

ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة

أ.بدرى مباركة
كلية الحقوق بجامعة سعيدة

مقدمة:

إن وسائل النظام التأديبي المتبع في الدول المختلفة تتوقف في نجاحها على إيجاد قدر من الضمانات التي يجب أن يتم كفالتها للموظف العام في أي مساءلة تأديبية حتى تضمن له محاكمة عادلة⁽¹⁾. وتعد هذه الضمانات من أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني للتأديب في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة نظرا لان النظام التأديبي هو أخطر جوانب الوظيفة العامة الذي قد يضر بالموظف العام إذا ما أخل بواجباته الوظيفية .

ومن بين هذه الضمانات تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية معاصرة أو ملازمة لصدور العقوبة التأديبية، والتي تعد من أهم الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي حتى يطمئن الموظف العام من أسباب إدانته ويتأكد من أوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعا و تحقيق دفاعه بما يحول دون انحراف أو تعسف الجهة المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية. وتعد هذه الضمانة من الأمور التي تملئها العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، كما أنها تستلهم من المبادئ

(1) د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، 2006، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، ص. 251.



الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية بغض النظر إن وجد أو لم يوجد نص يقرر ذلك⁽¹⁾.

ولما كانت السلطة التأديبية المختصة ملزمة بتسبب قراراتها التأديبية فإنه لا يكفي أن تقي بهذا الالتزام بذكر أية أسباب، بل يتعين عليها أن يكون تسببها كافيا متضمنا لكل العناصر والشروط اللازمة لصحته بما يحقق الغرض المنشود منه.

ولذلك نتساءل عما يلي: ما المقصود بتسبب القرار التأديبي؟ وفي ماذا تتجلى أهميته في المجال التأديبي؟ وهل هناك عناصر وشروط أساسية تقوم عليها ضمانة التسبب؟

وللإجابة عن كل هذه الأسئلة، تناولنا بحثنا هذا في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم ضمانة تسبب القرار التأديبي.

المبحث الثاني: عناصر وشروط صحة تسبب القرار التأديبي.

المبحث الأول: مفهوم ضمانة تسبب القرار التأديبي:

يتعين في كل مساءلة تأديبية توافر قدر معين من الضمانات الجوهرية كحد أدنى وإن لم يرد عليه نص ومن بين هذه الضمانات تسبب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية الذي يعتبر بصفة عامة ضمانة لحقوق الموظف⁽²⁾.

(1) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دون سنة الطبع، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، ص. 561.

(2) Ramdane Babadji, le régime disciplinaire dans le nouveau statut de la fonction publique algérienne, revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, université d'alger, ben aknoun, N° 04, décembre 1987, p. 884.



وإذا كان الأصل العام الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين إن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا قيدها القانون بذلك، فإن تسبب القرار التأديبي ضروري وواجب ولو لم يوجد نص يقضي به، باعتبار أن التسبب قد أصبح قاعدة بالنسبة للقرارات التي تضر بحقوق الأفراد، إذ لم يعد للإدارة في مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه بل صار لزاما عليها بيانه⁽¹⁾، مما يكفل اطمئنان الموظف العام إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذه العقوبة والتي كونت منها السلطة التأديبية - السلطة الرئاسية أو اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي - عقيدتها واقتناعها، فضلا على استظهار أدلة الإدانة بما يفيد توفر أركان المخالفة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له وبما يتيح للقضاء الإداري أعمال رقابته من حيث صحة تطبيق القانون على ذلك.

ولدراسة مفهوم ضمانات تسبب القرار التأديبي تناولنا هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: المقصود بتسبب القرار التأديبي

المطلب الثاني: أهمية ضمانات تسبب القرار التأديبي .

المطلب الأول: المقصود بتسبب القرار التأديبي:

لقد ظهر لفظ "يسبب" لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي خلال القرن الثامن عشر (18) والذي كان يقصد به تضمين الحكم الأسباب الضرورية التي أدت إلى وجوده⁽²⁾.

(1) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، 2000، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص191.

(2) د. عزمي عبد الفتاح، تسبب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، دون دار النشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1983، ص 14 و15. مقتبس عن، منصور حمدان العلوان، الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، 2008، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ص91.



ونظرا لأهمية التسبب في جميع المجالات، نجد أن المشرع التأديبي قد حرص على تطبيق هذه الضمانة الهامة في المجال التأديبي في نطاق الوظيفة العامة في مختلف الأنظمة التأديبية المقارنة، ومن بينها التشريع التأديبي الجزائري الذي أولاهها أهمية كبرى بالمقارنة مع الضمانات التأديبية الأخرى حيث لم يخلو أي قانون للوظيفة العامة عبر التطور التاريخي من الإشارة إلى ضرورة تسبب القرارات التأديبية من طرف السلطة التأديبية المختصة تحت طائلة البطلان.

وقد عالجتنا هذا المطلب في الفرعين المواليين:

الفرع الأول: تعريف تسبب القرار التأديبي .

الفرع الثاني: الأساس القانوني لضمانة التسبب .

الفرع الأول: تعريف تسبب القرار التأديبي:

إن تحديد تعريف تسبب القرار التأديبي يستدعي أولا التطرق لتعريف القرار التأديبي، حيث يعرفه محمد ماجد ياقوت بأنه: «هو القرار الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية ويكون مضمونه جزاء تأديبي صريح في حق موظف أو مستخدم، وذلك بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة، وبهدف الصالح العام وهو حسن سير العمل»⁽¹⁾.

ويعرف أيضا بأنه: «إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة وفقا للقوانين واللوائح في الشكل المقرر قانونا، بقصد إحداث مركز قانوني بالنسبة للعامل، وذلك بتوقيع جزاء تأديبي عليه لما ثبت في حقه من ذنب إداري، وذلك بباث من المصلحة العامة وهو الحرص على استقامة العمل في الجهاز الإداري»⁽²⁾.

(1) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، 2004، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 656.

(2) فالح عبد الله علي العزب، الطعن في الجزاء التأديبي في الوظيفة العامة - في القانون المصري والقانون الكويتي - رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر، 2004، ص. 178.



