الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي

الأستاذ/بن علي عبد الحميد

أستاذ مساعد "أ" جامعة سعيدة

مقدمـــــة:

تخضع سلطات التأديب في ممارستها لاختصاصاتها التأديبية، لرقابة القضاء الإداري. حيث تختلف هذه الرقابة بحسب الصورة التي تفرغ فيها العقوبة التأديبية، فإذا صدرت هذه العقوبة في صورة قرار إداري من رئيس إداري فرد، فإن الرقابة القضائية تتمثل في صورة دعوى إلغاء، أما إذا وقعت العقوبة التأديبية في صورة حكم قضائي[1]، فإن صورة الرقابة القضائية تختلف وتتنوع بحسب الطعون القضائية التي يمكن توجيهها إلى هذا الحكم[2].

ولما كانت الرقابة القضائية من أهم الضمانات التي قررها القانون للموظف المعاقب تأديبيا، فإنه ينبغي على الجهة القضائية المختصة، أن تتأكد من أن القرار التأديبي صدر عن مختص به، على الشكل الذي يقرره القانون، قاصدا تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره، وأن يبنى هذا القرار على أسباب تبرره، وأن يرد على محل ممكن وقائم ومشروع. فإذا خالف القرار التأديبي كل هذه الضوابط التي تسير في كنفها كافة القرارات الإدارية، كان قراراً غير مشروع، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي، بما يستتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة.

فالسبب كأحد الأركان الموضوعية للقرارات الإدارية وأهمها، يعتبر " العنصر الأول للقرار أي السابقة التي تتقدمه وتثيره، وتكون سبب وجوده" وفقا للتعريف الذي ساقه العميد Bonnard[3]، كما تعرف أسباب القرار الإداري4 بأنها مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي

---

[1] هذه الصورة مطبقة في جمهورية مصر، كونها تأخذ بالنظام القضائي في التأديب، حيث تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون في القرارات التأديبية، سواء بالنسبة للعاملين بالحكومة، أو بالنسبة للعاملين في القطاع العام. كما أن اختصاصها هذا لا يقتصر على دعوى الإلغاء، وإنما يتناول كذلك دعوى التعويض عن الأضرار المترتبة على الجزاء التأديبي المخالف للقانون.
- ويخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية، النظر في القرارات التي تنطوي على عقوبات مقنعة ومستترة كقرارات النقل والندب، حيث ينعقد الاختصاص بشأنها لمحاكم القضاء الإداري بالنسبة للعاملين في الحكومة، وللقضاء العادي بالنسبة للعاملين في القطاع العام.

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي،1995، ص.611.

[3] Bonnard .R, Précis de droit administratif, 4 éme éd, Paris, p.28.

[4] لا يجوز الخلط بأي حال من الأحوال بين أسباب القرارات الإدارية وبين تسبيبها، حيث أن تسبيب القرارات الإدارية يرتبط بالمظهر الخارجي لها، وتندرج القواعد القانونية التي تحدمها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، بينما تنصرف أسباب القرار إلى عدم المشروعية الموضوعية أو المادية. كما أن السبب هو أمر لازم وضروري لصدور القرار إذ لا يتصور صدور قرار إداري بدون مبرر، بينما لا يكون تسبيب القرارات الإدارية لازما إلا إذا أوجبه القانون صراحة أو فرضه القضاء، ومثال ذلك القرارات التأديبية.

تدفع الإدارة إلى التصرف، ولذا يتوجب على مصدر القرار الاستناد إما لقاعدة قانونية مكتوبة، وإما لمبدأ من المبادئ العامة للقانون. وإما إلى حالة واقعية معينة1.

من خلال هذا التعريف يتبين أن أسباب القرار الإداري هي التي تسبق صدوره، ولهذا يتعين أن تكون الوقائع سابقة لإصداره، أو على أقل تقدير كانت قائمة وموجودة عند إصدار القرار، بحيث يعد وجودها شرطا أساسيا لمشروعية القرار نفسه[2].

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري، تعد من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، ولكن برغم ما تحظى به هذه الرقابة القضائية من أهمية في الوقت الحاضر، فإنها قد نشأت في وقت متأخر ولاحق لنشأة جميع أوجه الطعن الأخرى.

ومما لاشك فيه، فإن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري نفسه، يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب، لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملما بأسباب القرار، حتى يستطيع أن يبسط رقابته عليه[3].

وبالرجوع إلى أصل الرقابة القضائية على عيب السبب نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد عمل على فرض رقابته على عيب السبب عبر مراحل مختلفة، سواء من ناحية الحالة الواقعية، أو القانونية. ثم رقابة التكييف القانوني لتتطور فيما بعد إلى رقابة الملاءمة أو ما يعرف برقابة التناسب.

ولما كان عنصر السبب، كما أشرنا، من أهم أركان القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة، إرتأينا تخصيصه بالدراسة والتحليل متوسمين في ذلك ببعض أحكام وقرارات القضاء الإداري المقارن، وكذلك للأهمية الحيوية والهامة، التي تتجلى في جوانب التقدير في القرار التأديبي والتي تتجسد من خلال عنصري السبب والمحل عموما، ورقابة التناسب على وجه الخصوص، باعتبارهما يشكلان طرفي المعادلة في عملية التناسب، أي التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية، كما أن دور القاضي الإداري يعتبر محوريا و مؤثراً سواء بالنسبة للإدارة أو مستخدمي الإدارات العمومية عند رقابته لهذا الركن.

وبناء عليه، فإن التساؤلات القانونية التي يثيرها موضوع البحث تتمثل أساسا في تبيان مستويات الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي، فما هي هاته المستويات؟ وماهي حدود الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي؟ وماهو موقف المشرع الجزائري، وكذا التشريعات المقارنة من هذه الرقابة؟

[1] علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2008، ص.866.
[2] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، (ب س ط)، ص.92.
[3] محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق ، ص.92.

إن الإجابة على هذه التساؤلات، تقتضي دراسة هذا الموضوع، من خلال إتباع المنهجين الوصفي والتحليلي، متوسلين في ذلك طريق الدراسة المقارنة، مقسمين هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث رئيسة. نتناول في المبحث الأول الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، أما الثاني فنتعرض فيه للرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وآخر مستوياتها هي الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع وذلك في مبحث ثالث، مدعمين شرحنا ببعض التطبيقات القضائية لكل من القضاء الإداري الجزائري والقضاء الإداري المقارن، وذلك كله بغية إثراء هذا البحث.

- 3 -المبحث الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع وتطبيقها:

بالنظر لعدم تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، وإيرادها في شكل توجيه عام من المشرع ، وعدم الربط كذلك بين هذه الجرائم والعقوبات التأديبية المقابلة لها-كأصل عام – في القانون التأديبي للوظيفة العامة، يقوم القضاء الإداري من خلال رقابته على عنصر السبب في القرار التأديبي بدور فعال للتحقق مما إذا كان هناك جريمة تأديبية من عدمه، سواء من الناحية المادية أو القانونية. فضلا عما إذا كانت العقوبة تتوافق نوعا و مقدارا مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة أم لا[1]. وللوقوف على مدى هذه الرقابة ينبغي التطرق إلى الكيفية التي تتم بها(المطلب الأول)، وكذا تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع:

استقر الاجتهاد القضائي في كل من فرنسا، مصر والجزائر على حق القضاء الإداري في رقابة الوجود المادي للوقائع، إذ يتعين على الإدارة الاستناد إلى أسباب موجودة فعلا لإصدار قراراتها الإدارية. وفي هذا الصدد، على القاضي الإداري ودون الخروج عن دوره كقاضي مشروعية التحقق كمرحلة أولى من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة عند إصدارها لقرارها. فإذا اتضح بعد ذلك أن هذه الوقائع غير موجودة أو لم تحدث أصلا، أصبح القرار الصادر عنها مبنياً على وقائع أو أسباب غير حقيقية، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان القرار لسبب وجوده ويعرضه للإلغاء. ومن هنا يتبين أنه لقيام ركن السبب في القرار التأديبي ضرورة توفر شرطين: أولهما أن يكون سبب القرار، قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار، هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري. وبناء على ذلك، إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار، فإن القرار

[1] خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2009، ص.325.

يكون معيبا في سببه لو صدر في هذه الظروف، ومثال ذلك أن يقدم موظف طلب استقالته ثم يعدل عنه. ومع ذلك يصدر قرار من الإدارة بقبول استقالته[1].

أما الشرط الثاني، فيتمثل في صحة ومشروعية السبب من الناحية القانونية. فإذا حدد القانون للإدارة في نطاق سلطتها المقيدة أسباباً تستند إليها عند إصدار قراراتها، فإن على الإدارة الالتزام بهذه الأسباب المنصوص عليها قانونا، فإن تعدتها إلى أسباب أخرى غير منصوص عليها، اعتبر قرارها قابلا للإلغاء لعدم مشروعية سببه. ومثاله صدور قرار بوقف موظف احتياطيا عن العمل له سبب في القانون، يتمثل في وجود تحقيق إداري مع الموظف المذنب.

وترتيبا على ما سبق، فإن رقابة القاضي الإداري على صحة الوجود المادي للوقائع، تنصرف في مضمونها إلى التحقق من:

- أن الوقائع المتخذة أساسا للقرار ثابتة وقائمة من الناحية الفعلية في تاريخ وقوعها.
- أن تكون هذه الوقائع محددة، غير مبهمة ولا غامضة، إذ أن القرار الذي يرتكز على وقائع غير محددة، يعتبر قرارا مجهولا لا سبب له.
- أن تكون تلك الوقائع جدية غير منتحلة ولا صورية وثابتة ثبوتا يقينيا لا ضنيا.

وعلى هذا الأساس يتحقق القاضي الإداري مما إذا كانت الوقائع التي عوقب عليها الموظف تأديبيا، قد حدثت بالفعل على النحو المتقدم. فإذا فرغ من ذلك انصرف إلى المرحلة الثانية وذلك ببسط رقابته على التكييف القانوني الذي أجرته السلطة التأديبية على تلك الوقائع، للتحقق مما إذا كانت تشكل قانونيا جريمة تأديبية من عدمه[2].

ولتتضح أكثر معالم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، لا بأس من إعطاء بعض التطبيقات القضائية لهذه الرقابة في كل من القضاء الفرنسي، المصري والجزائري، وهو ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع:

تصدى القضاء الإداري لإلغاء العديد من القرارات الإدارية بما في ذلك القرارات التأديبية، وذلك لتخلف أو انتفاء الوقائع المادية، الأمر الذي يجعل هذه القرارات قابلة للإلغاء لعدم مشروعية سببها. وهو الأمر الذي قرره القضاء الإداري والمقارن من خلال تطبيقاته لحالات انعدام الوجود المادي للوقائع، وسنتطرق إلى هاته التطبيقات في الفروع الثلاثة التالية:

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى 2005، ص.200،199.
[2] خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.328.

الفرع الأول: القضاء الفرنسي والرقابة على الوجود المادي للوقائع:

دأب مجلس الدولة الفرنسي منذ أوائل القرن العشرين، على فرض رقابته القضائية على الأسباب الواقعية، فقد قرر أن من حق قاضي الإلغاء رقابة مشروعية الوقائع التي تشكل الأساس القانوني للقرار المطعون فيه[1]، وعليه فقد تصدى المجلس في قضية Monod لرقابة الوجود المادي للواقعة التي ادعتها الإدارة، رغم أنه في الأخير لم يحكم بإلغاء هذا القرار، لأن الإدارة أوضحت أن قرارها اتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن، لم ترغب في كشفها. كما يعتبر حكمه في قضية Camino من أشهر الأمثلة التقليدية على هذا النوع من الرقابة على عنصر السبب. وتتلخص وقائعها في صدور قرار بعزل الدكتور كامينو من وظيفته كعمدة لما نسب إليه كونه لم يراع الوقار اللازم لموكب جنائزي كان يشارك فيه، حيث أخذ عليه أنه أدخل التابوت من ثغرة في حائط المقبرة، ثم أمر بحفر حفرة غير كافية للقبر بزعم احتقاره للمتوفى، وقد ألغى المجلس قرار العزل لاستناده على سبب غير صحيح من الناحية المادية[2].

كذلك قام مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك، بإلغاء القرار الصادر بإحالة الطاعن على التقاعد في حكمه الشهير الصادر في 20 يناير 1922 تحت عنوان Trépont.[3] لعدم ثبوت الواقعة التي اعتمدت عليها الإدارة كسبب قانوني للقرار المطعون فيه، حيث قرر المجلس أنه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تستند في قرارها على واقعة مادية لا وجود لها، ألا وهي الإدعاء بأن إعفاء المدعي - وهو مدير- من منصبه كان بناء على طلبه، بينما لم يتقدم المدعي بتاتا بمثل هذا الطلب.

واستمر مجلس الدولة في مراقبة الوقائع المادية بصدد فصل الموظفين من وظائفهم، كحالة الفصل بسبب المرض مع ثبوت عدم صحة هذه الواقعة المادية أو الحالة الواقعية التي بني عليها قرار الفصل.

كما ألغى مجلس الدولة القرارات الإدارية التأديبية المتضمنة عقوبة الفصل، بحجة إلغاء الوظائف التي كانوا يشغلونها، خاصة إذا اتضح للمجلس أن الإدارة اتخذت هذا الأمر ذريعة لفصل الموظف، كما حدث في قضية Boulard[4].

هكذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على ممارسة رقابته على الوجود المادي للوقائع في مجال الوظيفة العامة، بحيث يحكم بإلغاء القرارات الإدارية إذا ثبت له أن الإدارة قد استندت إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية.

---

[1] C.E., 14 novembre 1916, Camino, Rec., p.15.

مأخوذ عن خليفة سالم الجهمي، المرجع نفسه، ص.326،327.

[2] علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص.902.

[3] C.E., 20 janvier 1922. R.D.P., 1922, p.81.

[4] C.E, 17 juillet 1923, Boulard, Rec., p. 623.

الفرع الثاني: القضاء الجزائري ورقابة الوجود المادي للوقائع:

لقد حذا مجلس الدولة الجزائري حذو نظيره الفرنسي، في رقابته للوجود المادي للوقائع التي دفعت بالإدارة إلى إصدار قراراتها في مختلف ميادين النشاط، ولاسيما مجال القرارات التأديبية. فلقد عمل القاضي الإداري الجزائري على التأكد والتحقق من أن الوقائع التي استندت إليها السلطة الإدارية لإصدار قراراتها التأديبية صحيحة. فإذا تبين له عدم صحتها، تصدى لها بالإلغاء لعدم مشروعية سببها.

ومن تطبيقات هذه الرقابة في القضاء الإداري الجزائري، نجد أن المجلس الأعلى للقضاء قد كشف عن الكثير من الحالات، استندت فيها قرارات السلطة الإدارية إلى وقائع غير موجودة أو غير صحيحة. فقد تصدى بالإلغاء لقرار إداري صادر في حق مدير أحد المستشفيات بعد أن تم عزله و إقصاءه من وظيفته بسبب ارتكابه خطأ، أدى إلى اضطراب المرفق حسب قول الجهة المصدرة للقرار. وبعد فحص المجلس لوقائع القضية تبين له عدم ثبوت هذه الوقائع التي نسبت إلى المدير المعزول، وأن القرار الصادر يقوم على وقائع مادية لا أساس لها من الصحة، مما جعل معها انعدام السبب، ومن ثم أصدر المجلس قراره بإلغاء القرار بتاريخ 13 ديسمبر 1968[1].

الفرع الثالث :القضاء المصري ورقابة الوجود المادي للوقائع:

درجت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ إنشائها سنة 1955، على مراقبة الوقائع المبررة لإصدار القرارات للتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع، حيث أصدرت العديد من الأحكام القضائية تطبيقا لهذه الرقابة على الوجود المادي، والذي جعلته مبدأ من مبادئ الرقابة على القرارات الإدارية. فقد قضت المحكمة بأنه:" ومن حيث أن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها، أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها، فإذا لم يثبت في حقه شيء من ذلك كان القرار الصادر بمجازاته فاقدا لوجود الوقائع المادية، وبالتالي فاقدا لركن من أركانه، وهو ركن السبب، ووقع مخالفا للقانون.[2]

كما يأخذ القضاء الإداري المصري، في رقابته على سبب القرارات الإدارية بصفة عامة، وكذلك القرارات التأديبية، بفكرة السبب الدافع، وذلك في إطار رقابته على مشروعية القرارات التي تقوم على أسباب متعددة، بعضها صحيح، والبعض الآخر دون ذلك، حيث تتوقف صحة القرار التأديبي على صحة السبب الذي يرى القاضي بأنه الدافع لإصدار القرار. فإذا كان السبب صحيحا، فإن القرار التأديبي يكون صحيحا، بغض النظر عن عدم صحة سواه من الأسباب لاعتبارها أسباب ثانوية[3].

---

[1] قرار المجلس الأعلى للقضاء الصادر بتاريخ 13 ديسمبر1968، مجلد العدالة 1968، ص.47.مأخوذ عن أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط الخامسة 2003، ص.188.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 472 بتاريخ 18 ديسمبر1971، لسنة 14 ق.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية (د.س.ط)، ص.325.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه:" إذا تبين أن القرار التأديبي قد بني على سببين، فإنه وإن كان قد ثبت للمحكمة عدم صحة السبب الثاني، وهو مخالفة المطعون ضده للتعليمات الإدارية، إلا أن هذا القرار بالرغم من ذلك يظل محمولا على سببه الأول، الخاص بالخروج على مقتضى الواجب الوظيفي بتطاوله على رؤسائه بدون وجه حق"[1].

من خلال هذا الحكم نجد أن المحكمة الإدارية العليا، قد اعتبرت الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي السبب الدافع لإصدار الجزاء التأديبي. فلقد اعتبرت المحكمة هذا القرار صحيحاً، رغم عدم صحة السبب الثاني، والمتمثل في مخالفة الموظف للتعليمات، لأنه في نظرها يعد أمرا ثانويا لا يغير من صحة القرار التأديبي.

كما نجد حكما آخر لمحكمة القضاء الإداري بمصر يقضي بإلغاء العقوبة التأديبية التي وقعت على موظف لاتهامه بحصول عجز في عهدته من الخشب بعد أن ثبت أن ذلك راجع إلى تهشم الأخشاب وتفتتها نتيجة سقوط سقف المعسكر عليها، مما يجعل ما عوقب من أجله وهو العجز في العهدة غير قائم على أساس من الصحة[2] .

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع وتطبيقاتها.

بعد تعرضنا في المبحث الأول للوجه الأول لعيب السبب، والمتمثل في انعدام الوجود المادي للوقائع، ودور القاضي الإداري في التحقق من أن الوقائع المعاقب من أجلها الموظف تأديبيا، قد حدثت بالفعل، انتقل القضاء الإداري إلى المرحلة الثانية من الرقابة على عنصر السبب في القرار التأديبي، وذلك بتسليط رقابته على مدى صحة التكييف القانوني الذي أجرته السلطة التأديبية على تلك الوقائع، والتحقق مما إذا كانت هذه الأفعال تشكل قانونيا مخالفة تأديبية أم لا. وهو ما ستتم معالجته فيما يلي من خلال رقابة القاضي الإداري على عملية التكييف القانوني للوقائع (المطلب الأول)، ثم نستعرض إلى بعض التطبيقات القضائية على هذه الرقابة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع:

تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع، إخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة لقاعدة القانون المراد تطبيقها، وذلك عن طريق نقل هذه القاعدة من وضع العمومية والتجريد التي هي عليها، إلى وضع الخصوصية والتجسيد للواقعة محل التكييف. فالمقصود من عملية التكييف إذن هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية[3]. ففي مجال التأديب يتطلب الأمر من قاضي الإلغاء السعي أولا للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تتسم بالعمومية والتجريد، بإعطائها معنى أكثر تحديدا وأقل عمومية، ثم القيام بعد ذلك برفع الواقعة الفردية على

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 21 لسنة 10 ق، جلسة 1969/05/24، ص.97.
[2] الحكم الصادر في القضية رقم 23/478 ق بتاريخ 1970/04/29.
[3] خليفة سلم الجهمي، المرجع السابق، ص.328،329.

