

مدى تبعية النظام التأديبي للموظف العام للنظام الجزائي في النظام الجزائري¹

نورة طلحة

أستاذة محاضرة قسم - ب - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

الملخص: خلافا لما يمكن اعتقاده، عندما يشكل نفس الفعل عدم انضباط وظيفي وجريمة جزائية تكون الدعوى التأديبية - و لحد كبير- مستقلة عن الدعوى العمومية، وبذلك يمكن أن تسير الدعوى والإجراءات التأديبية دون صدور الحكم الجزائي.

غير أن الهيئة التأديبية تبقى مقيدة بما تثبت من أفعال جزائيا أي أنها تكون مقيدة بها.

الكلمات المفتاحية: خطأ - تأديب- متابعة - دعوى- عقوبة - حكم.

Résumé: Contrairement à une idée reçue, lorsqu'un même fait constitue à la fois un manquement à la discipline et une infraction pénale, l'instance disciplinaire est largement indépendante de l'instance pénale. Il est ainsi possible de conduire une procédure disciplinaire sans attendre le jugement pénal. Toutefois, lorsque ce dernier établit les faits, l'autorité disciplinaire doit en tenir compte, ce qui ne signifie pas qu'elles se trouvent toujours liée.

Mots-clés: faute – discipline – poursuites – action – peine - jugement.

Abstract : Contrary to received idea, when the same fact constitutes both a breach of discipline and a criminal offense, the disciplinary proceeding is largely independent of the criminal court. It is thus possible to conduct a disciplinary procedure without waiting for judgment . However, when the facts are finalized, the disciplinary authority must take it into account, which does not mean that they are inevitably bound.

Keywords: fault – discipline – pursuit – action – sanction – judgment.

¹ مداخلة قدمت في إطار اليوم الدراسي حول العزل من الوظيفة العامة، المنعقد يوم 27 نوفمبر 2018، من تنظيم مخبر المرافق العمومية والتنمية، وبالتعاون مع كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

مقدمة

اختلف الفقه حول مدى استقلال كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية: يرى الفقيه الفرنسي G. Geze أنه يوجد انفصال تام وحتى تعارض بين كل من القانون التأديبي والقانون الجنائي ويكمن هذا الفارق في طبيعتهما ذلك أن هدف العقاب التأديبي هو حسن تنظيم المرفق العام، أما العقاب الجنائي فيهدف للعقاب الشخصي للمجرم وذلك تحقيقاً للعدالة.

أما الفقيه L. Duguít يقول بعدم وجود فارق في طبيعة الجريمتين ذلك أن كل من النظامين يستند إلى سلطة الدولة الأم، وأساس كل منهما العقاب.

غير أن الفقيه J.Waline جاء بموقف وسط، حيث يرى أن القانون التأديبي ينتمي إلى أسرة قانون العقوبات إذ يهدفان معا إلى تحقيق احترام القواعد المنظمة للجماعة عن طريق العقاب.

ورغم هذا التشابه إلا أن ذلك لا يؤدي لاندماج القانون التأديبي والجنائي حيث يجب أن يبقى لكل نظام ذاتيته الخاصة، فالقانون التأديبي يهدف إلى حماية " إدارة الدولة " وليس الدولة ذاتها، كما يخضع له الموظفون وحدهم دون باقي المواطنين، زيادة على أن العقوبات التأديبية تمس الوضع الوظيفي فقط. وهذا ما استقر عليه القضاء، منه مثلا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 1962/12/01² الذي أقر ما يلي: " سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق في نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية: فالمحكمة التأديبية لها مجالها الخاص لاختلاف طبيعتها عن المحكمة الجنائية: الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، وخروجه على مقتضياتها، فهي متعددة الصور، ونطاقها غير محدود وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند إلى الجرائم والعقوبات المحددة".

إذا كان الأصل هو استقلال كل من الدعويين التأديبية والجزائية تبعا لاستقلال نظامي التأديب والتجريم وذلك حسب جهة الاختصاص المنوط بها الفصل في كل دعوى، زيادة على أن تحريك أي من الدعويين الجزائية والتأديبية لا يضل أصلا في تحريك الدعوى الأخرى. كما أن صدور حكم من أي من الجهتين لا يقيد الجهة الأخرى، ومرد ذلك اختلاف طبيعة النظام القانوني الذي يحكم نوعي الجرائم والجزاءات التأديبية، إذ يكون من شأن أعمال أحدهما عدم تعطيل الأخرى³ ؛

² أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ص332.

³ مغاوري محمد شهاب، المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص215.

إلا أن هناك بعض الأفعال قد تنشأ عنها إحدى الدعويين دون الأخرى، وقد تجتمع فيها الدعويين الجزائية والتأديبية، وهذا ما يؤدي إلى وجود بعض الترابط بينهما، خاصة فيما يتعلق بمدى حجية الحكم الصادر في إحداها قبل الأخرى، ووقف الدعوى التأديبية انتظارا للفصل في الدعوى الجزائية وعوارض العقوبة الجزائية وأثرها في مصير الجزاء التأديبي وكذا أثر تنفيذ الحكم الجزائي في الجزاء التأديبي.

فما مدى العلاقة بين كل من المتابعة التأديبية و المتابعة الجزائية ؟

المبحث الأول: حجية الحكم الجزائي أمام الجهة التأديبية

إن الأصل أنه في توقيع العقوبة الجزائية وما يؤسس عليه الحكم الجزائي من أسباب مرتبطة وجدية لا يقوم الحكم من دونها، يحوز حجية الأمر المقضي فيه⁴ ويلتزم به الكافة لتعلق ذلك بالنظام العام، ولا تثبت الحجية إلا لما فصلت فيه المحكمة الجزائية بالفعل، وكان فصلها لازما و ضروريا في التهمة المعروضة على جهة الحكم، أما ما لم تتعرض له المحكمة بالفعل أو تعرضت له دون أن يكون ذلك ضروريا أو لازما للفصل في التهمة المعروضة عليها، فلا يحوز الحجية⁵.

وعليه فما يحوز الحجية من الحكم هو منطوقه والأسباب الجوهرية المكمل له، والقضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم أي أن القضاء التأديبي يتقيد بما أثبتته القضاء الجزائي في حكمه من وقائع⁶ دون أن يتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع فالمحكمة التأديبية

⁴ تتمثل حجية الأمر المقضى به في وحدة الخصوم وتعلق النزاع بذات المحل سببا وموضوعا، ولا تزول هذه الحجية إلا بإلغاء الحكم في المعارضة الاستئناف أو التماس إعادة النظر، أما في حالة انغلاق كل من هذه الطرق صار الحكم نهائيا ويجوز قوة الأمر المقضى به. وحجية الأحكام هذه تقوم على قرينة الصحة تغليب للمصلحة العامة حتى تستقر المعاملات والمنازعات باستقرار الأحكام، ذلك أن الأحكام إنما تصدر مقيدة بطرق الإثبات وبأدلتها التي يحددها القانون، وعلى ذلك تكون عنوانا للحقيقة... المستقر عليه أن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة على الكافة بما فصلت فيه ويعتبر الحكم عنوانا للحقيقة بما قضى به والذي يجوز الحجية هو منطوقه و الأسباب الجوهرية المكمل له... " طعن رقم 1833 لسنة 37 المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1993/10/30. ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص224.

⁵ Olivier Dord , Droit de la fonction publique, 2eme édition, 2007, Thémis droit , Puf, p291.

⁶ جاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية: "يجرى قضاء هذه المحكمة على أن الحكم الجزائي يكتسب حجية أمام القضاء التأديبي فيما فصل فيه هذا الحكم من وقائع وكان فصله فيها ضروريا وأنه بالتالي لا يجوز لجهة التأديب أن تعاود المجادلة في إثبات واقعة بذاتها سبق لحكم جزائي جانز لقوة الأمر المقضى أن ينفي وقوعها..." طعن رقم 1440 لسنة 37 جلسة 1994/02/19، سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب القانونية، 2002، ص119.