ويمكننا تعريف القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة بأنه: «إفصاح السلطة الإدارية المختصة بالتعيين عن إرادتها الملزمة في توقيع عقوبة تأديبية ضد الموظف العام المخالف بسبب ارتكابه لمخالفة تأديبية قصد ضمان السير الحسن للمرفق العام».

ويقصد بالتسبيب هو: «الإفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار»⁽¹⁾. ويعني أيضا: «تبيان في نفس القرار الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرره»⁽²⁾.

ويرى المستشار ممدوح طنطاوي أن التسبيب من المبادئ الأساسية للنظام القضائي و هو يقتضي: «تحديد وصف الوقائع وصفا قانونيا مع بيان ما أحاط بها من مؤثرات، وتكييفها التكييف القانوني وصحة إسنادها للأشخاص ومواد القانون أو اللوائح أو التعليمات، بعد مناقشة الأدلة والدفع بحيث تكشف الأسباب عن الإلزام بكافة العناصر والإحاطة بجميع الوقائع المنتجة في الإثبات»⁽³⁾.

ويرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن معنى أن يكون القرار مسببا: «أن يحمل بجانب الجزاء الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيعه، ولا يلزم أن يتضمن القرار هذه الوقائع على وجه التفصيل، بل يكفي في ذلك الإيجاز دون خلل أو إبهام أو تجهيل أو غموض»⁽⁴⁾.

(1) د. محمد ماهر ابو العينين، دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، 2002، الكتاب الثاني، ص. 153. مقتبس عن، د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، 2007، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص. 357.

(2) Jean-Michel de Forges, droit administratif, 6 édition, 1991, presses universitaires de France, paris, p. 57.

(3) ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، الطبعة الأولى، 2000، مطبعة الانتصار، مصر، ص. 255 و 256.

(4) د. عبد الفتاح حسن، في الوظيفة العامة، 1964، المطبعة العالمية، القاهرة، ص. 248.



ومن جهتها يمكن أن نحدد معنى تسبب القرار التأديبي من خلال إبراز عناصره و شروط صحته كما يلي: «التزام السلطة التأديبية المختصة ببيان الوقائع الجدية المبررة للعقوبة التأديبية بصفة واضحة و كافية وتكييفها من الناحية القانونية، و ذكر الأسس والأسانيد القانونية المعتمد عليها في إصدار القرار التأديبي» .

ويختلف بذلك تسبب القرار عن سببه رغم اتحادهما في الاشتقاق اللغوي، حيث يأتي التسبب دائما لاحقا على إصداره في حين يكون سبب القرار موجودا قبل إصداره والمتمثل في الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لاتخاذها . كما أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك إعمالا لقرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري إلى أن يثبت المدعي ما ينفيها، و في حين أنها ملزمة بغير حاجة إلى نص باستناد قرارها على سبب قائم ومشروع⁽¹⁾ .

الفرع الثاني: الأساس القانوني لضمانة التسبب:

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين في الدول المختلفة على قاعدة «لا إلزام على الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك»، و في هذه الحالة تحمل قراراتها القرينة القانونية التي تقضي بافتراض قيامها على أسباب صحيحة إلى أن يثبت مدعي عدم مشروعيتها عكس ذلك⁽²⁾ . غير أن أهمية تسبب العقوبة التأديبية قد فرضت نفسها بحيث أصبح من المبادئ العامة للقانون وجوب تسببها ولو لم يوجد نص .

و يرجع أساس تسبب القرارات الإدارية عموما والتأديبية خصوصا في حالة عدم النص إلى إرادة المشرع الضمنية من خلال فرض قواعد موضوعية أو شكلية على الإدارة في عملها فتفترض تسبب إعمالها، فضلا على متطلبات الرقابة القضائية التي

(1) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، 2004، دار الكتب القانونية، مصر، ص. 231 و 232 .

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، 2003،

منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 120 .



تستدعي تسبب القرارات لتسهيل مهمتها وكذا أساس الضمان الذي يفرض التسبب في المواد العقابية⁽¹⁾.

وإذا كانت الإدارة تلتزم بتسبب قراراتها في بعض الحالات، فإن مصدر هذا الالتزام قد يكون نصا قانونيا أو قاعدة قضائية كما هو عليه الحال في المجال التأديبي، حيث ألزم التشريع التأديبي المقارن الهيئات التأديبية المختلفة بضرورة تسبب القرارات التأديبية الصادرة عنها قصد ضمان عدالة العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف المذنب وحمايته من تعسف سلطة التأديب بما يضيف الاطمئنان إلى نفسه والاستقرار في عمله.

ففي فرنسا نجد أن المشرع التأديبي قد أجبر الإدارة منذ وقت مبكر على تسبب قراراتها التأديبية بالنسبة لطوائف معينة من الموظفين على عقوبات محددة، ومن ذلك القانون الصادر في 10 أوت 1871 الذي نص على إلزامية أن يكون مرسوم عزل أو وقف العمد أو معاونهم مسببا. وتطبيقا لذلك أبطل مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 13 / 02 / 1973 قرار عزل أحد العمد بسبب عدم قيام مرسوم العزل بتحديد للوقائع المنسوبة للمدعي والتي كانت غير كافية ولا مقنعة في الوصف التشريعي الذي ألزم بالتسبب⁽²⁾.

وبصدور قانون الوظيفة العامة بتاريخ 19 أكتوبر 1946 أوجب المشرع الفرنسي تسبب القرار الصادر بتوقيع عقوبات الإنذار واللوم وهذا ما أكد عليه في المرسوم الصادر في 14 فبراير 1959 والذي تضمن النص أيضا على ضرورة تسبب رأي مجلس التأديب بالنسبة للعقوبات التأديبية التي يشترط أخذ رأيه فيها. وقد أكد القانون

(1) نفس المرجع، ص. 500 وما بعدها.

(2) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 360 و 361.



الحالي الفرنسي على وجوب تسبب قراراتها التأديبية و آراء المجلس التأديبي كضمانة لا يمكن إغفالها بالنسبة للقرارات ذات الطابع الجزائي أو العقابي⁽¹⁾.

