



مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

د هروال هبة نبيلة – جامعة ابن خلدون تيارت

المقدمة:

يعد قانون الوظيفة العامة أحد أهم محاور القانون الإداري، كيف لا وهو الذي يحكم نشاط فئة الموظفين العموميين الذي يقع على عاتقهم إدارة المرافق العامة التي تتولى إشباع الحاجات العامة. وهو الأمر الذي أدى بالمشرع في إقرار للنصوص القانونية أن يخول للموظف العام مجموعة من الحقوق، كما ألزم مجموعة من الواجبات الوظيفية التي يتعين عليه الالتزام بها على نحو دائم، وأن مخالفتها ستجعله عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطة المختصة.

فلقد جاء في القانون الوظيفة العامة على أنه " يعتبر خطأ مهنيًا كل متخل عن واجب مهني أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو مناسبة تأديبه مهامه، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عنه الاقتضاء بالمتابعة الجزائية¹ ".

ولما كان الموظف العام عرضة لهذه المسائلة، فلقد أحاطه المشرع بحيلة من الضمانات تحقيقًا لقواعد العدالة القانونية التي يجب أن تكون دائمًا حاضرة في أذهان الجميع².

إذ يلعب التأديب دورًا مهمًا في إرسال قواعد الانضباط والالتزام، كذلك من أجل تركيز الإدارة من القيام بدورها لتحقيق المصالح العام، فهو وسيلة يعاقب من خلالها الموظف عن كل خروج عن مقتضيات الواجب الوظيفي، غير أن الجزاء التأديبي يجب أن تتوافر في ضوابط، ولعل أبرزها مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، الذي يشكل محور هذا البحث، ولذلك فإن الدراسة تركز على تبيان ماهية مبدأ الشرعية كمبحث أول، وتحديد مدلول المبدأ في نطاق قانون الوظيفة العامة كمبحث ثاني.

¹ – المادة 160 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 جريدة رسمية رقم

² – مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 01.



المبحث الأول: ماهية مبدأ الشرعية:

من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها التشريعات الجنائية المعاصرة مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أو ما يسمى مبدأ لا حرية ولا عقوبة إلا نبض وهو من المبادئ التي تسهر على حماية الحرية الشخصية والمصلحة العامة في الوقت ذاته.

المطلب الأول تعريف المبدأ وتطوره التاريخي:

لقد اختلفت التسميات حول هذا المبدأ، فهناك من يسميه بمبدأ الشرعية نسبة إلى المشرع هو الذي يحدد سلفاً ما يعبر من الأفعال جدية بتحديدده لنموذجها القانوني وللعقوبة المقرر لها أي حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص قانون العقوبات المكتوبة¹، وهناك من يسميها بمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات نسبة إلى أن الجريمة لا ينشئها إلا نص قانوني ذات العقوبة لا يقرها إلا نص قانوني².

وعلى الرغم من اختلاف هذه التسميات إلا أنها تفيد وتصب في مضمون واحد ألا وهو عدم جواز معاقبة أي شخص على أي سلوك إلا إذا كان هذا السلوك خاضعاً لنص قانوني يحدد مضمون ويقرر له عقوبة معينة، ويلزم في هذا النص التشريعي أن يكون صادراً عن سلطة مختصة، وأن يكون سابقاً على ارتكاب السلوك المحظور³ ولقد تضمنت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ، وهذا ما سنكتشفه من خلال الآيات القرآنية التالية:
﴿...وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا﴾⁴.

وقوله تعالى: ﴿ وما كان ربك مهلك القرى حتى يبعث في أمها رسولا يتلو عليهم آياتنا ﴾⁵.

¹ - عبد الفتاح الصيفي الأحكام العامة للنظام الجنائي في الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية الإسكندرية 2004 م ص 70.

² - عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، الجزء الأول، الجريدة الرسمية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 ص 71.

³ - عبد القادر عدو مبادئ قانون العقوبات الجزائرية القسم العام نظرية الحرية نظرية الجزاء الجنائي دار هومة الجزائر 2010 ص 38.

⁴ - سورة الإسراء الآية 15.

⁵ - سورة القصص الآية 59.



وقد جاء النص على هذا المبدأ في وثيقة العهد الأعظم المجنا كارتا في إنجلترا 1256 م وكذا في وثيقة إعلان الحقوق الأمريكي عام 1744 م ، وفي وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر غداة الثورة الفرنسية .
وقد تبنى هذا المبدأ كذلك المجتمع الدولي في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 11 و 02¹ .
وقد أخذت به الدولة في دساتيرها ومنها الجزائر في المواد 140 و 142 وكذا 46 من دستور 96 كما نصت عليه في المادة الأولى من قانونها العقابي بقولها: " لا جريمة ولا عقوبة ولا تدبير أمر بغير قانون".