كما جاء في حيثيات القرار المؤرخ في 2001/04/09 الصادر عن مجلس الدولة: "...حيث ومع ذلك أنه بعد إدانة موظف من طرف القاضي الجزائي بوقائع تشكل سبب العقوبة التأديبية فإن الصحة المادية للوقائع هي من طبيعة تربط الإداري والقاضي الإداري". مجلة مجلس الدولة، مطبعة الديوان عدد1-2002 ص68.

- قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية مؤرخ في 1978/11/25: أنظر

تبحث عن مدى إخلال الموظف بواجبات الوظيفة أما المحكمة الجزائرية فينحصر أثرها في قيام جريمة من جرائم القانون العام⁷.

• المطلب الأول: الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة

تلتزم سلطات التأديب بما فصلت فيه المحاكم الجزائرية قبلها، لما لهذه الأحكام الجزائية من حجية بيد أن الأمر قد لا يكون على هذا النحو دائما فقد يتم الفصل في الدعوى التأديبية رغم كون الوقائع لا زالت محلا للمحاكمة الجزائية، وقد يقضى فيها جزائيا بالبراءة حال كون الحكم التأديبي قد صدر بالإدانة.

والبراءة الجزائية رغم حجيتها إلا أنها لا تؤدي حالا ومباشرة إلى امتناع التأديب عن وقائع أخرى لم يتناولها الحكم الجزائي، أو لم يكن فصله فيها ضروريا أو أن يكون الحكم الصادر بالبراءة قد تأسس على عدم كفاية الأدلة أو الشك فيها أو لبطلان في الإجراءات، فقد يبرأ المتهم من جرمي الاستيلاء والتزوير إلا أنه يظل عالقا به اتهام تأديبي قوامه الإهمال في أداء مهمته، فما لا يكفى من الوقائع لتكوين الجريمة الجزائية قد يكفي لتكوين جريمة تأديبية، وكذا الحال فيما لو قضى ببراءة المتهم من تهمة الاختلاس، إذ يبقى الاتهام موجها له لما قد يتبين من عدم محافظته على عهده⁸. وعليه فالأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة قد تنبئ على أسباب مختلفة بما يتغير معه وجه الرأي في مدى التزام جهات التأديب. هذا ما ذهب إليه قضاة مجلس الدولة الجزائري حينما أقروا في القرار الصادر في 2007/11/14 "إن حكم البراءة الصادر لصالح الموظف الذي كان محل متابعة جزائية ومتابعة تأديبية لا يؤثر على مواصلة إجراءات إحالته على الهيئة التأديبية ومعاقبته إذا تبث الخطأ المهني"⁹، على أساس ذلك سنتناول فيما يلي بعض أنواع أحكام البراءة الجزائية وتأثيرها على المتابعة التأديبية.

◆ الفرع الأول: البراءة المبنية على انتفاء الوجود المادي للجريمة

قد يحصل أن يقضى في الحكم الجزائي ببراءة الموظف عن جريمة وهذا لانتهاء وجودها المادي فهل يجوز معاقبة الفاعل من الفعل التأديبي؟

فالموظف إن اتهم بالاعتداء على رئيسه وقضت المحكمة الجزائرية ببراءته استنادا إلى عدم وقوع فعل الاعتداء ذاته، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تعود وتنسب إليه ذات الفعل لتنتزل عليه العقاب التأديبي. نفس الحال بالنسبة للموظف المتهم باختلاس أموال عمومية وتقضى المحكمة الجزائرية ببراءته

⁷ أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1997 ص335.

⁸ ممدوح طنطاوي، المرجع السابق، ص226.

⁹ القرار رقم 039009 المؤرخ في 2007/11/14 مجلة مجلس الدولة، 2009، العدد 09، ص61.

لانعدام الركن المادي أي انعدام وقوع الفعل بحد ذاته، فلا يمكن للسلطة التأديبية متابعته بهذا الفعل. وعلى ذلك فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تعود للمجادلة في إثبات واقعة بذاتها، سبق لحكم جزائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، أن قام بإثبات عدم قيامها، وإلا كان في ذلك مساس بقوة الشيء المقضي فيه. وهذا ما أكدته التعليمية الوزارية رقم 7 الخاصة بالإجراءات التأديبية¹⁰ بحيث تنص على أن المجلس التأديبي يمكنه متابعة الموظف المذنب عن باقي الأخطاء إذا كانت ثابتة مادام ليس ثمة تعارض بين الإدانة عن تلك الأخطاء والبراءة من الخطأ المتابع به جزائيا والذي تم إقرار براءة الموظف منه¹¹.

◆ الفرع الثاني: البراءة المبنية على تكييف الفعل أو انتفاء أحد أركان الجريمة

تعتبر هذه الحالة غير مقيدة للمساءلة التأديبية، ذلك أن القضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم، فالقاضي الإداري مرتبط بما أثبتته القاضي الجزائي من وقائع دون أن يتقيد بالتكييف القانوني لها¹² فما يؤثر على الإجراءات التأديبية هو تقرير القاضي الجزائي للوقائع من الناحية المادية. فالمحكمة التأديبية تبحث عن مدى إخلال الموظف بواجبات الوظيفة أما المحكمة الجزائية فتقوم على خروج الموظف عن مقتضيات المجتمع.

فما قد يصدر عنه حكم البراءة قد يشكل ذنبا إداريا تجوز المساءلة عنه تأديبيا¹³.

نفس الحال إذا بني حكم البراءة جزائيا على انتفاء ركن من أركان الجريمة الجزائية، إذ لا يحوز الحكم حجية أمام القضاء التأديبي الذي لا يتقيد إلا بالتقرير الواقعي لمحل الاتهام أي لا يتقيد إلا من حيث وجود الواقعة من عدمها، فلكل جريمة وزنها ومقوماتها، فليس معنى عدم ثبوت الفعل جزائيا، انعدام المخالفة التأديبية¹⁴.

¹⁰ تعليمية رقم 07 خاصة بالإجراءات التأديبية مؤرخة في 07 ماي 1969 صادرة من وزارة الداخلية.

¹¹ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان: مكتبة الأنجلو المصرية، 1986، ص218. جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 1994/12/31: "... سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه وأن هذه الحجية تكون للمنطوق والأسباب المرتبطة به وفي هذا الشأن يتعين على القاضي الإداري الالتزام بما أثبتته القاضي الجزائي في حكمه من وقائع وكان الفصل فيها لازما. كما قضت بأن القضاء الجزائي هو المختص بإثبات أو نفي المسؤولية الجزائية عن الأفعال التي تكون جرائم جزائية ومتى قضى في هذه الأفعال بحكم نهائي حائز لقوة الأمر المقضي فلا يجوز للمحكمة التأديبية وهي بصدد التعرض للجانب التأديبي من هذه الأفعال أن تعاود البحث في ثبوتها أو عدم ثبوتها..." ممدوح طنطاوي، نفس المرجع، ص236.

¹² أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص335.

¹³ تبرئة الموظف جزائيا عن فعل الاختلاس باعتبار أن ما أتاه من استيلاء لم يكن بنية التملك لا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا عن الاستيلاء وسوء التسيير.

¹⁴ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص220.

◆ الفرع الثالث: البراءة المبنية على بطلان الدليل والإجراءات

كقاعدة عامة فالحكم بالبراءة المبني على بطلان الدليل أو الإجراءات لا حجية له أمام جهات التأديب ولا يقيد بها ولا يمنع من مساءلة الموظف تأديبيا إذا اثبت إخلال المتهم بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها.

ذلك أنه من واجب الموظف الابتعاد عما يحط من كرامته ويسئ إلى سمعته والأحرى القول من كرامة وسمعة الوظيفة التي ينتمي إليها¹⁵.