أما المشرع المصري فقد نص في كافة قوانين العاملين المدنيين بالدولة منذ القانون رقم 210 لسنة 1951 حتى قانون رقم 47 لسنة 1978 المتضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة على ضرورة تسبب القرار التأديبي حيث نصت المادة 79 من القانون الحالي: « لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا⁽²⁾ ».

ولكن ما هو موقف المشرع الجزائري من ضمانة التسبب ؟

لقد تناول المشرع الجزائري ضمانة تسبب القرار التأديبي في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في مجال التأديب الوظيفي، حيث ألزمت المادة 56 من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية السلطة التأديبية بتسبب قراراتها المتضمنة عقوبات الدرجة الأولى والثانية دون أن يلزمها بذلك في حالة توقيع عقوبة العزل بناء على الرأي الموافق للمجلس التأديبي .

وقد أكد على ذلك المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية حينما قيد السلطة المختصة بالتعيين بتبرير قراراتها المتضمنة عقوبات الدرجة الأولى و الثانية دون أن ينص على ذلك بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة التي تقررها بعد موافقة المجلس التأديبي (المواد 125، 126 و 127).

(1) Article 19/3 de la loi n° 83/634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.:» **L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés** » .

(2) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، 2004، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص. 358.



ونلاحظ من خلال هذين القانونين خلوهما من أي نص يلزم بتسبب القرارات التأديبية المتضمنة للعقوبات الجسيمة التي اشترط المشرع على السلطة المختصة بالتعيين عدم اتخاذها إلا بناءً على رأي ملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، مكثفياً باشتراط تبرير العقوبات التي تدخل في الاختصاص المطلق للسلطة الرئاسية. وفي الحقيقة هذا الموقف التشريعي من شأنه المساس بحقوق الموظف العام وحرمانه من ضمانة أساسية حيث لا يمكن التذرع بخضوع هذا النوع من العقوبات لإجراء جوهري والمتمثل في استشارة المجلس التأديبي و التقيد برأيه حتى تبرر هذا الفراغ القانوني لأن هناك حاجة ماسة لإجراء التسبب في المجال التأديبي باعتباره ضمانة هامة في نطاق المساءلة التأديبية لا يغني عنها أي إجراء آخر.

وبصدور القانون الحالي للوظيفة العامة تدارك المشرع النقائص التي عرفتتها القوانين السابقة، حيث نص على وجوب تسبب كل القرارات التأديبية بغض النظر عن العقوبات الموقعة، حيث نصت المادة 165 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: «تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية.....»

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعمة كمجلس تأديبي».

بل أكثر من ذلك فقد قام المشرع الجزائري بتقييد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي بهذا الإجراء حينما ألزمها بتسبب قراراتها المتضمنة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة حيث نصت المادة 2/170 من الأمر المذكور أعلاه: «يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة».

ولقد استقر القضاء الإداري المقارن بدوره على وجوب تسبب القرار التأديبي ولو في غياب نص يلزم الإدارة بذلك كاستثناء من قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها



الإدارية وذلك راجع للطبيعة الجزائية لهذا القرار المتضمن عقوبة يجب توضيح أسبابها وفقا للأصول العامة المقررة في التأثيم والعقاب، لذلك يعد الالتزام بتسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات الإجرائية في التأديب لخطورة هذا القرار ولما يشكله من هدم لقرينة البراءة التي يتمتع بها الموظف العام⁽¹⁾.

وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي حينما قضى: «كل قرار يتضمن عقوبة تأديبية يجب أن يكون مسببا...»⁽²⁾. كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1989/06/17 بأنه: «ويتفرع على حق الدفاع المقدس المكفول لكل إنسان أن يتعين أن تصدر الأحكام والقرارات التأديبية بالنسبة للعاملين مسببة لكي يتسنى لمن صدرت بشأنه أن يطعن عليها أمام الجهات الرئاسية أو المحاكم القضائية المختصة لكي تباشر ولايتها في الرقابة على مشروعية تلك الأحكام أو القرارات التأديبية»⁽³⁾.

وقد انتقد لحسين بن الشيخ اث ملويا قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/02/19⁽⁴⁾ - الذي رفض الطعن بالإلغاء لعدم التأسيس - وذلك راجع لعدة أسباب أهمها أن قرار وزير العدل المتضمن شطب خبير من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف كان غير مسببا، وبالتالي كان على مجلس الدولة إبطاله على أساس تجاوز السلطة لغيب السبب، ذلك أن التقرير المسبب يجب أن يصدر عن رئيس المجلس القضائي وليس عن مدير الشؤون المدنية بوزارة العدل حتى يكون سببا لمقرر الوزير بتوقيع العقوبة التأديبية.

(1) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 366.

(2) C.E. 28 mai 1965, Demoiselle Riffault, Revue administrative, 1965, p. 590. Ramdane Babadjji, op.cit, p. 884.

(3) ممدوح طنطاوي، المرجع السابق، ص. 257.

(4) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة (فهرس 70)، الصادر بتاريخ 2001/02/19، قضية (د) ضد وزير العدل، لحسين

بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، 2005، دار هومة، الجزائر، ص. 337 وما بعدها.



المطلب الثاني: أهمية ضمانه التسبب وعلاقتها بالضمانات التأديبية الأخرى:

لكي يكون للقرار التأديبي صحيحا ومنتجا للأثار المادية والقانونية لابد من وجود سند مادي أو قانوني يبرر وجوده وقيامه وإلا كان باطلا، على أساس أن عملية تسبب القرارات التأديبية لها فائدة كبيرة وأهمية قصوى في مجال الوظيفة العامة بالنسبة للموظف العام من جهة، ومن جهة ثانية بالنسبة للجهة الإدارية أيضا، نظرا لان هذا الإجراء يسعى بدوره إلى التوفيق بين فاعلية العمل الإداري و منطق الضمان أي إقامة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في نفس الوقت .

كما يساهم إجراء تسبب القرار التأديبي أيضا في تحقيق ممارسة الضمانات التأديبية الأخرى التي لها علاقة وطيدة به، لاسيما ما يتعلق بضمانة مواجهة الموظف العام المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وكذا ضمانه تحقيق دفاعه، فضلا على ضمانه الرقابة القضائية .