المطلب الثاني: أسس المبدأ وأهميته:

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي تقوم عليه التشريعات الجنائية الحديثة، وعند ظهور قام على الأسس التالية:

✓ **الفصل بين السلطات:** إذ فصل هذا الأخير بين السلطات الثلاث الموجودة في الدولة وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك من خلال تحديد لصلاحيات ومهام كل سلطة على حدى عن طريق الدستور² .

✓ **بناء وتكريس دولة القانون:** أي أ، القانون فوق الجميع وهو السيد والحكم يخضع له الحاكم والمحكوم على سواء³ .
أما فيما يخص أهميته فتتجلى فيما يلي:

✓ **حماية الحقوق والحريات الفردية:** فلا يمكن معاقبة الفرد على فعل لم ينص عليه قانون العقوبات، وفي المقابل لا يمكن معاقبة شخص بعقوبة أشد من تلك المنصوص عليها في القانون⁴ .

✓ **تحقيق فكرة الردع العام:** إذ يعتبر تحقيق هذه الفكرة وسيلة للوقاية من وقوع الجرائم وضمان فعال للمحافظة على أمن واستقرار المجتمع.

✓ **الحد من تعسف القضاء:** لا يقتصر مبدأ الشرعية على حماية الأبرياء بل يحمي كذلك الجناة من تعسف السلطة القضائية، وذلك بالتزام القاضي بالحكم بالعقوبة التي جاء بها نص التحريم⁵ .

المطلب الثالث نتائج مبدأ الشرعية وتقديمه:

يترتب على مبدأ الشرعية نتائج هامة وهي:

✓ **قاعدة عدم رجعية النص الجنائي:** وهي نتيجة مباشرة لمبدأ الشرعية، مؤداها أنه لمعاقبة شخص لا بد أن تكون الجريمة قد حددت أركانها بموجب قانون مطبق وقت ارتكابها ، كما لا يمكن معاقبة شخص على فعل كان صباحا وقت ارتكابه ثم صدر قانون يجرمه.

✓ **حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص مكتوبة:** واستبعاد كل مصادر القانون الأخرى كالعرف ومبادئ القانون الطبيعي والشريعة الإسلامية⁶ .

1 - د أحمد فتحي سرور القانون الجنائي الدستوري دار الشروق القاهرة 2004م ص 30-31.

2 - عبد الفتاح الصيفي ، المرجع السابق ص 73.

3 - محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ص 72.

4 - محمود مصطفى ، شرح قانون العقوبات ط 08 ، دار النهضة العربية القاهرة 1969م ص 55.

5 - د أحمد فتحي سرور المرجع السابق ص 31.

6 - أحمد بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري العام دار هومة الطبعة 04، 2006 الجزائر ص 57.



✓ **التفسير الضيق والكاشف للنص الجنائي:** ويقصد بالتفسير الضيق البحث عن المعنى الذي يرمي إليه المشرع من وراء الألفاظ المستعملة في النص¹ ، وفي هذا الصدد يجب على القاضي أن يلتزم بحرفية النص فلا يجوز أن يتوسع في تفسيره وإلا فقد يجرم فعلا لم يقصده المشرع .

✓ **منع القياس:** تنحصر مهمة القاضي في تطبيق القانون لا خلق الجرائم ، فلا يجوز القاضي أن يجرم فعلا لم يرد نص بتجربة قياسا على فعل ورد نص بتجريبه بحجة تشابه الفعلين ، أو يكون العقاب في الحالتين يحقق نفس المصلحة الاجتماعية مما يقتضي تقرير عقوبة الثاني على الأول ، لأن في ذلك اعتداء صريح على مبدأ الشرعية ، فالجرائم لا يقرها إلا المشرع والقاضي لا يمكن ذلك قانونا فإن فعل يكون قد نصب لنفسه مشرعا وهو مالا يسمح به القانون² ورغم لهذا المبدأ من أهمية فقد رأى البعض فيه حائلا أمام المجتمع في مواجهة الأفعال الضارة بمصلحة والتي تلازم لتطور الاجتماعي ، كما أنه يقف حائلا أمام القاضي يحول بينه وبين اختيار الجزاء الجنائي الذي يتلاءم وشخصية المجرم ، ذلك أن المبدأ يفرض على القاضي نوع الجزاء ومقداره ، بالنسبة لكل سلوك تبعا لجسامته دون اعتداد بدرجة خطورة الفاعل.