مستوى عمومية نص القانون، والعمل على إبراز صفات الوقائع التي تميزها من الناحية القانونية فحسب، دون الجوانب الأخرى عديمة الجدوى، وبذلك يمكن تحقيق التطابق بين النص والواقع[1]. وفي سبيل إنزال القاضي لحكم القانون على الواقعة، يسلك هذا الأخير إحدى الطريقتين الآتيتين أو كلاهما معا. فإما أن يكيف الواقعة بالنظر إلى مدى تطابقها مع القانون، أو يفسر القاعدة القانونية لمعرفة مدى تطابقها مع الواقعة المعروضة عليه. فإذا ما ثبت لديه عدم صحة التكييف في الحالة الأولى، أو عدم تطابق القانون مع الواقعة كما في الحالة الثانية، فإنه يقتضي بإلغاء القرار الإداري لعيب في سببه.

إذن فالتكييف يخضع للرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على عنصر السبب في القرار التأديبي، وذلك للحكم على مدى سلامة الوصف القانوني، الذي أجرته السلطة التأديبية بهذا الصدد. وبعد معرفة الرقابة على التكييف القانوني لعنصر السبب في القرار التأديبي، ننتقل إلى التطبيقات القضائية لهذه الرقابة في القضاء الإداري.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع:

أرسى القضاء الإداري العربي والمقارن، أسس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع حين مباشرته لهذه الرقابة، بفرض ثبوتها ماديا كقاعدة مسلم بها[2] استكمالا لدوره في بسط رقابته على سلامة التكييف القانوني الذي وضعته السلطة التأديبية ليتحقق من أنه مطابق للقانون.

ولقد تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكييف الوقائع، على غرار مجال الوظيفة العامة. وهو ما سيتضح أكثر بعد عرض تطبيقات هذه الرقابة، من خلال الأحكام والقرارات الصادرة عن هذا القضاء في كل من فرنسا(الفرع الأول)، الجزائر(الفرع الثاني)، ومصر(الفرع الثالث).

الفرع الأول :القضاء الفرنسي ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

دأب مجلس الدولة الفرنسي، على بسط رقابته القضائية للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع، ولعل أشهر أحكامه في هذا الشأن- وهو خارج مجال التأديب-، حكمه الصادر بتاريخ 1914/04/14 في قضية Gomel[1].

[1] سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2004، ص.630.

[2] لا يخرج عن هذه القاعدة سوى طائفتين من القرارات تتعلق إحداهما بمجموعة قرارات الضبط الإداري المتصلة بسلامة الدولة والمحافظة عليها، وتنصرف الأخرى إلى مجموعة القرارات ذات الطابع العلمي أو الفني المعقد (أنظر في تفاصيل ذلك، محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص.640.؛ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.542 وما بعدها.

ومن قبيل أحكامه في مجال التأديب قراره الصادر في 1938/04/28 في قضية الآنسة "ويس Weiss" والتي تتلخص وقائعها في كون معلمة متربصة قامت بواسطة رسالة شخصية بدعوى تلميذ معلم للحضور أثناء العطلة للاستماع لمحاضرات ذات طابع ديني، ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن ذلك لا يعتبر خرقا لمبدأ الحياء المدرسي، وقام تبعا لذلك بإبطال القرار الرافض ترسيمها في وظيفتها[2].

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للوصف القانوني للوقائع، بمناسبة الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظفين العموميين. وذلك بالتعرض لتكييف الأفعال التي يرتكبها الموظف، وعما إذا كان يمكن وصفها قانونا بأنها أخطاء تأديبية، أي أخطاء لها من المميزات والأوصاف ما يصفها بالجرم التأديبي الذي يستوجب توقيع الجزاءات التأديبية، وهو ما يتضح من حكمه الصادر في 1953/03/13 في قضية " تيسير Teissier "[3].

الفرع الثاني : القضاء الجزائري ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

لم يتوان القضاء الإداري الجزائري هو الآخر، في بسط رقابته على الوصف القانوني للوقائع، والتحقق من صحة وسلامة التكييف الذي أعطته السلطة التأديبية للواقعة المادية بعد ثبوتها. ويتضح ذلك جليا من خلال التطبيقات التي تضمنتها أحكامه وقراراته نذكر منها:

القرار الصادر في القضية رقم 7462 بتاريخ 2003/02/25 بين المدعي(س.ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف (مدعى عليها)، حيث تتلخص وقائعها في أن المدعي طعن بالبطلان في القرار الصادر عن مديرية التربية لولاية سطيف بتاريخ 1999/11/09 المتضمن عزله عن منصب عمله، الطعن المرفوض من قبل قضاة الدرجة الأولى بموجب القرار المستأنف فيه، حيث دفع السيد (س.ر) لتبرير استئنافه أن حالة التخلي عن المنصب المحتج بها من طرف المدعى عليها غير ثابتة ، وبالتالي القرار المتضمن عزله على أساس التخلي عن المنصب مخالف للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون(أي عدم التكييف الصحيح للوقائع) حيث أنه بالرجوع إلى مستندات القضية وبالأخص إلى الشهادة الطبية تبين أن المدعي استفاد من نسبة عجز من الدرجة الأولى ابتدء من 1998/04/08 إلى غاية 2000/04/07.

حيث أن القرار المتضمن عقوبة العزل صدر في 1999/11/09، أي خلال مدة العطلة المرضية، وعليه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية، قراراً مخالفاً للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من مرسوم 59/35 المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن

---

[1] تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد جوميل، كان قد طلب الترخيص له بالبناء في ميدان بوفو beauveau بباريس فرفضت الإدارة طلبه لما يحدثه البناء في هذا الميدان من المساس بأحد المعالم الأثرية، وعندما بحث المجلس هذا الأمر، ظهر له أن الميدان المذكور لا يدخل كله في عداد المعالم الأثرية، وألغى بذلك قرار الإدارة، لما شابه من خطأ في التكييف القانوني للوقائع التي قام عليها. C.E, 14 Avril 1914, Gomel, Rec., P. 488

[2] قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1938/04/28، مأخوذ عن مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستر في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2006-2007، ص.99.

[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/03/13، مأخوذ عن عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.633.

القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال الإدارات والمؤسسات العمومية. لذا ينبغي إلغاء القرار المستأنف فيه، الذي أساء فيه تقدير الوقائع وتطبيق القانون، وبعد التصدي إبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله[1].

ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري أيضا قراره الصادر بتاريخ 1998/07/27 تحت رقم 172994، والذي قام فيه المجلس بإلغاء قرار تأديبي صادر عن المجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 1996/07/11، والمتضمن عزل قاض من مهامه بحجة أنه خالف الواجبات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، حيث تتمثل الأفعال المنسوبة للقاضي في أنه يمتلك عدة عقارات على الشياع، منها مخبر للصور مسير من طرف أخيه، وأنه تدخل لصالح أحد أفراد عائلته أمام جهات قضائية جزائية، إلى جانب التغيب بدون مبرر عن منصب عمله بالذهاب إلى خارج الوطن.