وللمزيد من التفصيل حول هذا المطلب لفرعين كالآتي:

الفرع الأول: أهمية ضمانه التسبب .

الفرع الثاني: علاقة ضمانه التسبب بالضمانات التأديبية الأخرى .

الفرع الأول: أهمية ضمانه التسبب:

وترجع أهمية تسبب القرارات التأديبية لما يترتب على تحقيقه من مزايا وفوائد عديدة سواء بالنسبة للموظف العام أو الإدارة . ويمكن أن نذكر أهمها فيما يلي:

1- يسمح التسبب للمعني بالأمر من التحقق بسهولة من مدى مشروعية موضوع القرار، حيث يعتبر التسبب عنصرا هاما لكفالة حق الدفاع، حيث لا توقع الإدارة العقوبة على الموظف العام إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وهي ملزمة بالرد على دفاعه وتنفيذ الحجج والأسانيد التي أبدهاها. كما يرتبط مبدأ التسبب كضمانة للموظف بمبدأ المواجهة حيث يعطي له الفرصة للدفاع عن نفسه عن طريق معرفة



الأسباب التي أوردتها الإدارة في صلب قرارها التأديبي، ويحدد موقفه على أساس إحاطته بأسباب القرار إما أن يقتنع به إذا تبين له صوابه من وجهة نظره وإما لا يقتنع فيسلك سبل القانون للتخلص منه إما تظلماً منه أو طعناً فيه وبذلك يكون التسبب إجراءً فعالاً يبذل الشك في مدى سلامة القرار⁽¹⁾.

2- يلزم التسبب السلطة التأديبية ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذ قرارها التأديبي مما يحملها على التريث والتفكير في الأمر ويحول دون التحكم والتعجل في إصداره⁽²⁾. ومن شأن ذلك أن يكون له أثره على مضمون التصرف نفسه الذي يأتي بعد فحص وتدقيق سليم.

3- يعتبر التسبب من أهم رسائل الإقناع الذي تقدمه الإدارة للموظف من خلال الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعها لإصدار قرارها التأديبي.

4- يؤدي التسبب إلى تدعيم الثقة بالإدارة وتقوية لغة التخاطب بينها وبين الموظف طالما أنه يكشف عن دوافع ومبررات اتخاذ العقوبة بعيداً عن حاجز السرية التي تؤدي إلى الشك في موضوعيتها، أي أنه نوع من الشفافية الإدارية التي تقتضي ألا يخفى من تصرفات الإدارة خافية على أحد⁽³⁾.

5- يساهم التسبب في التحقق من إطلاع السلطة التأديبية على كل وقائع القضية وما تضمنه من أوراق ومستندات للتعرف على ما أبداه الموظف المتهم من دواعي و ما قدمه من طلبات. كما يتم التعرف على مدى التزام السلطة التأديبية بالاعتبارات القانونية في توقيع العقوبة⁽⁴⁾.

(1) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 189.

(2) د. علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص. 358.

(3) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 189.

(4) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 562.



6- يمثل التسبب المادة الأساسية لتحقيق الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، فمن خلاله يتم فحص الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة في تبرير قرارها التأديبي و على ضوء ذلك يقرر القاضي مدى صحة تلك الأسباب . كما يساهم التسبب في تخفيف العبء على القضاء والحد من الطعون غير المجدية إذا ما اقتنع الموظف المعاقب بالأسباب التي قام عليها القرار⁽¹⁾.

الفرع الثاني: علاقة ضمانات التسبب بالضمانات التأديبية الأخرى:

نظرا لقريضة الشرعية التي تتمتع بها التصرفات الإدارية، يكون الموظف باتهامه مطالبا بإقامة الدليل على براءته من خلال تقديم دليل سلبي، ومن وسائل تخفيف هذا العبء تسبب القرار التأديبي الذي يبين الوقائع المنسوبة إليه بما يسهل ممارسة حقوق الدفاع وإثبات براءته .

كما أن ضرورة مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات تفرض إلزامية معاقبته عن المخالفات التي تمت مواجهته بها، ولا يمكن التحقق من ذلك إلا من خلال تسبب القرار التأديبي، لذلك يرى «مورجو» بأنه لا يعفى إجراء المواجهة الحضورية من الالتزام بالتسبب، لان التجانس بين القرار وأسبابه لا يمكن ضمانه إلا بالتسبب الحقيقي .

فضلا على أنه هناك علاقة بين التسبب و ضمانات الرقابة القضائية، إذ أن لسلطة التأديب حرية في تأثيم الأفعال ولا يحد منها إلا ما يمارسه القاضي من رقابة على تكييف الأفعال، ولا يمكن إعمال هذه الرقابة ما لم يكن القرار التأديبي مسببا

(1) د. احمد الموافي، نظام مجالس التأديب طبيعته - ضماناته، 2000، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. 131.



ومتضمنا للوقائع التي عوقب الموظف عليها، فضلا على الرقابة على مدى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة من خلال الإطلاع على أسباب القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

ونلاحظ من خلال ما سبق دور ضمانة التسبب في المجال التأديبي في التوفيق بين ثلاثة مصالح هي: مصلحة الموظف العام في التعرف على أسباب معاقبته و الأسانيد القانونية المعتمد عليها في ذلك، مصلحة الإدارة في كسب ثقة موظفيها من خلال اتسام قراراتها التأديبية بالشفافية والوضوح ومصلحة القضاء الإداري في تسهيل مهمته أثناء ممارسة الرقابة على القرار المطعون فيه أمامه .

المبحث الثاني: عناصر وشروط صحة تسبب القرار التأديبي:

لا يعتبر التسبب شكلا مقصودا لذاته وإنما هو وسيلة تحقيق حسن تطبيق العقوبة التأديبية، حيث يترتب على تخلفه القضاء بعدم مشروعية هذه العقوبة باعتباره إجراء جوهريا وجوبيا لا تملك السلطة التأديبية تجاهه أي سلطة تقديرية .