ولكنه وفي المقابل فلقد وجد هناك ردود على هاته الانتقادات تمثل الأول فيها في أنه وضوح مبدأ الشرعية يقف حائلا أمام المجتمع في مواجهة الأفعال الضارة بمصلحه والتي تلازم التطور الاجتماعي، فإن علاج ذلك هو تطوير الدولة لنصوص التجريم بما يتماشى وتطور المجتمع، سواء عن طريق إصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة.

أما فيما يخص النقد الثاني والمتمثل في عدم مراعات شخصية المجرم فقد اتجهت الدولة في مواجهته إلى نظام تفريد العقاب، وذلك بوضع عقوبات تمييزية لمعظم الجرائم، والتدرج الكمي بين حددين، حد أعلى وحد أدنى للعقوبة السياسية للحرية وللعقوبة القراية أيضا، وإقرار نظام وقف التنفيذ... الخ³.

المبحث الثاني: مدلول مبدأ الشرعية في قانون الوظيفة العامة:

إن الموظف جزء لا يتجزأ من هذا المجتمع، لذا تتولى السلطة التنفيذية مباشرة تنظيم الوظيفة الإدارية والسلم به في الوقت الحاضر أن مركز الموظف اتجاه الدولة هو مركز تنظيمي أو لائحي ، ولذلك فإن مبدأ الشرعية له أهمية بالغة في التأديب ، فالجزاء يجب أن يتفق مع ما يوجب القانون من إجراءات وقواعد واجبة الإتيان حال تأديب الموظف العام ، باعتبارها ضمانات مقرر لمصلحة الخاضع للتأديب يتعين على السلطة المختصة بالتأديب احترامها⁴ .
وتعتبر هذه الخاصية ذاتها التي يتمتع بها المبدأ في قانون العقوبات كونها لا تطبق إلا إذا وجد نص يقرها ويحدد بصورة واضحة، غير أنه يتميز بمجموعة من الخصائص تميزه من قانون العقوبات.

1 - راجع د/ عبد الفتاح الصيفي ، المرجع السابق ص 103 .

2 - راجع عبد الله سليمان ، المرجع السابق ص 85 .

3 - عبد القاد غدو ، المرجع السابق ص 39-40 .

4 - أحمد السيد محمد إسماعيل إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين المواد البشرية الاتحادية والمحلية ، رسالة ماجستير الإمارات ص 02 .



المطلب الأول: مضمون مبدأ شرعية الجزاء التأديبي:

إن الأخطاء التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر، فهي لا تخضع لمبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو ما يسمى بمبدأ الشرعية التعارف عليه في قانون العقوبات، لأن القانون التأديبي لم ينسج على منوال القانون الجنائي في حصر الأفعال الجرمية وتحديد عناصرها، ونوع العقوبة المقررة لكل منها، وإنما ردها بوجه عام إلى الإحلال بواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضاياتها¹، غير أن السلطة التأديبية لا يجوز لها أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم يتم النص عليها في القانون².

فالمتصفح للجزاء التأديبي يستطيع أن يلاحظ أن السلطة التأديبية تملك سلطة اختيار الجزاء التأديبي المناسب لكل جريمة تأديبية من بين العقوبات المتاحة لها، وهو ما يعرف بمبدأ السلطة التقديرية، وبناء على ذلك لا يجوز لأي سلطة تأديبية أن تفرض على الموظف المحال على التأديب عقوبة تأديبية ليست من ضمن العقوبات المحددة سبيل الحصر في قائمة العقوبات التي تم ذكرها في القانون، وفي حال عزم احترام هذا الضابط، كان قرار التأديبي معرضا للإلغاء. ومراد ذلك إلى عدم إمكانية تحديد الخطأ التأديبي حصريا مسبقا، بمقتضى نصوص قانونية محددة، لان واجبات الموظف العام لا تقبل بطبيعتها الحصر والتحديد، لاعتبارات تمكن في الوظيفة ذاتها ومستواها أو تفرضه من وقار وكرامة حتى سلوكاته الخاصة³.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المرونة الموجودة عند تطبيق مبدأ الشرعية بالنسبة للعقوبات التأديبية مقارنة بالعقوبات الجنائية، يمكن في أن المشرع الجنائي قد حدد العقوبات الجنائية، وحدد عقوبة معينة لكل جريمة، وجعل السلطة التقديرية للقاضي محصورة في نطاق الحد الأقصى والأدنى، أما في نطاق التأديب، فقد حدد المشرع العقوبات على سبيل الحصر إلا أنه لم يحدد العقوبة الواجبة التوقيع عن فعل أو نوع من الأخطاء، وإنما ترك التقدير واسع في ذلك للسلطة التأديبية التي تقوم بالموازنة بين الجرم والعقوبة، والسبب في ذلك يرجع إلى حداثة النظام التأديبي، وتنوع الوظائف، فلم يستطع المشرع أن يحدد كل الأفعال التي تشكل مخالفات، ولم يربط بين كل جريمة وعقوبتها، غير أن السلطة التقديرية تحتفي في حالة ما إذ نص المشرع على تسليط عقوبة معينة لجريمة معينة، ففي هذه الحالة تلتزم بتوقيع تلك العقوبة عند ثبوت المخالفة، إلا وقع القرار باطلا⁴.