وعليه قام القاضي المعزول، برفع دعوى يطالب فيها بإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة الجزائري، متمسكا بالوجه المأخوذ من خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات، فأصدر مجلس الدولة بتاريخ 1998/07/27 قراراً ألغى فيه ذلك القرار التأديبي، وذلك على أساس أن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب غلطا صارخا في تقدير الوقائع، حيث رأى مجلس الدولة أن الأفعال المنسوبة للقاضي محل المتابعة لا تتناسب مع روح القانون المطبق[2].

الفرع الثالث :القضاء المصري ورقابته على التكييف القانوني للوقائع:

باشر القضاء الإداري المصري من جهته رقابته على عملية التكييف القانوني للوقائع في مجال الوظيفة العامة، وما يتصل بها من منازعات. ومن قبيل تطبيقاته لهذه الرقابة، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أنه" إذا كانت الوقائع مع فرض ثبوتها لا تؤدي إلى هذا الوصف أو أن تكييفها على هذا النحو يعتبر تكييفا غير سليم من الناحية القانونية، فإن السبب الصحيح لا يعتبر قائما"[3]. كذلك نجد تطبيقات أخرى لهذه الرقابة وذلك بموجب حكمها الصادر بتاريخ 1957/01/05 في الطعن رقم 2/1134 ق، حيث ألغت المحكمة قرار فصل مأذون شرعي لاتهامه بالإقدام على الزواج بعقد عرفي ومما قالته المحكمة في هذا الشأن أنه " إذا ثبت أن فصل المأذون قد أسس على أنه ارتكب ذنبا إداريا هو تزوجه بعقد عرفي، فإن قرار الفصل يكون فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب، ذلك أن هذا الفعل لا يعتبر إخلالا من المدعى

[1] قرار مجلس الدولة الجزائري، صادر في 2005/02/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 05 لسنة 2004، ص.166 وما بعدها.
[2] قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 1998/07/27 تحت رقم 172994، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 لسنة 2002، ص.85/84.
[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1976/02/01، قضية 863 مجموعة السنة الحادية والعشرون، مأخوذ عن أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ب د ن، ط 2005، ص.326.

بواجبات وظيفته أو سلوكه الوظيفي، إذا لم يكن يباشر عند زواجه عمله الرسمي كمأذون، وإنما كان مثله في ذلك كمثل أي فرد عادي، لا حرج عليه في أن يتزوج زواجا عرفيا دون أن يوثقه، متحملا في ذلك ما قد يترتب على إجرائه على هذا النحو من نتائج عند الإنكار[1].

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها، بأن توظيف الموظف لأمواله لا يعد بذاته عملا تجاريا يتنافى مع واجبات الوظيفة وكرامتها، فتملك الموظف لسيارة أو لحصة فيها لا يعتبر في ذاته عملا تجاريا، إن لم يقترن بنشاط خاص تطغى عليه الصفة التجارية طبقا للقانون التجاري[2].

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على تقدير أهمية الوقائع وتطبيقاتها:

اقتصر دور القضاء الإداري كأصل عام، في منازعات الإلغاء من حيث الظاهر على مراقبة الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني فقط. دون أن يتعداها إلى مراقبة تقدير الإدارة لأهمية الأسباب الواقعية، وتقدير مدى التناسب بين أهميتها وخطورتها، وبين الإجراء الإداري الصادر استنادا إليها. وعلة ذلك أن هذه الرقابة تعد خروجا عن دور القضاء الإداري ومهمته، باعتباره قاضي مشروعية ليقوم بمزاولة اختصاصات رجل الإدارة، فيتصرف القضاء في هذه الحالة وكأنه إدارة ويصبح رئيسا إداريا أعلى لمصدر القرار[3].

هذه القاعدة العامة طرأ عليها استثناء، يتمثل في إمكانية مد رقابة القاضي الإداري إلى تقدير مدى ملاءمة إصدار القرار الإداري المبني على وقائع ثابتة ومدى تناسبها مع مضمون القرار. الأمر الذي ستتم معالجته بالتفصيل والإيضاح من خلال التطرق إلى رقابة القاضي الإداري لمدى ملائمة القرار الإداري للواقع (المطلب الأول)، مدعمين شرحنا بالتطبيقات القضائية في هذا المجال (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

خرج كلا من القضاءين العربي و الفرنسي، عن القاعدة العامة المتمثلة في اقتصار القاضي الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية دون التعرض لبحث مدى ملاءمتها. فلقد أورد عليها بعض الاستثناءات تجاوز بها حدود رقابته البتقليديةعلى صحة الوقائع وتكييفها القانوني، متحججا في ذلك بأن هذه الرقابة تعد شرطا من شروط المشروعية في القرار الإداري.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1957/01/05، مجموعة س 2.
[2] مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا للسنة الخامسة، ص.854.
[3] علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.917.

و يعتبر حكم "لبون Lebon"[1] أول حكم في مجال التأديب، كان له بالغ الأثر في إبراز الغلط البين أو الخطأ الظاهر، الذي به يمكن لمجلس الدولة، بسط رقابته على أعمال السلطة التقديرية للإدارة ومدها إلى مجال التأديب، وبعد ذلك تتابعت أحكام مجلس الدولة بعد أسابيع قليلة من حكم Lebon على غرار حكمه في قضية Vinolay[2] بتاريخ 1978/07/26 وكذا حكمه في قضية Chaval بتاريخ 26 جويلية 1978.[3]

والوضع نفسه ميز رقابة مجلس الدولة المصري على ملائمة القرارات التأديبية، حيث كانت تقف عند حد التحقق من صحة الوقائع المكونة لركن السبب، وكذلك الوصف القانوني لهذه الوقائع، ولم يكن يتعدى تلك الحدود ليبحث درجة التناسب بين الوقائع، وبين مقدار الجزاء التأديبي، لأن ذلك كان يعتبره من ملاءمات الإدارة، ومن خصائص سلطتها التقديرية.

لكن تطور قضاء مجلس الدولة المصري، واعترف لنفسه بحق رقابة ملاءمة توقيع الجزاء ومقداره، وذلك في حالة وجود غلو شديد، أو عدم ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة الجريمة التأديبية، وبين نوع الجزاء ومقداره. وكان أول الأحكام الذي أقرت هذا المبدأ الجديد، هو حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1961/11/11 حيث قالت المحكمة " لئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، فهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة. ولا يأتي هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة ... وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبا بالغلو، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة. ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معيارا شخصيا، إنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري، لا يتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره[4].