ونظرا لأهميته ولتحقيق فاعليته في المجال التأديبي من جهة، وبالنظر إلى الطبيعة العقابية التي تتسم بها القرارات التأديبية مقارنة بغيرها من القرارات الإدارية من جهة ثانية فإنه يتعين أن يتضمن هذا التسبب مجموعة من العناصر الأساسية كحد أدنى من الضمان بالنسبة للموظف العام. كما يجب أن يتوافر على جملة من الشروط الضرورية لصحته.

وقد عالجتنا المبحث الثاني من هذا البحث في المطالب التالية:

المطلب الأول: عناصر تسبب القرار التأديبي .

المطلب الثاني: شروط صحة تسبب القرار التأديبي .

(1) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،

مصر، ص. من 493 إلى 496.



المطلب الأول: عناصر تسبب القرار التأديبي:

بالرجوع إلى التشريعات التأديبية المقارنة والتشريع الجزائري لا نجد أي إشارة إلى عناصر تسبب القرار التأديبي، إذ اكتفت فقط بإلزام السلطة التأديبية بتسبب قراراتها المتضمنة للعقوبات دون تحديد البيانات الواجبة الذكر، لذلك تدخل الفقه والقضاء الإداريين لتوضيح هذه المسألة بالإجماع على ضرورة الأخذ بمجموعة من العناصر الأساسية عند تسبب القرار التأديبي، والمتمثلة أساساً في ضرورة تحديد الوقائع التي تبرر توقيع العقوبة التأديبية فضلاً على ذكر وبيان الأسس القانونية التي تم الاستناد إليها وكذا الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية.

وللمزيد من التفصيل تناولنا هذا المطلب في الفروع التالية:

الفرع الأول: تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية

الفرع الثاني: بيان الأسس القانونية المعتمد عليها

الفرع الثالث: الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية

الفرع الأول: تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية:

يتمثل أول عنصر من عناصر التسبب في بيان الواقعة أو الوقائع التي تستند إليها العقوبة بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي⁽¹⁾. فلا يمكن أن يعاقب الموظف إلا باعتبار أن الواقعة تشكل إخلالاً بالمرفق الوظيفي، حيث يترتب على ذلك عدم جواز استعارة أوصاف الخطأ الجنائي لمساءلة الموظف المعني، كما لا يجوز

(1) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 374.



إعمال التكييف القانوني للجرائم الجنائية وتطبيقها على التكييف التأديبي للخطأ المرتكب⁽¹⁾.

فلا يكون قرار العقوبة صحيحا دون تسبب يتضمن المخالفة التي صدر بسببها القرار ضد المتهم و أسس الإدانة و أدلتها على أن ترتبط تلك الأسباب بنتائجها وان تكون مستخلصة استخلاصا سائغا من الواقع و الأوراق و أن تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار⁽²⁾. حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1993/11/26: «إن القرار التأديبي يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث اثر قانوني في حق العامل أو الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها المشرع وهو الحرص على حسن سير العمل، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل و للقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني»⁽³⁾.

وبناء على ما سبق يجب أن تتطوي الوقائع المنسوبة إلى الموظف على خطأ أدى إلى ارتكابه مخالفة تأديبية استوجبت مساءلته عنها، لذلك يتعين على الإدارة تحري الدقة في تحديد ما هو منسوب للموظف على نحو يفهم منه ارتكابه لخطأ معين قصد تقادي الغموض في بيان الواقعة، والذي من شأنه إثارة اللبس في العقوبة على نحو يزعزع الثقة في الأسباب التي بني عليها. حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية: «إذا كان التسبب الذي قدمه رئيس الدائرة ضد الموظف خاليا من بيان أية واقعة من الوقائع

(1) د. يسري لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، 1990، جامعة القاهرة، مصر، ص. 94.

(2) د. أنور احمد رسلان، التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، 2002، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص. 163.

(3) جلال احمد الادغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن، الطبعة الثانية، 2003، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص. 46.



التي يمكن أن يستخلص منها عدم لياقة الموظف فانه لا يعتبر تقريراً صحيحاً، ويكون قرار الوزير بتحية الموظف من الوظيفة مخالفاً للنظام العام»⁽¹⁾.

وقد أكد مجلس الدولة الجزائري في حكمه الصادر في 08 جانفي 2001 في قضية تونسي عبد القادر ضد مدير القطاع الصحي لولاية تيارت على ضرورة تبيان الأسباب التي تبرر العقوبة وذلك بوصف بشكل دقيق الوقائع المؤثمة والظروف المرتكبة فيها إن اقتضى الأمر وصف الخطأ وكذا النصوص القانونية المطبقة⁽²⁾.

إذن ينبغي على السلطة التأديبية المختصة القيام بتحديد واقعة بذاتها أو أكثر يعد إتيانها خروجاً أو إخلالاً بالواجبات الوظيفية، فلا يمكن الاكتفاء بذكر اتهامات عامة كالقول «إن الموظف خرج على مقتضى الواجب الوظيفي» أو أنه «لم يبتعد عن مواطن الشبهات»، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة قيام القرار الإداري على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع والقانون كركن من أركان انعقاده وهذا ما دفعه إلى رفض الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المسندة إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها دون تحديد وقائع معينة بذاتها⁽³⁾.

ونشير إلى أنه لا تكفي السلطة التأديبية المختصة فقط بسرد الواقعة محل الاتهام وتحديد ظروفها، بل يجب أن يتضمن القرار التأديبي المسبب أيضاً تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة لما له من أهمية في رفع الغموض واللبس حولها، وكذلك في حساب مدة تقادم الدعوى التأديبية بالنسبة للتشريعات التي تأخذ بتاريخ وقوع المخالفة كأساس لبداية حساب مدة التقادم. لذلك نرى ضرورة ذكر أيضاً تاريخ اكتشاف المخالفة المرتكبة لتسهيل معرفة مدى تقادم الدعوى التأديبية بالنسبة للدول التي تأخذ تشريعاتها التأديبية بتاريخ معانية الخطأ لتحديد هذه المدة كالتشريع الجزائري.

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، 2005، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص. 211.

(2) Essaid Taib, Droit de la fonction publique, 2003, édition distribution houma, alger, p. 369.

(3) د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، المرجع السابق، ص. 658.