غير أن هناك جانب من الفقه قسم الأدلة الباطلة التي يبني عليها حكم البراءة إلى أدلة باطلة وأخرى معدومة، فالثانية ليس من المقبول أن تتخذ بندا وأساسا للجزاء التأديبي¹⁶.

◆ الفرع الرابع: البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة أو الشك في الاتهام

إن البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة لا تمنع حتما المسؤولية التأديبية ذلك أن وقائع الاتهام تكون نفسها في الجهتين ويختلف فقط وصف الجريمة. فالمساءلة التأديبية لا تكون على أساس الوصف الجزائي للأفعال وإنما على أساس الوقائع التي تبث في حق الموظف المتهم في الحكم الجزائي، وهي (أي هذه الوقائع) وإن كانت غير كافية لقيام جريمة جزائية بأوصافها المقررة في قانون العقوبات، إلا أنها قد تشكل في ذاتها كلها أو بعضها جريمة تأديبية، إن كانت تتضمن إخلالا بمقتضى الواجب الوظيفي.

إذن فالسلطة التأديبية الإدارية غير مقيدة دوما بما تنتهي إليه المحكمة الجزائية، ذلك أن لكل منها مجالها الذي تنتشط فيه. فبراءة الموظف جزائيا لا تحول دون متابعتها تأديبيا وتسيط الجزاء التأديبي عليه، فهذه العقوبة التأديبية تأكيد وجود الأفراد في الوظيفة العامة على وجه الاطمئنان والتأكيد على صلاحيتهم للقيام بأعبائها، على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة.

كما أن البراءة المبنية على الشك، لا تمنح حتما هي الأخرى المسؤولية التأديبية فكل من المحاكمتين لها شرعية في العقاب المسلط على الموظف المتهم¹⁷.

¹⁵ قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 2000/2/5 الذي جاء فيه "... إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد استقر قضاؤها على أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لعدم كفاية الأدلة على ارتكاب الجريمة الجزائية لا يحول دون محاكمة الموظف العام تأديبيا عن المخالفة الإدارية والمالية الثابتة قبله". أنظر سمير يوسف البهي المرجع السابق ص131; كما هو الواجب المنوط بالموظف من خلال المادة 42 فقرة 2 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص: "كما يجب أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"

¹⁶ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص222.

غير أنه وكقاعدة عامة فالإدانة سواء كانت في المجال الجزائي أو المجال التأديبي يجب أن تقوم على الدليل القاطع، فالشك لا يصلح أن يكون أساساً للإدانة¹⁸ كذلك الحال بالنسبة للطعن¹⁹ والتخمين²⁰ فما يشكل المخالفة التأديبية لا يقوم على أساس افتراض الثبوت القطعي لهذه الوقائع وإنما تقوم على أساس ما تبث فعلاً من وقائع تؤكد أن الموظف وضع نفسه بسلوكه أو بتصرفاته موضع الشك والريب والالتهام، وهذا الموقف أو السلوك الثابت في حقه فعلاً هو ما يشكل الخطأ التأديبي وبالتالي أساس المتابعة وبالتالي العقوبة التأديبية²¹.

◆ الفرع الخامس: البراءة على أساس شيوع التهمة وامتناع المسؤولية

قد يتعين في العديد من الحالات إلزامية التصريح ببراءة الموظف لشيوخ التهمة أو لامتناع المسؤولية.

البند 01: شيوع التهمة

إن شيوع التهمة إذا كان سبباً للبراءة من العقوبة الجزائية فإنه لا ينهض على الدوام مانعاً من المؤاخذه الإدارية التأديبية، لاسيما متى أمكن إسناد فعل إيجابي أو سلبي محدد إلى الموظف يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية التي سوغت ارتكاب الواقعة الجزائية والمجهول فاعليها.

¹⁷ مغاوري محمد شهين، المسألة التأديبية، ص 223. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية 1990/01/27، القاضي بـ "... من حيث أنه لئن كان ذلك إلا أن المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن هناك استقلال بين الجريمة التأديبية والجريمة الجزائية وأن لكل من الدعويين مجالها المستقل الذي تعمل فيه- وإنه إذا كان يتعين على المحكمة التأديبية ألا تغفل عن حجية الحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف إذا كان قد استند على عدم صحة الوقائع أو عدم ثبوتها أو عدم الجنائية- فإن هذه الحجية (أي حجية الحكم الجزائي) لا تقيد المحكمة التأديبية إذا كان الحكم الجزائي الصادر بالبراءة، قد تأسس على عدم كفاية الأدلة أو الشك فيها فإنه حينئذ لا يرفع التهمة نهائياً عن الموظف كما ذهبت إلى ذلك بحق التأديبية ولا يحول دون محاكمته تأديبياً وإدانته سلوكه الإداري من أجل التهمة عينها على رغم من حكم البراءة". ممدوح طنطاوي، المرجع السابق ص 233. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في طعن 6545 مؤرخ في 2000/02/05. سمير يوسف البهي، المرجع السابق ص 132.

¹⁸ من حيث أن المستقر عليه قضاء أن أحكام الإدانة لا بد أن تبنى على القطع واليقين وليس على الشك والتخمين ذلك لأن المحكمة التأديبية في تحديد عناصر الجريمة التأديبية ملزمة بأن تستند في تقديرها وحكمها على وقائع محددة وقاطعة الدلالة وذات طابع سلبي أو إيجابي يكون قد ارتكبها العامل وتثبت قبله". طعن رقم 2439 لسنة 30 جلسة 1986/11/25 للمحكمة الإدارية العليا المصرية. ممدوح طنطاوي، المرجع السابق ص 418.

¹⁹ "... أي أسس على أمر ظني فإنه يكون مخالفاً للقانون حيث أنه من المستقر عليه في مجال التأديب من أن الأحكام تبنى على القطع واليقين ولا تبنى على الشك والتخمين..." طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 4218 لسنة 39 جلسة 1996/5/28. ممدوح طنطاوي، نفس المرجع ص 419.

²⁰ " من حيث أن الحكم المطعون فيه بني على إدانة الطاعن في هذا الاتهام على افتراض أن الموافقة التي أودعها قد أعدت ووقعت في تاريخ لاحق على تاريخ لاحق على التاريخ الوارد بها، وهو افتراض لم يبين على يقين بدعمه وإنما بني على تخمين يضعفه ويوهنه فإن الحكم في هذا الشك منه قد جاء معيباً واجب الإلغاء حتى يقضى في هذا الاتهام ببراءة المتهم استناداً إلى أن الشك يفسر في صالحه". طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 4218 لسنة 39 جلسة 1996/05/28. ممدوح طنطاوي، نفس المرجع، ص 419.

²¹ طعن رقم 2124، 2126 لسنة 2 جلسة 1990/05/19، المحكمة الإدارية العليا المصرية. ممدوح طنطاوي، نفس المرجع، ص 419.

ذلك أن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجزائية، مسؤولية شخصية، تقوم إن ثبت قيام الموظف شخصيا بفعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة في وقوع المخالفة التأديبية. وإلا فلا مجال للحديث عن المساءلة التأديبية في حالة شيوع التهمة بين الموظف وغيره وبالتالي كان فاعلها مجهولا.

البند 02: امتناع المسؤولية

إن حالات امتناع المسؤولية كالقوة القاهرة أو الجنون تغلق باب المساءلة الجزائية وكذا المساءلة التأديبية لانعدام الإرادة والاختيار وبالتالي انتفاء أحد الجريمة التأديبية وهو الركن المعنوي.

ولانتفاء المسؤولية توجب كون هذه الموانع غير إرادية فمن تعاطي كحولا أو مخدرات لا تنتفي عنه المساءلة كونه استهلك هذه المواد بصفة إرادية وعلى علم بأثارها، أما إن كان تناوله لها غير إرادي كتعاطيها قهرا عنه فلا مسؤولية عليه²².