و من أجل شرح هذا التطور في موقف القضاء، فإن الأستاذ سليمان الطماوي يعتبر أن رقابة القضاء في نطاق سلطة التأديب تتناول جانبين:

---

[1] C.E., 09/06/1978, Lebon, Rec., p.205.

[2] C.E., 26 juillet 1978, vinolay, Rec., p.315.

[3] C.E. 26 Juillet 1978, Chaval. A.J.D.A., Novembre 1978, p. 576.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1975/02/22، مجموعة المبادئ، السنة العشرون.

الجانب الأول، وهو جانب السلطة المقيدة، والمتمثل في ارتكاب الموظف لجريمة إدارية (أو ذنب إداري) مستوف لأركانه، بحيث توقع عليه عقوبة من بين العقوبات المحددة قانونا، ومن سلطة مختصة في التأديب. وبعد ذلك تتاح للموظف كافة الضمانات المقررة قانونا للدفاع عن نفسه. فإذا لم يستوف أي شرط من الشروط السابقة، كانت العقوبة باطلة، سواء كانت صادرة عن رئيس إداري، أو محكمة تأديبية، أو مجلس تأديب.

أما الجانب الثاني، فيتصل بمدى ملاءمة أو تناسب العقوبة المرفقة بالنظر إلى الذنب الثابت في حق الموظف. وهنا يجمع الفقه والقضاء على أن الأمر يندرج في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير، إلا في نطاق عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة"[1].

ومن هنا فإن قضاء التناسب أو الملاءمة في مجال التأديب يضع حدا للسلطة التقديرية للجهات الإدارية المخولة بتسليط العقاب الإداري وذلك عند قيامها بتقدير نوع ودرجة العقوبة تبعا للجرم الإداري المرتكب، دون أن يؤثر ذلك بطبيعة الحال على سلطة الإدارة في التأديب. إذن فالرقابة القضائية في هذه الحالة جد حساسة لأنها مسألة تقدير متروكة للقاضي الإداري إذا رأى أن سلطة تقدير العقوبة المعقودة أصلا للإدارة، شابها الغلة في الشدة، أو التفريط في التساهل والتهاون بتطبيق العقاب المناسب.

وللقضاء الإداري العربي والفرنسي في مجال الرقابة على تقدير الوقائع وخطورتها تطبيقات كثيرة ومتنوعة، سنورد بعضها في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

تطورت رقابة القضاء الإداري على عنصر ملاءمة القرار الإداري للوقائع. فبعدما كانت تقتصر على رقابة الوجود المادي للوقائع، وكذا تكييفها القانوني. أصبح بإمكانه بسط رقابته على التناسب وتقدير مدى ملاءمة الجزاء التأديبي مع الذنب أو المخالفة التأديبية، وذلك نتيجة لفصله في عديد القضايا التي أثيرت أمامه، والتي ساهمت في تغيير توجه هذه الرقابة. هذا ما ستتم معالجته من خلال عرض بعض التطبيقات القضائية لهذه الرقابة، في كل من القضاء الإداري الفرنسي(الفرع الأول)، الجزائري(الفرع الثاني)، والمصري(الفرع الثالث).

الفرع الأول :القضاء الإداري الفرنسي وعملية الرقابة على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

يعتبر حكم Lebon [1] - كما سبقت الإشارة - أول حكم باشر من خلاله مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التناسب في مجال التأديب، بعدما كان قبل صدور حكمه في هذه القضية يمنع من ممارسة رقابته على ملائمة القرار الإداري للوقائع في مجال التأديب.

[1] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.658،659.

لتتوالى الأحكام فيما بعد، في قضية Vinolay(فينولاي) بتاريخ 1978/07/26حيث قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل من الخدمة لعدم تناسبها مع الوقائع المؤاخذ عليها، والتي تتمثل في معاملة المدعي لمرؤوسه بقسوة. وقد أظهر هذا الحكم قدرة مجلس الدولة الفرنسي على مواجهة مبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة في جانبه الإيجابي، وهو إلغاء العقوبة لما شابها من غلط بيّن أو خطأ ظاهر في التقدير[2].

كما ألغى مجلس الدولة بموجب حكمه الصادر بتاريخ 1979/11/07 في قضية Mme Boury Nauron [3]، قراراً متضمناً عزل المدعية نظرا لما تبين للمجلس من أن هذه العقوبة تبلغ من الجسامة بما كان مقارنة بالأفعال المرتكبة من طرفها، والمتمثلة في التأخير والإهمال في الرد على المراسلات الرسمية.

ومما ينبغي الإشارة إليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مجال الرقابة على التناسب بين العقوبة الموقعة على الموظف المذنب، وبين الأفعال والمخالفات التي ارتكبها، هو عدم اقتصاره على إلغاء القرارات التأديبية بداعي القسوة وتميزها بالشدة، وإنما باشر رقابته أيضا على الجانب السلبي والمتمثل في قيام السلطة التأديبية في المبالغة في التساهل واللين مع الموظف المذنب. وإذا أمعنا النظر في هذا الجانب نجده ذو أهمية بالغة في التأثير على سير المرفق والحفاظ على وظيفته في تحقيق المنفعة العامة. لأنه إذا فتح المجال لارتكاب الأخطاء والمخالفات التأديبية دونما رقيب ولا حسيب، يولد لدى الموظفين المذنبين الإحساس بعدم المسؤولية والتسيب، مما ينتج معه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للمرفق. وعليه فإن دور القاضي في هذه المسألة لا غنى عنه لإجراء موازنة دقيقة يشرك فيها جميع الظروف التي ساهمت في ارتكاب الخطأ، وكذا جميع الظروف المحيطة بالموظف والمرفق بشكل عام.

ومن قبيل ما قرره مجلس الدولة في هذا الشأن ما قضى به في حكمه الصادر في 1990/11/02 في قضية M.Leon من إلغاء العقوبة التأديبية الموقعة على المدعي- وهو سائق حافلة بالبلدية- لعدم تناسبها مع خطورة الجريمة المقترفة، إذ تبين من الأوراق أنه كان يقود الحافلة في حالة سكر، مما جعل سلوكه على درجة كبيرة من الخطورة، الأمر الذي يتنافى مع ما اتسم به القرار التأديبي الصادر بحقه من تساهل وتفريط في العقوبة[4].

---

[1] تتلخص وقائعها في أن السيد لوبن Lebon وهو مدرس بأكاديمية تولوز، كان قد اتهم بارتكاب أفعال مخلة بالحياء مع الطالبات اللاتي يقوم بتدريسهن فقرر مدير الأكاديمية معاقبته بالإحالة على المعاش وطلب السيد لوبن من المحكمة الإدارية بتولوز إلغاء هذا القرار، التي قررت رفض طلبه، فطعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة، الذي قضى برفض الطعن، وذلك بناءا على ما جاء بأسباب الحكم من أن "الوقائع التي ثبت حدوثها على النحو الوارد في ملف القضية هي أمور تستوجب عقابا إداريا وأن المدير بإصداره قرارا بإحالة السيد لبون على المعاش استنادا على هذه الوقائع يكون قد استعمل سلكته التقديرية في حدود القانون، دون أن يشوب ذلك غلط بين أو خطأ ظاهر وهو ما يجعل القرار المطعون فيه قائما على أسباب كافية ومبررة (C.E.,09/06/1978, Lebon, Rec., p.205.)