ويساهم تحديد زمان وقوع المخالفة أيضا في معرفة ما إذا كان التصرف الصادر عن الموظف العام يشكل مخالفة أم لا خلال تلك الفترة الزمنية، حيث لا يمكن اعتباره خطأ تأديبيا عدم قيام الموظف بأداء الواجبات المتعلقة بالقيام بالخدمة أثناء العطل القانونية أو أثناء تواجده في حالة الإحالة على الاستيداع .

كما يتعين أن يتضمن التسبب ذكر مكان ارتكاب الواقعة لما له من أهمية في المجال التأديبي، إذ غالبا ما يتأثر تكييف الواقعة بمكان ارتكابها كحالة اقتراف الموظف العام لخطأ في أماكن معينة قد تؤدي إلى المساس بكرامة الوظيفة.

الفرع الثاني: بيان الأسس القانونية المعتمد عليها:

إذا كان قوام الدعوى التأديبية هو ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية والمتمثلة في إخلاله بواجبات الوظيفة، إلا أن ذلك يجب أن يسبقه تحديد هذا الواجب بناء على القوانين والقرارات الوزارية والتعليمات التي يجري العمل بموجبها .

وإذا كانت المخالفة التأديبية لا تخضع لقاعدة « لا جريمة إلا بنص » كما هو عليه الحال بالنسبة للجريمة الجنائية إلا أنها تخضع لقاعدة الشرعية بمعناها الواسع والمتمثلة في إخلال الموظف بأحد واجباته الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها، حيث يعد الإخلال بواجب وظيفي أو أكثر أساس قانونيا يجب تحققه قبل توقيع العقوبة التأديبية و بالتالي فإن المخالفة التأديبية ترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم أيا كان مصدر تلك القاعدة كالقوانين واللوائح والأوامر الرئيسية⁽¹⁾. وهذا من شأنه أن يضمن مشروعية القرار التأديبي لأنه استند لأسباب قانونية قائمة و صحيحة، و في حالة

(1) د. شعبان احمد رمضان، دور المحكمة التأديبية في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، 2005، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. 222.



الخطأ في فهم القانون أو الخطأ في تطبيقه على الوقائع الموجبة للعقوبات التأديبية كان القرار مخالفا للقانون مما يستوجب إلغاؤه⁽¹⁾.

وقد اختلف الفقه الفرنسي حول بيان الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار الإداري، فهناك من يقصره على ذكر الأسباب الواقعية وهناك من يتطلب أن يشمل على الأسباب القانونية بالإضافة إلى أسبابه الواقعية، وهذا ما أكد عليه بعض الفقه الحديث بحيث لا تتبع الإدارة ما يحدث في الأعمال القضائية، وإنما تأتي في إشارتها إلى القاعدة التي طبقتها مجاملة دون توضيح وفي مكانها الصحيح، ولا يعتبر الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو إغفال ذكر المادة التي يقوم عليها القرار إخلالا جوهريا يعيب التصرف باعتباره خطأ ماديا يمكن تداركه⁽²⁾.

ويكفي لقيام الأساس القانوني للتأثير أن ينطوي الفعل الإيجابي أو السلبي للموظف على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة عليه نظرا لان المشرع لم يحدد في المجال التأديبي الأفعال التي تشكل مخالفات تأديبية بل اكتفى بتبيان الالتزامات الوظيفية واعتبر كل خروج عليها يشكل خطأ تأديبيا يستوجب المساءلة.

وتكمن أهمية بيان النص المطبق على الواقعة محل الاتهام باعتباره عنصرا أساسيا في التسبب في إتاحة إمكانية مراقبة ما إذا كان هذه التطبيق قد وقع صحيحا أم لا وما إذا كانت العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف المتهم تدخل في نطاق النص أم لا، لان التسبب لا يكون كافيا بمجرد ترديد نصوص القانون بل يجب بيان مدى انطباقها على وقائع الاتهام⁽³⁾.

(1) د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 211.

(2) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص. 520 وما بعدها.

(3) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، 1977، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص. 286.



بالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على ضرورة تبيان الأسانيد المعتمدة في القرار التأديبي، إلا أن ذلك لا يمنع قيامه على مجموعة من الأسانيد كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار الاختصاص في الصدارة، فضلا على الإشارة إلى النصوص التي تحكم موضوع القرار والوقائع التي يستند إليها، كما يشار في ديباجة القرار إلى الإجراءات المتخذة قبل صدوره كإجراء التحقيق الإداري وتحقيق دفاع الموظف المتهم .

ونشير إلى أن عدم الإشارة إلى النصوص التي بني عليها القرار التأديبي لا تؤثر على صحة أو مشروعيته، إلا أنه في حالة المنازعة حول ذلك فللقاضي أن يطلب من الإدارة تبيان النصوص المعتمد عليها في القرار محل الطعن .

الفرع الثالث: الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية:

يقتضي هذا العنصر أن يتضمن تسبب القرار التأديبي على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع فإذا لم يرد هذا القرار في أسبابه على دفاع الموظف المتهم أو كان الرد قاصرا فإنه يمكن إبطاله لهذا السبب، وتبعاً لما سبق ذكره فإنه ينبغي على السلطة التأديبية إذا أصدرت قراراً بتبرئة الموظف من التهمة المنسوبة إليه أن تبين سبب رفضها الأخذ بأدلة الإدانة إن وجدت وإذا ما أصدرت قراراً بالإدانة فيتعين عليها الرد ورفض الدفوع التي قدمها الموظف المتهم التي لو كانت صحيحة لأدت إلى براءته أو إضعاف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليها القرار التأديبي .

ونشير إلى أن السلطة التأديبية ملزمة بالرد على الدفاع المتعلق بموضوع الدعوى المنتج فيها خاصة إذا كان لازماً للفصل فيها، في حين أنها ليست مجبرة بتعقب كل حجج الدفاع في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها تفصيلاً مادامت قد بينت بصفة إجمالية الأسانيد التي بنيت عليها قرارها التأديبي⁽¹⁾.

(1) د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، المرجع السابق، ص. 658.



المطلب الثاني: شروط صحة تسبب القرار التأديبي:

إذا كان البعض يدعو إلى عدم المغالاة والإسراف في تسبب القرارات الإدارية إلى الحد الذي يرقى بها إلى مجال الأحكام لتساويها من حيث الأهمية والمشروعية إلا أن هذا الأمر لا يصدق بالنسبة للقرارات التأديبية التي تحتاج إلى الكثير من الاهتمام والعناية⁽¹⁾، لذلك يتعين استيفاء شروط صحة التسبب على الوجه الأكمل بما يسمح للموظف والقضاء على حد سواء بمراقبة مدى مشروعية تصرف السلطة التأديبية .

وتتعلق هذه الشروط بصورة واضحة بعناصر التسبب السالفة الذكر ويأتي على رأسها شرط الكتابة كأمر بديهي، وبذلك تستبعد فكرة القرار الشفوي، وبالتالي متى كان التسبب وجوبيا فإنه يلزم أن يكون مكتوبا و مشتملا على كافة العناصر الواقعية والقانونية التي تشكل أساس القرار، نظرا لان الكتابة تساهم في توثيق مختلف العلوم كما تسهل مهمة القاضي الإداري في بسط رقابته على أسباب القرار المطعون فيه، فضلا على أنها تساعد الإدارة في دراسة قراراتها دراسة موضوعية ومراجعتها عدة مرات⁽²⁾.

وفضلا على هذا الشرط هناك شروط أخرى أساسية تناولناها في الفروع التالية:

الفرع الأول: أن يحمل القرار التأديبي أسبابه في صلبه .

الفرع الثاني: أن تكون أسباب القرار التأديبي جديدة وكافية وواضحة .

الفرع الأول: أن يحمل القرار التأديبي أسبابه في صلبه:

من الضروري أن يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، و حتى يمكن

(1)د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 373.

(2)منصور حمدان العلوان، المرجع السابق، ص. 107 و 108.



معرفتها والرقابة على مدى صحتها وبالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد أيضا من مدى جدواه في حمل القرار عليه وما إذا كان سببا جديا منتجا لأثره في اتخاذ العقوبة من عدمه، ولكن لا يعني ما سبق التزام السلطة التأديبية بوضع تفصيل كامل لسبب القرار التأديبي وإنما ينبغي عليها أن تورد في قرارها ما يعتبر كافيا للتعرف والإحاطة بالسبب الذي دفعها إلى إصدار هذا القرار على نحو يرفع اللبس والغموض عن ذلك السبب⁽¹⁾.

ولما كان ذكر أسباب القرار التأديبي في صلبه يعد شرطا أساسيا لصحته. فهل يجوز استثناء التسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى كقرار سابق أو رأي معين ؟

لقد تباينت المواقف حول هذه المسألة بين مؤيد ورافض:

الموقف المؤيد:

يرى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بالرغم من أن الأصل أن يحمل القرار الإداري أسبابه في صلبه بحيث لا تجوز الإحالة إلى وثائق أخرى مستقلة عنه، إلا أن تبني مصدره لأسباب هيئة استشارية معينة كإدارات التحقيق يكفي في مجال التسبب مستندا في ذلك على حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية التي قضت: «... إشارة مصدر القرار في ديباجته إلى اطلاعه على مذكرة النيابة الإدارية وملف تحقيقاتها يعني انه اتخذ منها أسبابا لقراره المطعون فيه، ومن ثم يكون القول بعدم وجود أسباب لهذا القرار في غير موضعه ويتعين طرحه»⁽²⁾.

(1) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 380 و 381.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 2004، المرجع السابق، ص. 237.



كما يؤيد «جون ميشال دي فورج» هذا الرأي، حيث يرى أن شرط أن يتضمن القرار ذاته التسبب لا يعني أن نقسى كثيرا على الإدارة ما دام يمكن أن يكون التسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى (رسالة أو رأي) تكون مرفقة لهذا القرار⁽¹⁾.

وقد أجاز القضاء الإداري الجزائري في حكم قديم له بتسبب القرار التأديبي من خلال الإحالة أي بالإشارة إلى رأي اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

الموقف الرافض:

لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي التسبب بالإحالة كمبدأ وأن كان يجيزه في بعض الأحوال، حيث رفض الإحالة إلى الرأي لأنه ليس التسبب الذي يتطلبه القانون، كما أنه ليس كافيا، فضلا على رفضه للإشارة إلى رأي المحقق. كما يرفض الدكتور «سعد نواف العنزي» الإحالة في التسبب لتناقضه مع الحكمة التي يقوم عليها التسبب الوجوبي، كما أن ذلك من شأنه أن يمنح للإدارة مزيدا من التحرر في هذا المجال، وقد استند في موقفه هذا إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر أن القرار التأديبي الذي لا يتضمن بنفسه السبب لا يكون قد احترم إرادة المشرع كالاكتفاء بالإحالة إلى مجرد رأي⁽³⁾.

(1) Jean-Michel de Forges, op. Cit, p. 59.

(2) «**Décision prononçant la révocation est suffisamment motivée par le visa de l'avis de la commission paritaire dans la mesure où cet avis est lui-même motivé**». Cour Suprême ; Chambre administrative, 4 Juin 1977, Talbi Mohamed c. / ministre de la justice. Ramdane Babadji, op. Cit, p. 884.

(3) C.E. 28 mai 1965: «**...que la volonté du législateur n'est pas suite par respectée lorsque la décision prononçant sa sanction ne comporte par elle-même aucun motif**

Et se borne à se référer à l'avis même conforme, d'un organisme parement consultatif». Ramdane Babadji, op. cit., p. 884.



وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري الجزائري حينما قضى: «... وانه في غياب هذه العناصر فان مجرد الإشارة في القرار المطعون فيه إلى محضر اللجنة المتساوية الأعضاء لا يحل محل التعليل المنصوص عليه...»⁽¹⁾.

ومن جهتنا نؤيد الموقف الثاني الرافض للتسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى باعتباره موقفا مدعى نؤيد الموقف الثاني الرافض للتسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى باعتباره موقفا مدعما لحقوق الموظف المتهم في المجال التأديبي لان التسبب يعد من الضمانات الجوهرية التي يتمتع بها الموظف والذي أكد عليها المشرع التأديبي في كل قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة و في الدول المختلفة.

فلا يمكن أن نتصور أن يكون التسبب صحيحا وقانونيا بالإحالة أو الرجوع إلى أسباب واردة في قرار سابق وان تشابه موضوعه مع الحالة المعروضة، لان كل قضية و لها ظروفها وخصائصها وتخضع للقانون التأديبي الموجود أثناء تطبيقه، لذلك يجب أن يستقل كل قرار تأديبي بأسبابه المستقاة من وقائعه بحيث لا يجوز له الاستناد في أسبابه لأسباب أخرى هذا من جهة، ومن جهة ثانية لا يمكن اكتفاء السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة تسبب قرارها بالإحالة إلى محضر التحقيق أو الإحالة إلى رأي المجلس التأديبي بالنسبة للعقوبات الجسيمة وهذا ما يفهم ضمنا من خلال اشتراط المشرع التأديبي الجزائري بتسبب قرار المجلس التأديبي وتسبب السلطة الرئاسية لقرارها التأديبي المتضمن لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة دون الاكتفاء بالتسبب الأول والإحالة إليه بالرغم من تعلق القرارين بنفس الموضوع (المادتين 2/165 و 2/170 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر).

(1) قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الصادر بتاريخ 1984/05/26، المحكمة العليا، العدد الرابع، 1989، ص. 215. مقتبس عن، محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، 2007/2006، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص. 18.



الفرع الثاني: أن تكون أسباب القرار التأديبي جدية وكافية وواضحة:

عندما اشترط المشرع تسيب القرار التأديبي إنما قصد إحاطة من يخاطبه علما بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى يستطيع الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، ولذلك يجب أن يكون هذا التسيب كافيا وجديا ومنتجا في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقيا وهو ما يستوجب أن يكون التسيب منطقيًا أي متماشيا مع النتائج التي خلص إليها⁽¹⁾.

إذن لا يكفي لصحة العقوبة أن يكون التسيب قائما، بل يجب أن يكون كاملا وشافيا يحقق الغرض منه، بحيث يشمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين الاعتبارات الواقعية والقانونية للقرار، فإن جاء ناقصا عد كما لو كان عدما و أدى ذلك إلى بطلان القرار التأديبي، ويعني كمال التسيب ذكر الوقائع المنسوبة لصاحب الشأن والتي تمثل خرقا للقانون ما ثبت منها في جانبه وما انتفى منها عنه وأسباب ذلك والحجج التي قدمها مع ضرورة الرد عليها و أخيرا ذكر السبب أو الأسباب النهائية التي بني عليها القرار⁽²⁾.

وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي - لاعتبارات المنفعة العامة - بإمكانية الاكتفاء بالتسيب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة مادامت قد استتجت استتجا مقبولا من أصول ثابتة في الأوراق، إذ ليس بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار وإنما يجب أن تكون الأسباب كافية

(1) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 383.

(2) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 195.



واضحة بحيث يتمكن القاضي من رقابة مدى شرعيتها⁽¹⁾ فمثلا يعتبر إهمال الموظف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل .

ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار و عدم كفاية التسبب بحيث لا يعتبر هذا الأخير كافيا بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى انطباقها على وقائع الاتهام، وهذا ما قضى به مجلس الجولة الفرنسي في حكمه الصادر في 19 نوفمبر 1948 بأنه: « لا يعد تسببا الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش اكتفاء بذكر أن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنبا إداريا أشارت إليه المادة الأولى من احد القوانين يعد تسببا معيبا وغير كاف»⁽²⁾.

كما ينبغي أن يكون التسبب واضحا لا غامضا، محكما لا مرسلا، حيث تتجلى منه العناصر التي أدت بالإدارة إلى إصداره في عبارات دقيقة بالغة الوضوح، بمعنى يجب أن يتضمن القرار التأديبي إيضاح الوقائع الموجبة للعقاب والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية و أدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان المخالفة التأديبية وقيام القرار على سبب يبرره⁽³⁾.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 22 جوان 1984 بعدم مشروعية قرار جزائي استنادا إلى واقعة اخفت الإدارة في قرارها بعضا من معالمها فجاء قرارها غامضا في تحديدها لان كل ما ذكرته عنها أن قرارها صدر بناء على أن ما وقع من الطاعن يمثل مخالفة إدارية وفقا للقانون فحسب⁽⁴⁾.

(1) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص. 530 و 531 .

(2) د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 386 .

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 2004، المرجع السابق، ص. 238 .

(4) د. محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص. 196 .



خاتمة:

إن ضمانة التسبب تعد من بين الضمانات التأديبية الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي نظرا لأهميتها الواضحة بالنسبة للموظف العام والمرفق العام في آن واحد، حيث لا يمكن تصور صدور القرار التأديبي المتضمن للعقوبة التأديبية دون أن يكون مسببا باعتبار أن هذا الإجراء الأخير يعتبر من بين المبادئ العامة للقانون التي حرص القضاء الإداري على إبرازها في أحكامه. ولكن رغم ذلك نجد أن المشرع التأديبي الجزائري قد حرص على النص عليه مقيدا به السلطة التأديبية عند ممارسة اختصاصها التأديبي للحيلولة دون تعسفها في هذا المجال.

وبناء على ما سلف ذكره نلاحظ أنه التسبب لا يهيم إن كان قد جاء موجزا أو مفصلا بقدر ما يشترط ضرورة اشتماله على كل العناصر الأساسية والشروط اللازمة التي توفر الضمان للموظف المعاقب من إلزامية ذكر كل الأسباب الموجبة للعقاب بشكل كاف وواضح دون أي لبس أو غموض حتى يستطيع الموظف المعني من معرفة أسباب إدانته التي إذا لم يقتنع بها فإنه يلجأ إلى ضمانة أخرى عمل القانون على كفالتها كآخر وأهم ضمانة من ضمانات التأديب ويتعلق الأمر بالطعن في القرار التأديبي أمام الجهات المختصة، سواء تعلق الأمر بالطعن الإداري أو الطعن القضائي.