المطلب الثاني: الأحكام الجزائية الصادرة بالإدانة

♦ الفرع الأول: حجية الحكم الجزائي بالإدانة لدى قضاء التأديب

كما جاء سابقا فإن الأصل أن الحكم الجزائي البات له حجية الأمر المقضي به، وبالتالي فلا يمكن للسلطة التأديبية إلا أن تنقيد به باعتباره متمتعا بحجية ملزمة للكافة تتعلق بالنظام العام.

فإذا كان الحكم الجزائي قد فصل قطعيا في مسألة وجود الفعل المشترك بين الدعوى الجزائية والتأديبية في وصفه القانوني وفي إدانة المتهم بارتكابه، فلا يمكن للسلطة التأديبية إعادة النظر والبحث في وجود الفعل من عدمه وكذا في نسبة الفعل هذا للموظف المتهم، ذلك أنه من غير المعقول إثبات وجود الفعل أمام المحكمة الجزائية وتبرأت الموظف أمام الجهة التأديبية. كما لا تثبت الحجية أمام القضاء الإداري والتأديبي إلا لمنطوق الحكم دون أسبابه وكذا بخصوص ثبوت أو نفي الواقعة، موضوع الاتهام وصحة أو فساد إسنادا للموظف المتهم.

ومن مشروع الحكم الجزائي بالإدانة الذي يكون له حجية أمام القضاء التأديبي، أن يكون هذا الحكم نهائيا قطعيا أي غير قابل للطعن والنقض فإذا تم نقض الحكم الجزائي بالإدانة والتصريح ببراءة المتهم²³، لم يعد للحكم بالإدانة حجية أمام السلطة التأديبية التي ينبغي أن تعيد النظر في الأفعال المسندة للموظف، وصفها، تكييفها ومدى مساءلة الموظف تأديبيا- حسب ما رأيناه في المطلب السابق-

²² مغاوري محمد شهين، المرجع السابق، ص226.

²³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1995، ص241.

كما أن حكم الإدانة يجب أن يكون قابلا للتنفيذ فليست للحكم الجزائي حجية إلا إذا كان صادرا من القضاء الوطني وصادر من محكمة بالمعنى الصحيح تنتمي إلى النظام القضائي²⁴.

ومرد حجية الحكم الجزائي بالإدانة على التأديب في القانون الجزائري هو نص المادة 75 من الأمر 03-06²⁵ التي تحدد شروط الالتحاق بالوظيفة العامة، فالعقوبة الجزائية تحل بهذه الشروط وبالتالي يصبح الموظف غير أهل لحمل صفة الموظف العام.

والسؤال الذي يمكن أن يتبادر بالأذهان هو مدى تأثير ارتباط الفعل المتابع عنه أمام القضاء الجزائي بالمساءلة التأديبية، ذلك أن الأفعال التي قد يرتكبها الموظف لا تكون دوما متعلقة بالعمل الوظيفي وإنما قد تكون خارج مجال أداء الموظف لمهامه لكنها تتنافى وشروط الالتحاق بالوظيفة العامة أو أدائها. غير أننا لم نجد إجابة لهذا السؤال ضمن ما جاء به المشرع الجزائري من نصوص تنظم المساءلة التأديبية، لذا تبقى هذه المساءلة خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة وهذا تحت رقابة القضاء²⁶. على أنه وحسب رأي الدكتور سليمان محمد الطماوي فإن فصل الموظف نتيجة للحكم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف يتم بقوة القانون، لأن المشرع هو الذي رتب هذه النتيجة وليست إرادة الإدارة²⁷.

ومقارنة بين النظريتين يمكن القول أن سلطة الإدارة في المساءلة التأديبية عن الأفعال المخلة والشرف والتي لم تكن بمناسبة ممارسة الوظيفة، تكون مقبولة إذا كان من شأنها المساس بمصداقية الموظف داخل الإدارة مثل ذلك ارتكاب موظف سرقة أو إصدار شيك بدون رصيد وهو يمارس وظيفة محاسب، هنا نرجع لنص المادة 75 من الأمر 03-06 فهذا الفعل يمس بحسن السيرة والأخلاق إذا شمل الحكم الجزائي إحدى العقوبات التكميلية المتمثلة في الحرمان من حق من الحقوق المدنية.

كما تنص كذلك المادة 174 من الأمر 03-06 إن الموظف يوقف فورا إذا كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه وهذا يشمل الأفعال الماسة بحسن السيرة والأخلاق.

²⁴ مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص226.

²⁵ تحدد المادة 74 من الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 شروط الالتحاق بالوظيفة العامة وهي الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والأخلاق، المستوى الثقافي الذي يتناسب مع مستوى العمل المراد شغله السياقة البدنية، السن القانوني إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية، ولعل الشرطين الأولين هما اللذان يتأثران أكثر بالحكم الجزائي.

²⁶ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، 2004، ص36.

²⁷ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص240.

♦ الفرع الثاني: حجية الحكم الجزائي بالإدانة مع وقف التنفيذ

طبقا لنص المادة 592 من قانون الإجراءات الجزائية²⁸ فإنه قد يحدث أن يصدر القاضي الجزائي وبناء على حكم مسبب عقوبة موقوفة النفاذ، ويكون هذا الإيقاف خاصا بالعقوبة الأصلية وهي الحبس أو الغرامة أو كليهما، غير أن هذا الإيقاف ينصرف إلى هذه العقوبة وحدها ولا يمتد إلى العقوبة التكميلية²⁹ وما يمكن ملاحظته في الحكم الجزائي التي تكون العقوبة مع وقف التنفيذ أن هذا الحكم يثبت الفعل الإجرامي يعطيه وصفا وتكيفا غير أنه ولظروف حددها التشريع وتخضع للسلطة التقديرية للقاضي لا تنفذ العقوبة. فما حجية هذا الحكم على المسألة التأديبية؟

نجد المشرع الجزائري لم ينظم مسألة تأثير العقوبات مع وقف التنفيذ على التأديب. وفي هذه المسألة نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية ميزت بين حالتين:

- وقف التنفيذ الشامل لجميع الآثار التي تترتب على الحكم أي شاملا للعقوبة الأصلية والعقوبة التكميلية: هنا تلتزم الإدارة بحجية الحكم ولا يجوز لها فصل الموظف أو مساءلته تأديبيا.
- أما إذا كان وفق التنفيذ يمس العقوبة الأصلية (أي الحبس، الغرامة أو هما معا) فيكون فصل الموظف ومساءلته تأديبيا، أمر جوازي خاضع للسلطة التقديرية الإدارة³⁰.

²⁸ تنص المادة 592 من قانون الإجراءات الجزائية: "يجوز للمجالس القضائية وللمحاكم في حالة الحكم بالحبس أو الغرامة إذا لم يكن المحكوم عليه قد سبق الحكم عليه بالحبس لجناية أو جنحة من جرائم القانون العام أن تأمر في حكمها نفسه بقرار مسبب بإيقاف تنفيذ العقوبة الأصلية".

²⁹ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، ص286.

³⁰ قد عرف اتجاه المحكمة الإدارية العليا المصرية مجموعة من التطورات: أنظر

عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص282 إلى ص312.

سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص237.

وقد جاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1992/01/25 " لا وجه للقول بأن الحكم الجزائي وقد قضى بإيقاف تنفيذ العقوبة لا يجوز ترتيب أية آثار إدارية عليه-ذلك أن مجال التأديب هو العقاب عما يقع من العامل من مخالفات وهو مجال يختلف عن أعمال آثار الحكم الجزائي الموقوف تنفيذه على العلاقة الوظيفية. كما أن الحكم الصادر مع إيقاف التنفيذ في الجريمة التي أدين فيها المتهم لا يمنع من محاكمته تأديبيا عن ذات السلوك لما فيه من اعتداء على كرامة الوظيفة". وفي القرار المؤرخ في 1996/3/19 جاء "من حيث أن الحكم الجزائي النهائي الصادر بالإدانة هو دليل لا يقبل المناقشة على ثبوت ارتكاب العامل للجرم المنوب إليه ولو كان قد قضى بوقف التنفيذ- ذلك أن هذا الإجراء إنما مراعاة للشفقة حرصا على مستقبل الطاعن ومن ثم فلا مجال لمناقشة ثبوت ارتكابه لهذا الجرم من عدمه بعد صدور الحكم الجزائي بمعاقبته بالحبس والغرامة. كما أن وقف تنفيذ العقوبة لا يحول دون محاكمته تأديبيا طالما أن هذا الفعل وهو حيازة الجواهر المحذرة قد كون الجريمة تأديبية أيضا وإنما يقتصر وقف تنفيذ العقوبة على العقوبات التبعية والتكميلية التي تتبع صدور الحكم الجزائي النهائي بقوة القانون".