[2] خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص.259.

[3] C.E., 07 Novembre1979, Mme Boury Nauron, R.D.P., 1980, p.1449.

[4] C.E., 02/11/1990, M. Leon, R.D.P., 1990, p.576.

ويتضح مما تقدم أن قضاء مجلس الدولة استقر على ممارسة رقابته على التناسب في مجال التأديب، متوسلا في ذلك بفكرة الخطأ الظاهر في التقرير، والتي أضحت بمثابة نظرية عامة في قضائه.

الفرع الثاني :القضاء الجزائري ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

انتهج القضاء الإداري الجزائري مسلك مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بامتناعه عن رقابة تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار. حيث كان يقف في رقابته- كقاعدة عامة - عند المستويين السابقين (رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني).

لكن هناك بعض الحالات الاستثنائية يمارس القاضي الإداري مراقبة الملائمة، وهي الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيفة العمومية وبالتحديد تلك الخاصة بالمهنة. فقد يحدث فعلا أن يحصل موظف أزيح من منصبه لفترة طويلة على إلغاء لتلك العقوبة، فالإدارة هنا ملزمة ليس فقط بإعادته إلى منصبه، بل إعادة تنظيم وضعيته تجاه وظيفته كما لو لم يسرح (الأقدمية، الترقية، المرتب... إلخ)، وإذا ما حدث نزاع في مثل هذا الشأن، فإنه بإمكان القاضي إحلال تقديره محل تقدير الإدارة.

وفي مجال رقابة القاضي الإداري الجزائري على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، يعلق الأستاذ غناي رمضان على قرار مجلس الدولة الصادر في 1998/07/27 حول وقائع القضية التي مرت بنا والمتعلقة بعزل قاضي بموجب قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء، من أن الاجتهاد القضائي الخاص بمجلس الدولة في هذه القضية والقاضي بإلغاء عقوبة العزل، يعتبر بداية لمشوار يمكن أن يؤدي إلى استعمال هذا الاجتهاد في مجالات كثيرة جد حساسة بالنظر إلى أهميتها، وبالنظر إلى ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية واسعة مثل القرارات المتعلقة بالأجانب والإقامة والطرد والاستبعاد، وكل أنواع القرارات التي تحتكر الإدارة سلطة تقديرية لمعرفة مدى ملائمتها لتعلقها بالنظام العام. واستعمال هذا الاجتهاد في منازعات الوظيفة العمومية، من شأنه توسيع رقابة القاضي الإداري على القرارات الجد مهمة بالنسبة لمسار الموظفين[1].

كما قضى مجلس الدولة في القضية رقم 010502 المنعقدة بجلسة 2004/01/20 بين مدير القطاع الصحي لتيقزيرت ولاية تيزي وزو (مستأنف) ضد السيدة-م.ع- (مستأنف عليها) بتأييد القرار المستأنف المتضمن إلغاء المقرر الصادر بتسليط عقوبة التوبيخ على -المستأنف عليها-.

[1] غناي رمضان، تعليق على قرار مجلس الدولة الجزائري، صادر في 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة العدد 06 لسنة 2005، ص.53 وما بعدها.

حيث تتلخص وقائع القضية، في قيام مدير القطاع الصحي لبلدية تيقزيرت ولاية تيزي وزو بإصدار مقرر يتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على السيدة(م.ع)، نظرا لرفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار سكن وظيفي، فرفعت السيدة(م.ع) دعوى أمام مجلس قضاء تيزي وزو (الغرفة الإدارية) تلتمس فيها إلغاء مقرر التوبيخ، فأصدر هذا الأخير قراره بإلغاء المقر. الأمر الذي دفع بالمستأنف في قضية الحال برفع استئناف إلى مجلس الدولة، حيث بنى طعنه على عدة دفوع منها أن النزاع يكتسي طابعاً اجتماعياً وبالتالي فإنه من اختصاص المحكمة الاجتماعية، كما دفع بأن المستأنف عليها لم تقم بالطعن الإداري المسبق، وردا منه على الدفع الأول المثارة أمامه والمتعلق بعدم الاختصاص النوعي أجاب المجلس بأن المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية-الملغى- تجعل المجلس مختصا بنظر الطعون المقدمة ضد المؤسسات العمومية ذات الصفة الإدارية، وباعتبار أن القطاع الصحي هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري فإن الدفع الأول غير مؤسس.

أما عن الدفع الثاني، رد المجلس بأن التظلم الإداري المسبق، لم يبق مطالبا به بموجب المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية – الملغى-.

أما في موضوع الدعوى، فقد قرر المجلس أن العقوبة المسلطة على المستأنف عليها بسبب رفضها تسليم مفاتيح الشقة التي تشغلها في إطار وظيفتها وبصفة قانونية لا تتناسب مع الخطأ الذي ادعته إدارة القطاع الصحي، كونه لا يشكل خطأ مهنيا في تقدير المجلس(الغرفة الإدارية) يستوجب عقوبة العامل الرافض للامتثال له، وعليه فإن قضاة الموضوع قدروا الوقائع تقديرا سليبا لذا يتعين تأييد القرار المستأنف ورفض الاستئناف لعدم التأسيس[1] .

الفرع الثالث :القضاء المصري ورقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها:

لقد ساير مجلس الدولة المصري هو الآخر نظيره الفرنسي، في فرض رقابته على ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها في طائفتين من القرارات، تتعلق الطائفة الأولى بالقرارات التأديبية، أما الثانية فتتعلق بالحريات العامة.

وقد ابتكر القضاء المصري لفظ الغلو[2] كاصطلاح قانوني استعمله في قضائه للتعبير عن عدم ملائمة الظاهرة، أو الخطأ الظاهر في تقدير العقوبة التأديبية.

ومما يحسب للقضاء الإداري المصري، أنه مارس هذه الرقابة مع بداياته الأولى مستهلا إياها بقرارات الضبط الإداري ثم القرارات التأديبية. وله عدة أحكام قضائية ساقها من خلال تعامله مع عدة ملفات تناولت نزاعات في مجال التأديب، حيث رددت المحكمة الإدارية العليا

[1] قرار مجلس الدولة الجزائري، في القضية رقم 010502 الصادر في 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، العدد 05 لسنة 2004، ص.175، 176.

