لم يأت على ذكرها في القوانين التي تعنى بالوظيفة العمومية، كما فعل في الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية سابق الذكر، أين نص على مختلف الأسباب التي تؤدي إلى انقضاء الدعوى العمومية، وبذلك يكون المشرع قد نهج ذات الطريق التي سلكها بخصوص أسباب انقضاء الدعوى التأديبية المرتبطة بالقرار التأديبي التي رأيناها في الفصل الأول.

تعود أهمية التعرف على أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون إلى خلو التشريع الجزائري وافتقاره إلى الحديث عن تلك الأسباب، عدا الإشارة إلى سبب وحيد هو التقادم، لذلك سنحاول البحث في مختلف النصوص القانونية التي جاءت على ذكر هذه الأسباب، والنظر فيما إذا كان أثرها يمتد إلى الدعوى التأديبية.

انطلاقا من هذا الأساس سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نتناول أولا مسألة تقادم الدعوى التأديبية كونه ورد النص عليه في الأمر رقم 06-03 سابق الذكر(المبحث الأول)، ثم نتطرق لانقضاء الدعوى التأديبية عن طريق العفو الشامل من خلال إبراز مختلف القوانين التي صدرت في هذا الشأن (المبحث الثاني)، وأخيرا نتعرض لوفاة المتهم كسبب لانقضاء الدعوى العمومية ومدى أثر وفاة المتهم على الدعويين التأديبية والمدنية (المبحث الثالث).

[1] محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 440.

المبحث الأول
إنقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم

كثيرا ما نخلط بين السقوط والتقادم إلى حد أننا نجعلهما مترادفان، لكنهما في الواقع مختلفان كل الاختلاف وان كان ثمة ما يبرر اللبس الحاصل بخصوص مدلول كل منهما، فإن هناك أيضا ما يبعث على التفريق بينهما، لذلك ينبغي أولا إزالة هذا اللبس والذي يقول في شأنه المستشار ممدوح طنطاوي في مطوله " الدعوى التأديبية " العلاقة بين السقوط والتقادم كالعلاقة بين الجنس والنوع، أو كعلاقة الكل بالجزء فالسقوط يأتي بعد القيام وأي حق يقوم أو ينشا يمكن أن يلحقه السقوط، لكن السقوط بمضي المدة هو الذي يطلق عليه التقادم[1].

إذن التقادم هو مضي مدة معينة يكون المشرع قد حددها سلفا إذا ما تحقق فسوف نكون أمام مخالفة أو جريمة مضى على ارتكابها زمن يصعب معه استجماع الأحداث وتذكر الأدلة بالشكل الذي يحقق العدالة، وربما تكون هذه هي الحكمة من إقراره، فحتى وقت قريب كان موضوع التقادم غير معترف به في الدعوى التأديبية عند المشرع المصري، وترتب على ذلك كما أوضح الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه قضاء التأديب نتائج بالغة الخطورة، وهي إمكان مقاضاة الموظف عن أخطاءه التأديبية طوال بقائه في الخدمة، وظل الأمر كذلك حتى سنة 1952، أين نظم المشرع المصري مسألة التقادم بموجب القانون 132 لسنة 1952[2].

إن أهم ما ينبغي معرفته بخصوص التقادم باعتباره قرينة لانقضاء الدعوى التأديبية، هو أساسه القانوني في التشريع الجزائري من جانب، ومعرفة بداية وانقطاع مدة التقادم من جانب آخر، وهما عنصران في غاية الأهمية لما يحملانه من دلالات وإشارات يتوجب علينا أخذها بعين الاعتبار.

وعليه سنتناول النقطة الأولى المتضمنة الأساس القانوني في المطلب الأول ثم ننتقل إلى الآجال المتعلقة بالتقادم في المطلب الثاني .

المطلب الأول : الأساس القانوني للتقادم في التشريع الجزائري.

التقادم هو فكرة قانونية أخذ بها المشرع الجزائري في عديد القوانين مثل قانون الإجراءات الجزائية والقانون المدني وحتى التشريع الوظيفي، وإن كان المشرع لم يتناول التقادم في التشريع الوظيفي بذات المنهج الذي توخاه في قانون الإجراءات الجزائية مثلا، وهو ما سنتعرف عليه من

(1) ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ط 1،المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2001، ص27.
(2) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 620.

خلال هذا المطلب، أين سنحاول التعرف على الأساس القانوني الذي يرتكز عليه التقادم سواء في القانون الجنائي (الفرع الأول) أو في التشريع الوظيفي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني للتقادم في القانون الجنائي.

فكرة التقادم في القانون الجنائي تعني أن سلطة الزجر تفقد الحق في القيام أو الاستمرار في التعقب متى مضى وقت معين على بداية تاريخ ارتكاب الجريمة ولا يكون قد وجد سبب من أسباب الانقطاع أو وقف التقادم[1]، ويعود الدافع إلى إقرار التقادم كسبب لانقضاء الدعوى اعتبارات عديدة، فلولاه لتكدست القضايا أمام القضاء إلى درجة يعجز القضاة عن الفصل فيها، فمن غير الممكن أن يتقصى القضاء عن مسائل عفا عليها الزمن كما لو كانت قضايا حديثة نسبيا، وهذا ما حدا بمختلف التشريعات ومنها التشريع الجزائري إلى تبنى التقادم كسبب تنقضي به الدعوى العمومية.

لقد تصدى المشرع الجزائري لفكرة التقادم من خلال الأمر رقم 66-155 المتضمن ق.إ.ج وفرَّق في هذا الخصوص بين تقادم العقوبة وتقادم الدعوى، إذ نصت أحكام المادة السادسة منه في فقرتها الأولى على أنه " تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة بوفاة المتهم، وبالتقادم...".

يستفاد من نص المادة أعلاه أن المشرع الجزائري كغيره من التشريعات تبنى موقفا واضحا إزاء التقادم بإقراره سببا من أسباب انقضاء الدعوى العمومية، ونظم المدد المتعلقة به تبعا لنوع الجريمة، ولأجل ذلك نصت المادة 07 من ذات الأمر على ما يلي" تتقادم الدعوى العمومية في مواد الجنايات بانقضاء عشر سنوات كاملة ..."، كما نصت المادة الثامنة منه على تقادم الدعوى العمومية في مواد الجنح بمرور ثلاث سنوات كاملة، فيما ورد النص على التقادم في مواد المخالفات في المادة التاسعة من القانون ذاته حيث نصت على أنه" يكون التقادم في مواد المخالفات بمضي سنتين كاملتين...".

بصرف النظر عن نوع الجريمة جناية كانت أو جنحة أو حتى مخالفة فإن بدء سريان مدة التقادم بناءًا على أحكام قانون الإجراءات الجزائية يكون من يوم اقتراف الجريمة ما لم يتخذ في فترة التقادم واحد من إجراءات التحقيق أو المتابعة، لأن أي إجراء من هذا القبيل يعيدنا إلى نقطة البداية، حيث أوضحت المادة السابعة من ذات القانون في فقرتها الثانية على أنه إذا كانت قد اتخذت إجراءات في فترة التقادم فلا يسري هذا الأخير إلا بعد مرور فترة تقادم جديدة يبدأ سريانها من تاريخ آخر إجراء.

---

[1] محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، ط1،دار الفكر العربي، القاهرة،1981، ص 138.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري نص على بعض الجنايات والجنح التي لا يشملها التقادم، وهو ما يعد خروجا عن القاعدة العامة لتقادم الدعوى في المواد الجنائية، مثلما جاء في المادة الثامنة مكرر من قانون الإجراءات الجزائية سالف الذكر إذ نصت على أنه" لا تنقضي الدعوى العمومية بالتقادم في الجنايات والجنح الموصوفة بأفعال إرهابية وتخريبية وتلك المتعلقة بالجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية أو الرشوة أو اختلاس الأموال العمومية"، كما نص على مواعيد تقادم خاصة مثلما سنكتشفه القانون المتعلق بالوظيفة العامة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للتقادم في التشريع الوظيفي.

في التشريع الوظيفي، وبعد البحث في صلب القوانين التي تعاقبت على تنظيم الحياة المهنية للموظف، بداية بالأمر رقم 66 – 133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سابق الذكر، مرورا بالقانون رقم 85– 59 المتعلق بالقانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العامة، وصولا إلى القانون المعمول به حاليا وهو الأمر رقم 06 –03 يمكننا أن نسجل الملاحظات التالية :

نبدأ مع الأمر رقم 66–133، حيث لم يكن للتقادم مكانة بين مواده واكتفى من خلال أحكام المادة 60 منه بالنص على وجوب تسوية وضعية الموظف الموقف عن ممارسة مهامه خلال ستة أشهر ابتداء من يوم سريان مفعول قرار الإيقاف، ثم أضافت المادة 61 من ذات الأمر ما يفيد استرجاع المبالغ التي اقتطعت من مرتب الموظف، وبذلك يكون المشرع قد أهمل ذكر التقادم جملة وتفصيلا، بل أكثر من ذلك فقد نصت المادة 65 منه على جواز مباشرة الدعوى التأديبية حتى بعد قبول الاستقالة، وعل النقيض من ذلك جاء المرسوم رقم 82 – 302 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية[1] بناءًا على ما نصت عليه أحكام المادة 64 منه والتي جاء فيها " لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ "، وبهذا الشكل يكون المرسوم رقم 82 – 302 سابق الإشارة إليه قد أقر مبدأ التقادم، بل إننا نحسبه أول مرسوم يقر التقادم في الدعوى التأديبية، وتلاه فيما بعد المرسوم رقم85 – 59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[2]، هذا الأخير تناول تأديب الموظف العام في الباب السابع منه وكان إلى حدٍ ما مشابها لما ورد في الأمر رقم 66–133 سابق الذكر سيما بخصوص توقيف

(1) المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتضمن كيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،ج.ر.ج.ج العدد 37 الصادر في 14 سبتمبر 1982

(2) المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج.ر.ج.ج العدد 13 الصادر في 24 مارس 1985.

الموظف عن أداء مهامه متى ارتكب خطأ مهنيا جسيما وفي هذا الصدد حملت الفقرة الثالثة من المادة 130 ما يلزم السلطة التي لها صلاحيات التعيين تسوية وضعية الموظف الموقف في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر توقيفه، وتلتها الفقرة الرابعة بنصها " وخلال هذا الأجل تطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك، وإذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعني كامل راتبه، وتعاد إليه حقوقه".

إن عبارة " تعاد إليه حقوقه" الواردة في آخر الفقرة والموقوفة هي الأخرى على شرط الأجل الوارد في أولها، لدلالة واضحة على انقضاء الدعوى التأديبية بفوات الأجل أي تقادم الدعوى لعدم النظر فيها خلال الأجل المحدد قانونا، ولكن ما يؤخذ على المادة 130 بكل فقراتها أنها كانت تخص فقط الأخطاء الجسيمة التي يمكن أن ينجر عنها التسريح، فإذا ما عارضت لجنة الموظفين طلب تسريح الموظف تعاد له حقوقه، وبالنتيجة نقول أن المرسوم رقم 85 – 59 وإن كان قد تعرض لمسألة التقادم فإن محاولته كانت محتشمة لاتصل إلى الحد الذي يأمله الموظف العام، وعليه سنتجه نحو الأمر رقم 06-03 سالف الذكر أين يجد التقادم أساسه القانوني في المادة 166 منه والتي نصت على ما يلي " يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين(45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ." وأوردت فقرتها الثانية ما يفيد التقادم بقولها " يسقط الخطأ المنسوب إلى للموظف بانقضاء هذا الأجل ".