سمير يوسف البهي، المرجع السابق، ص125.

●المطلب الثالث: العفو عن الجريمة أو العقوبة

نتناول من خلال هذا المطلب أثر كل من العفو على الجريمة و العقوبة على المتابعة التأديبية.

◆ الفرع الأول: العفو عن الجريمة

إن العفو عن الجريمة من شأنه أن يزيل عن الفعل صفته الإجرامية، فما كان يعد جريمة يتحول بالعفو إلى فعل مباح ويعتبر الجاني كأنه لم يرتكب أي جرم، وحتى الحكم الصادر يصبح كأن لم يكن. لكن هل هذه الإباحة تقيد من السلطة التأديبية للإدارة؟

إن العفو يمحو الجريمة، غير أنه لا يمحي الركن المادي للفعل ولا آثاره الخارجية، وعليه وتطبيقا لمبدأ استقلال الجريمة الجزائرية عن الجريمة التأديبية، فإن صدور عفو عن الجريمة لا يمنع من استمرار المساءلة التأديبية عن ذات الفعل الذي شمله العفو، فقد يكون هذا الأخير مكونا لذنوب إداري مستوجبا الجزاء التأديبي. أما إذا كان الجزاء التأديبي تابع للجريمة الجزائرية وما ترتب عليها من عقاب، فصدور العفو عن هذا الفعل الإجرامي يؤدي لقيام احتمالين:

إذا كان الجزاء التأديبي قد نفذ فعلا وهذا قبل نفاذ قانون العفو الشامل، هنا لا أثر لنفاذ العفو على شرعية العقوبة التأديبية.

أما إذا صدر العفو قبل العقوبة التأديبية، تعد هذه الأخيرة ملغاة بالنسبة للمستقبل³¹.

◆ الفرع الثاني: العفو عن العقوبة

أما إذا مس العفو العقوبة الجزائرية فقط، فإن ذلك لا يؤثر بتاتا على المساءلة التأديبية، ذلك أن العفو هنا لا يمحو الجريمة في حد ذاتها أي الفعل الإجرامي حتى أن هذا العفو لا يمحو الإدانة التي تظل قائمة، فالعفو هو تنازل المجتمع عن حقه في معاقبة الجاني أو تنفيذ العقوبة التي صدرت ضده.

العفو البسيط فالمسلم به أن أثره يقتصر على العقوبة الجزائرية ولا يتعداها إلى غيرها من الآثار المترتبة على الحكم الجزائي. وعلى ذلك فإنه لا يترتب على العفو سوى إسقاط العقوبة الأصلية أو ما بقي منها وكذلك العقوبة التكميلية والآثار المترتبة على الحكم وذلك بالنسبة للمستقبل فقط، وإذا كان الحكم

³¹ مغاوري محمد شهاب، المرجع السابق، ص231.

الجزائي يؤدي لقطع الرابطة الوظيفية بين الموظف المحكوم عليه والإدارة بمجرد وقوعه فإن العفو في هذه الحالة يمحو كذلك هذه العقوبة التكميلية³².

يمكن القول أن العفو الذي يؤثر على إمكانية المساءلة التأديبية هو الذي يصدر صراحة ماسا بكل من العقوبة الأصلية المتعلقة بالجريمة والعقوبة التكميلية المتعلقة بالعلاقة الوظيفية.

• المطلب الثالث: الأثر المباشر للحكم الجزائي بالإدانة على العلاقة الوظيفية

إنه من المعروف-كما سبق عرضه- اختلاف طابع كل من العقوبة التأديبية عن الجزائية فالأولى تمس بالحياة الوظيفية للموظف المذنب وتتراوح بين الإنذار والتسريح وهذا حسب درجة العقوبة³³ أما الثانية أي العقوبة الجزائية فهي تمس أصلا حرية الفرد وكذا بأموال. غير أن العقوبة الجزائية لا تكتفي بهذا القدر من العقوبات الأصلية بل تقترن في بعض الأحوال بصفة وجوبية أو جوازية بعقوبات تكميلية³⁴، ومن أهم العقوبات التي تمس الموظف المذنب في علاقته الوظيفية: الحرمان من الحقوق الوطنية وعلى الأخص عزل المحكوم عليه وطرده من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة. ولعل هذه الصورة من الحالات التي مكن المشرع للقاضي الجزائي أن يتدخل مباشرة في سلطات الإدارة إزاء موظفيها³⁵.

◆ الفرع الأول: العزل من الوظيفة كعقوبة تكميلية في الجنايات

تنص المادة 9 من قانون العقوبات: "العقوبات التكميلية هي والحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية".

كما تنص المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات: يتمثل الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية و المدنية والعائلية في: 1- العزل أو الإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة³⁶.

³² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص242.

Jean marie Auby et autre, Droit de la fonction public, Dalloz, 4^{ème} édition, p 85.

³³ المادة 163 من ال03-06 أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمادة 74 من مرسوم 302-82.

³⁴ المادة 4 والمادة 9، 9مكرر، 14من قانون العقوبات.

³⁵ Olivier Dord, Droit de la fonction publique, 2eme, édition, 2007, Thémis droit, Puf, P290.

³⁶ المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20/12/2006

والعزل هو سحب الوظيفة من الموظف³⁷ وهو عادة من اختصاص السلطة التي قامت بتعيين الموظف³⁸ إلا استثناءا وهو الحكم على الموظف بعقوبة أصلية في جنائية، بحيث ينتقل الاختصاص إلى المحكمة الجزائية التي تقرر العزل إذا كانت الوظيفة التي يمارسها الموظف المذنب لها علاقة بالجريمة التي اقترفها³⁹. وفي هذه الحالة يكون أمر المحكمة بالحرمان من الحقوق المدنية وجوبيا لمدة أقصاها 10 سنوات⁴⁰.

والعزل إجراء لا يطبق إلا على الموظف الذي في الخدمة⁴¹ ولا يطبق على الموظف الذي استقال⁴² أو أحيل على التقاعد.

كما أن عقوبة العزل تكون في الجنايات التي لها علاقة بالوظيفة⁴³ وبكل الأحوال لها وصف تأديبي، واعتبارها عقوبة تكميلية لعقوبة أصلية عن جريمة لا علاقة لها بالوظيفة يعتبر إساءة لاستعمال السلطة⁴⁴.

وباعتبار العزل عقوبة تكميلية وجوبية في الجنايات فهي تطبق بأمر من القاضي تسري من يوم استيفاء العقوبة الأصلية أو الإفراج عن المحكوم عليه ولو سقطت العقوبة الأصلية بمضي المدة أو صدر عنها عفو أو أبدلت بأخف منها، ما لم ينص في العفو على خلاف ذلك ويترتب على ذلك عدم أهلية المحكوم عليه لأن يتولى أية وظيفة عامة إلا بعد أن يرد إليه اعتباره⁴⁵.

37 مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004، ص 1160.

38 شوري فرنسي في 1912/6/6 قضية Bois مشار له من مورييس نخلة المرجع السابق، ص 1160.

39 عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، ص 330 وما يليها.