[2] الغلو في اللغة من أصل (غلو وغلا) فغلا غلوا، زاد وارتفع وغلا النبت بمعنى التف وعظم، وغلا السهم ارتفع في ذهابه وجاوز المدى وغلا بالدين تشدد وتصلب حتى جاوز الحد وغلا السعر أي ارتفع فهو عال والمغالاة في الأمر هي المبالغة فيه، والمغالاة في الشيء رفع ثمنه. مقتبس من قاموس المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق بيروت، طبعة 1981/25، ص.558.

في كثير من المناسبات أنه "... فيما يختص بمدى ملاءمة الجزاء للذنب الإداري الذي ثبت في حق الطاعن، فإنه ولئن كانت لسلطة التأديب تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة "[1].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في جلستها المنعقدة بتاريخ 1984/02/07 بإلغاء قرار الفصل الذي أصدرته الإدارة ضد أحد موظفيها، لاعتدائه على أحد رؤسائه بالعمل. حيث أسست حكمها على عدم تناسب المخالفة التي ارتكبها الموظف مع العقاب الذي وقعته عليه الإدارة، وذلك في ضوء بحثها لكافة ظروف إصدار هذا القرار[2]. وقد استند قضاء المحكمة في هذه القضية، إلى وجود غلو في تقدير الجزاء وعدم ملاءمة ظاهرة تخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، وبالتالي تخضع هذه القرارات لرقابتها.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 38/454 ق الصادر بتاريخ 1996/02/24، جاء فيه " ... وقد ثبت من الحكم المطعون فيه أن المحكمة قد أقامت قضاءها على أن المخالفات المنسوبة إلى الطاعن تنطوي على إهماله إهمالا جسيما في أداء العمل المنوط به، ولم يستظهر من الأوراق ما يشير إلى توافر صحة العمد فيما أقدم عليه الطاعن من مخالفات، ومن ثم تكون المخالفات المنسوبة إليه، قائمة على الغفلة والإهمال، ولم تقم على عمد بهدف غاية غير مشروعة، مما يجعل الجزاء الموقع على الطاعن، وهو الخفض إلى الوظيفة الأدنى، يتسم بالغلو وعدم التناسب بين المخالفة والجزاء الموقع عنها، الأمر الذي يقتضي إلغاء الحكم المطعون فيه "[3].

ومما يستفاد من أحكام القضاء الإداري بمناسبة مباشرته لرقابته على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، أنه وضع ضوابط متوسلا بها تحقيق العدالة في مجال منازعات الوظيفة العامة،آخذا بعين الاعتبار مجموعة من العوامل من شأنها مساعدته على تحقيق غايته، لاسيما ما تعلق بالتكييف الدقيق لوصف المخالفة التأديبية، من خلال الظروف والملابسات المحيطة بها، سواء كانت عينية لا تتعلق بالجريمة أو شخصية تتعلق بمرتكبها.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 2935 لسنة 35 ق، جلسة 1992/02/28 الموسوعة الحديثة.
[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن 415 لسنة 25 ق، جلسة 1984/02/07 مجموعة السنة التاسعة والعشرون.
[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن 454 لسنة 38 ق، جلسة 1996/02/24، ج42، ص.682.

خاتمة:

ختاما لما سبق لابد أن ننوه على الأهمية القصوى لركن السبب في القرار التأديبي، الأمر الذي استوجب -كما أسلفنا- تطور رقابة القضاء الإداري عليه، خاصة إذا نظرنا إلى الكم الهائل للأعمال الإدارية اليومية، والتي تشكل فيه القرارات الإدارية الركن الركين في سير العمل الإداري في مختلف المجالات، على غرار مجال تأديب الموظفين العموميين. الذي يعتبر أخطر هاته المجالات، لما له من تأثير مباشر على حياة الموظفين العموميين، ومن ثم كان الواجب إخضاع جميع القرارات التأديبية لرقابة القضاء الإداري لتعلقها بالحقوق والحريات الفردية والجماعية شأنها في ذلك شأن، القرارات الضبطية، الأمر الذي تجسد فعلا من خلال تطور رقابة القضاء الإداري على ركن السبب، واتساعها من رقابة الوجود المادي للوقائع، وسلامة تكييفها القانوني، إلى فرض رقابته على تقدير أهمية تلك الوقائع، أو بمعنى آخر النظر في مدى تناسب العقوبة والمخالفة التأديبية.

ومسألة التناسب في مجال الرقابة على ركن السبب، أصبح مفهوما يتردد مضمونه في قضاء المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة بكثرة. الأمر الذي أدى إلى ترسيخه وتقويته كنظرية قانونية حقيقية تقوم على طرفي نقيض، الإفراط والتفريط، أي الإفراط في توقيع العقوبات التأديبية إلى درجة الغلو، والتفريط في التساهل الأمر الذي يؤثر سلبا على سير المرافق العمومية بانتظام واطراد.

ولكن في خضم كل هذا التطور والاجتهاد القضائي والفقهي لتوضيح معالم رقابة التناسب على ركن السبب من طرف القضاء الإداري المقارن، بقي القضاء الإداري الجزائري متأخرا نوعا ما في هذا المجال، من خلال قلة الأحكام القضائية المتضمنة إلغاء القرارات الإدارية التأديبية لعيب في سببها أو بالأحرى في عدم تناسبها أو ملاءمتها، لكن هذا التأخر قد يعزى إلى أن رقابة التناسب شاقة وعسيرة، تحيط بها الكثير من الصعوبات، كما أنها تشبه العديد من المعاني القانونية التي يكمن إحساسها أكثر مما يمكن وصفها، وعليه فإن مسألة التفاوت في ضبطها مطروحة بشكل منطقي بين قضاة المنازعة الإدارية.

في الأخير، يمكن القول أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب في القرارات التأديبية من الأهمية بما كان، ضمن مواضيع القانون الإداري، التي لابد من البحث فيها وضبطها، بغية تحقيق الغايات التي وضع من أجلها القانون. فكل تصرف أو إجراء قانوني تأديبي تقدم عليه الإدارة تجاه أحد موظفيها، يبنى على سبب معين. فإما أن يكون صحيحا مبني على وقائع مادية وقانونية سليمة، تم تكييفه وفقا للقانون، ونجحت الإدارة في تقدير مدى ملاءمته. وإما أن يكون العكس، وبالتالي سيتعرض لا محالة للإلغاء القضائي.

قائمة المراجع:

أولا: المؤلفات باللغة العربية:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية" ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، ط الخامسة 2003.
2. خليفة سالم الجهمي،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في المجال التأديبي، الدار الجامعية للنشر،الإسكندرية 2009.
3. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2004.
4. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي،1995.
5. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، الإسكندرية
6. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع،الأردن، الطبعة الأولى 2008.
7. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني،نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ب س ط).
8. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، (ب س ط).
9. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،الطبعة الأولى 2005.

ثانيا: الكتب باللغة الفرنسية:

BONNARD .Roger, Précis de droit administratif, 4 éme éd, Paris.

ثالثا: الرسائل و المذكرات:

1. مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة ماجستر في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2006- 2007.