صحيح أن نص المادة كان لاشك واضحا، يدل على تقادم الدعوى التأديبية إذا لم تُخْطر اللجنة المتساوية الأعضاء خلال الأجل المشار إليه ولكن هذا لا يعني مطلقا أن الأمر رقم 06 -03 قد ألم بكل جوانب التقادم إذ لا يزال ثمة ما يجب إزالة الغموض عنه، على أساس الاختلاف الحاصل بين الأخطاء التأديبية والعقوبات المترتبة عنها، وأيضا وجوب التصدي لإمكانية سكوت السلطة التي لها صلاحيات التعيين بشكل مقصود عن إخطار المجلس التأديبي، الأمر الذي من شأنه أن يجعل من التقادم سلاحا ذو حدين، حد إيجابي يستفيد منه الموظف لأنه يعمل على انقضاء الدعوى التأديبية، ما يعود بالطمأنينة على نفسيته، وحد سلبي وهو إمكانية السكوت عن الخطأ الأمر الذي سيشكل ضغطا على الموظف المذنب، إضافة إلى احتمال تحيز الإدارة وغض النظر عن أخطاء بعض الموظفين، وعدم إخطار المجلس التأديبي، ما ينجر عنه إفلات المذنب من العقاب على حساب المصلحة العامة، على الرغم من أن القانون ذاته يضمن عدم تحيز الإدارة كما جاء في المادة 25 من دستور1996، إلا أن المشكلة تكمن غالبا في الآلية التي تجعل من هذه المادة واقعا من الناحية العملية.

المطلب الثاني : بدء سريان مدة التقادم وانقطاعها.

كلما تعلق الأمر بالآجال يكون لزاما علينا معرفة متى يبدأ احتساب الأجل فعلا، ومتى ينقطع إن كان ثمة ما يدعو لانقطاعه، وهو ما سنقف عليه بشيء من التفصيل من خلال الفرعين المواليين ومن خلالهما سنتعرف على بدأ سريان مدة التقادم (الفرع الأول) ثم نتناول انقطاع مدة التقادم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: بدأ سريان مدة التقادم.

حددت المادة 166 من الأمر رقم 06-03 سالف الذكر أجل خمسة وأربعين (45) يوما لإخطار اللجنة المتساوية الأعضاء بصفتها مجلسا تأديبيا، ويبدأ حساب هذا الأجل من تاريخ معاينة الخطأ تحت طائلة سقوط المتابعة التأديبية عند انقضاء هذا الأجل دون إخطار اللجنة المذكورة سابقا، ما يعني أن بدء سريان مدة التقادم يكون من تاريخ معاينة الخطأ المرتكب لا من تاريخ ارتكابه، وشتان مابين هذا وذاك، فقد يرتكب الموظف خطأً لا تعاينه السلطة الإدارية إلا بعد مضي زمن قد يطول وقد يقصر، لذلك يجب التفرقة بين المعاينة التي نقصد بها وقت اكتشاف الخطأ وبين مصطلح الارتكاب التي تدل على وقت اقتراف الفعل المجرم قانونا.

إن ما ورد في أحكام المادة 166 سالفة الذكر لا يثير أي جدل بحكم وضوح المعنى وجلاء المبنى، إنما الذي يثير الجدل ويستدعي توضيح اللبس ذاك الذي جاءت به أحكام المادة 165 من ذات الأمر في فقرتها الثانية حيث نصت على " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها ".

حيث يستشف من المادة أعلاه أن المشرع منح أجل (45) يوما للبت في القضية المطروحة أمامها يبدأ سريانها من تاريخ إخطارها وهو أمر مسلم به ولا غموض يكتنفه لكنه– أي المشرع – لم يخبرنا تحت طائلة ماذا فيما لو انقضى الأجل ولم تدل اللجنة برأيها، هل يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف؟ هل يمدد الأجل مثلا؟ وبين هذا وذاك هل يمكن للموظف أن يحتج بفوات الأجل؟ هل يمكن له أن يرفع دعواه للقضاء الإداري لأن الأجل من النظام العام الذي لا يقبل التصرف فيه؟ تلكم هي الأسئلة التي ينبغي الإجابة عنها.

في الحقيقة هذه النقاط وغيرها كانت محل تساؤل من قبل عديد الهيآت والمصالح الإدارية التي تصطدم بغموض النص أو قصوره فتلجأ إلى البحث عن تفسيره، ولا أدَّل على ذلك من

المراسلة[1] التي بعثت بها المديرية العامة للأمن الوطني تطلب من خلالها توضيحات حول كيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و 174 من الأمر رقم 06 – 03 سابق الإشارة إليه، والتي ردت عليها المديرية العامة للوظيفة العمومية بشكل مقتضب ولكنه كاف حول آجال الإخطار والبت في القضية، مع التنبيه إلى أن الرد تضمن خلطا بين المادتين 165 و 166 إذ أدرجت مضمون المادة 165 تحت عنوان المادة 166 وكذلك فعلت بخصوص مضمون المادة 166، وعليه سوف نضع هذا الخطأ جانبا ونفترض الصواب أبدا.

في بداية الأمر ذكَّرت إرسالية المديرية العامة للوظيفة العمومية بفحوى المادة 166 من الأمر رقم 06 – 03 المتعلقة بأجل الإخطار ثم أعقبتها بالفقرة التالي نصها " كما حددت المادة 165 من ذات الأمر أجل (45) يوما للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء للبت في القضية المعروضة عليه يبدأ حسابه من تاريخ إخطارها، تحت طائلة سقوط المتابعة التأديبية عند انقضاء هذا الأجل ولم تجتمع اللجنة لهذا الغرض.

يجدر التوضيح بهذا الخصوص، أن التوقيف التحفظي[2] إجراء إداري يعد بمثابة إخطار للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ويكرس الشروع الفعلي في المتابعة التأديبية، إذ يبدأ حساب أجل (45) يوما المحدد في المادة 165 سالفة الذكر من تاريخ التوقيف".

لقد أماطت الفقرتين السابقتين اللثام عن كثير من التساؤلات التي كنا قد طرحناها آنفا وللتوضيح أكثر سنورد تلك النقاط في شكل عناصر يسهل معها فهم ميعاد التقادم بشكل أفضل وهي ترتيبا كالتالي :

- تسقط المتابعة التأديبية عند انقضاء أجل (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، دون إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء بصفتها مجلسا تأديبيا.
- تسقط المتابعة التأديبية عند انقضاء أجل (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطار اللجنة المذكورة سابقا إذا لم تبت في القضية المعروضة عليها.
- يعد التوقيف التحفظي بسبب الأخطاء الجسيمة بمثابة إخطار للجنة المتساوية الأعضاء.
- في حالة التوقيف التحفظي يبدأ حساب أجل (45) يوما من تاريخ التوقيف لأنه يعتبر شروعا فعليا في المتابعة.

لكن بالعودة إلى النص القانوني سوف نجد أن هناك توقيف تحفظي مبرر بالمتابعة الجزائية نص عليه المشرع في المادة 174 من الأمر رقم 06-03 مفادها ضرورة توقيف الموظف

---

(1) الإرسالية رقم 267 لسنة 2015، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، مرجع سابق .

(2) التوقيف التحفظي هو إجراء إداري منصوص عليه بحكم المادة 174 من الأمر 06 -03 سالف الذكر، مفاده توقيف الموظف عن أداء مهامه إذا كان محل متابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.

تحفظيا متى كان محل متابعات جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه وهو ما يجعلنا أمام سبب آخر للتوقيف التحفظي يختلف عن سابقه من حيث ابتداء الآجال وهو ما فصلت فيه الإرسالية السابق ذكرها حيث جاء فيها"... إن التوقيف التحفظي بسبب المتابعة الجزائية يتم ابتداءًا من تاريخ تلقي الهيئة المستخدمة إخطارا من النيابة العامة بالشروع الفعلي في تحريك الدعوى العمومية وفي حالة عدم تلقيها إخطارا بذلك، يتم ابتداء من تاريخ علمها يقينا بالمتابعة الجزائية، وليس من تاريخ إيداع الشكوى ضد الموظف، سواء من طرفها أو من طرف الغير، إذ أن هذه الشكوى قد تحفظ كما يمكن أن يصدر بشأنها أمر قضائي بانعدام وجه المتابعة".

نشير إلى أن المشرع المصري نظم سقوط الدعوى التأديبية في المادة 68 من القانون رقم 82 لسنة 2016 المشار إليه سابقا وحددها بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، ماعدا في الحالة التي يشكل فيها الفعل جريمة جنائية فحينها لا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية ثم أشار إلى انقطاع مدة التقادم بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، يضاف إلى ذلك تمييز الفقه المصري بين حساب مدة التقادم في الجريمة الوقتية التي تبدأ من اليوم التالي لوقوعه، على خلاف الجريمة المستمرة أين يبدأ حساب مدة التقادم من اليوم التالي لانتهاء حالة الاستمرار[1].

الآن وقد تعرفنا على معظم النقاط التي تخص بدء سريان التقادم، بقي لنا أن نعرف فيما إذا كان التقادم في الدعوى التأديبية يتعرض للانقطاع كما هو الحال بالنسبة للتقادم في الدعاوى الأخرى أم أن الأمر مختلف.

الفرع الثاني: انقطاع التقادم.

ذهب جانب من الفقه إلى أنه يتعين لانقضاء الدعوى التأديبية بمضي المدة توافر ثلاثة شروط هي : مرور مدة التقادم كاملة، انقضاء هذه المدة دون انقطاع، وأخيرا أن تكون الدعوى التأديبية لازالت قائمة لم تنقض بسبب آخر من أسباب الانقضاء[2].

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي نظمت الحياة المهنية للموظف العام لاسيما الأمر رقم 06-03 المعمول به حاليا ، سوف نلحظ بوضوح بأنه لا أثر لانقطاع التقادم إيحاءً أو تصريحاً، وكل ما هنالك هو ما نبهت له الإرسالية المذكورة سابقا حيث أنه في حالة الشروع في المتابعة التأديبية على أساس الخطأ المهني قبل تلقي السلطة التي لها صلاحيات التعيين إخطارا بالمتابعة الجزائية ضد الموظف المعني، فإنه بإمكانها أن تقرر إما استكمال الإجراءات التأديبية

---

[1] عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2005، ص 311.

[2] المرجع نفسه، ص 314.

التي شرعت فيها على أساس الخطأ المهني، أو تأجيل البت في قضيته إلى غاية الفصل النهائي في القضية الجزائية وبالتالي يتوقف الأجل المحدد للجنة المتساوية الأعضاء للبت في القضية التأديبية .

تأسيسا على كل ما سبق أمكننا القول بأن المشرع أحسن صنعا، حين أقر بالتقادم مبدأً يسري على الدعوى التأديبية، لما يشيعه من طمأنينة في نفسية الموظفين، ويضمن لهم معالجة قضاياهم في الآجال والحدود التي سطرها القانون، ومع ذلك سيكون من الجيد تنظيمه على نحو أشمل وأدق.

المبحث الثاني
انقضاء الدعوى التأديبية بالعفو الشامل

العفو الشامل إجراء تشريعي كان في بداية الأمر مرتبطا بالجرائم السياسية، تستعمله السلطة الحاكمة للدلالة على كرمها وقوتها، وهو سبب كفيل بانقضاء الدعوى العمومية كما أقرت بذلك أحكام قانون الإجراءات الجزائية من خلال المادة السادسة منه، وترتيبا على ذلك فهو سبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية كما سنرى لاحقا، على أنن ركزنا دراستنا على العفو الشامل بدل العفو الجزئي، أو ما يطلق عليه بالعفو عن العقوبة، لأنه يخرج عن نطاق موضوع الرسالة بما أننا بصدد دراسة انقضاء الدعوى التأديبية وليس العقوبة التأديبية.

لأجل الإحاطة قدر الإمكان بزوايا الموضوع سنتطرق لمختلف التعريفات التي تناولت العفو الشامل ثم نميز بينه وبين ما يشابهه من أنظمة ونخلص في الأخير إلى أثاره بعد التعرف على طبيعته

المطلب الأول: تعريف العفو الشامل وتمييزه عن الأنظمة المشابهة له.

سنتطرق في هذا المطلب لتعريف العفو الشامل، ومن ثمة تمييزه عما يشابهه من أنظمة لا سيما مقارنته بالعفو الجزئي أو ما يسمى بالعفو عن العقوبة، لتبيان مدى الإختلاف بينهما لاسيما من حيث أثرهما، ثم مقارنته في مرحلة ثانية مع أسباب الاباحة على النحو الذي سنراه لاحقا.

الفرع الأول: تعريف العفو الشامل.

سمي العفو الشامل بهذه التسمية تمييزا له عن العفو الجزئي، نظرا لشمول الأول وعموميته فهو يمحي الجريمة وآثارها في الماضي والمستقبل، في حين يقتصر أثر العفو الجزئي على المستقبل فلا يلغي إلا ما تبقى من عقوبة لم يتم تنفيذها بعد[1].

كما يعرف بأنه إجراء عام، يمحو بموجبه المشرع الجرائم المرتكبة دون أن يلغي مع ذلك القانون الذي يوقع عقوبة ما على هذه الجرائم، ويسقط حكم الإدانة الموقع بمناسبتها، فضلا عن إزالة ما تم اتخاذه من إجراءات واستحالة تحريكها فيما بعد بناء على ذات الفعال محل العفو[2].

(1) محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 146.
(2) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1976، ص 421.

وعرفه الدكتور بيومي حجازي بقوله" العفو الشامل هو إزالة صفة الجريمة عن الفعل، بنص قانوني أو لائحي أو بقرار إداري، متى كانت هذه الصفة قد أسبغت على الفعل المجرم بذات الأداة، على أن تترتب أثار العفو عند تقريره بأي من هذه النصوص[1].

كما عرفه الدكتور غسان رباح في كتابه الوجيز في العفو عن الأعمال الجرمية بأنه" مؤسسة تتيح للمجتمع أن يطوي في النسيان الإجراءات ذات الطابع الجزائي والتي لا يرغب أن تبقى في الذاكرة"[2].

وعرفه الدكتور بوراس عبد القادر في كتابه العفو عن الجريمة والعقوبة على أنه إجراء تشريعي يصدر عن السلطة التشريعية في شكل قانون يهدف إلى إزالة صفة الجريمة عن فعل مجرم بأثر رجعي ويوقف الدعوى العمومية الرامية إلى متابعة مرتكبه، ويمحي الأحكام التي صدرت بشأنه، ولا يمس حقوق الغير إلا إذا نص قانون العفو خلاف ذلك، وهو في الأخير مجاز قانوني بحت يرتكز على فكرة النسيان وإسدال ستاره على ظروف ومأساة اجتماعية مر بها المجتمع بحذفها من الذاكرة، فهو إجراء تسامح المجتمع مع أفراده الذين أخطأوا في حقه بناءا على قانون[3].

كما عرفه الدكتور محمد محمود ندا في مؤلفه" انقضاء الدعوى التأديبية" بأنه قانون تمحى به الصفة الإجرامية عن الجرائم الصادرة بشأنها هذا القانون وأثارها[4].

يتضح مما تقدم أن العفو الشامل يقوم على عنصرين أساسيين: العنصر الأول هو صدوره بقانون، والعنصر الثاني أنه يزيل الصفة الإجرامية عن الواقعة محل العفو.

وللتفصيل أكثر حول موضوع الشامل ينبغي أن نميزه عما يشابهه من أنظمة وهو ما سنراه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: تمييز العفو الشامل عن الأنظمة المشابهة له.

يتفق العفو الشامل من حيث آثاره على الجريمة مع عديد الأنظمة على غرار العفو الجزئي، وأسباب الإباحة، وبدرجة أقل مع التقادم كسبب لانقضاء الدعوى العمومية، ووقف التنفيذ كسبب لوقف تنفيذ العقوبة، لذلك سنركز دراستنا على مقارنة العفو الشامل بالعفو الجزئي وأسباب

(1) بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 288.
(2) غسان رباح، الوجيز في العفو عن الأعمال الجرمية، دراسة مقارنة في التشريعات العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 37.
(3) بوراس عبد القادر، العفو عن الجريمة والعقوبة في التشريع الجزائري والمقارن، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2013، ص 52.
(4) محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 147.

الإباحة نظرا للتقارب الحاصل بينهم، من أجل توضيح الفوارق وتبيان خصائص كل نظام على حدة.

أولا: التمييز بين العفو الشامل والعفو الجزئي:

قبل قليل كنا قد عرَّفنا العفو الشامل على أنه إجراء تشريعي هدفه إزالة صفة الجريمة عن الفعل المجرم محل العفو، أما العفو الجزئي فهو واحد من الصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية دون سواه بموجب الدستور، هدفه إعفاء أشخاص بعينهم من العقوبة المقررة في حقهم أو التخفيف من العقوبة.

باستقراء التعريفين السابقين يمكن استخلاص أوجه الشبه والاختلاف بين العفو الشامل والعفو الجزئي على النحو التالي:

أ / أوجه التشابه:

1- يتفق العفو الشامل والعفو الجزئي في كونهما متروكان للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة المخولة بإصدارهما.

2- لا يمكن للمستفيد من أحد النظامين التنازل عنهما لمصلحة شخصية، كأن يبحث عن التبرئة القضائية بدل حصوله على العفو بنوعيه.

3- العفو بنوعيه من النظام العام[1] يثيرهما القاضي من تلقاء نفسه إذا كانت الأفعال المطروحة أمامه مشمولة بالعفو.

4- لا يؤثر العفو بنوعيه على إمكانية طلب التعويض لفائدة المتضرر من الجريمة محل العفو.

فضلا عن أوجه الشبه الواردة أعلاه فإن الغاية من العفو بنوعيه هو تصالح الفرد مع نفسه أولا ومع المجتمع ثانيا، وبالنتيجة فإن كلاهما يساهم بقدر معين في معالجة الأزمات السياسية والاجتماعية والوطنية.

ب / أوجه الاختلاف:

1- العفو الشامل ذو طابع موضوعي وهو بذلك يخاطب الجرائم بينما العفو الجزئي ذو طابع شخصي يخاطب أشخاصا بعينهم.

2- يختلف العفو الشامل عن العفو الجزئي من حيث السلطة المختصة بإصدار كل منهما كما سبق ورأينا في تعريف كليهما.

---

[1] بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 151.

وهنا نفتح قوسا كبيرا للإشارة إلى السلطة المختصة بإصدار نوعي العفو، حيث أوكل المشرع الجزائري مهمة التشريع المرتبط بالعفو الشامل للسلطة التشريعية تتولاها ممثلة بالبرلمان، وفي ذلك نصت أحكام المادة 140 من دستورنا الحالي في فقرته السابعة على" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: ...7) – القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد .... والعفو الشامل.

إذن فالعفو الشامل إختصاص أصيل للسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، لكن هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر العفو الشامل؟.

تجيبنا عن هذا التساؤل أحكام المادة 142 من الدستور حيث نصت فقرتها الأولى على ما يلي" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

وجاء في الفقرة الرابعة من ذات المادة ما يفيد التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية حيث نصت على ما يلي:

"يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107[1] من الدستور".

طبقا لهذه المادة أمكننا القول أن العفو الشامل اختصاص ممكن لرئيس الجمهورية ضمن الحدود الضيقة التي رسمها الدستور، وهو ما سنراه بشيء من التفصيل من خلال الأمر رقم 95–12 المتضمن تدابير الرحمة[2]، وعلى خلاف ذلك فإن سلطات رئيس الجمهورية تبدو واسعة في مجال العفو الجزئي، مثلما أشارت إليه أحكام المادة 91 من الدستور، وجاء فيها" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات...7– له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها...".

3– يختلف العفو الشامل عن العفو الجزئي في التوقيت الذي يشتغل فيه كل منهما إن صح التعبير، إذ يترتب على صدور قانون العفو الشامل قبل رفع الدعوى عدم جواز رفعها عن ذات الفعل المعفى عنه تحت أي وصف، أما إذا كانت الدعوى قد رفعت فيتعين على المحكمة أن تقضي بسقوطها[3].

---

(1) المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها... تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية..."

(2) الأمر رقم 95-12، الصادر في 25 فيفري 1995، المتضمن تدابير الرحمة، ج.ر.ج.ج العدد11 المؤرخ في 01 مارس 1995.

(3) محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 148.

أما العفو الجزئي فلا يمكن منحه إلا متى صار الحكم نهائيا على المحكوم عليه ويسري أثره على المستقبل من تاريخ صدوره[1].

4- يختلف العفو الشامل عن العفو الجزئي في الحكمة والظروف التي تفرض كلا منهما، فالعفو الشامل تفرضه في الغالب ظروف سياسية تدعو لها الحاجة إلى الخروج من أزمات ومآسي وطنية، بينما يعد العفو الجزئي سبيلا للتخفيف من قسوة العقوبة كما هو واضح من أحكام الفقرة السابعة من المادة 91 سالفة الذكر.

5- يختلف العفو الشامل عن العفو الجزئي في الآثار المترتبة عن كليهما، إذ تنصرف آثار العفو الشامل الى الجريمة فيصبح الفعل كأن لم يكن مع ما يستتبع ذلك من انقضاء الدعوى العمومية والعقوبة معا، بينما يقتصر أثر العفو الجزئي على العقوبة فيعفى المحكوم عليه بتنفيذها كليا أو جزئيا أو تستبدل بعقوبة أخف منها.

ثانيا: التمييز بين العفو الشامل وأسباب الإباحة.

أسباب الإباحة هي حالات أوردها القانون على سبيل الحصر، بمقتضاها يخرج الفعل من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة، تأخذ أساسها القانوني من أحكام المادة 39 من قانون العقوبات بقولها" لا جريمة :

1- إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون.

2- إذا كان الفعل قد دفعت إليه الضرورة الحالة للدفاع المشروع عن النفس أو عن الغير أو عن مال مملوك للشخص أو للغير بشرط أن يكون الدفاع متناسبا مع جسامة الاعتداء".

انطلاقا من هذا التعريف الموجز أمكننا المقارنة بين العفو الشامل وأسباب الإباحة على النحو التالي:

أ / أوجه التشابه بين العفو الشامل وأسباب الإباحة.

1- يتفق العفو الشامل مع أسباب الإباحة في أن كليهما ينتهيان إلى إزالة الصفة الإجرامية عن الفعل.

2- يلتقي كل من العفو الشامل وأسباب الإباحة في أنهما يطبقان في كل مراحل الدعوى العمومية على التفصيل الذي رأيناه سابقا.

3- يتشابه العفو الشامل وأسباب الإباحة في كونهما ذو طبيعة تشريعية، فأسباب الإباحة تقرر بقانون والعفو الشامل كذلك[2].

---

(1) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 82.
(2) المرجع نفسه، ص 96.

ب / أوجه الاختلاف بين العفو الشامل وأسباب الإباحة.

1- أسباب الإباحة كما هو واضح من نص المادة 39 من قانون العقوبات سالفة الذكر وردت على سبيل الحصر، على عكس العفو الشامل الذي يطبق خارج قاعدة الحصرية.

2- أسباب الإباحة تعطل الركن الشرعي للفعل المجرم فيصبح مباحا في ظل الظروف التي ارتكب فيها، أما العفو الشامل فهو يخاطب الجرائم والأفعال فتصبح كأن لم تكن وينصرف أثره إلى الماضي والمستقبل.

المطلب الثاني: تطور العفو في التشريع الجزائري.

سنقتصر في دراستنا لتطور العفو في التشريع الجزائري على فترة ما بعد الاستقلال لاعتبارين إثنين أولهما مرتبط بموضوع الرسالة الذي لا يسمح لنا بالتوسع كثيرا في كل المواضيع، وثانيهما لأن كل القوانين الصادرة بعد هذه الفترة تحسب للمشرع الجزائري لا لغيره، وعليه سنتناول ما جاء حول العفو في مختلف الدساتير والقوانين التي وردت منذ الاستقلال .

الفرع الأول: العفو في الدستور الجزائري.

أولا/ العفو في دستور 1963.

دستور 1963 هو أول دستور جزائري صدر بعد الاستقلال، وقد تضمن أحد نوعي العفو وهو العفو الجزئي من خلال أحكام المادة 46 منه حيث نصت على مايلي" يمارس رئيس الجمهورية حق العفو بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء".

ما يجب الإشارة إليه بخصوص العف الوارد في دستور 1963 أن المشرع خول إصدار العفو لرئيس الجمهورية ولم يجعل من قيد لإصداره سوى أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه أيضا رئيس الجمهورية بناءا على أحكام المادة 45 من ذات الدستور.

ثانيا/ العفو في دستور 1976 [1].

هو ثاني دستور جزائري يتضمن العفو ولكن هذه المرة بنوعيه على خلاف ما رأيناه في دستور 1963 سابق الذكر، حيث ورد العفو الجزئي في المادة 111 فقرة 13 منه – مع الإشارة إلى أن المشرع دائما ما يستعمل مصطلح العفو المعبَّر عنه فقها بالعفو الجزئي تمييزا له عن العفو الشامل كما سبق وأشرنا – حيث نصت على ما يلي" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ...13 – له حق إصدار العفو وحق إلغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية، أيا كانت طبيعتها والمترتبة على الأحكام التي تصدرها المحاكم".

[1] الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج العدد 94 الصادر في 24 نوفمبر1976.

يلاحظ انطلاقا من نص المادة أن المشرع توسع في الحديث عن العفو قياسا بدستور 1963 حيث تضمنت فضلا عن إصدار العفو الحق في إلغاء العقوبات، تخفيضها وما إلى ذلك، وفي موضع آخر نصت المادة 182 من دستور 1976 دائما على" يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبل ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو".

أما العفو الشامل فقد نصت عليه أحكام المادة 151 في فقرتها السابعة وجاء فيها" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون: ...7: القواعد العامة للقانون الجزائي... والعفو الشامل...".

ثالثا/ العفو في دستور 1989[1].

كان هذا الدستور نسخة مماثلة لدستور 1976 فيما يخص العفو بنوعيه، حيث نصت أحكام المادة 74 في الفقرة الثامنة منه على العفو الجزئي كواحد من الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية وجاءت كما يلي" له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها"، فيما ورد العفو في المادة 115 الفقرة السادسة منه بذات الأسلوب الوارد في دستور 1976 مع فارق بسيط في الصياغة لا غير.

رابعا/ العفو في دستور 1996.

نص المشرع على العفو بنوعيه في دستور 1996 بذات الصياغة التي وردت في دستور 1989، إذ ورد العفو الذي يختص به رئيس الجمهورية في المادة 77 الفقرة السابعة منه، فيما جاء العفو الشامل في المادة 122 في الفقرة السابعة منه أيضا.

الفرع الثاني: العفو في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الخاصة.

أولا/ العفو في قانون الإجراءات الجزائية.

ورد العفو بنوعيه بصدور أول قانون ينظم الإجراءات الجزائية وهو الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، حيث نصت أحكام المادة السادسة منه على سبل انقضاء الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة وكان العفو الشامل واحدا منها، كما ورد العفو الجزئي في المادة 582 من ذات الأمر بنصها" كل واقعة ... وأن يثبت في حالة الحكم بالإدانة أنه قضى العقوبة أو سقطت عنه بالتقادم أو حصل على العفو عنها"، كما ورد العفو في موضع آخر من ذات الأمر حيث نصت أحكام المادة 677 منه على" كما أن الإعفاء الكلي أو الجزئي من العقوبة بطريق العفو يقوم مقام تنفيذها الكلي أو الجزئي".

---

[1] مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج العدد9 الصادر في 01 مارس1989.

ثانيا/ العفو في القانون رقم 90-19[1] المتضمن قانون العفو الشامل.

سمي هذا القانون بقانون العفو الشامل، صدر في 15 أوت 1990، وضم إحدى عشر مادة، جاء في المادة الأولى منه" تطبق إجراءات العفو الشامل على الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة ضد الأشخاص والأملاك خلال أو بمناسبة التجمهرات..."، وجاء في المادة الثالثة منه " يستفيد من إجراءات العفو الشامل المواطنون المحكوم عليهم أو المتابعين أو المحتمل متابعتهم بسبب مشاركتهم...".

ثالثا/ العفو في الأمر رقم 95-12 المتضمن تدابير الرحمة.

في الحقيقة لم ينص هذا الأمر صراحة على العفو الشامل وإنما نص على تدابير الرحمة، لكن مع ذلك فهو يعتبر من قبيل قوانين العفو الشامل على الرغم من أنه جاء بموجب أمر[2]، ومرد ذلك إلى ما سبق الإشارة إليه بخصوص الحالات الاستثنائية التي تجيز لرئيس الجمهورية أن يشرع خلالها بموجب أوامر، إذ لا يخفى على أحد ما شهدته البلاد آنذاك، ومدى خطورة الوضع الأمني الذي كان يهدد المؤسسات الدستورية.

جاء في المادة الخامسة من الأمر رقم 95 -12 " بالإضافة إلى تدابير الرحمة ...يمكن للأشخاص المذكورين في المادة الأولى من هذا الأمر الاستفادة كذلك من تدابير العفو المنصوص عليها في الدستور".

يجدر التنبيه إلى أن الأمر رقم 95-12 لم يعمر طويلا حيث ألغيت أحكامه بموجب نص المادة رقم 42 من القانون رقم 99-08 المتضمن استعادة الوئام المدني[3].

رابعا/ العفو في الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية[4].

جاء هذا الأمر تنفيذا لأحكام الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المعبر عن الإرادة السيدة للشعب الجزائري وتجسيدا لتصميمه على استكمال سياسة السلم والمصالحة الوطنية، الضرورية لاستقرار الأمة وتطورها، حيث حددت المادة الثانية منه نطاق تطبيقه وهم الأشخاص الذين ارتكبوا أو شاركوا في ارتكاب بعضا من الأفعال المجرمة التي أوردتها ذات المادة على سبيل الحصر.

---

(1) القانون رقم 90-19، مؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن العفو الشامل، ج.ر.ج.ج، العدد 35 مؤرخ في 15 أوت 1990.

(2) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 484.

(3) القانون رقم 99-08، مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتضمن استعادة الوئام المدني، ج.ر.ج.ج، العدد 46 المؤرخ في 13 جويلية 1999.

(4) الأمر رقم 06-01، مؤرخ في 27 فيفري 2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد11، المؤرخ في 28 فيفري 2006.

كما نصت المادة 16 منه على استفادة الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بسبب ارتكابهم أو مشاركتهم في ارتكاب الأفعال التي حددتها المادة الثانية سالفة الذكر من العفو تطبيقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور.

لقد حرصنا على تتبع مختلف النصوص القانونية، فضلا عما ورد في الدساتير الصادرة منذ الاستقلال، حتى نبرز الأساس القانون الذي يستند إليه العفو بنوعيه، وعلى وجه الخصوص ما يرتبط بالعفو الشامل، وتعمدنا تناول ما ورد في مختلف النصوص بإيجاز حتى لا نذهب بعيدا إلى حد التأصيل التاريخي لنظام العفو في الجزائر، وإنما الاكتفاء بالقدر الذي يتطلبه تبيان الأساس القانوني.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للعفو الشامل.

سندرس في هذا المطلب الطبيعة القانونية للعفو الشامل، أولا من زاوية السلطة المختصة بإصداره، كونه إختصاصا أصيلا تكاد تنفرد به السلطة التشريعية على النحو الذي سنراه في الفرع الأول، ثم نتعرف في المقام الثاني على مدى ارتباط العفو الشامل بالنظام العام، وهو أمر في غاية الأهمية لما يستتبع ذلك من آثار، سنأتي على ذكرها في الفرع الثاني، ثم الطبيعة الجزائية للعفو الشامل في الفرع الثالث والأخير.

الفرع الأول: العفو الشامل ذو طبيعة تشريعية.

واضح من خلال مجمل النصوص القانونية التي تناولت العفو الشامل إضافة إلى أحكام الدستور، أن المشرع أوكل مهمة إصدار العفو الشامل للسلطة التشريعية وجعله إختصاصا أصيلا تكاد تستأثر به دون سواها، ولعل ذلك يدخل من باب إعمال مبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التي تملك إصدار النص القانوني المعاقب هي ذاتها من تملك حق العفو عن الجريمة، أو على الأقل هذا الذي يفترض أن يكون، نقول هذا الكلام لأنه بالرجوع إلى المادة 142 من دستور 1996 المعدل بالقانون 16-01 سابق الإشارة إليه، سنجد بأن رئيس الجمهورية يملك حق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على التفصيل الذي ذكرناه سابقا، لكن مع ذلك فلا يمكن اعتبار ما يشرع به رئيس الجمهورية من أوامر يدخل في صميم سلطاته بل هي صلاحيات خولها له الدستور في حدود ضيقة[1]، بل أكثر من ذلك فقد جاء في ذات المادة التي خولته الحق في التشريع بأوامر ما يفيد إلغائها إذا لم يوافق عليها البرلمان، حيث نصت المادة 142 في فقرتها الثالثة على ما يلي" تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، وهو ما يعني قانونا أن الأوامر الصادرة بالعفو تعد لاغية في حال لم يوافق عليها البرلمان، ما يطرح أكثر من نقطة

(1) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 131.

استفهام، سيما حول الآثار والمراكز القانونية التي تكون قد ترتبت عن العفو الشامل، لأنه سبق وأوضحنا بمناسبة تعريف العفو الشامل وقلنا بأنه يزيل صفة الجريمة عن الفعل المجرم بأثر رجعي، وبالتالي ستلغى كافة الآثار الناجمة عن العفو الشامل الذي أصدره رئيس الجمهورية، لأن البرلمان لم يوافق عليه.

صحيح أن هذه الحالة لم تحدث عمليا ولم تطرح في الواقع العملي بعد، بل إننا لا نتصور إطلاقا حدوثها، لكننا أوردناها لأنها ممكنة قانونا ليس إلا، لذلك من الصواب ترك مهمة إصدار العفو الشامل لصاحبه دستورا ومنطقا بدل إصداره معلقا على شرط أو موقوف النفاذ إلى حين، تأسيسا على ما سبق، ومن منطلق ما تضمنته مواد الدستور لا يكاد يختلف إثنان في الطبيعة التشريعية للعفو الشامل، كونه يفرغ في شكل قانون ويصدر عن السلطة التشريعية[1].

الفرع الثاني: العفو الشامل من النظام العام.

بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية التي أشارت أو تناولت العفو الشامل، وبالنظر إلى الآثار التي رتبتها تلك النصوص، أمكننا القول بأن العفو الشامل من النظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ولا جوز للخصوم الاتفاق على التنازل عن حقهم في الاستفادة منه، ولا خلاف في أن العفو عن الجريمة الناشئ عنها الدعوى التأديبية يتعلق بالنظام العام أيضا[2].

تكتسي فكرة تحديد مدى ارتباط العفو الشامل بالنظام العام أهمية بالغة، لما يترتب عن ذلك من حقوق وآثار فكونه من النظام العام يجعل القاضي ملزما ببحث مدى إمكانية تطبيق العفو الشامل على ما يعرض عليه من قضايا، كما أن الإدارة ستكون أيضا ملزمة بفحص القضايا التأديبية للوقوف على ما إذا كانت الأفعال المنسوبة للموظف مشمولة بالعفو الشامل أو غير ذلك، كما يترتب على ارتباط العفو الشامل بالنظام العام أنه يتوجب إثارته في جميع مراحل الدعوى العمومية وبالنتيجة فإنه أيضا يتوجب الحكم بانقضاء الدعوى العمومية بالعفو الشامل، إذ تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يتمسك به أحد، وهو الأمر الذي نصت عليه أحكام المادة السادسة من ق.إ.ج، ويستتبع هذا إمكانية لجوء الموظف إلى القضاء الإداري لإلغاء القرار المتخذ في حقه في حال رفضت الإدارة تطبيق العفو الشامل أو اعترضت على نتائجه، لكنه على النقيض من ذلك لا يملك ذات الموظف الحق في رفضه أو التنازل عنه بدعوى أنه يفضل الاستمرار في التقاضي إلى غاية الحصول على براءته، خوفا من أن يكون للعفو الشامل آثار

(1) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 133.
(2) عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 290.

ترتد سلبا على حياته فيما بعد، وهو تخوف له ما يبرره لأن قوانين العفو الشامل تبقي غالبا بعض النتائج القانونية والمادية للجزاء[1].

الفرع الثالث: العفو الشامل ذو طبيعة جزائية.

يقصد بالطابع الجزائي للعفو الشامل اقتصاره على الجانب الجزائي من الدعوى العمومية، وبالخصوص على الجريمة بإزالة ومحو الصفة الجرمية عن الواقعة الإجرامية[2].

ذلك أن العفو الشامل ينصب على نوع معين أو طائفة من الجرائم يتم حصرها على النحو الذي تم بشأن القانون رقم 90-19 المتضمن العفو الشامل الذي سبق وأشرنا إليه، وكذا الأمر رقم 06-01 المتضمن تدابير الرحمة وغيرهم من القوانين، لكن حتى نفهم جيدا المقصود بالطابع الجزائي للعفو الشامل ينبغي أن نميز بين إزالة الصفة الإجرامية عن الجرائم الصادر بشأنها قانون العفو الشامل، وبين إزالة الجريمة كواقعة مادية حدثت بالفعل، إذ يقتصر أثر العفو الشامل على إزالة الطابع الجزائي للفعل المعفى عنه ولا يمتد لإزالة الجريمة كواقعة مادية، وفي هذا يقول الدكتور محمد محمود ندا" العفو الشامل يشمل الأحكام دون الوقائع، أي يمحو الأولى دون الثانية[3]".

معنى ذلك أنه بالرغم من العفو الشامل، فإن الأفعال المشمولة به يمكن أخذها بعين الاعتبار فيما بعد لمواجهة المستفيد من العفو، وحتى لا تختلط علينا المفاهيم سنضرب مثالا نشرح به الفكرة من أساسها، لنفرض أن موظفا اتهم وأدين بارتكابه لجريمة الرشوة، ونتيجة لذلك تم فصله من العمل، وبعدها صدر عفو يشمل جريمة الرشوة، ففي هذه الحالة لا يمكنه أن يتخذ من العفو ذريعة لإعادة إدماجه، بمعنى أن الضرر الذي لحق هذا الموظف لا يزول أثره بالعفو الشامل، على عكس ما رأيناه بخصوص سحب القرار التأديبي الذي يمتد أثره إلى الماضي.

المطلب الرابع: آثار العفو الشامل.

سنعالج من خلال هذا المطلب مدى سريان تطبيق العفو الشامل على الدعوى التأديبية، لكن قبل ذلك يتوجب علينا معرفة الآثار التي يرتبها على الدعوى العمومية، لأنه سبق وقلنا أن العفو الشامل ذو طبيعة جزائية، ينصب على الجانب الجزائي من الدعوى العمومية، وعليه سنبحث أولا في أثر العفو الشامل على الدعوى العمومية ثم ندرس الآثار الناجمة عن سريان العفو الشامل في النطاق التأديبي.

(1) محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 166.
(2) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 147.
(3) محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 164.

الفرع الأول: أثر العفو الشامل على الشق الجزائي للدعوى العمومية.

جاء في المادة السادسة من ق.إ.ج ما يلي" تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة بوفاة المتهم، و بالتقادم والعفو الشامل...".

إنطلاقا من نص المادة يكون غنيا عن البيان بأن العفو الشامل من الأسباب التي تؤدي إلى انقضاء الدعوى العمومية، وهو متصل بالنظام العام على النحو الذي رأيناه سابقا، مع اختلاف في الإجراءات المتخذة بحسب الزمن الذي يصدر فيه قانون العفو الشامل بالنسبة للدعوى الجنائية، وفي هذا الصدد نميز بين نوعين أو حالتين كما يلي.

أولا: صدور قانون العفو الشامل قبل رفع الدعوى الجنائية.

إذا صدر قانون العفو الشامل قبل رفع الدعوى الجنائية، فإنه لا يجوز للنيابة العامة اتخاذ أي إجراء فيها كالقبض أو الحبس أو التفتيش أو الاستجواب[1]، لأن العفو الشامل يجرد الفعل المرتكب من صفته الإجرامية، وبالتالي يصبح الفعل المشمول بقانون العفو في حكم الفعل المباح.

ثانيا: صدور قانون العفو الشامل بعد رفع الدعوى الجنائية.

في حالة صدور قانون العفو الشامل، يتوقف السير في الإجراءات التي تكون قد بدأت بعد رفع الدعوى الجنائية، ويستوجب على المحكمة القضاء بسقوطها ولو من تلقاء نفسها، لأن العفو الشامل كسبب لانقضاء الدعوى العمومية متصل بالنظام العام لا يجوز مخالفته، وترتيبا على ذلك فإنه يتوجب عدم المضي في التحقيق إن تم الشروع فيه، أما إذا كان طلب افتتاح التحقيق لا يزال على مستوى النيابة العامة، ولم يصل إلى قاضي التحقيق بعد، فإن النيابة العامة تكون مطالبة بحفظ الملف لانقضاء الدعوى العمومية.

الفرع الثاني: الآثار الناجمة عن سريان تطبيق العفو الشامل في المجال التأديبي.

تباينت مواقف المشرع الجزائري بخصوص مدى سريان العفو الشامل في النطاق التأديبي، وفي هذا الصدد سنتعرف على ما ورد في أهم القوانين التي صدرت متعلقة بالعفو، ومن ثمة نقارن بين مختلف المواقف التي تبناها المشرع في الشق التأديبي.

(1) بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 271.

أولا: المجال التأديبي في القانون رقم 90-19 المتضمن العفو الشامل.

نصت المادة السابعة من القانون رقم 90-19 المتضمن العفو الشامل في الباب الرابع المتعلق بآثاره على ما يلي" لا يترتب على العفو الشامل إعادة الإدماج في الوظائف والأشغال والمهن والرتب والمكاتب العمومية أو الوزارية، ولا يترتب عنه الاستفادة من الحقوق الخاصة بسير المهنة، ولا ينجم عنه استرجاع مختلف حقوق المعاش...".

يستفاد من نص المادة أعلاه أن العفو الشامل لا يمتد أثره إلى المجال التأديبي، لا سيما ما يتعلق بإعادة الإدماج والاستفادة من مختلف الحقوق المرتبطة بسير المهنة، وغيرها من الحقوق التي جاءت بها ذات المادة، ما يعني أن أثر العفو الشامل يتوقف على الجانب الجزائي وذاك تماما ما نصت عليه المادة الخامسة من ذات القانون حيث جاء فيها" يترتب على العفو الشامل، العفو عن كل العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية وكذا كل ما يتعلق بفقدان الأهلية أو سقوط الحق الناجمة عنها.

ويمنح العفو الشامل لمرتكب الجريمة الاستفادة من إيقاف التنفيذ الذي تحصل عليه بصدد عقوبة سابقة".

باستقراء نص المادة الخامسة يتبين لنا موقف المشرع الواضح من الآثار التي يرتبها العفو الشامل، وهي تقتصر على الشق الجزائي دون التأديبي، ولعل ذلك مرده إلى الظروف التي صدر فيها العفو الشامل وكذا طبيعة الأعمال والجرائم التي شملها.

ثانيا: المجال التأديبي في الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

في ظل الأمر رقم 06-01 سابق الإشارة إليه تغير الوضع كلية إذ نصت المادة رقم 25 منه في القسم الثاني المتعلق بالإجراءات الخاصة بالأشخاص الذين كانوا محل تسريح إداري من العمل بسبب المأساة الوطنية على ما يلي" لكل من كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل قررتها الدولة، بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، في إطار المهام المخولة لها، الحق في إعادة إدماجه في عالم الشغل أو، عند الاقتضاء، في تعويض تدفعه الدولة، في إطار التشريع المعمول به" وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وفعلا صدر المرسوم الرئاسي رقم 06- 124[1] الذي حدد بموجبه كيفيات تطبيق المادة 25 من الأمر رقم 06-01، حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي" يمكن لكل شخص كان

[1] المرسوم الرئاسي رقم 06-124، مؤرخ 27 مارس 2006، المتضمن كيفيات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج.ر.ج.ج العدد 19 المؤرخ في 29 مارس2006.

محل الإجراءات ... تقديم طلب إعادة إدماجه في عالم الشغل أو التعويض، لدى لجنة تنشأ لهذا الغرض على مستوى الولاية".

كما نصت المادة 12 من ذات المرسوم على أنه" تتم إعادة الإدماج بالنسبة للموظفين في الرتبة الأصلية أو في رتبة مماثلة لها أو في أي منصب عمل آخر بديل، تابع للإدارة الأصلية، أو في أي إدارة أخرى.

ويتم بالنسبة لفئة الأجراء الآخرين في منصب العمل الذي كان يشغله المعني قبل تسريحه أو في أي منصب عمل آخر بديل.

لا يترتب على إعادة الإدماج أثر مالي رجعي بالنسبة للفترة التي لم يعمل فيها المعني".

يستفاد من المادتين أعلاه أن المشرع الجزائري أقر بسريان العفو الشامل على المجال التأديبي، على عكس ما تبناه في ظل القانون رقم 90-19 سابق الذكر، ولعل ذلك مرده إلى التزكية الشعبية التي حضي بها الأمر رقم 06-01 قبل صدوره، بناءا على نتائج الاستفتاء الشعبي الذي جرى بتاريخ التاسع والعشرين من سبتمبر سنة ألفين وخمسة، حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، بالإضافة إلى إرادة المشرع في التوجه نحو وضع حد نهائي للأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر وقتها.

تأسيسا على ما سبق أمكننا القول أن المشرع الجزائري تبنى موقفا واضحا بشأن العفو الشامل من حيث امتداد أثره إلى الدعوى التأديبية، على غرار الدعوى العمومية لا سيما جانبها الجزائي وبالتالي فلا مجال للشك بانقضاء الدعوى التأديبية تأسيسا على العفو الشامل.

بهذا نكون قد انتهينا من موضوع العفو الشامل كسبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية، ما يفتح المجال أمامنا للمرور إلى موضوع آخر أو سبب آخر يضاف لباقي الأسباب التي تنقضي بها الدعوى التأديبية.

المبحث الثالث

انقضاء الدعوى التأديبية بالوفاة

وفاة المرء خروجه من هذا الوجود، وهو سبب كفيل بانقضاء الدعوى التأديبية على النحو الذي سنراه خلال دراسة مدى سريان انقضاء الدعوى العمومية الناتجة عن وفاة المتهم على الدعوى التأديبية، لكن قبل ذلك حري بنا التعرف على الأساس الدستوري والقانوني الذي يرتكز عليه القضاء للحكم بانقضاء الدعوى العمومية، مثلما سنراه في (المطلب الأول) قبل المرور إلى الأثر الذي تخلفه وفاة المتهم على كل من الدعوى المدنية والدعوى التأديبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس التشريعي للوفاة كسبب لانقضاء الدعوى العمومية.

نظم المشرع الجزائري المسائل المرتبطة بالوفاة في عديد القوانين، تصريحا أو ضمنا، وتناولها في كل واحد من تلك القوانين من الزاوية التي ترتبط بموضوع القانون ذاته، وبالطريقة التي تتفق مع درجة القانون أيضا، وعليه سنحاول رصد مجمل ما جاء في التشريع الجزائري، وذلك من خلال التعرف أولا على الأساس الدستوري للوفاة (الفرع الأول) ومن ثم نتعرف على الأساس القانوني الذي تضمنته على وجه الخصوص أحكام قانون الإجراءات الجزائية، التشريع الوظيفي وغيرها من القوانين.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للوفاة كسبب لانقضاء الدعوى العمومية.

في الحقيقة لم يأت الدستور على ذكر الوفاة كسبب لانقضاء الدعوى بشكل صريح ومباشر، وإنما يستشف من خلال التمعن في مدلول ما نص عليه في مختلف مواده، حيث جاء في الفصل الثالث من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 سالف الذكر تحت عنوان السلطة القضائية، وتحديدا في المادة 160 منه ما يلي" تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية"، و يهمنا من هذه المادة جزئها المتعلق بمبدأ شخصية العقوبة الذي اعتنقه المشرع الجزائري على غرار العديد من تشريعات العالم، ومقتضى مبدأ الشخصية مثلما يقول اللواء محمد ماجد ياقوت في مؤلفه الدعوى التأديبية أن العقوبة لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية وثبتت مسؤوليته[1] هو اقتصار آثار العقوبة على شخص المذنب ولا يجوز أن تتعداها إلى غيره، مهما بلغت درجة القرابة التي تجمعهما، من منطلق أنه لا يمكن مطلقا تصور إقامة الدعوى سوى على إنسان حي، أيا كان نوع الدعوى جزائية، مدنية، أو حتى تأديبية.

(1) محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 320.

من سمات العقوبة الجنائية كما ذكرنا، طابعها الشخصي، ومن ثم يجب أن توقع على ذات الشخص الذي ارتكب الفعل المجرم، وتلك هي الغاية من العقاب، لذلك تجد لهذه القاعدة المنطقية الأصولية[1]، مكانتها في مختلف تشريعات العالم، كما قررها القرآن الكريم في الكثير من آياته كقوله تعالى ﴿ وَلاَ تَكْسِبُ كُلُ نَفسٍ إلَّا عليْها ولا تَزِرُ وازِرَةٌ وِزْرَ أخْرَى﴾[2]، ويقول جلَّ شأنه ﴿ قُلْ لا تُسْألونَ عمَّا أَجْرَمْنَا ولا نُسْأَلُ عمَّا تعْمَلُونْ﴾[3]، صدق الله العظيم.

تأسيسا على ما سبق نقول بأن الوفاة حقيقة أو اعتبارا تجعل من مبدأ الشخصية أمرا مستحيلا ولو إلى حين، وهو ما دفعنا للربط بين شخصية العقوبة الوارد في أحكام الدستور بكل ما تحمله من دلالات وبين الوفاة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى بشكل عام، وليس أدل على ذلك من أنه إذا توفي المتهم بجريمة ما استحال تنفيذ العقوبة عليه وبالنتيجة يتعذر المضي في الدعوى لوفاة أحد طرفيها.

الفرع الثاني: الأساس القانون للوفاة كسبب لانقضاء الدعوى العمومية.

على خلاف الإشارة الضمنية التي حملها دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 بخصوص انقضاء الدعوى العمومية الناجمة عن الوفاة تأسيسا على مبدأ شخصية العقوبة، كان الأمر أكثر وضوحا في قانون الإجراءات الجزائية إذ نصت المادة السادسة منه على انقضاء الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق العقوبة بوفاة المتهم، وهذا الإقرار من جانب المشرع ما هو في الحقيقة إلا تحصيل حاصل، لكن مع ذلك كان لا بد من النص عليه سدا للذرائع وتغليبا للمنطق الذي لا يقبل تسليط العقوبة على شخص لم يعد حيا، يستوي في ذلك من علمت وفاته أو اعتبر متوفيا بحكم قضائي، مثلما نصت عليه أحكام المادة 113 من القانون رقم 84-11 المتضمن قانون الأسرة[4] المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-02 على ما يلي" يجوز الحكم بموت المفقود في الحروب والحالات الاستثنائية بمضي أربع سنوات بعد التحري، وفي الحالات التي تغلب فيها السلامة يفوض الأمر إلى القاضي في تقدير المدة المناسبة بعد مضي أربع سنوات" ثم تلتها المادة 114 بقولها" يصدر الحكم بفقدان أو موت المفقود بناءًا على طلب أحد الورثة..."

قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو الآخر نص على الوفاة في عدة مواد نكتفي بذكر ما جاءت به أحكام المادة 210 في فقرتها الثانية والتي وردت في الفصل الثاني من الباب السادس تحت عنوان انقطاع الخصومة حيث تقول" تنقطع الخصومة في القضايا التي تكون غير مهيأة

(1) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 619.
(2) سورة الأنعام، الآية 164.
(3) سورة سبأ الآية 25.
(4) القانون رقم 84-11، مؤرخ في 09 جوان 1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر.ج.ج العدد 24 مؤرخ في 12 جوان 1984.

للفصل للأسباب الآتية: ...2- وفاة أحد الخصوم، إذا كانت الخصومة قابلة للانتقال..."، والأمر عينه جاءت به المادة 220 في فقرتها الثانية ولكن هذه المرة حول انقضاء الخصومة حيث جاء فيها" تنقضي الخصومة تبعا لانقضاء الدعوى... يمكن أيضا أن تنقضي الخصومة بوفاة أحد الخصوم...".

التشريع الوظيفي من خلال الأمر رقم 06-03 سابق الذكر لم يتناول الوفاة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية تماما كما فعل مع باقي العناصر التي سبق وذكرناها واكتفى بإقرار الوفاة سببا تنتهي به الخدمة إذ نصت المادة 216 في الفقرة الثامنة على أنه" ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن: ...- الوفاة ...".

إلى هنا نكون قد فرغنا من الأساس التشريعي الذي تقوم عليه الوفاة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى العمومية، ويبقى أمامنا آثارها المترتبة على الدعوى المدنية والتأديبية، وهو ما سنراه بشيء من التفصيل في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: أثر وفاة المتهم على سير الدعوى التأديبية والمدنية.

نصت مختلف التشريعات الجنائية للدول على انقضاء الدعوى العمومية بالوفاة ومنها بطبيعة الحال التشريع الجزائري الذي تبنى هذا الموقف من خلال قانون الإجراءات الجزائية كما سبق ورأينا، ويتعين علينا الآن معرفة أثر وفاة المتهم على سير الدعوى التأديبية (الفرع الأول) ومن ثم التعرف على مدى سريان انقضاء الدعوى التأديبية الناجمة عن الوفاة على الدعوى المدنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر وفاة المتهم على الدعوى التأديبية.

أشرنا سابقا إلى أن العقوبة التأديبية شأنها شأن العقوبة الجنائية تتسم بطابعها الشخصي، وقياسا على ذلك فإن الدعوى التأديبية تنقضي بوفاة المتهم في أي مرحلة قبل الحكم في الدعوى[1]، باعتبار أن النص الجنائي الوارد في المادة السادسة من قانون الإجراءات الجزائية سالف الذكر يقرر مبدأً عاما ينسحب أيضا على الدعوى التأديبية.

تختلف طبيعة الإجراء المتخذ من قبل سلطة التأديب أو الجهة القضائية الفاصلة في الدعوى التأديبية، بناء على المرحلة التي كانت عليها الدعوى حين وفاة المتهم، وفي هذا الصدد يتعين التفرقة بين الفرضيات التالية:

إذا توفي الموظف مباشرة عقب ارتكاب الجريمة فلا مجال لإحالته لا إلى مجلس التأديب، ولا إلى القضاء المختص- في حال كانت طبيعة الجريمة تستدعي تدخل القضاء- إذا لم يكن

(1) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 619.

قرار إحالته قد صدر بعد، لأن الإحالة في ظل هذا الموقف ستكون صورية لا معنى لها ولا جدوى منها.

إذا توفي الموظف بعد رفع الدعوى التأديبية وقبل الحكم فيها فإنه يتعين على سلطة التأديب أو الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعوى الحكم بانقضاء الدعوى تأسيسا على وفاة المتهم، وهذا هو عين المنطق، ذلك أن للدعوى طرفان ، الطرف الأول وهو الموظف المخالف، أما الطرف الثاني فهو سلطة التأديب أو النيابة العامة، وطالما توفي المتهم فلا مجال للاستمرار فيها.

إذا توفي الموظف المتهم بعد صدور القرار التأديبي أو الحكم القضائي، فإن الدعوى التأديبية تنقضي مع ما يترتب على انقضائها من آثار بالنسبة لم سبق اتخاذه من إجراءات أو صدوره من أحكام لم تصبح نهائية حتى تاريخ الوفاة[1].

إذا كان المتهم المتوفي قد شارك غيره في ارتكاب الجريمة محل الدعوى، فإن آثار الوفاة التي رأيناها سابقا لا تنصرف إلا إلى الشخص المتوفى ولا تمتد إلى غيره من الشركاء ما يعني أن الإجراءات التأديبية تستمر بشكل عادي، ولا يمكن لباقي المتهمين أن يحتجوا بانقضاء الدعوى التأديبية التي طالت شريكهم جراء الوفاة.

الفرع الثاني: أثر وفاة المتهم على الدعوى المدنية.

كان من الضروري لإزالة اللبس المتعلق بمدى انصراف آثار انقضاء الدعوى التأديبية الناجمة عن الوفاة على الدعوى المدنية أن تناول ما ذهب إليه فقهاء القانون بهذا الخصوص، حيث ذهب جانب منهم إلى أن انقضاء الدعوى التأديبية قياسا على النص الجنائي الذي يفيد بانقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة، على أساس أنه مبدأ عام، يحب أن يسر إلى آخر الشوط[2].

تفصيل هذا الطرح هو أنه إذا كانت العقوبات الجنائية المالية مثل المصادرة والتعويضات والمصاريف يتم تنفيذها في تركة المتهم حتى بعد وفاته باعتبارها ديونا عليه، إذا كان قد صدر قرار أو حكم نهائي يقضي بعقوبة تأديبية مالية، فما الذي يمنع من تنفيذ هذه العقوبة في تركة الموظف المتوفى، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية المالية.

يقول الدكتور سليمان محمد الطماوي في مؤلفه قضاء التأديب" لا أثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعاوى المدنية التي قد تترتب على خطأه التأديبي، سواء في مواجهة الإدارة أو الغير، إذ يمكن

---

[1] بيومي عبد الفتاح حجازي، مرجع سابق، ص 324.
[2] محمد محمود ندا، مرجع سابق، ص 372.

متابعة الدعاوى المدنية إذا كانت قد رفعت أو رفعها إذا لم تكن قد رفعت في مواجهة الورثة أو الإدارة التي يتبعها الموظف"[1].

تعقيبا على الطرح الذي قال به الدكتور سليمان الطماوي نقول أن ما جاء به يصلح الاحتجاج به لو كان الأمر متعلقا بالعقوبة، أما ونحن بصدد الحديث عن الدعوى التأديبية فإن الوضع مختلف كل الاختلاف، لذلكم ينبغي التفرقة بين انقضاء الدعوى التأديبية بالوفاة وبين سقوط العقوبة بالوفاة وهو موضوع آخر بكل ما للكلمة من معنى، ذلك أنه إذا انقضت الدعوى التأديبية بالوفاة فإنها حتما ستنتهي كدعوى بكل تفاصيلها، على النحو الذي فصلنا فيه سابقا بخصوص كل الأسباب المؤدية لانقضاء الدعوى التأديبية، أما سقوط العقوبة بالوفاة فهو الذي لا يؤثر على الدعوى المدنية– هذا إذا كانت العقوبة مالية يمكن تنفيذها– لأن العقوبات غير المالية كالوقف عن العمل مثلا يستحيل تنفيذها على تركة الموظف.

[1] سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 620.

خلاصة الفصل الثاني

التقادم، العفو الشامل والوفاة تلكم هي الأسباب التي تناولناها تباعا من خلال الفصل الثاني، بإبراز أهم النقاط التي تتعلق بكل سبب على حدة، وفي هذا الصدد فقد بينا الأساس القانوني للتقادم في التشريع الجزائري بداية بالأمر رقم 66- 133 سالف الذكر، أين لم يكن للتقادم أثر في نصوصه، مرورا بالقانون رقم 82-302 سابق الإشارة إليه أين أقر المشرع بتقادم الدعوى بمرور ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ، وصولا إلى الأمر رقم 06-03 المعمول به حاليا وفيه نص المشرع على تقادم الدعوى التأديبية من خلال المادة 166 منه حيث يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء أجل حدده المشرع بخمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، سواء أخطرت اللجنة المتساوية الأعضاء لكنها لم تبت في القضية المطروحة أمامها أو لم تخطر أصلا، على أن التوقيف التحفظي هو الآخر يعد بمثابة إخطار للجنة المتساوية الأعضاء.

بعد التقادم انتقلنا إلى العفو الشامل، كاختصاص أصيل للسلطة التشريعية، هو الآخر وقفنا من خلاله على أهم الأسس التشريعية التي يقوم عليها، دستورية كانت أو قانونية، حيث سجلنا في هذا الصدد ما جاء في القانون رقم 90-19 المتضمن العفو الشامل والأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، قبل المرور إلى تحديد الطبيعة القانونية للعفو الشامل من حيث كونه ذو طبيعة تشريعية، جزائية فضلا عن كونه من النظام العام، مع وجوب الإشارة إلى أن امتداد أثر العفو الشامل إلى الدعوى التأديبية مرهون بالنص عليه في صلب القانون الذي تضمن العفو الشامل.

رأينا أيضا من خلال الفصل الثاني واحد من أهم الأسباب التي تنقضي بها الدعوى التأديبية، يتعلق الأمر بوفاة المتهم، تأسيسا على شخصية العقوبة التي لا تقبل إقامة الدعوى ولا تسليط العقوبة على شخص لا وجود له، على أن آثار الوفاة على سير الدعوى التأديبية كما سبق وفصلنا في هذه الدراسة، لا تمتد إلى شركاء الشخص المتوفى بل تنصرف فقط إليه.

خاتمـــــــــة

خاتمة:

أخيرا وقد انتهينا من دراسة موضوع انقضاء الدعوى التأديبية لا يسعنا إلا أن نصفه بالمهم جدا كونه من المواضيع التي تجمع بين الطابعين العلمي والعملي، فضلا عن الأهمية التي يقدمها لمختلف الطوائف، وقد رأينا من خلال التعمق في تفاصيله مدى الحاجة إلى معرفة الأسباب التي تؤدي إلى زوال الدعوى التأديبية، وما ينجر عن ذلك من تبعات، وفي هذا السياق يمكن أن نجمل ما كشفته دراستنا في النتائج التالية:

– أن إعمال مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أمر متعذر في النظام التأديبي فرضته استحالة حصر الأفعال التي تستوجب التأديب على النحو الذي فصلنا فيه سابقا.

– أن أهم سبب لانقضاء الدعوى التأديبية للموظف العام تتمثل في صدور قرار تأديبي نهائي، على أن هذه القرارات لا تتخذها السلطة التي لها صلاحيات التعيين لوحدها في مطلق الأحوال؛ بل ألزمها المشرع بأخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء كلما تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة أو الرابعة.

– أن الطابع القانوني للقرارات التأديبية يختلف باختلاف النظام الذي تبناه هذا البلد أو ذاك، وقد رأينا أن هذه الأنظمة لا تكاد تخرج عن ثلاث: نظام قضائي، نظام إداري ونظام شبه قضائي، وقد أحسن المشرع الجزائري صنعا حين تبنى النظام شبه القضائي من وجهين:

* أولهما أنه خفف العبء على الجهاز القضائي كونه أناط بسلطة التأديب جملة من الإجراءات ولم يترك الأمر كله للقضاء.

* ثانيهما أنه أبقى على كل من مبدأ الفاعلية والضمان قائمين؛ بأن خول للقضاء الإداري مهام مراقبة مشروعية القارات الإدارية وفي ذات الوقت ترك جزءًا من إجراءات التأديب للسلطة الإدارية.

– أن القرارات التأديبية يمكن سحبها سليمة كانت أو معيبة، خاصة تلك القرارات التي لم ترتب حقوقا للغير إذ يحق للإدارة سحبها وقت ما شاءت دون قيد أو شرط، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وبالنتيجة فإن إجراء السحب – كما رأينا من خلال دراستنا للموضوع – يعدم القرار المسحوب من يوم صدوره، ويتطلب إعادة الحال إلى ما كان عليه.

– رأينا أيضا أن القرارات التأديبية مثلما قد تخضع لسحبها إداريا فهي تخضع لإلغاءها قضائيا، إذ يجوز لكل ذي مصلحة أن يطعن في القرار التأديبي لإعدامه متى صدر مخالفا للقانون، ويكون ذلك أمام جهات القضاء الإداري، شرط أن يكون القرار المتخذ مستوفيا لكل خصائص القرار الإداري، حيث يمكن لصاحب المصلحة أن يلجأ إلى القضاء دون المرور على التظلم الذي أصبح جوازيا بمقتضى المادة 830 من الأمر رقم 08–09 سابق الذكر.

– رأينا أيضا حين تطرقنا لإلغاء القرار التأديبي بحكم قضائي مدى حجية الأحكام القضائية في مواجهة سلطة التأديب، إذ يتعين عليها التقيد بما جاء في الحكم القضائي، وسجلنا في هذا الشأن عدم تبيان مدى استقلالية سلطة التأديب عن السلطة القضائية في تأديب الموظف العام.

في الفصل الثاني تحدثنا عن أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون، وهي كما رأينا أسباب لا قبل للإدارة بدفعها، وقد خلصنا في ظلها إلى النتائج التالية:

– لم ينظم المشرع الجزائري موضوع التقادم على ذات النسق المعروف في قانون الإجراءات الجزائية، وكان أفضل لو سلك ذات السبيل التي سلكها المشرع المصري في القانون رقم 81 لسنة 2016 المتضمن قانون الخدمة المدنية، خاصة في ظل الأهمية التي يحضى بها التقادم في سائر التشريعات.

– أن العفو الشامل موضوع لا يقل أهمية عن التقادم، حيث تبناه المشرع الجزائري منذ صدور الأمر رقم 66–155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، وهو كما جاء في دراستنا اختصاص أصيل ودستوري للسلطة التشريعية، فضلا عن كونه من النظام العام الذي يثيره القاضي قبل الخصوم.

– أن أهم تطبيقات العفو الشامل في التشريع الجزائري ذاك الذي حمله القانون رقم 90–19 المتضمن قانون العفو الشامل، على الرغم من أن أثره لم يمتد إلى المجال التأديبي، وخلافا لذلك جاء الأمر رقم 06–01 الذي صدر تنفيذا لأحكام الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، وأعاد إدماج الموظفين في رتبهم الأصلية.

– أن وفاة المتهم تعد واحدة من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون، تأسيسا على شخصية العقوبة، وهو من المبادئ التي نص عليها المشرع في صلب الدستور، إذ لا يمكن مطلقا أن نتصور إقامة دعوى أيا كان نوعها ضد شخص لم يعد له وجود، وهو أمر بديهي لا يحتاج إلى كثير تعقيب، مع ذلك أثرنا مسألة في غاية الأهمية تلك المتعلقة بأثر وفاة المتهم على سير الدعوى المدنية، حيث خلصت دراستنا في هذا الجانب إلى أنه لا أثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعوى المدنية التي قد تترتب على المخالفة التأديبية للموظف، سواء كان ذلك في مواجهة الإدارة أو في مواجهة الغير.

كانت هذه أهم المحاور التي تناولناها تفصيلا من خلال البحث، وقد تباينت رؤانا بخصوص النهج الذي سلكه المشرع لمعالجة موضوع بحجم الدعوى التأديبية، إذ كشفت لنا هذه الدراسة عن قصور في ثنايا الموضوع بشكل عام وعليه نقدم المقترحات التالية:

– نقترح أولا بضرورة وضع قانون يعنى بالإجراءات التأديبية على طريقة قانون الإجراءات الجزائية، أو على الأقل استدراك النقص الحاصل في الأمر رقم 06–03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالنص على كل ما يتعلق بالدعوى التأديبية، وبمناسبة الحديث

عن الأمر رقم 06-03 فإنه لا تفوتنا الإشارة إلى كونه لم يقدم الإضافة المرجوة منه في مجال تأديب الموظف العام، ولا يعدو أن يكون استنساخا لمعظم النصوص القانونية التي عنت بالمسار المهني للموظف.

- ثانيا نقترح اعتماد التقسيم الثلاثي للمخالفات التي يرتكبها الموظف العام، لنصبح أمام أخطاء، مخالفات وجرائم بدل اعتبار كل ما يقترفه الموظف العام خطأً مهنيا، بينما واقع الحال يشير إلى عكس ذلك، حيث توصف بالأخطاء حينما ينتفي القصد أو التعمد، وتوصف بالمخالفة حينما يخالف الموظف العام عن قصد القانون الذي يحكم الوظيفة العمومية، بما يترتب على ذلك من مساس بالانضباط، فيما تسمى جرائم إذا كانت ترقى للجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات.

- الأمر الثالث الذي ننادي به هو ضرورة تقيد سلطة التأديب بحجية الأحكام الجزائية لا سيما الصادرة بالبراءة وتوضيح الغموض بخصوص مدى استقلالية المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية، إذ لا يعقل التحجج بهذه الاستقلالية من أجل تسليط عقوبة تأديبية على الموظف بعد تبرئة ساحته قضائيا.

- رابعا نقترح تبيان الشروط اللازمة لإجراء السحب بما يكفل التضييق ما أمكن على سلطة التأديب إزاء سحب القرارات التأديبية، وذلك ضمانا لاستقرار الأوضاع القانونية وسير المرفق العام بانتظام، وحفاظا على نفسية الموظفين.

- خامسا وأخيرا ننادي بالتقليل قدر الإمكان من نظام الإحالة إلى النصوص التنظيمية خاصة وأنها تستغرق زمنا قد يمتد لسنوات قبل صدورها؛ ما يبعث على الفوضى وسوء التسيير.

. تم بحمد الله .

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

- المؤلفات

1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب- دراسة مقارنة – ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979،

2 محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.

3- أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء 2، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة ،1981.

4- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1986.

5- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة،1988.

6- مارسو لون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة الدكتور أحمد يسرى، ط 10، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، القاهرة،1995.

7- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

8- عبد الله طلبة ، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، ط 02، منشورات جامعة حلب،1997.

9- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1998.

10- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2000.

11- ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ط 1، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2001.

12- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

13- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005.

14- عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الجنائي والتأديبي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2005.

5 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، ط 3، دار هومة للنشر، الجزائر، 2006.

16- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.

17- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2007

18- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، ط3، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2007.

19- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2007.

20- غسان رباح، الوجيز في العفو عن الأعمال الجرمية، دراسة مقارنة في التشريعات العربية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1، أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2008.

22- كنعان نواف، القضاء الإداري، ط 01، دار الثقافة للنشر، القاهرة، 2009.

23- فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، منشورات أمين للنشر ، الجزائر،2009.

24- بربـارة عبـد الـرحمن، شـرح قـانون الإجـراءات المدنيـة والإداريـة، ط2، منشـورات بغدادي، الجزائر، 2009.

25- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر ، 2009.

26- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 5 ، دار هومة للنشر الجزائر، 2009.

27- كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة للنشر، 2009.

28- محمد الشافعي أبو راس ،القضاء الإداري (قضاء التعويض- قضاء التأديب)، دون ناشر ، القاهرة، 2010.

29- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، ط2، دار ثالة للنشر، الجزائر، 2010.

30- كوسة فضيل، القرار الإداري على ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر، الجزائر ، 2013 .

31- بوراس عبد القادر، العفو عن الجريمة والعقوبة في التشريع الجزائري والمقارن، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2013.

32- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2017.

33- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، دون سنة النشر.

34- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج3، ضمانات تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، القاهرة، دون سنة النشر.

المقالات:

- بوقرط ربيعة، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، مقال بدورية الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، العدد السادس سنة2001.

الرسائل:

1- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1976.

2- محمد الأخضر بن عمران ، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريـــــــــــع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2006-2007

3- طارق فيصل غنام مصطفى، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة نابلس، فلسطين 2016.

النصوص القانونية

أ/ باللغة العربية

1- الأمر رقم 66-133، المؤرخ في02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966.

2- الأمر رقم 66- 154، المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر.ج.ج العدد 47 الصادر في 09 جوان 1966.

3- الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج .ج العدد 48 الصادر في 10 جوان 1966.

4- الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر.ج. ج، العدد 49 الصادر في 11 جوان 1966 .

5- المرسوم رقم 82-302، المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، المتضمن كيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج العدد 37 الصادر في 14 سبتمبر 1982.

6- القانون رقم 84-11، المؤرخ في 09 جوان 1984، المتضمن قانون الأسرة، ج.ر.ج.ج العدد 24 مؤرخ في 12 جوان 1984.

7- المرسوم رقم 85 -59، المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج.ر.ج.ج العدد 13 الصادر في 24 مارس 1985

8- القانون رقم 90-19، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن العفو الشامل، ج.ر.ج.ج، العدد 35 الصادر في 15 أوت 1990.

9- المرسوم التنفيذي رقم 95-126، المؤرخ في 29 أفريل 1995 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وظعية الموظفين ونشرها، ج.ر.ج.ج العدد26 الصادر في 09 ماي 1995.

10- الأمر رقم 95-12، المؤرخ في 25 فيفري 1995، المتضمن تدابير الرحمة، ج.ر.ج.ج العدد11 الصادر في 01 مارس 1995.

11- المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 المؤرخ في7 ديسمبر 1996، المتضمن تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج العدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

12- القانون رقم 99-08، المؤرخ في 13 جويلية 1999، المتضمن استعادة الوئام المدني ج.ر.ج.ج، العدد 46 المؤرخ في 13 جويلية 1999.

13- القانون رقم 01-09، المؤرخ في 26جوان2001، المعدل والمتمم للأمر رقم 66- 156 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج العدد34 الصادر في 27 جوان 2001.

14- الأمر رقم 06-01، المؤرخ في27 فيفري 2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج العدد11، الصادر في 28 فيفري،2006.

15- المرسوم الرئاسي رقم 06-124، المؤرخ في 27 مارس 2006، المتضمن كيفيات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج.ر.ج.ج العدد 19 الصادر في 29 مارس2006.

16- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد46 الصادر في 16 جويلية 2006.

17- القـانون رقـم 08 – 09 ، المـؤرخ فـي 25 فيفـري 2008، المتضـمن قـانون الإجـراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج العدد 21 الصادر في 23 أفريل 2008.

18- القانون رقم 81 لسنة 2016 المتضمن قانون الخدمة المدنية، ج ر مصر، العدد 43 مكرراً الصادر في 01 نوفمبر 2016.

19- القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج العدد14 الصادر في 07 مارس 2016.

ب/ باللغة الفرنسية.

1- Loi n°83/634 du13/07/1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF n° 2174 du 14 /07/1983.

المجلات:

1- المجلة القضائية العدد 1 سنة 1990.

المنشورات

1- إرسالية رقم 267 لسنة 2015 صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتضمنة كيفية تطبيـق أحكـام المـادتين 173 و 174 مـن الأمـر رقـم 06- 03 الصـادرة بتـاريخ 19 جـانفي 2016.

الفهـــــــرس

فهرس الموضوعات

الموضـــــوع	الصفحة
مقدمة	1
مبحث تمهيدي: ماهية المخالفة التأديبية	6
المطلب الأول: تعريف المخالفة التأديبية	6
الفرع الأول: التعريف التشريعي	6
الفرع الثاني: التعريف الفقهي	7
الفرع الثالث: التعريف القضائي	8
المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة	9
الفرع الأول: استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة	9
الفرع الثاني: أثار استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة	10
الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري	11
المطلب الثالث: أركان المخالفة التأديبية	12
الفرع الأول: الركن المادي	13
الفرع الثاني: الركن المعنوي	14
الفرع الثالث: الركن الشرعي	15
الفصل الأول: أسباب انقضاء الدعوى التأديبية المرتبطة بالقرار الإداري 17- 52	
المبحث الأول : انقضاء الدعوى التأديبية حال صدور قرار تأديبي نهائي	19
المطلب الأول: المقصود بالقرارات الإدارية والقرارات التأديبية	19
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري	19
الفرع الثاني: تعريف القرار التأديبي	20
المطلب الثاني : الطابع القانوني للقرارات التأديبية النهائية	21
الفرع الأول: أنظمة التأديب	21
أولا: النظام الإداري	21
ثانيا: النظام القضائي	22
ثالثا: النظام شبه القضائي	22
الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في التشريع الجزائري	23
الفرع الثالث : الطابع القانوني للقرار التأديبي في التشريع الجزائري	24

الموضـــــــوع	الصفحة
المطلب الثالث : مدى حجية القرارات التأديبية النهائية	25
المبحث الثاني : انقضاء الدعوى التأديبية بالسحب الإداري للقرار التأديبي	28
المطلب الأول : مفهوم إجراء السحب والغاية منه	28
الفرع الأول: مفهوم إجراء السحب	28
الفرع الثاني : الغاية من السحب	29
المطلب الثاني : شروط صحة إجراء السحب	29
الفرع الأول: الشروط الشكلية	30
أولا: ركن الشكل والإجراءات	30
ثانيا: ركن الاختصاص	32
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية	35
أولا: ركن السبب	35
ثانيا: ركن المحل	38
ثالثا: ركن الغاية	39
المطلب الثالث: آثار السحب	41
المبحث الثالث : انقضاء الدعوى التأديبية بالإلغاء القضائي للقرار التأديبي	43
المطلب الأول : المقصود بدعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية	43
الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء وشروطها	43
أولا: تعريف دعوى الإلغاء	43
ثانيا: شروط قبول دعوى الإلغاء	44
الفرع الثاني: تعريف دعوى فحص المشروعية وشروطها	45
أولا: تعريف دعوى فحص المشروعية	45
ثانيا: شروط قبول دعوى فحص المشروعية	45
المطلب الثاني: المقصود بالأحكام القضائية الباتة	46
المطلب الثالث: مدى حجية الأحكام الجزائية الباتة وضمانات تنفيذها	48
الفرع الأول: مدى حجية الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة	48
أولا: الأحكام الصادرة بالبراءة لانتفاء التهمة	48
ثانيا: حجية الأحكام الصادرة بالبراءة لعدم كفاية الأدلة	49

الموضـــــوع	الصفحة
الفرع الثاني: ضمانات تنفيذ سلطة التأديب للأحكام القضائية	50
خلاصة الفصل الأول	52
الفصل الثاني: أسباب انقضاء الدعوى التأديبية بقوة القانون 53-82	
المبحث الأول :انقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم	55
المطلب الأول : الأساس القانوني للتقادم في التشريع الجزائري	55
الفرع الأول: الأساس القانوني للتقادم في القانون الجنائي	56
الفرع الثاني: الأساس القانوني للتقادم في التشريع الوظيفي	57
المطلب الثاني : بدء سريان مدة التقادم وانقطاعها	59
الفرع الأول: بدء سريان مدة التقادم	59
الفرع الثاني: انقطاع مدة التقادم	61
المبحث الثاني: انقضاء الدعوى التأديبية بالعفو الشامل	63
المطلب الأول: تعريف العفو الشامل وتمييزه عن الأنظمة المشابهة له	63
الفرع الأول: تعريف العفو الشامل	63
الفرع الثاني: تمييز العفو الشامل عن الأنظمة المشابهة له	64
أولا: التمييز بين العفو الشامل والعفو الجزئي	65
ثانيا: التمييز بين العفو الشامل وأسباب الإباحة	67
المطلب الثاني: تطور العفو في التشريع الجزائري	68
الفرع الأول: العفو في الدستور الجزائري	68
أولا: العفو في دستور1963	68
ثانيا: العفو في دستور1976	68
ثالثا: العفو في دستور1989	69
رابعا: العفو في دستور1996	69
الفرع الثاني: العفو في قانون الإجراءات الجزائية والقوانين الخاصة	69
أولا: العفو في قانون الإجراءات الجزائية	69
ثانيا: العفو في القانون رقم 90-19 المتضمن قانون العفو الشامل	70
ثالثا: العفو في الأمر رقم 95-12 المتضمن تدابير الرحمة	70
رابعا: العفو في الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية	70

الموضـــــوع	الصفحة
المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للعفو الشامل	71
الفرع الأول: العفو الشامل ذو طبيعة تشريعية	71
الفرع الثاني: العفو الشامل من النظام العام	72
الفرع الثالث: العفو الشامل ذو طبيعة جزائية	73
المطلب الرابع: آثار العفو الشامل	73
الفرع الأول: أثر العفو الشامل على الشق الجزائي للدعوى العمومية	74
أولا: صدور قانون العفو الشامل قبل رفع الدعوى الجنائية	74
ثانيا: صدور قانون العفو الشامل بعد رفع الدعوى الجنائية	74
الفرع الثاني: الآثار الناجمة عن سريان تطبيق العفو الشامل في المجال التأديبي	74
أولا: المجال التأديبي في القانون رقم 90-19 المتضمن العفو الشامل	75
ثانيا: المجال التأديبي في الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية	75
المبحث الثالث: انقضاء الدعوى التأديبية بالوفاة	77
المطلب الأول: الأساس التشريعي للوفاة كسبب من أسباب انقضاء الدعوى العمومية	77
الفرع الأول: الأساس الدستوري	77
الفرع الثاني: الأساس القانوني	78
المطلب الثاني: أثر وفاة الموظف المتهم على سير الدعوى التأديبية والمدنية	79
الفرع الأول: اثر وفاة الموظف المتهم على الدعوى التأديبية	79
الفرع الثاني: اثر وفاة الموظف المتهم على الدعوى المدنية	80
خلاصة الفصل الثاني	82
خاتمة	83
قائمة المراجع	87
الفهرس	94