40 "في حالة الحكم بعقوبة جنائية، يجب على القاضي أن يأمر بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق المنصوص عليها أعلاه لمدة أقصاها عشر (10) سنوات تسري من يوم انقضاء العقوبة الأصلية أو الإفراج عن المحكوم عليه" المادة 9 مكرر 1 فقرة الأخيرة من قانون العقوبات".

41 - شوري فرنسي 1936/10/16 قضية Bonny.

- شوري فرنسي 1937/10/09 قضية Sirey مشار لهما من مورييس نخلة المرجع السابق، ص 1160.

42 شوري فرنسي في 1911/01/20 قضية Bonfante، شوري فرنسي 1919/11/22 قضية Samuel مورييس نخلة: المرجع السابق ص 1160.

43 وتشمل عبارة وظيفة حسب ما جاء في المادة 9 مكرر 1 فقرة 1 من قانون العقوبات: جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة، وكذا الحق في التدريس وفي إدارة مدرسة أو الخدمة في مؤسسة للتعليم بوصفه أستاذا أو مدرسا أو مراقبا.

على المشرع الفرنسي ومن خلال تعليمه 14 ماي 1993 استبعد من الوظائف ممارسة مهمة انتخابية أو ممارسة مهام نقابية كما لا يسمح بتطبيق المادة 27-131 من قانون العقوبات على جرائم الصحافة. Code Pénal français Op.cit.252.

44 شوري فرنسي 1930/12/05 قضية Sarraill مورييس نخلة : المرجع السابق ص 1161.

45 عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق ص 265.

◆ الفرع الثاني: العزل من الوظيفة كعقوبة تكميلية في الجرح

إن العقوبات التكميلية ترتبط بالعقوبات الأصلية فهي تكملها وهي اختيارية في الجرح قد تتمثل في العزل وهو عزل مؤقت وحسب المادة 14 من قانون العقوبات فإن حظر المحكوم عليه في ممارسة أي وظيفة يكون لمدة لا تتجاوز خمس سنوات. والحكمة من جعل العزل عقوبة تكميلية وجوبية في الجنايات وعقوبة تكميلية جوازيه في مادة الجرح أن الموظف الذي يرتكب جناية لا ينبغي أن يستأنف عمله لخطورة الأفعال التي ارتكبها، بينما الموظف الذي يرتكب جنحة يتوقف مصيره من حيث استئناف وظيفته على طبيعة الجنحة التي ارتكبها واعتبارها مما لا يتنافى مع استمراره في عمله⁴⁶.

● المطب الرابع: الوضع عند تعارض الحكم الجزائي مع الحكم التأديبي

إذا كنا انطلقنا من مبدأ استقلال كل من المساءلة الجزائية عن المساءلة التأديبية نخلص إلى أنه في بعض الحالات قد ينشأ تعارض بين الحكم الجزائي والحكم التأديبي. فإذا صدر حكم تأديبي بالبراءة على أساس عدم ثبوت الفعل، ثم صدر حكم جزائي يؤكد الوجود المادي للفعل، أو إذا أصدر قرار تأديبي بالإدانة على أساس وجود خطأ تأديبي ثم يصدر حكم جزائي بالبراءة لانعدام الركن المادي للجريمة وهذا لعدم حدوثها أصلا أو لعدم ارتكاب الموظف المتهم الفعل، أو لكون هذا الأخير كان في حالة إباحة، كدفاع شرعي أو قوة قاهرة، في هذه الحالات يثور تعارض بين الحكم الجزائي وبين القرار التأديبي مما يتعين معه إزالته وهذا خاصة لاحترام حجية الحكم الجزائي.

ولحل موقف التعارض هذا هناك فرضيتين:

- **حالة البراءة التأديبية:** في هذه الحالة يرى البعض أنه ليس ثمة مانع من العودة إلى مساءلة الموظف تأديبيا إن قضي عليه بالبراءة، لأن تبرئة الموظف المتهم أساس عدم قيام الواقعة، وإثبات القاضي الجزائي قيام الجريمة بقرينة لا تقبل إثبات العكس، تؤدي لإعمال السلطة التأديبية ولا يتهم من جديد، وهذا على ضوء الحكم الجزائي الذي تلتزم بالتقيد به. وحسب هذا الرأي فالعودة إلى التأديب لا تعني ازدواجا في الجزاء ما دام الموظف قد برئ في المرة الأولى.

- **حالة البراءة الجزائية:** في حالات أخرى قد يصدر قرار تأديبي بإدانة الموظف المذنب ثم يصدر حكم جزائي ينفى الواقعة، فإذا كان القرار التأديبي غير نهائي أي قابل للطعن، يمكن للموظف إثارة هذا الدفع، والذي يلغى على أساسه القرار التأديبي استنادا لحجية الحكم الجزائي أمام القاضي الإداري⁴⁷.

45 عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق ص268.

47 مغاوري محمد شاهين، المرجع السابق، ص232-233.

أمام هاتين الحالتين والحلول المقترحة من القضاء الإداري المصري وأمام سكوت القضاء الإداري الجزائري وكذا التشريعين الإداري والجزائي نجد أن الاقتراح الذي جاءت به التعليمية الوزارية رقم 7 وهي تنصح بانتظار نتائج المتابعة الجزائية قبل تسليط العقوبة التأديبية لهو أحسن حل لتفادي هذا التناقض بين العقوبتين الجزائية والتأديبية.

فإذا أخذنا باقتراح المحكمة الإدارية العليا المصرية في حالة البراءة التأديبية أين يمكن أن يتعرض الموظف لمتابعة أخرى لإثبات المتابعة الجزائية قيام الوقائع الإجرامية نهدر مبدأ استقلال المتابعتين عن بعضهما، كما نعرض الموظف لعدم استقراره في وظيفته.

كما أنه في حالة البراءة الجزائية لا يمكن للموظف دوما الاحتجاج بحجية الحكم الجزائي كما عرضناه سابقا

• المطلب الخامس: حجية قرارات النيابة العامة

بعد معالجة أثر الحكم الجزائي على المساءلة التأديبية، من اللازم الحديث عن الفترة التي تسبق صدور هذا الحكم وهي فترة الاتهام والتحقيق فما مدى حجية الأوامر الصادرة من النيابة على المساءلة التأديبية؟

المعروف أن الأوامر والقرارات الصادرة من النيابة العامة- بوصفها إحدى سلطات التحقيق- لا تحوز الحجية أمام القضاء المدني أو التأديبي، وعليه فإنها لا تمنع المحكمة المدنية من البحث في الدعوى والقضاء بالتعويض، كما لا تمنع السلطة التأديبية من توقيع الجزاء⁴⁸. وإذا كانت السلطة التأديبية حرة في تكوين اقتناعها فيما يتعلق بثبوت الخطأ التأديبي قبل الموظف، دون أن تتقيد بما توصلت له النيابة العامة، فإن لها أن تستدل أو كما جاء في قرار الحكمة الإدارية العليا⁴⁹ تستأنس بما تتوصل إليه النيابة العامة

⁴⁸ مغاوري محمد شهين، المرجع السابق، ص234.

⁴⁹ جاء في الحكم صادر في 1ماي 1955 " إذا استأنس مجلس التأديب بما أجرى من تحقيقات في شأن هاتين العقوبتين ليجمع تحت نظره عناصر تهمة سوء السلوك بجميع ظروفها وملابساتها فإنه يكون قد اتبع الطريق المألوف لاستخلاص التهمة موضوع التأديب". مشار له من طرف: سليمان سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص253.

• الفرع الأول: مدى حجبية أوامر الحفظ

من المعروف أن قرارات أو أوامر النيابة العامة بحفظ التحقيق لا يرقى إلى مرتبة الأحكام التي يكون لها حجبية يستند إليها للدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل في موضوعها⁵⁰.

كما أن قرار النيابة في الحفظ الجزائي لا يبرئ سلوك الطاعن من المسؤولية الإدارية ولا يمنع مؤاخذته تأديبيا عن السلوك مؤاخذه مردها إلى وقوع إخلال منه بواجبات الوظيفة، الفعل الذي يشكل ذنبا إداريا وهو في الوقت ذاته لا يشكل جريمة جزائية⁵¹. فحفظ تهمة الرشوة قبل الموظف لعدم كفاية الأدلة، لا يبرئ سلوكه من الوجهة الإدارية، ولا يمنع من مؤاخذته تأديبيا وإدانة هذا السلوك، ولا سيما إذا بينت النيابة من خلال توجيه الاتهام أنه يحوم حول هذا الموظف شبهات فهذا كاف لدى الإدارة لتكوين عقيدتها واقتناعها بعدم الاطمئنان إلى صلاحيته للاستمرار في عمله⁵².

نفس الحال إذا كان قرار الحفظ مبني على عدم أهمية وتفاهة المبلغ المختلس فهذا كاف لتوقيع الجزاء الإداري⁵³.

• الفرع الثاني: مدى حجبية الأوامر الصادرة بالألا وجه للمتابعة

لا تعد قرارات النيابة العامة بالألا وجه لإقامة الدعوى الجزائية والمتابعة أحكام جزائية وبالتالي فلا حجبية لها ولا تقيد سلطات التأديب في شيء. ذلك أن حفظ التهمة الجزائية لا يبرئ سلوك المتهم إذا كان يشكل إخلال منه بواجباته الوظيفية⁵⁴.

كما أنه من المستقر عليه قضاء أن الأمر بالألا وجه لإقامة الدعوى الصادر من النيابة لا يعد حكما بالبراءة ولا يكسب في هذا الصدد حجبية ما⁵⁵.

⁵⁰ طعن رقم 50 لسنة 34 محكمة إدارية عليا مصرية جلسة 1990/05/05 مشار له من ممدوح طنطاوي، المرجع السابق، ص248.
⁵¹ طعن رقم 3161 لسنة 35 محكمة إدارية عليا مصرية جلسة 1992/02/29 مشار له من سيمير يوسف البهي، المرجع السابق، ص126.
⁵² طعن رقم 2285 لسنة 36 محكمة إدارية عليا مصرية جلسة 1993/05/18 مشار له من ممدوح طنطاوي، المرجع السابق، ص249.
⁵³ قرار محكمة إدارية عليا مصرية مؤرخ في 1958/03/01 مشار له من مغاوري محمد شهين، المرجع السابق، ص234.
⁵⁴ قرار محكمة إدارية عليا مصرية مؤرخ في 1963/05/11 مشار له من مغاوري محمد شهين، المرجع السابق، ص235.
⁵⁵ طعن رقم 4363 لسنة 42 محكمة إدارية عليا مصرية جلسة 1998/02/07 مشار له من سيمير يوسف البهي، المرجع السابق، ص127. قرار Jean marie Auby, op. cit, p 85. مشار له من طرف: 1955/11/02 DUPOUX
 55 طعن رقم 987 لسنة 37 محكمة إدارية عليا مصرية جلسة 1992/12/15 مشار له من ممدوح طنطاوي، المرجع السابق، ص249.

• الفرع الثالث: مدى حجية معلومات التحقيق

دون أن تكون الهيئات التأديبية ملزمة أقر الاجتهاد القضائي الفرنسي إمكانية الاعتماد على المعلومات أو الإقرارات التي وردت في إطار التحقيق القضائي⁵⁶.

• المبحث الثاني: حجية الحكم التأديبي

بعد أن تطرقنا لحجية الحكم الجزائري بالنسبة للمساءلة التأديبية، فإنه من الطبيعي الحديث عن حجية الحكم التأديبي أمام الجهة التي أصدرته وحجيته أمام الجهات الأخرى.

• المطلب الأول: استقلال الجريمتين في الوصف والتكييف

إن استقلال الجريمة الجزائية عن المخالفة التأديبية يظهر في الوصف القانوني لكل منهما، فلا تنتقد الواحدة بتكييف الأخرى، بمعنى أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن تنتقد في تكييفها للفعل التأديبي بقواعد قانون العقوبات، فيجب أن تستخلص الخطأ التأديبي ووصفه من كل الوقائع التي تشكل الجريمة التأديبية وهذا على نحو ما هو مفهوم في المجال الإداري. من خلال ذلك فالمحكمة التأديبية - باعتبارها سلطة تأديبية - ينبغي عليها أن تلتزم بهذا النظام القانوني وتسندها قضائياً إليه في تكييف الفعل المكون للخطأ الإداري وكذا في تقديرها للجزاء الذي يناسبه، ذلك أن الذنب الإداري الذي يكونه فعل الموظف يجب أن يكون قائماً على الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها⁵⁷، وهو ما أكده المشرع الجزائري في نص المادة 160 من الأمر 03-06⁵⁸

وقد جرى القضاء على عدم تقيد المحاكم التأديبية بمنطق قانون العقوبات في مجال الجريمة التأديبية وإلا كان حكمها معيباً فقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 1965/05/22 " إذا لم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وإنما استعارت له وصفا جنائياً واردا في قانون العقوبات، وعينت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده قانون العقوبات المذكور للوصف الذي استعارته، ثم اختارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التي يجيز قانون الموظف توقيعها بمقبولة أن هذا الجزاء هو الذي حدده القانون لهذا الفعل وأنها إذا فعلت

⁵⁶ نقض فرنسي مؤرخ في 09 جوان 1982 قضية « Cherqui »، نقض فرنسي مؤرخ في 26 جويلية 1982

Ministère de l'intérieur c/Simone.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique : La discipline dans la fonction publique de l'Etat. la documentation Française, 1998, P55.

⁵⁷ مغاوري محمد شاهين، " القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان"، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986، ص 209

⁵⁸ تنص المادة 160 من الأمر 03-06: " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالالتزامات و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ودون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية."

ذلك، كان الجزاء المقتضى به معيبا لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني. فهذا الجزاء، وإن كان من بين الجزاءات التي أجاز قانون التوظيف توقيعها إلا أنه أسند إلى نظام قانوني آخر غير النظام القانوني الواجب التطبيق⁵⁹.

• المطلب الثاني: حجية الحكم التأديبي أمام الجهة التي أصدرته

يعتبر الحكم التأديبي قرار إداري له شكله ويخضع لنفس النظام القانوني للقرار الإداري، وباعتبار القرار الإداري عمل داخلي فهو أصلا لا يقيد سوى الجهة التي أصدرته، وعلى ذلك فل هذه الإدارة واسع الصلاحيات في سحب هذا الجزاء مثلا إن تبين لها عدم مشروعيتها، لكون هذا القرار لا ينشئ مركز قانونيا لصالح فرد من الأفراد وإنما يقوم على المصلحة العامة وحدها وضمن حسن سير العمل⁶⁰.

فالقاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية هي أن القرار السليم الذي يرتب حقا لا يجوز سحبه وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدة الطعن القضائي فإذا انقضت هذه المدد صار القرار المعيب محصنا إلا في حالتين وهما:

- حالة القرار المنعدم أو صدوره بناء على غش من ذي المصلحة، فحينئذ يحق للإدارة أن تسحب القرار المنعدم أو الصادر بناء على غش في أي وقت تشاء⁶¹. على أن إجراء السحب يكون فقط في القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة وحدها وهو الحال بالنسبة للقرارات العقوبات التأديبية المتخذة في إطار الأخطاء من الدرجة الأولى والثانية⁶².

- أما في حالة أخطاء الدرجة الثالثة و الرابعة لا يكون القرار التأديبي صادرة من الإدارة وحدها وإنما بعد الأخذ بالرأي الملزم للمجلس التأديبي⁶³. أي يكون القرار هنا حكم تأديبي وكذلك الحال إذا كان هذا القرار قد استنفد طرق الطعن وتحول لقرار نهائي، هنا يجوز هذا الحكم حجية قبل الجهة التي أصدرته وكذا قبل الإدارة التابع لها الموظف المذنب. فيكون بالتالي على الإدارة تنفيذه والتسليم بما انتهى إليه الحكم مهما كان رأيها فيه.

⁵⁹ مشار له من أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 332.

⁶⁰ مغاوري محمد شهين، المرجع السابق، ص 237، زين العبدین بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1974 ص 529.

⁶¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 403 إلى ص 407 - موريس نخلة، المرجع السابق، ص 812.

⁶² المواد 163-165 فقرة 1 من ال 03-06 أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 السالف الذكر.

⁶³ المادة 165 فقرة 2 من أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 السالف الذكر.

• المطلب الثالث: الحكم التأديبي أمام الجهات القضائية الأخرى

إنه ولئن كان الأصل هو استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية إلا أن بعض الأفعال تنشأ عنها إحدى الدعويين دون الأخرى، كما قد تجتمع الدعويين بفعل واحد مثل حالات الرشوة الاختلاس أو التزوير... فطبقا للمادة 160 من الأمر 06-03⁶⁴ فإن تحريك الدعوى التأديبية وصدور حكم فيها لا يؤثر ولا يمس بتحريك الدعوى الجزائية وهذه الأخيرة ترجح أهميتها على الدعوى التأديبية ذلك أن الأولى تحمي حقوق المجتمع بينما الثانية تحمي حقوق طائفة خاصة.

نتيجة لذلك فإن تحريك الدعوى الجزائية غير مرتبط بالدعوى التأديبية ذلك أنه في مباشرة الأولى لا تلزم السلطة المختصة بانتظار الفصل في الدعوى التأديبية كما أن صدور حكم في الدعوى التأديبية ليس له حجية أو قوة على الدعوى الجزائية الناتجة عن ذات الفعل⁶⁵ فالقرار التأديبي لا يقيد بأي حال من الأحوال القاضي الجزائي⁶⁶.

المطلب الرابع: العزل كعقوبة تأديبية

خول المشرع الجزائري للسلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، وهذا طبقا للمادة 184 من الأمر 06-03 والمادة 11 من المرسوم التنفيذي 17-321⁶⁷، وأساس هذا العزل الغيابات غير المبررة التي تعتبرها الغدارة تخليا عن المنصب، وهي من أخطر العقوبات المطبقة على الموظف التي لا تلزم إحالته على المجلس التأديبي وتفقده كل الضمانات التأديبية⁶⁸، والظاهر أن إجراء العزل إجراء إداري خطير بحيث ورد في إطار قانون الوظيفة العمومي الأمر 06-03 وصدر مرسوم لتحديد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ويعد قرار العزل معلقا على نفاذ المدة المحددة من طرف الإدارة التي يقع على عاتقها إعداز الموظف بعد معاينة غيابه⁶⁹ وهذا طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321.

⁶⁴ تنص المادة 160: يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.

⁶⁵ محكمة النقض المصرية في 1930/10/30، 1939/11/20، 1949/11/22، 1967/6/12، مشار له من طرف، ممدوح طنطاوي، المرجع السابق ص225.

⁶⁶ شوري فرنسي في تموز 1946 قضية Bot Ella مشار له من طرف موريس نخلة، المرجع السابق، ص788.

⁶⁷ مرسوم تنفيذي رقم 17-321 مؤرخ في 2017/11/02 يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج ر ج د ش، 66 المؤرخة في 2017/11/12.

⁶⁸ قرار مجلس الدولة الجزائري الغرفة الثانية رقم 055751 فهرس 367 المؤرخ في 2010/02/11، قضية ع م ضد القطاع الصحي لبراقى قرار غير منشور.

⁶⁹ Gustave PEISER, droit de la fonction publique, 20^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 2010, P 60-61.

فالظاهر أن العزل من أخطر العقوبات التأديبية الذي تلجأ إليها الإدارة لتسريح الموظف العام بطريقة انفرادية ودون أية ضمانات سوى ما ورد في المرسوم التنفيذي 17-321، لهذا فرض القاضي الإداري الرقابة على شروط تطبيق الإجراءات الاستثنائية للتخلي على المنصب والمثبتة من طرف الإدارة وأخضع قرار العزل لرقابة مشروعية ورقابة ملاءمة⁷⁰، ويكون مبدئياً محل تظلم لدى السلطة الإدارية التي أصدرت في أجل شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغه وهو ما جاء في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 17-321.

لعل خطورة هذه العقوبة تكمن في أنها إدارية ودائمة حسب المادة 185 من الأمر 06-03، أين لا يمكن للموظف الذي كان محل عزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية وهذا عكس عقوبة العزل الجزائرية التي تكون عقوبة تكميلية حسب المادة 09 مكرر 1 من قانون العقوبات والذي حسب المادة 16 مكرر من قانون العقوبات يعتبر منعا من ممارسة مهنة أو نشاط إذا ثبت للجهات القضائية أن الجريمة المرتكبة لها صلة مباشرة بمزاولتها وحظر الممارسة لا يتجاوز عشرة سنوات في الحالة الإدانة لارتكاب جنائية وخمس سنوات في حالة الإدانة لارتكاب جنحة، وهنا يظهر التساؤل فيما إذا كان الضرر في إهمال الموظف لمنصبه رغم إعداره أكثر مساسا بالمصلحة العامة من ارتكاب الشخص جريمة لها صلة مباشرة بمزاولته لوظيفته.

أكثر من ذلك يمكن أن يستفيد الموظف العام المحكوم عليه بعقوبة العزل كعقوبة تكميلية من إجراءات رد الاعتبار القانوني أو القضائي ما يجعل من المستحيل على الإدارة أن يكون لها معلومات مؤكدة عن تاريخه الوظيفي إذ يسلم المترشح للوظيفة العامة صحيفة سوابقه القضائية المادة 75 من الأمر 03-06.

خاتمة

إن القاعدة العامة هي استقلال العقوبة الجزائرية عن العقوبة التأديبية، فكل منهما مجال تطبيق خاص به وغرض تسعى إلى تحقيقه، والاستثناء هو وجود ارتباط بينهما وهنا يظهر أثر الحكم الجزائي على الوضع الوظيفي للموظف وبما أن هذا الأثر يتجاوزه قانونين هما القانون الجزائري والقانون المنظم للوظيفة العمومية، حاول المشرع من خلالهما توضيح الأثر المتبادل بين الجزاء والتأديب فيما يتعلق بوضعية الموظف الوظيفية.

⁷⁰ قرار مجلس الدولة الجزائري الغرفة الثانية رقم 054757 رقم الفهرس 399 المؤرخ في 2010/04/08، قضية بلدية القصبية ضد السيد ب ف قرار غير منشور.

ولعل أهم مبدأ تعتمد عليه كل من المتابعة التأديبية والمتابعة الجزائية هو الخضوع لمبدأ المشروعية وكل القوانين الضامنة من جهة للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام والحامية من جهة أخرى لحقوق وحرريات الموظف العام، لاسيما ما تعلق بقانون الوظيفة العامة الأمر 06-03 وقانون العقوبات. غير أن المنظومة القانونية لوحدها غير كافية لتفسير تلك الحدود الرفيعة بين المسائلة التأديبية والمسائلة الجزائية الناجمة عن ممارسات الموظف العام. وحتى إن كانت هناك بعض الضمانات الضوابط القانونية لا سيما المواعيد القانونية للتظلم مبدأ التقاضي على درجتين واستقلالية لجان المسائلة المستقلة، إلا أن بعض الممارسات الغير قانونية واستغلال غموض النصوص أثبت عدم فاعلية هذه الوسائل بالقدر الكافي.

ولعل من أهم الملاحظات والخروقات التي استتجناها يتمثل في تباين عقوبة العزل من الوظيفة العامة في المسائلة التأديبية والمسائلة الجزائية مما يستدعي ضرورة إعادة النظر فيها من خلال المادة 185 من الأمر 06-03 والمرسوم التنفيذي 17-322 بما يتماشى وتناسب العقوبة بالجرم.