ولذلك فإن المشرع الجزائري ومن خلا الأمر 06-03 قد حدد على سبيل الحصر صور العقوبات التأديبية، حتى لا تخرج السلطة التأديبية عن إطار العقوبات التي نص عليها المشرع التأديبي وفق ما تقتضيه أحكام المادة 163 منه⁵ وهي ما تشكل عنصرا للمطلب الثاني.

المطلب الثاني: صور الجزاء التأديبي في قانون الوظيفة العامة: لقد جاء المشرع الجزائري ومن خلال المادة 163 على

تصنيف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المركبة إلى أربع درجات :

¹ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه جامعة تلمسان 2010 ص 25 .

² - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة الجزائر 2004 ص 95-96.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية 2005 ص 26.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ص 29 وما بعدها .

⁵ - المادة 163 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.



1-الدرجة الأولى: ¹

- التنبيه

- الإنذار الكتابي

- التوبيخ

2-الدرجة الثانية: ²

- التوقيف عن العمل من يوم الأول إلى ثلاث 03 أيام.

- الشطب من قائمة التأهيل.

3-الدرجة الثالثة: ³

- التوقيف على العمل من اربعة 04 إلى ثمانية 08 أيام

- التنزيل من درجة إلى درجتين

- النقل الإجباري

4 الدرجة الرابعة: ⁴

- التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة

- التسريح

1 - وهي عقوبات مقررة لفئة الأخطار من الدرجة الأولى والتي نص عليها المشرع في المادة 178 من الأمر 06-03 والتي جاء فيها على أنه "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح".

2 - وهي عقوبات مقررة لفئة الأخطار من الدرجة الثانية والتي نص عليها المشرع في المادة 175 بقولها: تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم بها من خلالها الموظف بما يلي:

-المساس سهرا أو اهمالا بأمن المستخدمين و / أو أملاك الإعادة.

- الإخلال بالواجبات القانونية غير تلك المنصوص عليها في المواد 180-181.

3 - عقوبات مقررة من الدرجة الثالثة المنصوص عليها في المادة 180 والتي نصت على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص أخطار من الدرجة الثالثة الأعمال التي تقوم من خلالها الموظف بما يلي:

- تحويل غير قانوني للوثائق.

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السليمة دون مبرر مقبول

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية

-اتصال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض الشخصية أو الأغراض خارج المصلحة "

4 - وهي عقوبة مقررة للأخطاء الدرجة الرابعة، المنصوص عليها في المادة 181 والتي نصت على أنه "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الرابعة إذا أقم الموظف بما يلي:

-الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته

- ارتكاب أعمال عنف على أعلى شخص في مكان العمل

-التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة

-اتلاف ووثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة

-تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية

-الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مرجع آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر "



الخاتمة:

بعد الدراسة والتحليل يتضح أن المدلول مبدأ الشرعية في نطاق الجزاء التأديبي المقرر للموظف المخطئ له مفهوم خاص يختلف عن الأحكام التي تحكم في قانون العقوبات.
فالمشرع الجزائري ومن خلال القانون الأساسي العام للتوظيف العام، قد أخذ بضرورة النص على الجزاءات التأديبية في أربع طوائف من خلال المادة 163 وهي إدارة على سبيل الحصر.
فقد ترك المجال للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة، كمجلس تأديبي أن تتخير الجزاء المناسب لكل خطأ مهني، وهذا ما يسمى في نطاق القانون الإداري بالسلطة التقديرية للإدارة باعتبار أن الجزاء التأديبي في وظيفته تقويم وردع، وفي ذلك حفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد